

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar belakang Masalah

World Trade Organization (WTO) saat ini merupakan satu-satunya organisasi internasional yang secara khusus mengurus masalah perdagangan antarnegara di dunia.¹ Organisasi ini secara resmi berdiri pada tanggal 1 Januari 1995, sebagai hasil dari Putaran Uruguay (1986-1994) yang menyetujui *Agreement Establishing the World Trade Organization*.² WTO dibentuk sebagai penerus dan penyempurna *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) 1947.³ WTO sebagai sebuah organisasi perdagangan internasional diharapkan dapat menjembatani semua kepentingan negara di dunia dalam sektor perdagangan melalui ketentuan-ketentuan yang telah disetujui bersama oleh negara-negara anggota.

Sistem perdagangan multilateral WTO disusun dari perbedaan keunggulan sumber daya yang dimiliki, kemudian ditempatkan dengan cara yang paling efisien di pasar global. Dhavid Ricardo (1871) memperkenalkan konsep perdagangan ini dalam teori keunggulan komparatif. Intinya adalah mempercayakan kepada pasar untuk mengalokasikan sumber-sumber yang ada dengan cara yang paling efisien.⁴ Oleh karena itu fokus dari WTO adalah mengurangi hambatan-hambatan pada pasar global dan meliberalisasi perdagangan internasional. WTO melakukan perundingan yang panjang dan rumit untuk setiap agendanya.

¹ Yati Marlinawati, 2014, *Menindaklanjuti Paket Bali: Titik Terang yang (Jangan Sampai) Meredup Kemali*, Buletin Dirjend Multilateral Kementerian Luar Negeri, Volume III Nomor 2 Tahun 2014, hlm.37

² Ditandatangani para menteri perdagangan negara-negara anggota WTO pada 15 April 1994 di Marrakesh, Maroko

³ GATT merupakan suatu persetujuan yang memuat peraturan-peraturan mengenai perdagangan dunia yang telah ada jauh sebelum WTO dibentuk. GATT ditandatangani oleh 23 negara di Jenewa pada 30 Oktober 1947. WTO saat ini memiliki 162 negara anggota dan 22 negara pengamat

⁴ Lebih lanjut baca Dixit, Avinash; Norman, Victor, 1980, *Theory of International Trade: A Dual, General Equilibrium Approach* (Cambridge Economic Handbooks): Cambridge University Press

Dalam melaksanakan kegiatan perdagangan, terdapat potensi besar terjadinya perselisihan, bahkan sengketa. Biasanya sengketa perdagangan antar negara terjadi ketika suatu negara menetapkan kebijakan perdagangan yang merugikan negara lain atau bertentangan dengan komitmennya di WTO. Untuk mengantisipasi hal tersebut, WTO telah mengatur tatacara penyelesaian sengketa, yang terdapat dalam *Dispute Settlement Understanding* (DSU). Filosofi dari penyelesaian sengketa WTO sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 3 DSU, secara garis besar mempunyai tujuan:

1. Mengklarifikasi ketentuan-ketentuan yang ada dalam perjanjian-perjanjian WTO dengan menggunakan interpretasi menurut hukum kebiasaan internasional publik. Penyelesaian sengketa merupakan esensi untuk pendayagunaan WTO dan menjaga keseimbangan yang adil antara hak dan kewajiban negara anggota WTO;
2. Bahwa hasil proses penyelesaian sengketa tidak boleh menambah atau mengurangi hak-hak dan kewajiban-kewajiban negara anggota yang telah diatur dalam perjanjian WTO;
3. Menjamin solusi yang positif dan dapat diterima oleh pihak-pihak serta konsisten dengan perjanjian WTO;⁵
4. Tindakan retaliasi hanya digunakan sebagai upaya terakhir.

Prosedur dan ketentuan DSU berlaku untuk semua sengketa yang berkaitan dengan perjanjian yang termasuk dalam Appendix I, yaitu:

1. Perjanjian untuk mendirikan WTO sebagai Organisasi internasional; *Agreement Establishing the World Trade Organization*.
2. Perjanjian substantif yang bersifat multilateral yang tercantum sebagai *annex* dari *WTO Agreement*, meliputi: *Multilateral Trade Agreements in Goods*, *General Agreement on Trade in Services*, *Agreement on Trade-Related Aspect of Intellectual*

⁵ Peter van de Bossche, 2010, *Pengantar Hukum WTO*, Yayasan Obor Indonesia: Jakarta. hlm.99

Property Rights, Understanding on Rules of Procedure Governing The Settlement of Dispute.

3. Perjanjian substantif yang bersifat plurilateral yang diadministrasikan oleh WTO tetapi hanya mengikat negara-negara anggota WTO yang turut dalam perjanjian tersebut, meliputi: *Agreement on Trade in Civil Aircraft, Agreement on Governing Procurement, International Dairy Agreement, International Bovine Meat Agreement.*

Dalam kaitannya dengan sistem penyelesaian sengketa, perjanjian-perjanjian tersebut di atas dikenal sebagai *Covered Agreement* yaitu perjanjian yang termasuk dalam sistem penyelesaian sengketa yang terintegrasi. Dengan demikian, maka prosedur penyelesaian sengketa yang diatur dalam DSU mencakup seluruh sengketa yang diajukan dalam WTO yang menyangkut substansi yang berkaitan dengan *covered agreement* yang tercantum di atas.

Proses penyelesaian sengketa WTO, pada umumnya, terdiri dari beberapa tahapan. Dimulai dari konsultasi wajib antara para pihak yang bersengketa untuk mencapai penyelesaian yang disetujui oleh para pihak, sidang panel, tinjauan banding, serta pelaksanaan rekomendasi dan ketentuan yang disahkan oleh *Dispute Settlement Body* (DSB).⁶ DSB adalah satu-satunya badan yang memiliki otoritas membentuk Panel dan *Appellate Body*, yang terdiri atas para ahli yang bertugas menelaah kasus yang sedang disengketakan. DSB juga dapat menerima atau menolak keputusan Panel atau keputusan *Appellate Body*. Dalam setiap kasus, DSB mengawasi pelaksanaan putusan yang disahkan. Kasus-kasus yang masih dalam proses tetap menjadi agenda DSB sampai kasus tersebut dapat diselesaikan. Putusan yang telah disahkan tersebut tidak semata-mata menjadi tahap akhir dalam proses penyelesaian sengketa WTO. Negara yang telah melanggar aturan WTO karena menetapkan

⁶ *Ibid*, hlm. 103

aturan perdagangan yang tidak konsisten dengan prinsip WTO harus segera mengoreksi kesalahannya dengan menyelaraskan aturannya dengan aturan WTO.

Jika negara tersebut masih saja melanggar aturan WTO, maka negara penggugat berhak mengajukan permintaan kepada DSB untuk melakukan negosiasi dengan negara tergugat dalam menyepakati kompensasi. Jika tidak tercapai kesepakatan dalam penentuan kompensasi, negara penggugat dapat meminta otorisasi dari DSB untuk melaksanakan retaliasi. Retaliasi dimaksudkan sebagai upaya terakhir dengan tujuan supaya negara pelanggar memperbaiki tindakannya sesuai dengan kewajibannya sebagai anggota WTO.

Penerapan retaliasi biasanya dalam bentuk peningkatan drastis pengenaan bea masuk (tarif) pada produk-produk tertentu yang berhubungan dengan kepentingan ekspor dari negara pelanggar.⁷ Tidak semua kasus yang diselesaikan dalam proses penyelesaian sengketa WTO diselesaikan melalui proses retaliasi. Negara yang memenangkan sengketa belum tentu memiliki keberanian untuk mengajukan tindakan retaliasi meskipun negara yang kalah tidak mau melaksanakan keputusan DSB hingga batas waktu yang telah ditentukan. Sejalan dengan hal tersebut, negara yang dijatuhi tindakan retaliasi pun belum tentu dapat melaksanakan retaliasi karena kondisi perekonomian negara tersebut yang tidak memungkinkan untuk melaksanakan retaliasi.⁸

Mengenai pandangan negatif tentang efektivitas penerapan retaliasi, lebih jauh diungkapkan bahwa retaliasi dianggap kurang efektif apabila dilaksanakan oleh negara anggota yang tergolong negara berkembang dan negara terbelakang karena:⁹

- a) Dari segi tujuan retaliasi. Apabila sebuah negara menerapkan retaliasi, maka tindakan tersebut sama halnya dengan *shooting yourself in the foot*, yang artinya apabila sebuah negara menerapkan retaliasi, hal tersebut justru dikhawatirkan

⁷ Peter Van den Bossche, 2005, *The Law and Policy of the World Trade Organization: Text, Cases and Materials*, Cambridge University Press, USA, hlm.222.

⁸ Dewi Krisna Hardjanti, *Op.cit*, hlm.6

⁹ Chad P. Bown dan Joost Pauwelyn, (ed.), 2010, *The Law, Economics, and Politics of Retaliation in WTO Dispute Settlement*, Cambridge Press University, New York , hlm. 4-16.

tidak akan membawa keuntungan dan bahkan menambah kerugian bagi negara yang melakukan retaliasi (*Retaliating Party*).

- b) Dari segi mekanisme pelaksanaan retaliasi. Adanya anggapan bahwa sangat sulit memperoleh ukuran yang tepat dalam menentukan tingkat pelaksanaan retaliasi (*level of suspension*).
- c) Penerapan oleh negara berkembang dan negara terbelakang. Retaliasi tidak dapat dilaksanakan secara efektif meskipun negara berkembang atau negara terbelakang menjadi pihak yang dimenangkan oleh Panel DSB dalam sengketa perdagangan internasional.

Indonesia sebagai negara anggota WTO yang digolongkan sebagai negara berkembang juga pernah terlibat dalam sengketa perdagangan internasional melawan negara maju, yaitu dalam kasus tuduhan dumping yang dilakukan oleh Korea Selatan terhadap produk kertas yang diimpor dari Indonesia sehingga merugikan produsen kertas domestik Korea Selatan. Akibat adanya tuduhan tersebut, 4 (empat) eksportir kertas Indonesia ke Korea Selatan dikenakan Bea Masuk Anti Dumping (BMAD) oleh *Korean Trade Commission* (KTC). BMAD yang dikenakan oleh Korea Selatan kepada eksportir kertas Indonesia ini merugikan Indonesia dan menghambat perdagangan kertas Indonesia ke Korea Selatan.¹⁰

Kasus ini dimulai pada bulan September 2002, di mana 5 (lima) produsen kertas domestik Korea Selatan memohon kepada KTC untuk melakukan penyelidikan dumping terhadap impor kertas jenis *business information paper* dan *wood-free printing paper* yang berasal dari Indonesia dan Cina. Terhadap Indonesia, KTC mengirimkan kuesioner kepada 4 (empat) perusahaan kertas Indonesia, yaitu PT Pindo Deli Pulp and Paper (Pindo Deli), PT Riau Andalan Pulp and Paper (April Fine), PT Indah Kiat Pulp and Paper Tbk. (Indah Kiat), dan

¹⁰ Sarah Patricia Gultom, 2015, *Analisis Yuridis Penggunaan Hak Retaliasi dalam Penyelesaian Sengketa Perdagangan Internasional (Studi Kasus Tuduhan Dumping Terhadap Produk Kertas Indonesia oleh Korea Selatan/Kasus DS312)*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hlm.12

PT Pabrik Kertas Tjiwi Kimia (Tjiwi Kimia). Terhadap pengenaan BMAD tersebut, Indonesia merasa keberatan karena karena pihak Indonesia berpendapat bahwa 4 (empat) eksportir kertas Indonesia tersebut tidak melakukan dumping sehingga tidak tepat apabila Korea Selatan mengenakan BMAD terhadap 4 (empat) eksportir kertas Indonesia tersebut.

Setelah perundingan bilateral antara Indonesia dan Korea Selatan terkait sengketa ini tidak menghasilkan kesepakatan, Indonesia akhirnya memutuskan untuk membawa sengketa ini ke WTO. Dalam sengketa tuduhan dumping ini, Panel DSB memenangkan Indonesia, karena Indonesia terbukti tidak melakukan praktik dumping sehingga Korea Selatan harus mencabut pengenaan BMAD terhadap 4 (empat) eksportir kertas Indonesia. Namun pada kenyataannya, Korea Selatan tidak melaksanakan putusan tersebut sampai batas waktu yang ditentukan. Terhadap tindakan Korea Selatan ini, Indonesia dapat menggunakan haknya untuk melaksanakan retaliasi. Namun pada kenyataannya, Indonesia tidak melakukan retaliasi untuk memaksa Korea Selatan agar melaksanakan putusan Panel DSB tersebut.¹¹

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut maka penulis tertarik untuk mengkaji lebih dalam mengenai efektivitas retaliasi dalam sengketa perdagangan internasional melalui sebuah penelitian yang berjudul **“PENYELESAIAN SENGKETA PERDAGANGAN INTERNASIONAL DI WORLD TRADE ORGANIZATION: STUDI KASUS KOREA—ANTI DUMPING DUTIES ON IMPORTS OF CERTAIN PAPER FROM INDONESIA (DS312)”**.

¹¹ *Ibid.*

B. Perumusan masalah

Berdasarkan penjelasan di atas, maka rumusan masalah penelitian ini diuraikan sebagai berikut:

1. Bagaimakah penyelesaian sengketa *Korea—Anti Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia* di WTO?
2. Apa sajakah dasar pertimbangan Indonesia terhadap mekanisme retaliasi dalam upaya terakhir penyelesaian sengketa DS312?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian yang dilakukan oleh penulis ini mempunyai tujuan untuk mengetahui bagaimanakah pengaturan mengenai penyelesaian dalam GATT dan *WTO Agreement*. Kemudian dalam kasus yang diteliti akan dilihat bagaimanakah proses penyelesaian sengketa *Korea—Anti Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia* (DS312). Apakah dasar pertimbangan Indonesia tidak melakukan retaliasi dalam proses penyelesaian sengketa perdagangan internasional dengan Korea Selatan dalam kasus tersebut.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat antara lain:

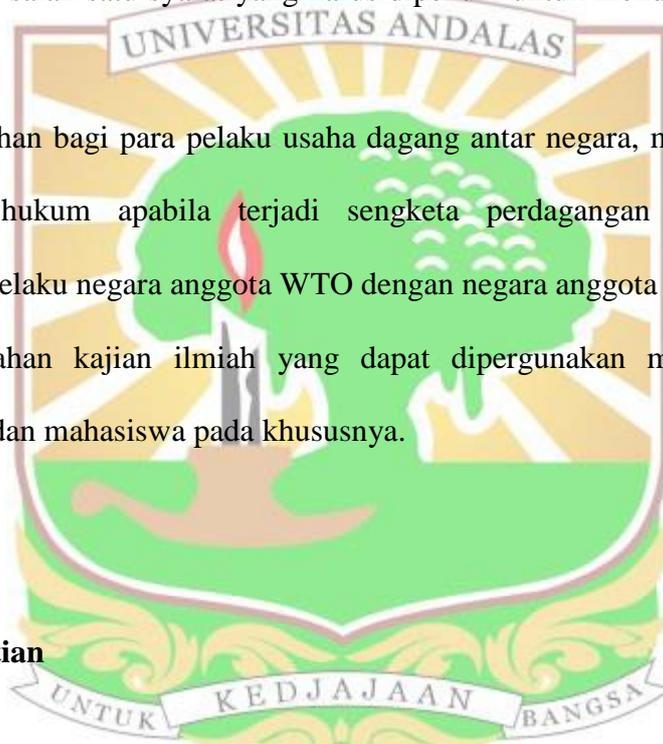
1. Manfaat Teoritis

Manfaat teoretis adalah manfaat penelitian bagi pengembangan ilmu pengetahuan. Dari pengertian tersebut, penelitian diharapkan ini bermanfaat bagi pengembangan ilmu Hukum Perdagangan Internasional khususnya mengenai

penyelesaian sengketa perdagangan internasional oleh DSB. Serta tindakan retaliasi sebagai salah satu upaya pelaksanaan putusan sengketa perdagangan internasional demi terwujudnya asas kepastian hukum dan penerapan prinsip-prinsip perdagangan internasional secara konsisten dan terciptanya Hukum Perdagangan Internasional yang adil bagi semua negara anggota WTO, baik negara maju, berkembang, maupun terbelakang.

2. Manfaat Praktis

- a. Merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi untuk mendapatkan gelar Sarjana Hukum.
- b. Sebagai bahan bagi para pelaku usaha dagang antar negara, mengenai pengetahuan kepastian hukum apabila terjadi sengketa perdagangan internasional antara Indonesia selaku negara anggota WTO dengan negara anggota WTO lainnya.
- c. Sebagai bahan kajian ilmiah yang dapat dipergunakan masyarakat luas pada umumnya dan mahasiswa pada khususnya.



E. Metode Penelitian

Penelitian Hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi, yang dilakukan secara metodologis, sistematis, dan konsisten.¹² Metode penelitian hukum dapat diartikan sebagai cara melakukan penelitian-penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistimatis dan metodologis. Dalam penelitian ini metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif. Metode penelitian hukum normatif atau metode penelitian hukum kepustakaan adalah metode atau cara yang

¹² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia (UI-Press), Jakarta, 2007, hlm. 42

dipergunakan di dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada.¹³ Tahapan pertama penelitian hukum normatif adalah penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan hukum obyektif (norma hukum), yaitu dengan mengadakan penelitian terhadap masalah hukum. Tahapan kedua penelitian hukum normatif adalah penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan hukum subjektif (hak dan kewajiban).¹⁴

Penelitian yang dilakukan bersifat deskriptif yaitu menggambarkan gejala-gejala di lingkungan masyarakat terhadap suatu kasus yang diteliti, pendekatan yang dilakukan yaitu pendekatan kualitatif yang merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif.¹⁵

1. Pendekatan masalah

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kasus/*case approach*. Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah pada kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi. Kasus-kasus yang ditelaah merupakan kasus yang telah memperoleh putusan DSB. Hal pokok yang dikaji adalah pertimbangan suatu negara untuk melanjutkan pada mekanisme terakhir penyelesaian sengketa apabila hasil putusan dari DSB dan *Appellate Body WTO* tidak dipatuhi.

2. Jenis Data

Jenis data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder berupa literatur dan sumber bahan hukum lainnya. Sumber bahan hukum yang digunakan

¹³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan ke – 11. (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2009), hlm. 13–14.

¹⁴ Hardijan Rusli, “*Metode Penelitian Hukum Normatif: Bagaimana?*”, *Law Review Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan*, Volume V No. 3 Tahun 2006, hal. 50.

¹⁵ Soerjono Soekanto, *Op.cit*, hlm 32

dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini, antara lain:

- a) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang memiliki ketentuan mengikat. Dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan adalah GATT tahun 1994, *Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes* (DSU) dan peraturan lainnya yang terkait dengan ketentuan WTO terkait perdagangan internasional.
- b) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, meliputi berbagai literatur yang berkaitan dengan ketentuan Pasal 22 dan Pasal 23 GATT 1994 dan *Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes* (DSU) serta artikel-artikel dan jurnal-jurnal ilmiah yang terkait serta bahan pustaka lainnya yang berupa buku-buku seputar Hukum Perdagangan Internasional.
- c) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan atas bahan hukum primer ataupun sekunder seperti kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan lain sebagainya.
- d) Kasus yang menjadi objek penelitian dalam skripsi ini adalah *Korea– Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia*. Data diakses langsung dari situs resmi WTO, dalam *Report of the Panel: Korea-Anti Dumping Duties on Imports Certain Paper From Indonesia*.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan teknik atau cara yang dilakukan untuk mengumpulkan data. Teknik pengumpulan data yang dikenal adalah studi kepustakaan;

pengamatan (*observasi*), wawancara (*interview*), dan daftar pertanyaan (kuesioner).¹⁶ Sesuai dengan sumber data seperti yang dijelaskan di atas, maka dalam penelitian ini pengumpulan data dilakukan dengan cara Studi Kepustakaan. Yaitu dengan mencari dan mengumpulkan serta mengkaji literatur-literatur hukum internasional, perjanjian/konvensi Internasional, hasil penelitian, jurnal ilmiah yang berkaitan dengan perdagangan antar negara.

4. Analisis Data

Adapun pengolahan dan analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif, yaitu berupa uraian terhadap data yang pengolahan dan analisa data terkumpul dengan tidak menggunakan angka, tetapi berdasarkan peraturan perundang-undangan, pandangan para pakar hukum, literatur hukum, hasil-hasil penelitian, perjanjian/konvensi internasional, dan sebagainya.

F. Sistematika Penulisan

Hasil dari penelitian ini terdiri dari 4 (empat) bab, dengan rincian sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Pada bab ini dikemukakan mengenai Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Teoritis, Metode Penelitian dan Sistematika Penelitian.

BAB II : TINJAUAN PUSATAKA

Bab ini menguraikan dan menjelaskan kerangka-kerangka teoritis serta tinjauan umum tentang prinsip-prinsip hukum WTO, penyelesaian

¹⁶ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Cetakan Kelima, Ghalia Indonesia: Jakarta, 1994, hlm.12

sengketa perdagangan internasional menurut hukum WTO, serta tinjauan umum mengenai Retaliasi dalam Dispute Settlement Understanding.

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini diuraikan mengenai pembahasan terhadap masalah yang telah dikemukakan. Analisis terhadap penyelesaian sengketa *Korea—Anti Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia* di WTO serta aspek yang menentukan efektivitas mekanisme retaliasi ditempuh atau tidak dalam upaya terakhir penyelesaian sengketa DS312 tersebut.

BAB IV: PENUTUP

Bab ini merupakan bagian akhir yang berisi tentang kesimpulan dan saran dari hasil penelitian yang dilakukan dalam kaitannya dengan permasalahan yang telah diidentifikasi.

