



**UPAYA PENERAPAN RETALIASI DALAM PENYELESAIAN SENGKETA
PERDAGANGAN INTERNASIONAL MELALUI
WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO)**

Lona Puspita, Fakultas Hukum Universitas Tamansiswa Padang
lovelyлона0408@gmail.com

Abstract

Retaliation as a form of legal protection provided by the WTO against the winning state of the dispute. In practice, retaliation is rarely done by member states. This is because there are many things behind the non-retaliation among WTO members. One possible reason is the high political nuance in retaliation. According to Article 22 of the DSU Agreement of the WTO it is argued that compensation and deferral of concessions or other obligations are temporary measures provided if the recommendations and decisions are not exercised within a reasonable period of time. If the indemnification request can not be executed by the defendant, the plaintiff may take retaliation measures as set forth in article 22 (3) DSU Agreement.

Keyword : Application Of Retaliation

A. Latar Belakang

Keberadaan *World Trade Organization* (WTO) tidak dapat dilepaskan dari suatu proses yang sedang berjalan dalam tatanan hubungan internasional yaitu globalisasi. Globalisasi di bidang ekonomi merupakan suatu situasi dimana terjadi saling ketergantungan diantara para pihak. Setelah berbicara mengenai globalisasi perekonomian termasuk di bidang perdagangan dan investasi, biasanya diikuti adanya saling ketergantungan antar negara, liberalisasai, daya saing lainnya. Bahkan dalam konteks politik bisa muncul issue seperti masalah kedaulatan nasional suatu negara dalam arti luas mulai dari masalah territorial misalnya *free trade area* dan *freedom of transit* sampai kepada proses pembuatan kebijakannya.¹

Dengan melihat semakin terbukanya pola hubungan antar negara di bidang perdagangan serta semakin cepatnya perubahan yang terjadi pada pola tersebut, maka pertanyaannya adalah bagaimana dapat dirancang dan diwujudkan suatu tatanan atau system yang dapat mengakomodasikan beragam kepentingan yang dalam pelaksanaannya dijaga

¹ Hata, 2006, *Perdagangan Internasional Dalam Sistem GATT dan WTO*, Refika Aditama, Bandung, Hal 11



oleh suatu lembaga multilateral, yang tentunya tidak boleh didominasi oleh satu atau sekelompok negara tertentu.

Dewasa ini kegiatan ekonomi negara di bidang perdagangan. Internasional diatur dengan sekumpulan peraturan yang cuup rumit yang ketentuan-ketentuan pokoknya termuat dalam *General Agreement On Tariffs and Trade* (GATT) yang ditandatangani negara-negara pada tahun 1947. Disepaatinya GATT didasarkan pada pertimbangan bhawa hubungan antar negara di bidang perdagangan dan ekonomi harus dijalankan dengan sasaran untuk meningkatkan standar hidup, menjamin lapangan kerja dan meningkatkan peningkatan dan pemenuhan kebutuhan, pemanfaatan sumber-sumber daya dunia sepenuhnya serta memperluas produksi serta pertukaran barang.² Walaupun telah adanya GATT, kini masih terdapat suatu masalah besar yang mengancam kelancaran dan ketertiban perdagngan internasional yang tidak hanya efektif dan efesien, tetapi juga adil yakni karena masih terjadi ketidakpatuhan negara terhadap peraturan GATT. Salah satu alas an yang menimbulkan ketidakpatuhan ini adalah kurang berfungsinya mekanisme penyelesaian sengketa. Pasca Uruguay Round tahun 1995 terdapat perubahan signifikan GATT menjadi *World Trade Organization* (WTO) . WTO dianggap sebagai lembaga internasional yang cukup mapan yang mempunyai aturan yang mengikat dan tidak lagi berbasis pada *power* dan *interest*. Salah satu implikasi konkrit dari perubahan tersebut adalah diadopsinya *Dispute Settlement Mechanism*. Mekanisme penyelesaian sengketa ini tidak lagi mengandalkan proses negosiasi akan tetapi lebih kepada pembentukan panel dalam menegakkan aturan. Hal ini tentunya mendapat sambutan positif terutama dari negara berkembang. Mekanisme penyelesaian sengketa ini akan membawa keuntungan bagi negara berkembang yang mayoritas tidak memiliki *bargaining* dan *power* yang kuat jika disandingkan dengan negara-negara maju dalam penyelesaian sengketa perdagangan internasional.³

DSB (*Dispute Settlement Body*) WTO mempunyai kewenangan untuk menyelesaikan sengketa dagang melalui proses litigasi antar negara anggota yang bersengketa. Terdapat empat fase prosedur penyelesaian sengketa WTO, yaitu konsultasi, prosedur panel, prosedur appellate, serta implementasi. Adapun yang menjadi masalah kemudian adalah dalam tahap implementasi keputusan. Keputusan DSB akan sulit untuk diimplementasikan apabila negara

² *Ibid*, Hal 2

³ H.S. Kartadjoemena, 2002, *GATT dan WTO*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 13



penuntut adalah negara berkembang sementara negara pelanggar adalah negara maju. Untuk itu kemudian DSB WTO menyusun mekanisme retaliasi sebagai instrumen penekan negara pelanggar untuk menaati dan mengimplementasikan hasil keputusan DSB.

B. Rumusan Masalah

Bagaimana upaya retaliasi dalam penyelesaian sengketa perdagangan internasional melalui WTO?

C. Pembahasan

C.1. Tinjauan Umum tentang Penyelesaian Sengketa di WTO

Prosedur penyelesaian sengketa dagang dalam WTO diatur dalam artikel XXII dan XXIII GATT 1994 dan *Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes* (DSU). (Article XXII dan XXIII GATT 1994 dan Artikel 4 DCU).

Prosedur penyelesaian sengketa :⁴

1. Konsultasi dan Mediasi

Meskipun banyak Prosedur WTO yang mirip dengan proses pengadilan, negara-negara anggota yang bersengketa tetap diharapkan untuk melakukan perundingan dan menyelesaikan masalah mereka sendiri sebelum terbentuknya panel. Oleh karena itu, tahap pertama yang dilakukan adalah konsultasi antar pemerintah yang terlibat dalam suatu kasus. Bahkan sekiranya kasus tersebut melangkah ke kasus berikutnya, konsultasi dan mediasi tetap dimungkinkan.

2. DSB dan Panel

Penyelesaian sengketa menjadi tanggung Jawab Badan Penyelesaian sengketa (Dispute Settlement Body/DSB) yang merupakan penjelmaan dari Dewan Umum (General Council/GC). DSB adalah satu-satunya badan yang memiliki otoritas membentuk Panel yang terdiri dari para ahli yang bertugas menelaah kasus. DSB dapat juga menerima atau menolak keputusan Panel atau keputusan pada tingkat banding. DSB tersebut memonitor pelaksanaan putusan-putusan dan

⁴ *Ibid*, Hal 78

rekomendasi serta memiliki kekuasaan/wewenang untuk mengesahkan retaliasi jika suatu negara tidak mematuhi suatu putusan.

Tergugat dalam tempo 10 hari (kecuali disepakati lain) harus menyampaikan jawaban atas permintaan tersebut. Jika dalam 10 hari tidak ada jawaban atau tidak melakukan konsultasi dalam jangka waktu 30 hari, pihak penggugat dapat meminta DSB untuk dibentuk panel (Artikel 4.3 DSU). Disamping prosedur resmi, Dirjen WTO/GATT berdasarkan kapasitas sebagai pejabat tinggi WTO dapat menawarkan perdamaian kepada kedua belah pihak yang bersengketa.

Panel dibentuk oleh DSB atas dasar permintaan salah satu pihak yang bersengketa dan biasanya oleh pihak penggugat. Tim panel berfungsi membantu DSB untuk menganalisa, menilai dan membuat penafsiran terhadap persetujuan GATT-WTO dan membuat rekomendasi dalam waktu 6 bulan dan dalam waktu 60 hari DSB akan melakukan pengesahan laporan tersebut.

3. Banding

Tiap pihak yang bersengketa dapat mengajukan banding atas putusan panel. Kadang-kadang kedua belah pihak sama-sama mengajukan banding. Banding harus didasarkan pada suatu peraturan tertentu seperti interpretasi legal atas suatu ketentuan/pasal dalam suatu persetujuan WTO. Banding dilakukan untuk meneliti argumentasi yang dikemukakan oleh Panel sebelumnya. Tiap upaya banding diteliti oleh tiga dari tujuh anggota tetap Badan Banding (*Appellate Body/AB*) yang ditetapkan oleh DSB dan berasal dari anggota WTO yang mewakili kalangan luas. Anggota AB memiliki masa kerja 4 (empat) tahun. Mereka harus berasal dari individu-individu yang memiliki reputasi dalam bidang hukum dan perdagangan internasional, dan lepas dari kepentingan negara manapun Keputusan pada tingkat banding dapat menunda, mengubah ataupun memutarbalikan temuan-temuan dan putusan hukum dari panel. Biasanya banding membutuhkan waktu tidak lebih dari 60 hari, dan batas maksimumnya 90 hari. DSB harus menerima ataupun menolak laporan banding tersebut dalam jangka waktu tidak lebih dari 30 hari dimana penolakan hanya dimungkinkan melalui konsensus yang berarti tidak ada keputusan jika terdapat keberatan dari suatu Negara.

4. Penyelesaian sengketa setelah rekomendasi atau keputusan DSB

Apabila panel dan banding menyimpulkan bahwa tindakan yang diambil oleh pihak tergugat bertentangan dengan persetujuan (GATT-WTO), maka rekomendasi panel dan banding akan meminta agar negara yang kalah segera menyesuaikan (*adjustment*) kebijakan perdagangannya dengan ketentuan-ketentuan WTO.

Laporan panel dan badan banding baru mempunyai kekuatan hukum yang tetap (*legally binding*) setelah disahkan dalam sidang DSB. Tujuan dari sistem penyelesaian sengketa WTO adalah agar semua anggota WTO mematuhi komitmen yang telah ditandatangani dan diratifikasinya. Dalam DSU-WTO diatur bahwa apabila rekomendasi dan keputusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*legally binding*) tidak dilaksanakan sesuai dengan jangka waktu yang telah ditetapkan maka negara tergugat (negara yang kalah) akan diminta untuk memberikan kompensasi (ganti rugi) atau dikenai “retaliasi”. Biasanya kompensasi/retaliasi diterapkan dalam bentuk konsesi atau akses pasar. Walaupun suatu kasus sudah diputuskan, masih banyak hal yang harus dilakukan sebelum sanksi perdagangan diterapkan. Dalam tahap ini yang penting adalah tergugat harus menyelaraskan kebijakannya dengan rekomendasi atau keputusan DSB. Segera setelah DSB mensahkan laporan panel atau banding, negara yang kalah harus membuat laporan tentang pelaksanaan keputusan DSB tersebut dan bila diperlukan dengan bantuan juri (*arbitrator*) sebagai pengawas. Di dalam DSU juga diatur mengenai *cross retaliation* apabila pihak yang kalah tidak melaksanakan keputusan DSB yang telah mensahkan keputusan *appellate body*.

Persetujuan DSU juga tidak menutup kemungkinan suatu Negara yang kalah dalam kasus tertentu untuk menghalang-halangi putusan. Di bawah ketentuan GATT, suatu putusan disahkan ber-dasarkan konsensus, yang berarti tidak ada keputusan jika terdapat keberatan dari suatu negara. Di bawah ketentuan WTO, putusan secara otomatis disahkan kecuali ada konsensus untuk menolak hasil putusan, dengan mekanisme ini maka negara yang ingin menolak suatu hasil putusan harus melobi seluruh anggota WTO lainnya untuk mem- batalkan



keputusan panel ter masuk anggota WTO yang menjadi lawan dalam kasus tersebut. Jadi Penyelesaian sengketa WTO mengandung prinsip - prinsip: adil, cepat, efektif dan saling menguntungkan.

C.2 Tinjauan Umum Tentang Retaliasi

Retaliasi atau tindakan pembalasan di bidang perdagangan antar Negara dalam kerangka WTO dilakukan oleh suatu Negara sebagai akibat dari tidak tercapainya suatu kesepakatan dalam proses penyelesaian sengketa. Pengertian yang terdapat dalam Ketentuan WTO, retaliasi dilakukan sebagai upaya terakhir ketika dalam suatu penyelesaian sengketa, upaya pemenuhan konsesi tidak dapat tercapai dalam jangka waktu yang telah ditentukan.

Dalam praktek di WTO, instrument retaliasi sungguh jarang dilakukan oleh Negara anggota. Hal ini dikarenakan banyak hal yang melatarbelakangi tidak dilakukannya retaliasi di antara anggota WTO. Salah satu alasan yang mungkin dapat diterima adalah tingginya nuansa politis dalam penerapan retaliasi suatu

Negara anggota kepada negara anggota lainnya. Sebelum WTO terbentuk pada tahun 1995, di dalam kerangka GATT telah dikenal pula instrument retaliasi berarti adalah suatu tindakan yang dilakukan oleh suatu Negara dimana ekspor dari negara tersebut terkena imbas kenaikan tarif masuk dan hambatan perdagangan lainnya yang dilakukan oleh pemerintah negara lain. GATT mengizinkan negara yang merasa dirugikan untuk melakukan tindakan pembalasan secara terbatas kepada negara lain yang menjadi penyebab kerugian perdagangan.

Dalam praktek di WTO, instrument retaliasi sungguh jarang dilakukan oleh Negara anggota. Hal ini dikarenakan banyak hal yang melatarbelakangi tidak dilakukannya retaliasi di antara anggota WTO. Salah satu alasan yang mungkin dapat diterima adalah tingginya nuansa politis dalam penerapan retaliasi suat

Negara anggota kepada negara anggota lainnya. Sebelum WTO terbentuk pada tahun 1995, di dalam kerangka GATT telah dikenal pula instrument retaliasi berarti adalah suatu tindakan yang dilakukan oleh suatu Negara dimana ekspor dari negara tersebut terkena imbas kenaikan tarif masuk dan hambatan perdagangan lainnya yang dilakukan oleh pemerintah negara lain. GATT



mengizinkan negara yang merasa dirugikan untuk melakukan tindakan pembalasan secara terbatas kepada negara lain yang menjadi penyebab kerugian perdagangan, namun hal ini dilakukan setelah konsultasi dengan negara-negara anggota lainnya, atau negara-negara yang mengalami nasib yang sama akibat tindakan dari suatu negara tersebut.⁵

Mekanisme retaliasi WTO ini menerapkan instrumen sanksi dengan memberikan hak bagi negara penuntut untuk melanggar konsesinya pada negara pelanggar dalam perjanjian WTO. Retaliasi termasuk dalam fase keempat dalam penyelesaian sengketa ini, yaitu fase implementasi. Ketika suatu sengketa telah diputuskan oleh Panel dan *Appellate Body* WTO, maka negara pelanggar diperintahkan untuk memperbaiki atau mengubah pelanggarannya terhadap prinsip WTO. Negara penuntut berhak untuk meminta dibentuknya *compliance panel* untuk menilai apakah negara pelanggar telah memenuhi keputusan Panel dan *Appellate Body*. Jika *Compliance Panel* memutuskan bahwa negara pelanggar belum mengubah praktik dagangnya sesuai keputusan, maka negara penuntut berhak untuk meminta hak retaliasi pada Panel Arbitrasi.⁶

Berdasarkan Pasal 22 ayat 3 dari *Dispute Settlement Understanding* (DSU) yang mendeskripsikan retaliasi, secara sederhana retaliasi dapat dibagi menjadi 3 jenis, yaitu:

1. *Parallel Retaliation*: negara penuntut harus melakukan retaliasi pada negara pelanggar dalam sektor perdagangan yang sama di mana pelanggaran terjadi.
2. *Cross-sector Retaliation*: Negara penuntut dapat melakukan retaliasi pada negara pelanggar dalam sektor berbeda di bawah perjanjian yang sama, jika retaliasi dalam sektor yang sama terbukti tidak efektif.

⁵ *Ibid*, Hal 56

⁶ H.S. Kartadjoemena, 2007, *Substansi Perjanjian GATT/WTO dan Mekanisme Penyelesaian Sengketa*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, Hal 24

3. *Cross-Agreement Retaliation*: Jika situasi dianggap cukup serius dan retaliasi beda sektor dianggap tidak efektif, maka negara penuntut dapat melakukan retaliasi pada negara pelanggar dalam perjanjian perdagangan yang berbeda.⁷

Akan tetapi pada kenyataannya sanksi atau retaliasi ini juga kemudian jarang digunakan oleh negara berkembang karena implementasinya terkadang justru memberatkan negara berkembang. Untuk ini dalam beberapa kasus retaliasi silang lebih banyak digunakan sebagai solusi yang memungkinkan dilakukannya retaliasi pada perjanjian perdagangan yang berbeda. Misalnya negara pelanggar yang tidak menaati aturan dalam GATT dapat diberikan sanksi oleh negara penuntut melalui perjanjian dalam TRIPS. Hal ini dikarenakan negara berkembang tidak memiliki kekuatan dalam GATT dan TRIPS dianggap sebagai aspek perdagangan yang sangat penting bagi negara maju yang memiliki banyak lisensi dan hak paten. Terkait dengan hal itu, banyak pihak yang menilai retaliasi silang ini merupakan instrumen yang berpotensi untuk digunakan oleh negara berkembang dalam menyelesaikan sengketa dagang di WTO. Otorisasi retaliasi silang ini sendiri baru dapat diberikan kepada negara penuntut apabila mereka telah terbukti tidak mampu melakukan realisasi paralel atau *cross-sector*.

Sengketa dagang yang pertama kali menerapkan model retaliasi silang adalah sengketa antara Uni Eropa dan Ekuador. Pada dasarnya sengketa impor pisang merupakan sengketa dagang yang berlangsung hampir 20 tahun dan melibatkan banyak negara Amerika Latin (Ekuador, Panama, Guatemala, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Venezuela, dll.), negara-negara Uni Eropa, serta Amerika Serikat. Sengketa ini dimulai pada tahun 1993 dengan dibentuknya COMB (*Common Organisation of the Market for Bananas*) yang dianggap melanggar prinsip MFN WTO dengan memberikan kuota tarif preferensial pada negara-negara ACP (Afrika, Karibia, dan Pasifik) yang merupakan negara koloni Prancis dan Inggris. Sebelum terbentuknya WTO tahun 1995, beberapa negara Amerika Latin telah mengajukan tuntutan pada UE (yang dulu dikenal sebagai *European Community*) melalui GATT. Hasil sengketa yang

⁷ *Ibid*



tidak memuaskan membuat negara Amerika Latin lain kembali menuntut UE melalui WTO setelah tahun 1995, termasuk Ekuador.

Setelah dimenangkan oleh *Appelate Body* WTO, Ekuador merupakan satu-satunya negara Amerika Latin yang mendapatkan otorisasi retaliasi silang dari WTO sejumlah US\$ 201,6 juta per tahunnya. Walaupun Ekuador tidak mengimplementasikan hak retaliasi silangnya, UE mengubah rezim impor pisanginya dengan menghilangkan kuota pada negara ACP secara gradual. Sepanjang tahun 2002-2006 merupakan transisi perubahan rezim dan hingga tahun 2012 penetapan kouta bagi negara ACP telah dihilangkan. Perubahan dalam rezim pisang Uni Eropa tentunya menguntungkan bagi sejumlah negara eksportif pisang, termasuk Amerika Serikat dan Ekuador. Dalam hal ini kemudian dapat dianalisis beberapa hal yang menjadi faktor pendorong UE mengubah rezim pisanginya. Adanya Amerika Serikat yang juga mendapatkan otorisasi retaliasi silang akan memberikan tekanan bagi Uni Eropa. Amerika Serikat berupaya untuk melindungi perusahaan asal AS yang menjadi eksportir pisang ke Uni Eropa. Sebagai negara maju AS tentunya menjadi ancaman yang besar bagi Uni Eropa dimana AS menjadi pasar negara-negara Uni Eropa terhadap sejumlah komoditas.

Dalam hal ini ancaman retaliasi yang diberikan AS tentunya akan lebih berdampak bagi Uni Eropa. Selain itu perlu dilihat pula Uni Eropa sebagai unit supra nasional yang melingkupi kepentingan negara-negara anggotanya yang tidak dapat menghindarkan benturan kepentingan. Terkait rezim pisang ini sendiri terdapat perpecahan dalam Uni Eropa dimana Inggris dan Prancis tetap mendukung rezim pisang sementara Jerman dan Belanda berada di pihak Ekuador untuk mereformasi rezim pisang Uni Eropa.



D. Kesimpulan

Upaya penerapan retaliasi dalam penyelesaian sengketa perdagangan internasional sangat rentan terhadap issue politik. Sehingga akan sulit untuk di terapkan dalam prakteknya, apa bila Negara yang menggugat adalah Negara yang sedang berkembang dengan Negara yang digugat adalah Negara maju maka retaliasi sangat susah untuk di terapkan karena tidak dapat dipungkiri ketergantungan Negara berkembang yang masih sangat tinggi terhadap Negara maju.



DAFTAR PUSTAKA

- Faisal Salam, *Penyelesaian Sengketa Bisnis Secara Nasional dan Internasional*, Mandar Maju, Bandung, 2007
- Hata, *Perdagangan Internasional Dalam Aspek Sistem GATT dan WTO*, Refika Adita, Bandung, 2006
- Huala Adolf, *Penyelesaian Sengketa Dagang Dalam WTO*, Mandar Maju, Bandung, 2005
- H.S Kartadjoemena, *Substansi Perjanjian GATT/WTO dan Mekanisme Penyelesaian Sengketa*, UI Press, Jakarta, 2000
- H.S Kartadjoemena, *GATT dan WTO*, UI Press, Jakarta, 2002