

1-31-2008

## Peninjauan Ulang Ketentuan Retaliasi sebagai Reformasi Aturan Penyelesaian Sengketa WTO

Tri Hernowo

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/ijil>



Part of the [International Law Commons](#)

---

### Recommended Citation

Hernowo, Tri (2008) "Peninjauan Ulang Ketentuan Retaliasi sebagai Reformasi Aturan Penyelesaian Sengketa WTO," *Indonesian Journal of International Law*. Vol. 5: No. 2, Article 5.

DOI: 10.17304/ijil.vol5.2.170

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/ijil/vol5/iss2/5>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Law at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Indonesian Journal of International Law by an authorized editor of UI Scholars Hub.

## Peninjauan Ulang Ketentuan Retaliasi sebagai Reformasi Aturan Penyelesaian Sengketa WTO

Tri Harnowo\*

*Remedies system in form of suspension of concession or retaliation under current WTO rules encounters some drawbacks for developing and least developed countries. Theoretical and empirical analysis suggests that retaliation only works if it is threatened by big countries. Small countries barely exercise its retaliation right as the cost exceeds the benefit. Thus, the reformation of DSU rules is crucial, especially to amend Article 22 of Dispute Settlement Understanding.*

### I. Pendahuluan

Tujuan dari pemulihan hak (*remedy*) secara umum adalah untuk memberikan keadilan kepada pihak yang dirugikan dan untuk mempercepat proses kepatuhan. Seperti diketahui terdapat tiga jenis *remedy* bagi pelanggaran aturan World Trade Organization (WTO), yaitu: (a) pengugat menarik atau mengubah tindakan yang tidak sesuai dengan WTO, (b) kompensasi, dan (c) penundaan konsesi (*suspension of concession*) atau kewajiban lain, yang biasa disebut dengan retaliasi.

Namun demikian, beberapa pihak mengkritik beberapa kelemahan dari sistem *remedy* yang ada dalam *Dispute Settlement Understanding* ("DSU"). Negara seperti Cina misalnya mengusulkan untuk merubah sistem pemulihan hak yang ada dalam

---

\* Penulis dilahirkan di Jakarta pada 9 November 1971 dan telah menempuh pendidikan S1 bidang Hukum di Fakultas Hukum Universitas Airlangga, serta telah menempuh pendidikan pada jenjang master sebanyak dua kali, yaitu bidang Manajemen Keuangan dan Perbankan di Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, dan bidang Hukum Ekonomi di Utrecht University, Belanda. Sejak Februari 2000 hingga sekarang, Penulis berprofesi sebagai Peneliti dan Pengacara Senior. Selain itu, Penulis juga aktif dalam mengikuti kegiatan seminar dan pelatihan.

DSU<sup>1</sup>. Dikatakannya bahwa ketidakseimbangan kekuatan ekonomi dan arus perdagangan internasional membuat mekanisme retaliasi tidak dapat dilaksanakan dan menimbulkan ketidakadilan bagi negara berkembang dan kurang maju. Kredibilitas negara berkembang dan kurang maju berada dalam posisi yang memalukan karena tidak dapat menegakkan retaliasi ketika negara maju yang melakukan pelanggaran menolak untuk mematuhi rekomendasi dari Panel atau laporan Badan Banding WTO. Cina mendukung adanya usulan yang memberikan hak kepada anggota negara berkembang dan kurang maju untuk memaksa negara maju (sebagai negara pelanggar) untuk memberikan kompensasi tunai dalam hal negara maju tersebut tidak mematuhi putusan organ yang berwenang dalam WTO.

Tulisan ini berusaha untuk melakukan kajian lebih mendalam apa yang menjadi kelemahan atau permasalahan sistem *remedy* pada penyelesaian sengketa WTO serta berusaha mencari solusi terhadap permasalahan yang ditimbulkan. Struktur artikel ini terdiri dari Bagian Pertama yang menguraikan isu dan sistematika dari tulisan. Bagian Kedua memaparkan secara singkat sistem hukum penyelesaian sengketa WTO. Bagian Ketiga merupakan analisis kritis terhadap sistem retaliasi. Bagian Keempat menawarkan solusi perubahan terhadap sistem yang ada. Bagian Kelima merupakan kesimpulan dan saran perubahan pasal dalam DSU.

## **II. Sistem Penyelesaian Sengketa WTO**

Penyelesaian sengketa WTO diatur dalam *Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes* (selanjutnya disebut dengan *Dispute Settlement Understanding* atau "DSU"), yang merupakan interpretasi dan elaborasi lebih lanjut dari Pasal XXII dan XXIII GATT 1947, dilaksanakan oleh badan yang dinamakan *Dispute Settlement Body* (DSB) yang merupakan rapat *General Council* WTO. Semua negara anggota WTO merupakan anggota DSB dan dapat berpartisipasi di dalamnya. DSB mempunyai kewenangan untuk membentuk Panel, mengadopsi

---

<sup>1</sup> Lihat TN/DS/W/29, 22 January 2003 *Improving the Special and Differential Provisions in the Dispute Settlement Understanding*.

Panel dan Laporan Badan Banding (*Appellate Body Report*), melaksanakan pengawasan implementasi atas rekomendasi dan keputusan (*ruling*) yang dibuatnya, serta mengotorisasi penundaan konsensi (*suspension of concessions*).

Anggota WTO wajib menyerahkan seluruh sengketa yang diatur dalam perjanjian-perjanjian WTO kepada sistem penyelesaian sengketa WTO dan dilarang untuk mengambil tindakan secara sepihak (*unilateral*). Filosofi dari penyelesaian sengketa WTO diatur dalam Pasal 3 DSU yang secara garis besar mempunyai tujuan:

- a. Mengklarifikasi ketentuan-ketentuan yang ada dalam perjanjian-perjanjian WTO dengan menggunakan interpretasi menurut hukum kebiasaan internasional publik. Penyelesaian sengketa secara segera merupakan esensi untuk pendayagunaan WTO dan menjaga keseimbangan yang adil antara hak dan kewajiban negara anggota WTO;
- b. Bahwa hasil proses penyelesaian sengketa tidak boleh menambah atau mengurangi hak-hak dan kewajiban-kewajiban negara anggota yang telah diatur dalam perjanjian-perjanjian WTO;
- c. Menjamin solusi yang positif dan yang dapat diterima oleh pihak-pihak serta konsisten dengan perjanjian-perjanjian WTO;
- d. Memastikan penarikan tindakan negara pelanggar yang tidak sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam perjanjian-perjanjian yang tercakup (*covered agreements*)<sup>2</sup>. Tindakan retaliasi hanya digunakan untuk upaya terakhir (*last resort*).

Putusan yang diambil oleh DSB harus dilakukan secara konsensus, dimana mekanisme yang digunakan adalah *reverse consensus* atau *negative consensus*, dalam arti bahwa DSB harus

---

<sup>2</sup> Yang termasuk dalam *Covered Agreements* adalah:

- a. *Multilateral Trade Agreements: Multilateral Agreement on Trade in Goods, General Agreement on Trade in Services, Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights, Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Dispute*
- b. *Plurilateral Trade Agreements: Agreement on Trade in Civil Aircraft, Agreement on Government Procurement, International Dairy Agreement, International Bovine Meat Agreement*

dianggap mengambil suatu putusan jika tidak ada konsensus untuk tidak mengambil putusan yang bersangkutan. Atau dengan kata lain pembentukan Panel dan pengadopsian Laporan Panel dapat secara otomatis berjalan, kecuali ada penolakan dari seluruh negara anggota. Aturan konsensus negatif ini merupakan perubahan fundamental dalam sistem penyelesaian sengketa GATT (sebagai pendahulu WTO) yang menggunakan konsensus positif untuk pengadopsian suatu laporan panel. Konsensus negatif digunakan untuk mencegah terhambatnya proses penyelesaian sengketa dikarenakan adanya satu negara anggota yang menolak pembentukan panel atau pengadopsian laporan. Sekarang sepanjang satu anggota menginginkan untuk mengadopsi laporan, laporan tersebut otomatis akan diadopsi. Pihak kalah yang tidak puas memiliki hak untuk banding, hak mana tidak terdapat dalam sistem GATT.

Pada dasarnya terdapat empat fase dalam proses penyelesaian sengketa di WTO, yaitu konsultasi, proses panel, proses banding (*appellate*), dan pengawasan implementasi (*surveillance of implementation*).

#### *1. Konsultasi (Consultations)*

Langkah pertama dalam prosedur sistem penyelesaian sengketa WTO adalah melakukan konsultasi atas permintaan negara anggota WTO terhadap anggota WTO lainnya yang dituduh melanggar aturan WTO, atau berakibat meniadakan atau menghambat keuntungan negaranya. Negara pelanggar harus merespons permintaan tersebut dalam jangka waktu 10 hari, dan harus sudah mulai melaksanakan dalam waktu 30 hari sejak permohonan konsultasi, serta harus diselesaikan dalam jangka waktu 60 hari sejak permohonan konsultasi diajukan<sup>3</sup>. Tujuan dari konsultasi adalah: (a) agar para pihak yang bersengketa memahami situasi faktual dan dasar-dasar hukum yang melandasinya secara lebih mendalam; (b) mengupayakan untuk tidak meneruskan sengketa pada tahap selanjutnya. Berdasarkan Pasal 5 DSU pada tahap ini

---

<sup>3</sup> Pasal 4.3, 4.7 DSU.

maupun pada tahap-tahap berikutnya dimungkinkan untuk menggunakan jasa-jasa baik (*good offices*) dari Direktur Jenderal WTO atau konsiliasi dan mediasi. Dalam situasi tertentu, anggota-anggota WTO lain yang memiliki kepentingan perdagangan yang substansial dapat memohon kepada DSB untuk bergabung dalam konsultasi sebagai pihak ketiga<sup>4</sup>. Jika konsultasi gagal, negara penggugat dapat meminta DSB untuk membentuk sebuah Panel.

## *2. Proses Panel*

Berdasarkan permohonan pihak penggugat, Panel harus dibentuk selambat-lambatnya pada sidang DSB berikutnya sepanjang tidak terdapat konsensus dalam DSB yang menyatakan sebaliknya<sup>5</sup>. Jika anggota yang meminta dibentuknya Panel tidak meminta suatu penundaan, panel akan dibentuk dalam jangka waktu kira-kira 90 hari sejak permulaan permohonan untuk melakukan konsultasi.

Setelah panel dibentuk oleh DSB, kemudian dipilih tiga orang panelis dari beberapa nama yang diusulkan oleh Sekretariat WTO. Jika tidak ditemui kesepakatan dalam pemilihan anggota panelis, dalam jangka waktu 20 hari sejak pembentukan panel, masing-masing pihak dapat meminta Direktur Jenderal WTO untuk menunjuk panelis yang harus dilakukan dalam waktu 10 hari sejak permohonan tersebut<sup>6</sup>. Mayoritas dari panelis biasanya merupakan pejabat pemerintah atau mantan pejabat pemerintah suatu negara.

Kerangka acuan (*term of reference*) baku bagi Panel tersedia dalam DSU, namun jika negara penggugat tidak setuju, (yang mana hal ini jarang terjadi) kerangka acuan dibuat oleh negara penggugat yang diajukan bersama permohonan pembentukan Panel<sup>7</sup>. Permohonan dibuat dalam bentuk tertulis dengan menspesifikasi

---

<sup>4</sup> Pasal 4.11 DSU.

<sup>5</sup> Pasal 6.1 DSU.

<sup>6</sup> Pasal 8.7 DSU.

<sup>7</sup> Pasal 7.1, 6.2 DSU.

tindakan-tindakan yang dipermasalahkan dan menyediakan ringkasan singkat dasar hukum gugatan<sup>8</sup>. Panel harus membuat suatu penilaian objektif terhadap pokok permasalahan yang diajukan, termasuk penilaian objektif atas fakta-fakta serta penerapan dan kesesuaiannya dengan perjanjian-perjanjian WTO yang relevan<sup>9</sup>.

Panel biasanya bertemu dengan para pihak segera setelah mereka dipilih untuk penentuan prosedur kerja dan jadwal. Biasanya jadwal pertemuan dilakukan dua kali antara Panel dan para pihak untuk mendiskusikan substansi isu-isu. Setiap pertemuan didahului oleh pengajuan petisi tertulis (*written submission*). Dalam pertemuan pertama, penggugat mengajukannya terlebih dulu dan pihak tergugat biasanya mengajukan dalam dua atau tiga minggu kemudian. Bantahan dan jawaban diajukan setelah pertemuan pertama yang biasanya dilakukan secara simultan. Setelah menyelesaikan pengumpulan fakta dan fase argumentasi, Panel menerbitkan suatu rancangan laporan yang menyimpulkan argumentasi para pihak bersengketa, rancangan mana kemudian dapat dikomentari oleh para pihak<sup>10</sup>. Setelah menerima komentar-komentar, Panel mengeluarkan laporan sementara (*interim report*) yang merupakan revisi dari rancangan, beserta temuan (*findings*) dan rekomendasi Panel dimana para pihak dapat memberikan komentar terhadap laporan sementara tersebut<sup>11</sup>. Panel harus meresponsnya yang dituangkan dalam laporan akhir (*final report*)<sup>12</sup>. Sampai dengan saat ini hasil laporan akhir selalu sama dengan

---

<sup>8</sup> Pasal 6.2 DSU.

<sup>9</sup> Pasal 11 DSU.

<sup>10</sup> Pasal 15.1 DSU.

<sup>11</sup> Pasal 15.2 DSU

<sup>12</sup> Pasal 15.3 DSU.

laporan sementara, kecuali beberapa perubahan dalam tata bahasa penulisan<sup>13</sup>.

Rekomendasi Panel biasanya menyatakan tindakan yang bertentangan dengan aturan-aturan WTO tersebut agar disesuaikan. Panel dapat memberikan saran bagaimana mengimplementasi rekomendasi tersebut (namun hal ini biasanya jarang dilakukan<sup>14</sup>). Laporan akhir harus diterbitkan kepada para pihak dalam jangka waktu enam bulan setelah penyusunan panel dan paling lambat laporan tersebut harus diedarkan kepada semua anggota WTO dalam jangka waktu sembilan bulan setelah pembentukan Panel<sup>15</sup>. Dalam praktik laporan tersebut diedarkan kepada seluruh anggota rata-rata memakan waktu 12 bulan<sup>16</sup>. Setelah segera diedarkan kepada semua anggota WTO (catatan; anggota diberikan waktu selama 20 hari untuk mempelajari), laporan akhir diserahkan ke DSB untuk diadopsi secara formal dalam jangka waktu waktu 60 hari sejak diedarkan, kecuali terdapat konsensus untuk tidak mengadopsinya atau terdapat banding<sup>17</sup>.

### *3. Proses banding (appellate)*

Banding merupakan fitur baru dalam sistem penyelesaian sengketa WTO. Badan Banding (*Appellate Body*) terdiri dari tujuh orang yang dibentuk DSB untuk jangka waktu empat tahun dimana untuk setiap kasusnya terdiri dari 3 anggota<sup>18</sup>. Ketiga anggota tersebut dimungkinkan untuk bertukar pikiran dengan keempat anggota

---

<sup>13</sup> William J. Davey, *The WTO Dispute Settlement System: How Have Developing Countries Fared?* Illinois Public Law and Legal Theory Research Papers series, 2005, h.5.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> Pasal 12.8, 12.9 DSU.

<sup>16</sup> William J. Davey, *Op Cit*, h.6.

<sup>17</sup> Pasal 15.2, 16.1, 16.4 DSU.

<sup>18</sup> Pasal 17.1, 17.2 DSU.



lainnya sebelum finalisasi laporan. Anggota divisi untuk suatu kasus dipilih dengan prosedur rahasia yang dilakukan secara acak, dengan memberikan kesempatan bagi semua anggota tanpa memandang negara asalnya. Badan Banding diwajibkan untuk menerbitkan laporannya dalam jangka waktu 60 hari (atau paling lama 90 hari) terhitung sejak tanggal pengajuan banding dimana laporan tersebut akan diadopsi secara otomatis oleh DSB dalam jangka waktu 30 hari sejak diedarkan kepada semua anggota sepanjang tidak ada konsensus untuk tidak mengadopsinya<sup>19</sup>.

Pemeriksaan Badan Banding hanya terbatas pada dasar hukum dan isu interpretasi hukum dimana ia memiliki kewenangan untuk membatalkan, memodifikasi, atau menegaskan putusan Panel<sup>20</sup>. Perlu diperhatikan di sini tidak dimungkinkan bagi Badan Banding menggunakan skema menyerahkan kembali kepada Panel untuk memperbaiki putusan apabila Badan Banding tidak setuju dengan putusan Panel. Konsekuensinya Badan Banding sebisa mungkin melakukan analisis sekaligus menyelesaikan isu-isu tertentu terhadap pertimbangan-pertimbangan Panel apabila Badan Banding hendak memodifikasi putusan Panel. Hal ini bertujuan untuk menghindari salah satu pihak untuk memulai kembali seluruh proses sebagai akibat adanya modifikasi tersebut.

#### *4. Pengawasan Implementasi*

Tahap akhir dari proses penyelesaian sengketa WTO adalah tahap pengawasan. Tahap pengawasan ditujukan untuk memastikan bahwa rekomendasi DSB (keputusan Panel yang telah diadopsi atau laporan Badan Banding) diimplementasi. Jika Panel menemukan bahwa suatu perjanjian telah dilanggar, ia biasanya akan merekomendasikan agar pihak yang melanggar untuk menyesuaikan tindakan tersebut agar sesuai dengan kewajiban-kewajiban yang diatur dalam WTO. Walaupun Panel dapat menyarankan cara-cara pengimplementasian, merupakan hak

---

<sup>19</sup> Pasal 17.5, 17.14 DSU.

<sup>20</sup> Pasal 17.6, 17.13 DSU

sepenuhnya anggota untuk menentukan bagaimana menjalankan implementasi rekomendasi DSB.

Dalam fungsi pengawasan, negara pelanggar diwajibkan menyatakan niatnya untuk melaksanakan rekomendasi DSB dalam jangka waktu 30 hari sejak pengadopsian oleh DSB dan jika jangka waktu ini dianggap tidak memungkinkan, negara tersebut diperbolehkan untuk meminta jangka waktu pelaksanaan yang wajar (*reasonable period of time*), dengan pedoman tidak melebihi 15 bulan<sup>21</sup>. Dalam enam kasus pertama, jangka waktu yang wajar ditempuh tepat 15 bulan, baik yang diputus arbitrase maupun berdasarkan perjanjian, dimana untuk kasus-kasus subsidi non-ekspor, secara umum jangka waktu rata-rata adalah sembilan bulan<sup>22</sup>. Enam bulan sejak penentuan jangka waktu, negara pelanggar diwajibkan untuk memberikan laporan berkala pada setiap pertemuan DSB guna melaporkan perkembangan pelaksanaan kewajiban tersebut.

Berdasarkan Pasal 22.2 DSU, jika negara pelanggar atau tergugat tidak melaksanakan rekomendasi dan keputusan yang diadopsi oleh DSB dalam jangka waktu wajar, atas permintaan dari negara penggugat, tergugat akan bernegosiasi untuk menyepakati kompensasi. Jika tidak tercapai kesepakatan dalam penentuan kompensasi, negara penggugat dapat meminta otorisasi dari DSB untuk melaksanakan retaliasi dalam bentuk penundaan konsesi (*suspension of concessions*) atau kewajiban lainnya sepanjang diatur dalam perjanjian-perjanjian tercakup (*covered agreements*). Otorisasi DSB berlaku secara otomatis sepanjang tidak ada konsensus untuk tidak memberlakukannya atau tidak terdapat permintaan arbitrase oleh negara pelanggar yang keberatan atas besarnya tingkat penundaan konsesi tersebut.

Jika negara tergugat keberatan atas tingkat atau jumlah penundaan konsesi, ia dapat membawa masalah ini kepada arbitrase untuk diputus dalam jangka waktu 60 hari setelah berakhirnya

---

<sup>21</sup> Pasal 21.3, 21.4 DSU.

<sup>22</sup> William J. Davey, *Op Cit.*, h.7.

jangka waktu wajar<sup>23</sup>. Tugas dari arbiter adalah memeriksa apakah tingkat penundaan konsesi (retaliasi) tersebut setara dengan kerugian yang ditimbulkan. Putusan arbitrase bersifat final. DSB akan menerima putusan dan segera mengotorisasi untuk melakukan penundaan konsesi atau retaliasi sepanjang tidak ada konsensus untuk tidak menerimanya<sup>24</sup>. Penundaan konsesi dimaksudkan sebagai upaya terakhir (*last resort*) dengan tujuan agar negara pelanggar memperbaiki tindakannya agar sesuai dengan kewajibannya sebagai anggota WTO. Penerapan retaliasi biasanya dalam bentuk peningkatan drastis pengenaan bea masuk (tarif) pada produk-produk tertentu kepentingan ekspor dari negara pelanggar<sup>25</sup>.

### III. Analisa Sistem Retaliasi

Penerapan retaliasi dikenal sebagai hal yang memiliki dampak merusak perdagangan (*trade destructive*). Pengenaan tarif baik yang dilakukan oleh negara pelanggar (pengenaannya melanggar aturan WTO) maupun oleh penggugat sebagai tindakan retaliasi bertentangan dengan tujuan dari WTO itu sendiri, yaitu *trade liberalization* dalam arti mengupayakan sebisa mungkin untuk menghapuskan atau menurunkan tarif (oleh karenanya tarif sering dianggap sebagai *trade barriers*). Negara penggugat akan juga merasakan dampak negatifnya kalau menerapkan sanksi ini, khususnya untuk negara berkembang dan negara kurang maju. Dalam kasus EC- Bananas III (untuk ringkasan kasus lihat Lampiran 1), negara Ekuador telah diberikan wewenang untuk melaksanakan retaliasi sejumlah US\$ 201,6 juta setahun, tetapi akan sulit ditegakkan karena akan menyebabkan kehancuran ekonominya sendiri<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Pasal 22.6 DSU.

<sup>24</sup> Pasal 22.7 DSU.

<sup>25</sup> Peter Van den Bossche, *The Law and Policy of the World Trade Organization: Text, Cases and Materials*, Cambridge University Press, 2005, h. 222.

<sup>26</sup> *Ibid.*, h. 223.

Argumentasi untuk meninjau ulang sistem retaliasi didasarkan pada kajian teoretis dan empiris. Secara teoretis retaliasi tidak efisien karena dapat merugikan banyak pihak. Secara empiris negara-negara berkembang dan kurang maju akan sulit untuk menegakkan retaliasi. Berikut merupakan argumentasi-argumentasi yang mendasarinya.

### *1. Teori tarif*

Kebijakan yang dipersengketakan dalam forum WTO biasanya adalah hambatan perdagangan (*trade barriers*) yang dilakukan oleh suatu negara dalam bentuk pemberlakuan bea masuk atau tarif perdagangan yang tidak sesuai dengan aturan-aturan WTO. Apabila negara pelanggar dinyatakan bersalah penggugat berhak meminta pemulihan haknya kepada DSB dimana retaliasi merupakan *ultimum remedium*. Bentuk retaliasi biasanya berupa tindakan balasan dengan menaikkan tarif pada sektor-sektor yang dianggap dapat merugikan negara pelanggar. Oleh karena itu, adalah baik kiranya untuk memaparkan teori tentang tarif disini.

Pengenaan tarif akan menciptakan perang dagang, perang mana hanya akan dimenangkan oleh negara besar<sup>27</sup>. Kajian mengenai teori tarif dihadapkan pada teori perdagangan bebas dalam literatur ekonomi menghadapkan dua kubu yang berbeda. Kubu pertama menyatakan bahwa perdagangan bebas merupakan kebijakan terbaik bagi semua negara dimana dengan adanya perdagangan antar negara kesejahteraan masing-masing negara akan meningkat. Sedangkan, tarif dipandang sebagai kebijakan anti perdagangan bebas yang menghambat terjadinya perdagangan antar negara yang oleh karenanya akan menurunkan kesejahteraan negara-negara. Namun, pendapat lainnya menyatakan bahwa kebijakan pengenaan tarif yang optimal dapat menguntungkan suatu negara, pendapat ini dikenal dengan *terms of trade argument for a tariff*.

Keuntungan dari pengenaan tarif yaitu adanya keuntungan *terms of trade*. *Terms of trade* adalah rasio dari harga ekspor dibagi dengan harga impornya. Keuntungan dari pemberlakuan tarif

---

<sup>27</sup> Fritz Breuss, *WTO Dispute Settlement in Action: An Economic Analysis of four EU-US Mini Trade Wars*, 2003, h.29.

tergantung kemampuan suatu negara pengimpor untuk menurunkan harga ekspor luar negeri. Hal ini dapat secara efektif dilakukan oleh negara besar, tetapi tidak oleh negara kecil. Negara kecil tidak dapat mempengaruhi harga ekspor impor dunia suatu produk (lihat ilustrasi biaya dan manfaat tarif pada Lampiran 2). Persentase konsumsi dan produksinya terlalu kecil dibandingkan dengan pasar dunia untuk barang yang diimpor oleh karenanya penurunan impornya sangat berpengaruh kecil terhadap harga (*foreign export*) dunia. Negara besar seperti Amerika Serikat dapat secara efektif memberlakukan kebijakan perdagangan seperti pengenaan tarif dengan tidak merugikan ekonomi nasionalnya karena ia tidak terlalu tergantung pada sektor perdagangan. Sedangkan, negara kecil dan berkembang sangat tergantung dari sektor perdagangan (terutama ekspor). Teori ini didasarkan pada asumsi sepanjang tidak ada negara yang dirugikan melakukan atau memiliki kemampuan menegakkan retaliasi<sup>28</sup>. Kalau negara yang dirugikan melakukan retaliasi, maka pengenaan tarif besar kemungkinan merugikan kedua belah pihak<sup>29</sup>. Akibatnya akan mendorong para pihak untuk duduk bersama merundingkan hal-hal terbaik bagi kedua belah pihak, yang biasanya diakhiri dengan penurunan tarif di kedua belah pihak. Namun, demikian banyak terdapat alasan-alasan mengapa negara berkembang dan kurang maju tidak akan melakukan atau memiliki kemampuan untuk melakukan retaliasi terhadap negara besar sebagaimana diuraikan lebih lanjut dalam butir 5 di bawah.

Hal yang perlu digarisbawahi di sini bahwa kebijakan pemberlakuan tarif yang optimal mungkin dapat menguntungkan (bila dibandingkan dengan perdagangan bebas) apabila dilakukan oleh negara-negara negara besar sepanjang tidak ada retaliasi.

---

<sup>28</sup> Nicholas Kaldor, *A Note on Tariffs and the Terms of Trade*, *Economica*, New Series, Vol.7, No. 28, 1990, h.380.

<sup>29</sup> Bahkan Scitovszky menyatakan bahwa pemberlakuan tarif dengan tingkat tertentu tetap dapat menguntungkan negara pengimpor bahkan seandainya pun terdapat retaliasi dari negara pengekspor yang dirugikan. Lihat T. De Scitovszky, *A Reconsideration of the Theory of Tariffs*, *The Review of Economic Studies*, Summer, 1942.

Retaliasi mungkin akan efektif apabila dilakukan oleh sesama negara besar, tetapi tidak oleh negara kecil. Bukan saja retaliasi oleh negara kecil sangat kecil kemungkinannya untuk terealisasi tetapi seandainya pun dilakukan tidak akan memiliki dampak terhadap perekonomian negara besar, bahkan tindakan tersebut mungkin dapat merugikan perekonomian negara kecil yang bersangkutan (*shooting one own's foot*).

## 2. Dampak negatif dan eksternalitas

Pelaksanaan retaliasi melalui pengenaan tarif impor akan menimbulkan dampak-dampak yang negatif dan bahkan tidak diperhitungkan sebelumnya. Dengan menggunakan metode ekonometrik (GTAP5 World CGE Model) Breuss<sup>30</sup> berusaha menganalisa efek ekonomi yang ditimbulkan akibat perang dagang dalam bentuk retaliasi pengenaan tarif antara Amerika Serikat dan Uni Eropa dalam kasus-kasus Harmones, Bananas, FSC, dan Steel serta dampaknya terhadap negara ketiga. Dalam simulasinya dijumpai bahwa retaliasi dapat menimbulkan kerugian kesejahteraan (*welfare loss*) bagi para pihak dan bahkan negara ketiga juga terkena dampaknya (*third parties externalities*) akibat adanya *trade diversion*<sup>31</sup>. Retaliasi menyebabkan perdagangan bilateral dan produk domestik bruto menurun.

Dalam kasus EC-Hormones dan EC-Bananas adanya sanksi retaliasi cenderung akan merugikan para ekportir dan importir, bahkan terhadap perusahaan-perusahaan kecil yang tidak memiliki

---

<sup>30</sup> *Ibid*, h. 3-28.

<sup>31</sup> Perjanjian perdagangan bebas, baik dalam bentuk *Free Trade Area* maupun *Custom Union*, dari sudut pandang ekonomi dapat menciptakan dampak positif atau negatif. Dampak positif, disebut dengan *trade creation*, terjadi apabila dengan adanya perjanjian tersebut biaya tinggi produksi domestik digantikan dengan impor dari negara anggota lainnya yang lebih murah. Dampak negatif, disebut dengan *trade diversion*, terjadi apabila impor dengan biaya harga murah dari luar zona digantikan dengan impor barang dengan biaya yang lebih tinggi yang berasal dari negara anggota perjanjian. Lihat Paul Krugman & Maurice Obstfeld, *International Economics: Theory and Policy*, Addison Wesley, edisi kelima, edisi internasional, 2000, h. 243.

kepentingan atas kasus yang bersangkutan (contoh industri pisang melawan tas mewah dari Gucci dalam kasus EC-Bananas)<sup>32</sup>.

### *3. Permasalahan konsep ekuivalensi*

Pengenaan jumlah retaliasi harus setara/ekuivalen dengan kerugian yang disebabkan oleh tindakan negara pelanggar yang tidak sesuai dengan aturan WTO, hal mana juga menjadi pedoman arbiter dalam memutuskan apabila pihak tergugat keberatan terhadap jumlah retaliasi dan membawanya ke arbitrase<sup>33</sup>. Namun demikian, menyetarakan jumlah retaliasi dengan kerugian yang telah disebabkan oleh negara pelanggar dengan menggunakan nilai perdagangan sebagai ukuran, tidaklah berarti retaliasi akan memiliki efek kesejahteraan ekonomi (*economic welfare*) yang sama terhadap negara pelanggar karena kerugian permulaan sudah terjadi pada negara penggugat<sup>34</sup>. Nilai perdagangan bilateral akan memiliki efek negatif terhadap kedua negara, tetapi tidak terjadi pada tingkat yang sama, kecuali terjadi secara kebetulan.

Kerangka teoritis oleh Anderson (lihat Lampiran 3) menunjukkan bahwa usaha untuk memastikan penurunan nilai impor dari negara pelanggar (karena adanya retaliasi), mencocokkannya dengan penurunan nilai impor dari negara penggugat (karena adanya tindakan yang tidak sesuai dengan aturan WTO oleh negara pelanggar), tidak akan pernah sama (kecuali secara kebetulan)<sup>35</sup>. Penyetaraan kerugian perdagangan tidak akan pernah sama dengan kerugian *economic welfare* (kecuali terjadi

---

<sup>32</sup> Lihat Fritz Breuss, *WTO Dispute Settlement in Action: An Economic Analysis of four EU-US Mini Trade Wars*, 2003, h.29 dan Kym Anderson, *Peculiarities of Retaliation in WTO Dispute Settlement*, University of Adelaide & Centre for Economic Policy Research Discussion Paper Series No. 3578, Oktober 2002, h.10.

<sup>33</sup> Pasal 22.4, 22.7 DSU.

<sup>34</sup> Kym Anderson, *Peculiarities of Retaliation in WTO Dispute Settlement*, University of Adelaide & Centre for Economic Policy Research Discussion Paper Series No. 3578, Oktober 2002, h.7.

<sup>35</sup> *Ibid.*, h. 8.

secara kebetulan). Sebagai tambahannya negara penggugat akan mengalami kerugian ekonomi selama masa retaliasi karena pembatasan impor yang ia kenakan kepada negara pelanggar<sup>36</sup>.

#### *4. Kesulitan mengkalkulasi kerugian*

Berkaitan dengan permasalahan ekuivalensi di atas, kesulitan akan dialami negara penggugat karena harus menentukan kebijakan yang bersifat hipotesis dalam rangka mengkalkulasi kerugian yang telah timbul<sup>37</sup>. Guna menghitung kerugian dalam rangka penentuan besarnya jumlah realiasi, negara penggugat yang dirugikan harus membandingkan kerugian nyata yang ditimbulkan akibat kebijakan impor negara pelanggar dibandingkan dengan alternatif kebijakan (hipotesis) yang seharusnya dilakukan negara pelanggar agar tindakan tersebut sesuai dengan aturan WTO.

Tidak hanya retaliasi menyulitkan negara-negara kecil, tetapi juga mereka tidak dapat sepenuhnya mengestimasi konsekuensi ekonomis terhadap pihak-pihak yang terlibat dalam sengketa secara langsung, tetapi juga secara tidak langsung berdampak pada negara ketiga yang tidak berpartisipasi dalam sengketa tersebut (*third country externalities*)<sup>38</sup>.

#### *5. Ketidakadilan inheren pada retaliasi*

Secara konseptual penerapan retaliasi sebagai sebuah mekanisme pemulihan hak (*remedy*) berarti kesalahan-kesalahan masa lampau tidak terkompensasi<sup>39</sup>. Retaliasi perdagangan dalam WTO hanya menargetkan ketidakpatuhan setelah periode jangka waktu yang wajar lewat ketika Panel atau Badan Banding memutus menyalahkan rezim kebijakan tergugat. Kerugian-kerugian yang telah ditimbulkan sebelumnya terhadap industri ekspor negara penggugat tidak terkompensasi. Kemudian, penerapan retaliasi oleh

---

<sup>36</sup> *Ibid.*, h. 9.

<sup>37</sup> *Ibid.*, h. 11.

<sup>38</sup> *Ibid.*, h. 30.

<sup>39</sup> Fritz Breuss, *Op. Cit.*, h. 29.



negara yang dirugikan dalam bentuk pengenaan tarif tambahan hanya akan menguntungkan industri kompetitor importir negara penggugat. Sedangkan, eksportir dalam negeri negara penggugat yang akses pasarnya telah dirugikan oleh tindakan atau kebijakan negara importir pelanggar sama sekali tidak terbantu dengan adanya sistem retaliasi ini, malahan sebaliknya dirugikan karena timbulnya biaya retaliasi seperti telah diuraikan di atas.

Berdasarkan DSU retaliasi sebisa mungkin dilaksanakan pada produk yang sama dimana penggugat dirugikan oleh tindakan pelanggar yang tidak sesuai dengan aturan WTO. Namun demikian, negara yang dirugikan dapat juga melaksanakan retaliasi pada produk yang berbeda, bahkan pada lintas sektoral retaliasi (*cross-retaliation*), misalnya, kerugian di sektor produk tertentu dibalas dengan retaliasi pada sektor jasa atau hak kekayaan intelektual, seperti dalam kasus kebijakan perdagangan pisang Uni Eropa (EC Bananas) negara Ekuador mendapat otorisasi untuk meretaliasi pada sektor hak kekayaan intelektual.

Karena retaliasi dimungkinkan untuk dilakukan pada produk yang berbeda dan bahkan pada lintas sektor yang berbeda, cara pemulihan hak ini secara filosofi bertentangan dengan konsep keadilan korektif. Keadilan korektif berupaya untuk menyeimbangkan kembali kerugian yang diderita oleh korban akibat tindakan pelaku. Kerugian bagi korban merupakan keuntungan bagi pelaku. Oleh karenanya, keadilan korektif menghendaki agar pelaku dihukum untuk mengembalikan kerugian yang dialami sehingga kondisi korban (setidak-tidaknya) kembali pada posisi sama dengan sebelum terjadinya pelanggaran. Dalam kasus perdata bentuk keadilan korektif biasanya adalah pembayaran kompensasi ganti rugi<sup>40</sup> kepada korban oleh pelaku. Misalnya dalam kasus EC-Bananas, retaliasi yang dilakukan oleh negara

---

<sup>40</sup> Dalam sistem hukum *common law* dan Perancis pengadilan lebih memilih bentuk pembayaran ganti rugi. Dalam sistem hukum Jerman diutamakan dalam bentuk melakukan tindakan-tindakan tertentu (*specific performance*). Namun dalam tataran praktik semua sistem menggunakan kombinasi keduanya. Lihat Robert Cooter & Thomas Ulen, *Law and Economics*, Pearson Addison Wesley, edisi keempat, edisi internasional, 2004, h. 238.

Amerika Serikat (AS) sewajarnya dikenakan pada produksi yang sama, dalam hal ini industri pisang (atau paling tidak pada sektor agribisnis jika AS tidak mengimpor pisang dari Eropa). Pada kasus ini AS melakukan retaliasi pada produk-produk seperti keju, biskuit, lilin, sprei tidur, mesin pembuat teh, kopi, dan tas tangan<sup>41</sup>. Seperti yang telah diungkapkan sebelumnya bahwa retaliasi tidak menguntungkan atau memberikan pemulihan kepada eksportir dalam negeri negara penggugat yang akses pasarnya telah dirugikan. Retaliasi hanya menguntungkan industri kompetitor importir negara penggugat bahkan pihak industri yang tidak bersengketa pun dapat mengalami kerugian karena imbas sistem retaliasi.

#### *6. Marjinalisasi negara berkembang dan kurang maju*

Seperti telah diuraikan retaliasi hanya akan bekerja apabila ancaman tersebut dilakukan oleh negara besar terhadap negara kecil, atau antara negara besar. Ancaman ini tidak akan efektif apabila dilakukan oleh negara kecil. Artinya bahwa negara berkembang dan kurang maju akan terdiskriminasi atau terpinggirkan karena mereka tidak dapat memanfaatkan sistem penyelesaian sengketa dalam WTO karena tidak memiliki sumber-sumber daya yang memadai berupa keterbatasan pemahaman aturan WTO, keterbatasan ahli hukum dan ekonomi di bidang WTO, keterbatasan anggaran untuk menyewa pengacara guna beracara di sidang WTO dan ekonom untuk mengkalkulasi kerugian, dan lain sebagainya. Seandainya pun jika mereka mendapat otorisasi dari DSB untuk melakukan retaliasi terhadap negara besar, mereka akan sangat sulit melaksanakan sanksi tersebut karena: (i) mereka khawatir akan kalah dalam perang dagang tersebut, (ii) mereka takut tidak mendapatkan bantuan dari negara maju, asistensi program pembangunan atau perlakuan istimewa terhadap akses pasar, (iii) mereka mengharapkan perlakuan istimewa dalam negosiasi utang mereka dalam rangka Paris Club, (iv) biaya jasa

---

<sup>41</sup> Lihat *European Communities – Regime for the Importation and Distribution of Bananas – Recourse by the United States to Article 22.2 of the DSU*, WT/DS27/43 (14 Jan 1999) h. 3.

hukum yang tinggi dalam menjaga akses pasar<sup>42</sup>. Karena terbatasnya anggaran, retaliasi oleh negara kecil akan menambah biaya sosial (konsumen membayar mahal) tambahan sebagaimana telah diuraikan sebelumnya. Dalam hal kasus EC- Bananas, Ekuador diizinkan untuk melakukan tindakan *cross retaliation* pada sektor hak kekayaan intelektual yang diatur di TRIPS. Negara maju akan sangat sensitif apabila sektor barang dan jasa yang berkaitan dengan hak kekayaan intelektual 'diserang' sehingga ancaman tersebut seharusnya dapat mendorong kepatuhan negara besar pelanggar aturan WTO. Namun, pada kenyataannya sistem pemulihan hak seperti itu juga tidak menghasilkan hasil sebagaimana yang diharapkan.

#### **IV. Kompensasi Tunai sebagai Solusi**

Pemulihan hak (*remedy*) yang efektif untuk menggantikan sanksi retaliasi untuk negara berkembang dan kurang maju sebagai negara korban adalah dengan memberikan pembayaran tunai (*monetary/cash compensation*) dalam arti pembayaran langsung sejumlah penalti dari pemerintah negara pelanggar kepada negara yang dirugikan dengan otorisasi dari WTO. Negara penggugat yang dirugikan kemudian dapat secara mudah mendistribusi transfer yang diterimanya tersebut kepada perusahaan dalam negeri yang menderita kerugian secara konkret. Kompensasi tunai kepada negara penggugat dari tergugat dapat menawarkan ruang lingkup yang lebih kepada pemerintah untuk menargetkan transfer kepada hasil yang lebih adil<sup>43</sup>. Hanya dengan sistem inilah keadilan korektif dapat terwujud.

Oleh karenanya, perubahan Pasal 22 DSU sangat diperlukan. Usulan yang dapat dilakukan adalah dengan menambahkan klausula tambahan dalam Pasal 22.2 DSU yang intinya menyatakan bahwa dalam hal negara yang dirugikan adalah negara berkembang atau

---

<sup>42</sup> Lihat Fritz Breuss, *WTO Dispute Settlement in Action: An Economic Analysis of four EU-US Mini Trade Wars*, h.29-30, dan Chad P. Bown & Bernard M. Hoekman, *WTO Dispute Settlement and the Missing Developing Country Cases: Engaging the Private Sector*, 2005, h.4.

<sup>43</sup> Kym Anderson, *Op. Cit.*, h.16.

negara kurang maju, negara-negara ini memiliki hak untuk meminta kompensasi tunai kepada negara yang melakukan pelanggaran aturan WTO.

Pemberlakuan sistem ganti rugi (denda) adalah bukannya tidak mungkin. Negara Amerika Serikat pada 2001 telah mencoba kemungkinan pengenaan denda bagi pelanggaran lingkungan dan perburuan (ketimbang sanksi perdagangan) pada perjanjian perdagangan bebas. Ketentuan tersebut dijumpai dalam perjanjian perdagangan bebas Chili-AS dan Singapura-AS, yang berlaku sejak 2004. Dalam perjanjian tersebut juga membolehkan negara pelanggar untuk memilih membayar denda yang disepakati secara tiap tahunan (atau jika tidak diperjanjikan, setengah dari nilai kerugian) sebagai pengganti konsensi yang ditunda. Hal ini diharapkan dapat mengubah negara-negara yang enggan membayar denda.

Namun demikian, perlu diperhatikan beberapa hal yang memungkinkan kompensasi tunai tidak dapat efektif berjalan. Kesenjangan kemampuan untuk membayar denda di antara negara anggota WTO akan membuat negara kaya dapat secara efektif 'membeli' kewajibannya dengan cara yang tidak dimiliki oleh negara miskin. Salah satu alternatif untuk mengatasinya adalah dengan menghubungkan jumlah denda dengan ukuran ekonomi dari negara anggota, atau dengan menggunakan skala progresif (*sliding*) yang dapat meminimalisasi diskriminasi terhadap negara miskin<sup>44</sup>. Guna menghindari bahwa pembayaran denda hanya merupakan alternatif dari kepatuhan, denda tersebut harus ditinjau tiap tahun (atau dalam periode tertentu) dan dapat ditingkatkan besarnya untuk periode kemudian.

#### **V. Kesimpulan dan Saran**

Sistem pemulihan hak penundaan konsesi atau retaliasi yang ada pada rezim WTO saat ini dipandang masih memiliki kelemahan yang dapat merugikan negara berkembang dan kurang maju.

---

<sup>44</sup> William J. Davey, *The WTO Dispute Settlement System: How Have Developing Countries Fared?* Illinois Public Law and Legal Theory Research Papers series, 2005, h.39.

Berdasarkan kajian teoretis maupun analisis empiris, sistem retaliasi hanya dapat berhasil jika diterapkan oleh negara maju terhadap negara kecil. Negara kecil akan mengalami kesulitan dalam menjalankan hak retaliasinya karena biaya yang ditimbulkan lebih besar dari manfaatnya. Berdasarkan teori pertandingan (*game theory*), ancaman akan menjadi kredibel jika suatu negara mengetahui sebelumnya *ex-ante* bahwa ancaman tersebut akan dapat termaterialisasi. Sepanjang negara-negara besar atau maju mengetahui bahwa negara-negara berkembang dan kurang maju tidak akan melakukan retaliasi, maka hal ini akan selalu merupakan insentif bagi negara maju untuk tetap terus melakukan pelanggaran yang tidak sesuai dengan aturan WTO.

Oleh karenanya, perubahan Pasal 22.2 DSU sangat diperlukan sebagai bentuk reformasi sistem penyelesaian sengketa WTO. Kemungkinan perubahan bunyi Pasal 22.2 DSU adalah sebagai berikut (perubahan digarisbawahi):

*2.....If no satisfactory compensation has been agreed within 20 days after the date of expiry of the reasonable period of time, any party having invoked the dispute settlement procedures may request authorization from the DSB to suspend the application to the Member concerned of concessions or other obligations under the covered agreements, provided that if any complaining party is a developing country Member or least developed country Member where the respondent is a country other than developing country Member or least developed country Member, such complaining party may request the authorization from the DSB to have cash compensation from the respondent instead.*

#### **Daftar Pustaka**

Anderson, Kym, *Peculiarities of Retaliation in WTO Dispute Settlement*, University of Adelaide & Centre for Economic Policy Research Discussion Paper Series No. 3578, Oktober 2002.

- Bossche, Peter Van den, *The Law and Policy of the World Trade Organization: Text, Cases and Materials*, Cambridge University Press, 2005.
- Bown, Chad P. & Bernard M. Hoekman, *WTO Dispute Settlement and the Missing Developing Country Cases: Engaging the Private Sector*, 2005.
- Bronckers, Marco, C.E.J., *More Power to the WTO?*, Journal of International Economic Law, 2001.
- Breuss, Fritz, *WTO Dispute Settlement in Action: An Economic Analysis of four EU-US Mini Trade Wars*, 2003.
- Breuss, Fritz, et.al. (Eds.): *The Banana Dispute - An Economic and Legal Analysis*, Springer, Wien-NewYork, 2003.
- Cooter, Robert & Thomas Ulen, *Law and Economics*, Pearson Addison Wesley, edisi keempat, edisi internasional, 2004.
- Davey, William J., *The WTO Dispute Settlement System: How Have Developing Countries Fared?* Illinois Public Law and Legal Theory Research Papers series, 2005.
- Guohua, Yang et.al., *WTO Dispute Settlement Understanding: A Detailed Interpretation*, Kluwer Law International, 2005.
- Fletcher, George P., *Basic Concepts of Legal Thought*, Oxford University Press, 1996.
- Grossman, Gene, M., Helpman, Elhanan, "Trade Wars and Trade Talks", Journal of Political Economy, Vol. 103, No. 4, Agustus 1995.
- Johnson, Harry G., *Optimum Tariffs and Retaliation*, The Review of Economic Studies, Vol 21, No. 2, 1953-1954.

- Kaldor, Nicholas, *A Note on Tariffs and the Terms of Trade*, *Economica*, New Series, Vol.7, No. 28, 1990.
- Pindyck, Robert S., & Daniel L. Rubinfeld, *Microeconomics*, Pearson Prentice Hall, Edisi Internasional, Edisi Keenam, 2005.
- Krugman, Paul & Maurice Obstfeld, *International Economics: Theory and Policy*, Addison Wesley, Edisi Kelima, Edisi Internasional, 2000.
- Scitovszky, T. De, *A Reconsideration of the Theory of Tariffs*, *The Review of Economic Studies*, Summer, 1942.
- WTO, TN/DS/W/29, 22 January 2003. *Improving the Special and Differential Provisions in the Dispute Settlement Understanding*
- Yuhassary, Emmy (ed), *Transaksi Perdagangan Internasional*, Pusat Pengkajian Hukum, 2005.

#### **Lampiran 1: Kasus EC- Bananas**

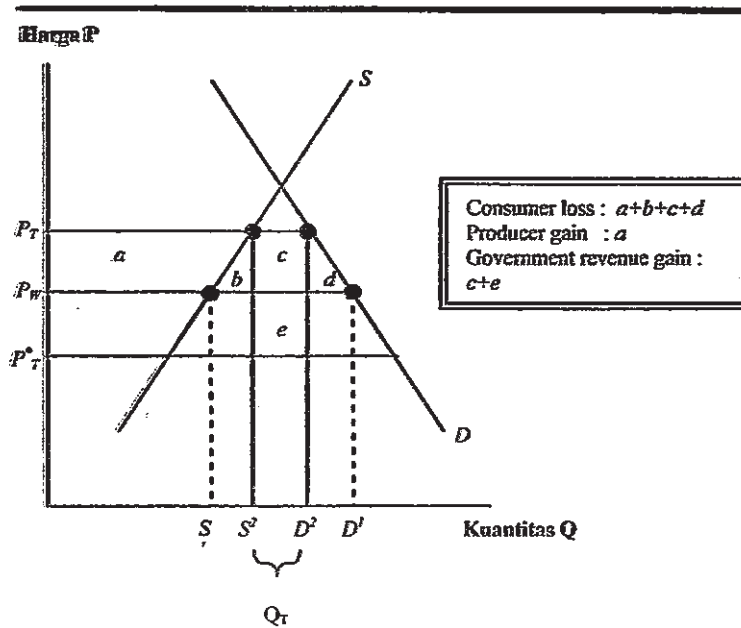
Pada 1993, Uni Eropa memberlakukan rezim importasi, penjualan dan distribusi pisang (*Common Market Organization for bananas*) dengan tujuan: (1) membentuk rezim perdagangan bersama untuk Pasar Tunggal Eropa, (2) membantu bekas negara jajahan Eropa, dikenal dengan negara-negara ACP (Asian, Caribbean, Pacific). Pelaksanaan rezim ini berdampak negatif terhadap negara pengekspor pisang lainnya seperti Amerika Serikat, Ekuador, Guatemala, Honduras, dan Meksiko. Amerika Serikat mengajukan komplain terhadap rezim impor ini (dengan pihak ketiga lainnya, yaitu Saint Lucia, Dominican Republic, Nicaragua, dan Jamaica) dan memulai konsultasi formal dengan Komisi Eropa pada Februari 1996. Panel kemudian dibentuk pada April 1996 atas permintaan penggugat. Pada 1997, WTO menyatakan rezim impor ini terbukti tidak sah dan melanggar aturan. Rekomendasi DSB diimplementasi setelah adanya revisi oleh Komisi Eropa pada Januari 1999. Namun, penggugat tetap menuding bahwa rezim

impor baru tersebut masih melanggar aturan WTO. Tuduhan utamanya adalah bahwa (i) Komisi Eropa tetap memberikan kemudahan bagi importasi negara-negara ACP, yang mana hal ini berarti bertentangan dengan Pasal XIII GATT tentang “non-discrimination requirements”, serta (ii) pengalokasian lisensi yang berdasarkan basis historis, yang berarti melanggar Pasal II dan XVII dari GATS. WTO sepakat bahwa upaya perbaikan yang telah dilakukan Komisi Eropa tetap tidak menghilangkan praktik diskriminasi. Amerika Serikat meminta otorisasi DSB untuk melakukan penundaan konsesi. DSB memberikan otorisasi setelah besarnya jumlah konsesi tersebut diarbitrasekan atas permohonan Komisi Eropa pada 19 April 1999. Selain daripada itu, arbiter juga mengizinkan Ekuador untuk melakukan retaliasi terhadap Uni Eropa. Bahkan negara ini diizinkan untuk melakukan penundaan konsesi terhadap aturan-aturan dalam Perjanjian TRIPS (*cross retaliation*).

#### **Lampiran 2: Analisa Biaya dan Manfaat atas Tarif**

Berdasarkan teori pengenaan tarif akan membuat harga produk yang bersangkutan di negara pengimpor akan naik. Sebagai akibatnya konsumen dirugikan (*consumer loss*) produsen diuntungkan, pemerintah mendapatkan keuntungan dengan adanya pendapatan tarif sebagaimana diilustrasikan dalam diagram berikut.





Sumber: Paul Krugman & Maurice Obstfeld,  
*International Economics: Theory and Policy*, 2000.

Tarif akan meningkatkan harga domestik dari  $P_W$  ke  $P_T$ , tetapi menurunkan harga ekspor luar negeri dari  $P_W$  ke  $P^*_T$ . Produksi domestik meningkat dari  $S^1$  ke  $S^2$ , sementara konsumsi domestik turun dari  $D^1$  ke  $D^2$ . Analisa biaya dan manfaat bagi masing-masing kelompok dapat diekspresikan dalam gabungan area  $a$ ,  $b$ ,  $c$ ,  $d$ ,  $e$ . Untuk produsen domestik, mereka menerima harga yang lebih tinggi yang oleh karenanya akan memperoleh *producer surplus* yang lebih tinggi. *Producer surplus* (dih. jumlah dari semua unit yang diproduksi oleh sebuah perusahaan yang timbul dari perbedaan antara harga pasar suatu produk dengan biaya marjinal dari produk tersebut) terletak pada area di bawah harga, tetapi di atas kurva penawaran (S). Sebelum adanya tarif, *producer surplus* berada pada area di bawah  $P_W$  tetapi di atas kurva penawaran; dengan harga yang meningkat ke  $P_T$ , surplus ini meningkat ditandai dengan area  $a$ . Ini merupakan keuntungan produsen dengan adanya tarif. Konsumen domestik juga menghadapi harga yang lebih tinggi,

dimana hal ini merugikannya. *Consumer surplus* (dhi. perbedaan antara apa yang konsumen ingin bayarkan untuk suatu produk dengan apa yang sebenarnya dibayar konsumen ketika membelinya) terletak pada area diatas harga tetapi di bawah kurva permintaan (D). Oleh karena harga meningkat dari  $P_W$  ke  $P_T$ , *consumer surplus* menurun sebagaimana diindikasikan pada area  $a+b+c+d$ . Oleh karenanya, konsumen dirugikan dengan adanya tarif. Tarif dapat menguntungkan pemerintah dengan memperoleh pendapatan tarif, sejumlah *tariff rate* dikalikan dengan volume impert  $Q_T = D^2 - S^2$ . Karena  $t = P_T - P_T^*$  pendapatan pemerintah sama dengan area  $c + e$ .

Oleh karena itu, analisa biaya dan manfaat atas tarif terhadap kesejahteraan harus dilihat dengan formula sebagai berikut:

*Consumer loss – producer gain – government revenue*

atau

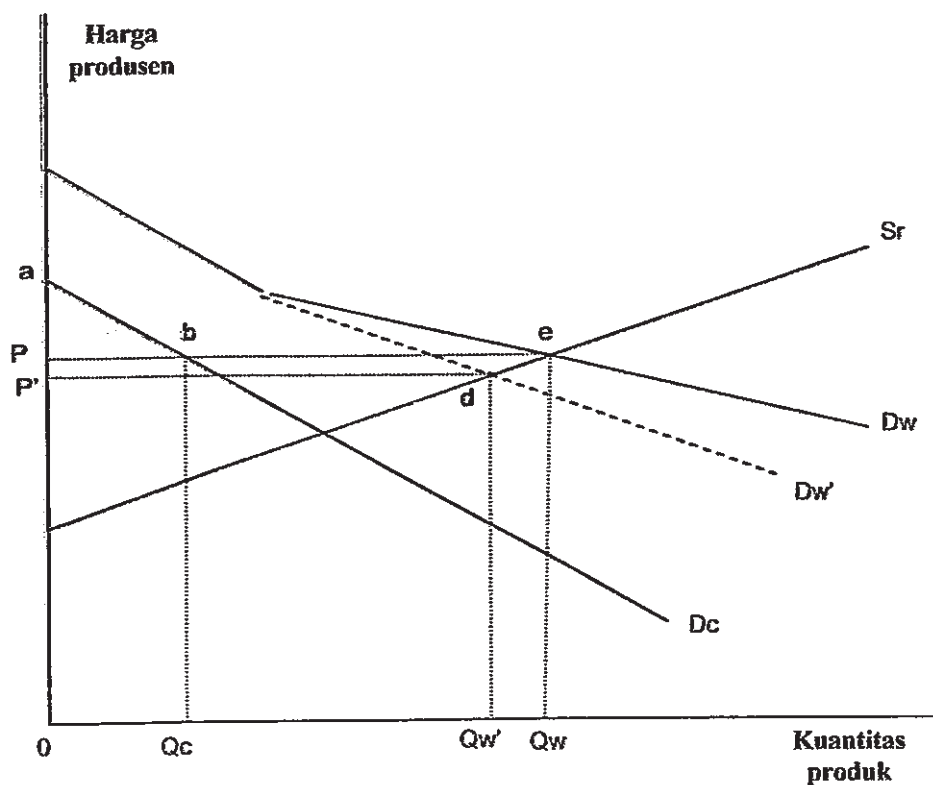
$$(a+b+c+d) - a - (c+e) = b+d-e$$

Terdapat dua 'segitiga' (dhi.  $b$  dan  $d$ ) yang merupakan biaya (kerugian) dan sebuah 'segi empat' (dhi.  $e$ ) yang merupakan keuntungan. Segitiga tersebut merepresentasikan *efficiency loss*. *Efficiency loss* terdiri dari *production distortion loss* dan *consumption distortion loss*. Tarif membuat produsen domestik terlalu banyak memproduksi (*too much of the good*)-sedangkan konsumen terlalu sedikit mengkonsumsi (*too little of good*). Sementara daerah segi empat merepresentasikan *terms of trade gain* yang timbul karena tarif dapat menurunkan harga ekspor luar negeri. Oleh karenanya, untuk memperoleh manfaat dari tarif tergantung dari kemampuan suatu negara untuk dapat menurunkan harga ekspor luar negeri. Jika negara tidak mampu menurunkannya, maka area  $e$  yang merepresentasikan *terms of trade* otomatis hilang dan negara dirugikan dengan pengenaan tarif. Negara kecil tidak memiliki kemampuan untuk mempengaruhi harga ekspor impor dunia suatu produk. Persentase konsumsi dan produksinya terlalu kecil dibandingkan dengan pasar dunia untuk barang yang diimpor

oleh karenanya penurunan impornya sangat berpengaruh kecil terhadap harga (*foreign export*) dunia.

### Lampiran 3: Dampak Retaliasi bagi Negara Penggugat dan Tergugat

$D_c$  adalah kurva permintaan impor negara penggugat untuk suatu produk yang diimpor dari negara tergugat.  $D_w$  merupakan kurva permintaan impor dunia atas produk tersebut. Jika  $S_r$  merupakan kurva penawaran ekspor (*excess supply*) dari negara tergugat atas produk yang bersangkutan, dengan asumsi persaingan sempurna dan tidak adanya distorsi, harga dunia untuk produk tersebut adalah  $P$  dan jumlah/kuantitas yang diperdagangkan adalah  $Q_w$ , dimana  $Q_c$  merupakan kuantitas bagi negara tergugat. Retaliasi berarti hambatan tarif yang ekstrem (100%) yang menurunkan  $Q_c$  ke nol. Hal ini akan menyebabkan permintaan dunia atas produk ekspor tergugat turun hingga ke  $D_w'$ . Pergerakan horisontal ini bergerak kurang dari  $D_c$  karena penggugat akan meminta barang substitusi atas produk tersebut di pasar dunia, yang mana akan membuat harga produk substitusi menjadi naik sehingga kurva permintaan dunia atas produk tergugat bergeser sebagaimana tergambar. Harga internasional dari produk tersebut akan turun ke  $P'$  dan jumlah ekspor dari negara tergugat akan turun dari  $Q_w$  ke  $Q_w'$ , namun tetap kurang dari  $OQ_c$ . Nilai impor yang dihambat adalah area  $PbQ_cO$ , dimana kerugian (bersih) tergugat atas pendapatan ekspor dari produk tersebut terletak pada area yang lebih kecil,  $PeQ_c'Q_w'dP'$ . *Economic welfare* negara tergugat mengalami kerugian karena penghambatan perdagangan hanya pada area  $PeP'$ , dikarenakan area di bawah kurva penawaran ekspor yang tergugat berada pada poin  $d$  dan  $e$  menggambarkan biaya produksi yang tidak akan terjadi jika volume ekspor tergugat berkurang menjadi  $Q_w'Q_w$ . Kerugian *economic welfare* tergugat lebih besar secara absolut dan relatif terhadap nilai dari perdagangan yang dihambat, semakin miring kurva penawaran ekspor tergugat (*less price elastic*), antara titik ekuilibrium pasar bebas (poin  $e$ ) dan titik ekuilibrium yang terhambat pada (poin  $d$ ). Oleh karenanya, rasio



Sumber: Anderson, Kym, *Peculiarities of Retaliation in WTO Dispute Settlement*, 2002

PedP' terhadap PbQc0 akan berbeda pada setiap produk. Hal ini menegaskan bahwa memastikan penurunan nilai impor dari negara pelanggar karena adanya retaliasi, menyetarakannya dengan penurunan nilai impor dari negara penggugat karena adanya tindakan yang tidak sesuai dengan aturan WTO oleh negara pelanggar/tergugat, tidak akan pernah sama nilainya (kecuali terjadi secara kebetulan).