

PEMBERLAKUAN HUKUM INTERNASIONAL PUBLIK DALAM INSTRUMEN DAN PRAKTEK *WORLD TRADE ORGANIZATION*

Hata

Abstract

How does the World Trade Organization relate to the wider corpus of international law? No straightforward answer can be found in the WTO rules. Yet, as will be shown by the present writer, WTO documents incorporate various rules of general as well as special international law. There are WTO rules that confirm preexisting rules of international law or preexisting treaty law, or deviate from, or even replace preexisting rules of international law. In WTO practices, norms of public international law are frequently invoked before the WTO "judiciary" (Panels and the Appellate Body), and WTO members could clarify or change the relationship between WTO law and other rules of international law. WTO rules are just a part of public international law but in many respect they are *lex specialis* as apposed to general international law.

I. PENDAHULUAN

Terbentuknya World Trade Organization (WTO) tahun 1995 oleh banyak pihak dianggap sebagai awal yang menentukan dalam menciptakan suatu rule-based system dalam hubungan perdagangan antar negara, berbeda dengan General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) yang disepakati tahun 1947 yang lebih berciri diplomasi. Pertanyaan yang muncul berikutnya, terutama di kalangan akademis adalah hukum apa yang mengatur berbagai aktivitas dalam sistem WTO tersebut, hukum nasional ataukah hukum internasional. Jawabannya tentunya adalah hukum internasional, tetapi hukum internasional yang mana? Apakah sistem internasional tradisional atau hukum internasional baru, sebagaimana dipertanyakan seorang penulis "tradition continued or new frontier?"

Terlepas dari hukum internasi

onal yang mana, penulis lain melihat bahwa peranan hukum sangat besar dalam hubungan perdagangan internasional yang diatur WTO ini sehingga menyebutnya sebagai "the most important change in the jurisprudence of the global economy in the second half of the twentieth century"³⁷. Sedangkan mantan Direktur Jendral WTO, Mike Moore, tampaknya demikian menghargai sistem penyelesaian sengketa WTO sehingga menjulukinya "crown jewel" dari sistem perdagangan multilateral. Sedangkan Peter Sutherland, mantan Direktur Jendral GATT menyebut sistem penyelesaian sengketa WTO sebagai "the greatest advance in multilateral governance since Bretton Woods"³⁸

Tulisan ini akan mencoba menelusuri peranan hukum internasional publik dalam menata hubungan perdagangan internasional khususnya dalam sistem WTO.

³⁷ P. Nicols sebagaimana dikutip James Cameron and Kevin R. Gray, *Principles of International Law in the WTO Dispute Settlement Body*, dalam *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 50, April 2001

³⁸ Lihat James Bacchus, *Table Talk: Around the Table of the Appellate Body of the World Trade Organization*, dalam *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 35 October 2002

II. PRINSIP-PRINSIP HUKUM INTERNASIONAL PUBLIK DALAM HUBUNGAN PERDAGANGAN ANTAR BANGSA

Para penganjur aliran Hukum Alam dalam Hukum Internasional berpendapat, bahwa kebebasan berniaga merupakan salah satu hak ilmiah (*natural right*). Namun mereka menafsirkannya secara lebih sempit dalam arti, bahwa hak ini tunduk pada sejumlah pengecualian. Dalam praktek, ini berarti bahwa kebebasan berniaga dibatasi oleh batas-batas yuridiksi mutlak suatu negara. Oleh karena itu, hanya ada satu cara untuk mewujudkan hak ilmiah ini, yakni dengan mengadakan perjanjian internasional.

Ada sejumlah prinsip yang digunakan dalam perjanjian-perjanjian internasional tersebut sebagaimana ditunjukkan oleh George Schwarzenberger³⁹. Beberapa di antaranya memiliki arti sangat penting, yakni:

1. Prinsip *Minimum Standard*; Prinsip ini banyak dipakai dalam berbagai perjanjian dengan maksud untuk memberikan jaminan keamanan bagi para pedagang asing, baik untuk jiwa maupun harta kekayaannya. Dalam perkembangannya prinsip ini telah menjadi bagian dari hukum kebiasaan internasional sehingga berlaku bagi segenap orang asing. Prinsip ini memberikan sumbangan yang besar terhadap pengaturan perbuatan melanggar hukum secara internasional (*internatio nal tort*). Misalnya, negara dapat dituntut karena tidak memberikan perlindungan terhadap keselamatan

diri pribadi dan harta orang asing, tidak memberinya akses ke pengadilan atau dikenakan pajak yang berlebihan.

2. *Standard of Identical Treatment*; Para raja jaman dahulu saling memberikan jaminan, bahwa mereka akan memberikan perlakuan serupa kepada semua pedagang. Perlakuan demikian dapat diterapkan secara sempit atau luas dalam hubungan ekonomi negara-negara mereka. Misalnya, dalam suatu perjanjian perdagangan dua pemimpin kerajaan sama-sama memberikan jaminan bahwa para pedagang mereka yang berniaga di wilayah kerajaan lain akan dibebaskan dari wajib militer dan mungkin pula masing-masing negara menjamin kebebasan berniaga dalam berbagai bidang kegiatan ekonomi.
3. *Standard of National Treatment*; Standar ini memberikan persamaan perlakuan di dalam suatu negara, sehingga perlakuan terhadap orang asing adalah sama seperti perlakuan terhadap warga negara sendiri. Misalnya, pajak penjualan yang sama dikenakan bagi produk serupa yang dijual oleh orang asing maupun yang diperdagangkan warga negara sendiri.
4. *Most Favoured-Nation Treatment*; Menurut prinsip ini negara memberikan perlakuan sama seperti yang diberikan kepada negara ketiga. Dalam bentuknya yang tak bersyarat, kebaikan prinsip ini adalah memberikan kepada seluruh peserta perjanjian keuntungan-keuntungan yang diberikan salah satu dari

³⁹ Lihat Hata, *Perdagangan Internasional dalam Sistem GATT dan WTO. Aspek-aspek Hukum dan Non Hukum*, Rafika Aditama, Bandung, 2006, hlm 54-55

mereka kepada negara ketiga. Ia diberlakukan tanpa memandang struktur sosial politik dan ekonomi negara peserta. Ini merupakan sebab utama mengapa prinsip ini bertahan sepanjang sejarah dan banyak dipraktikkan. Misalnya, jika dalam rangka perjanjian dagang multilateral, negara 'A' mengenakan tarif 5% atas produk impor dari negara B, maka tingkat tarif tersebut harus diberikan juga pada produk-produk serupa yang berasal dari negara lain yang menjadi peserta perjanjian tersebut.

5. *Preferential Treatment*; Prinsip ini merupakan kebalikan dari prinsip yang memberikan hak sama kepada semua pihak. Dalam sistem hubungan internasional yang luas, kedua sistem ini tidak dapat diberlakukan simultan tetapi dapat diharmonisasikan, misalnya dengan peraturan pengecualian atas prinsip MNF terhadap negara tertentu atau terhadap sesama negara anggota suatu kawasan perdagangan bebas. Misalnya, di antara negara-negara dalam suatu kawasan tertentu (seperti AFTA) diberlakukan tarif lebih rendah atas produk masing-masing negara yang diimpor ke negara lain di kawasan tersebut, dibandingkan dengan tarif atas produk impor dari negara di luar kawasan.
6. *Standard of Equitable Treatment*; Prinsip ini diterapkan pada bidang-bidang yang terpengaruh oleh kebijakan suatu negara. Ini memberikan jalan ke luar di mana terdapat ketidakseimbangan mata uang atau per-

bahan struktur ekonomi negara yang telah memaksa negara mengambil kebijakan pembatasan impor. Dalam keadaan seperti ini prinsip ini merupakan satu-satunya cara untuk memberlakukan MFN dan mendapatkan keadilan proporsional di antara negara-negara. Misalnya, jika negara mengalami kesulitan dalam neraca pembayaran, atau pasar dalam negerinya terganggu akibat membanjirnya suatu produk tertentu dari negara lain, maka negara tersebut dapat membatasi impor barang yang dianggap dapat menimbulkan kerugian tersebut. Pembatasan atas produk tertentu tersebut berlaku bagi impor dari setiap negara peserta perjanjian.

III. KETENTUAN HUKUM INTERNASIONAL PUBLIK DALAM DOKUMEN WTO

Prinsip-prinsip Hukum Ekonomi Internasional klasik tersebut, se-dikit banyak diadopsi dalam GATT 1947 yang kemudian menjadi bagian dari WTO Agreements, yang setelah dipadukan dengan hasil-hasil Putaran Uruguay, biasa disebut GATT 1994. Misalnya prinsip MNF dicantumkan dalam Pasal I, yang terkait dengan sejumlah pasal lain, misalnya Pasal II dan IV mengenai perpajakan dan perundang-undangan nasional. Pasal V (5) tentang kebebasan lintas, Pasal IX (1) tentang tanda asal barang dan Pasal XIII (1) tentang pelaksanaan pembatasan impor ekspor secara kuantitatif. Misalnya jika suatu negara membatasi impor suatu produk tertentu, maka pembatasan ini harus dikenakan

terhadap produk tersebut dari negara manapun asalnya.

Standard of Equitable Treatment: Negara yang mendapatkan kesulitan neraca pembayaran dapat melakukan pembatasan impor secara kuantitatif. Namun dalam melaksanakan kebijakan ini, harus dipertimbangkan bagian atau pangsa per dagangan yang diharapkan negara peserta lain seandainya tidak ada hambatan kuantitatif tersebut (Pasal XIII-2d). persamaan perlakuan harus dapat diwujudkan atas dasar persamaan derajat yang proporsional⁴⁰.

Standard of National Treatment: Secara tegas prinsip ini dicantumkan dalam Pasal IV tentang pengaturan perpajakan nasional suatu negara. Tindakan diskriminatif di bidang perpajakan akan menghilangkan manfaat konsesi yang diberikan negara terhadap satu sama lain di bidang tarif. Prinsip ini juga terkandung dalam Pasal V tentang kebebasan transit.

Minimum Standard: Prinsip ini terbaca jelas dari ketentuan Pasal X (3). Negara-negara pihak akan segera melaksanakan tindakan hukum atau administratif untuk meninjau atau memperbaiki tindakan-tindakan kepabeanan. Ketentuan ini mengandung arti, bahwa akan dilakukan peninjauan yang objektif dan tidak memihak atas suatu tindakan pemerintah. Jadi, perjanjian internasional mengharuskan pemerintah memberikan suatu keadilan minimum tertentu dan perlindungan judicial terhadap orang atau perusahaan asing dan tidak semata-mata mereka men-

jadi korban kebijakan pemerintah.

Preferential Treatment: Prinsip ini dibolehkan dalam GATT dalam bentuk pengecualian. Salah satu pengecualian ini diberikan kepada negara-negara berkembang anggota GATT sebagaimana misalnya yang tercantum dalam salah satu perjanjian yang dicapai selama Tokyo Round yang biasa disebut *enabling clause*. Di samping itu, prinsip ini diberlakukan dalam suatu pengecualian regional negara-negara sebagaimana diatur Pasal XXIV.

Sejumlah pasal dalam dokumen WTO secara tegas menyebutkan ketentuan yang dikenal dalam hukum internasional. Misalnya, Pasal VIII dari *Marakesh Agreement Establishing the World Trade Organization* menyebutkan, bahwa WTO memiliki legal personality, memiliki hak-hak istimewa dan kekebalan dalam menjalankan fungsinya. Hak-hak istimewa dan kekebalan ini sama dengan yang dijamin dalam *Convention on the Privileges and Immunities of Specialized Agencies*, yang disetujui Majelis Umum PBB tanggal 21 Nopember 1947.

Lebih tegas lagi penyebutan kaidah hukum internasional ini ditemukan dalam *Dispute Settlement Understanding* (Annex II dari WTO Agreement) yakni dalam Pasal 3 ayat 2 yang menyatakan, bahwa sistem penyelesaian sengketa WTO merupakan unsur sentral untuk memberikan keamanan dan prediktabilitas bagi sistem perdagangan multilateral. Pada anggota menyangkut, bahwa ia berfungsi memelihara hak-hak dan kewajiban. Anggota

⁴⁰ Dalam sengketa antara Hongkong dan Norwegia tahun 1980 mengenai kuota produk tekstil Hongkong, Panel antara lain menyatakan bahwa negara-negara peserta perjanjian GATT "shall aim at a distribution of trade in such product approaching as closely as possible the share which the various contracting parties might be expecting to obtain in the absence of such restriction", Lihat Basic Instructions and Selected Documents, Twenty Seventh Supplement, 1981, hlm. 119,125,126

ta menurut perjanjian-perjanjian (*covered agreement*) dan memper jelas ketentuan-ketentuan dari perjanjian-perjanjian tersebut sesuai dengan aturan hukum kebiasaan internasional (publik) tentang penafsiran”

Secara lebih komprehensif Joost Pauwelyn⁴¹ menunjukkan adanya kaidah-kaidah hukum internasional publik di WTO serta keterkaitannya dengan korpus hukum internasional publik pada umumnya sebagai berikut.

- (1) Aturan-aturan WTO yang menambahkan ke dalam korpus hukum internasional, hak-hak dan kewajiban yang sebelumnya tidak ada (misalnya prinsip non diskriminasi dalam perdagangan jasa).
- (2) Aturan-aturan WTO yang berbeda dari hukum internasional umum (misalnya aturan-aturan DSU mengenai *suspension of concession* yang berbeda dari aturan hukum internasional umum mengenai *counter measures*) atau menyimpang dari atau bahkan menggantikan aturan hukum internasional lain yang sudah ada (misalnya pengaturan kuota atau tarif secara bilateral dan perjanjian-perjanjian Putaran Tokyo).
- (3) Aturan-aturan WTO yang mengukuhkan aturan hukum internasional yang sebelumnya ada, baik yang merupakan hukum internasional umum (misalnya DSU Pasal 3.2 yang menegaskan bahwa *covered agreements* dari WTO harus diinterpretasikan sesuai dengan ketentuan hukum kebiasaan internasional) atau ketentuan perjanjian internasional sebelumnya (misalnya GATT 1994 yang memasukan GATT 1947 dan perjanjian TRIPs yang mengandung beberapa ketentuan dari Konvensi WIPO).
- (4) Aturan-aturan non WTO yang sudah ada pada saat perjanjian WTO disepakati (pada 15 April 1994) dan yang: a) relevan dengan serta berdampak pada aturan-aturan WTO; dan b) telah disimpangi atau digantikan perjanjian WTO. Aturan-aturan non WTO ini terutama terdiri dari hukum internasional umum, teristimewa aturan hukum perjanjian internasional, tanggung jawab negara, dan penyelesaian sengketa, tetapi juga aturan-aturan perjanjian internasional lain yang mengatur atau berdampak pada hubungan dagang antar negara (misalnya aturan tertentu dalam konvensi lingkungan hidup dan HAM atau pengaturan mengenai kesatuan pabean dan kawasan perdagangan bebas).
- (5) Aturan non WTO yang diciptakan sesudah Perjanjian WTO (setelah April 1994) dan (a) relevan dengan dan berdampak pada aturan WTO; (b) apakah menambah atau menguatkan aturan WTO yang sudah ada atau mengubah, menyimpang dari, atau menggantikan aspek-aspek aturan WTO yang telah ada; dan (c) dalam hal yang disebut terakhir, pelaksanaannya dalam cara yang konsisten dengan aturan-aturan keterkaitan dan konflik dalam perjanjian WTO dan perjanjian hukum internasional umum.

⁴¹ Joost Pauwelyn, *The Role of Public International Law in the WTO: How far can we go?* dalam *American Journal of International Law* Vol. 95: 535, 2001

IV. HUKUM INTERNASIONAL PUBLIK DALAM PRAKTEK WTO

Dari sub judul ini tersirat pertanyaan sejauh mana hukum internasional publik sebagaimana tercantum dalam dokumen-dokumen WTO tersebut diimplementasikan dan diindahkan? Kenyataan bahwa WTO sudah bertahan hampir lima belas tahun, dan bahwa sistem WTO merupakan penyempurnaan dari sistem GATT 1947 ke arah yang lebih legalistik (*rule-based system*) merupakan gambaran umum bahwa mayoritas negara-negaranya mematuhi aturan-aturan yang menjadi "*rule of the road*" per dagangan internasional ini dan peranan hukum internasional publik akan menonjol manakala terjadi pelanggaran aturan dan perselisihan diantara sesama anggota men capai tahap penyelesaian secara hukum di *Dispute Settlement Body* (DSB). Oleh karena itu, pada bagian ini penulis akan membahas sejauh mana hukum internasional publik memainkan perannya dalam proses penyelesaian sengketa di hadapan DSB.

Selama berfungsinya *Dispute Settlement Understanding* (DSU) sejak tahun 1995 sampai dengan tanggal 1 Januari 2009, tercatat di Sekretariat WTO tidak kurang dari 388 pengaduan anggota terhadap anggota yang lain⁴². Sesuai dengan prosedur penyelesaian sengketa WTO sebagian dari pengaduan ini akan diperiksa oleh Panel bahkan Lembaga Banding (*Appellate Body*). Sampai tahun 2004 saja DSB telah

menghasilkan keputusan-keputusan yang telah memperkaya hukum WTO dengan tidak kurang dari 27.000 halaman putusan hukum.⁴³

Secara singkat proses penyelesaian sengketa di WTO dapat digambarkan sebagai berikut: Pada garis besarnya ada empat tahap proses penyelesaian sengketa di WTO yakni proses konsultasi, proses panel, proses banding dan proses pengawasan implementasi putusan. Pertama tentang konsultasi: Satu anggota WTO dapat meminta konsultasi dengan anggota yang lain apabila negara yang mengadu merasa bahwa anggota WTO lain itu telah melanggar aturan WTO atau telah menghilangkan atau mengurangi (*nullified or impaired*) keuntungan yang semestinya diraihinya. Tujuan dari konsultasi ini adalah agar supaya pihak yang berselisih dapat memahami dengan lebih baik latar belakang perselisihan tanpa harus dilanjutkan ke proses panel. Sebenarnya DSU menyebutkan, bahwa tujuan mekanisme penyelesaian sengketa adalah untuk mencapai penyelesaian yang positif. Lebih disukai suatu penyelesaian yang dapat diterima kedua belah pihak yang sejalan dengan perjanjian WTO.

Cara konsultasi ini dilaksanakan tergantung kepada para pihak. Sekalipun konsultasi ini tidak didefinisikan, statistik menunjukkan bahwa sekitar setengah dari permasalahan yang dibawa ke konsultasi dapat dipecahkan pada tahap itu, atau ditinggalkan begitu saja. Jadi kurang lebih separuh dari kasus-kasus yang muncul diselesaikan lewat

⁴² Lihat Kara Leitner and Simon Lester, *Journal of International Economic Law*, Vol 12 No 1, March 2009, hlm 196

⁴³ Lihat Report of WTO Consultative Board, 2004

konsultasi⁴⁴.

Tahap kedua dalam proses penyelesaian sengketa adalah proses panel. Jika konsultasi gagal menyelesaikan perselisihan dalam enam puluh hari, pihak yang mengadu dapat meminta DSB untuk membentuk sebuah panel untuk memeriksa perselisihan ini⁴⁵. Patut diketahui, bahwa DSB terdiri dari seluruh anggota WTO. Ini adalah sebuah badan WTO yang bertanggung jawab menjalankan sistem penyelesaian sengketa. Menurut ketentuan DSU, jika diminta DSB harus membentuk sebuah panel untuk memeriksa perselisihan pada pertemuan kedua dimana permintaan diajukan, kecuali ada konsensus sebaliknya (tidak membentuk panel)⁴⁶. Tugas panel adalah membuat penilaian objektif, termasuk menganalisis fakta dan persoalan hukumnya. Pihak yang tidak puas dapat mengajukan banding ke Appellate Body yang akan meninjau persoalan hukum dan penafsiran hukum yang dibuat Panel dan harus mengeluarkan putusan maksimal dalam tempo sembilanpuluh hari sejak pengajuan banding⁴⁷. Laporan nya kemudian disampaikan kepada DSB yang harus diterimakan dalam jangka waktu tigapuluh hari kecuali jika ada konsensus untuk menolaknya⁴⁸.

Sekalipun terdapat organ judicial utama PBB, yakni Mahkamah Internasional (*International Court of Justice*) tetapi sebagaimana penga-

matan Petersmann⁴⁹, negara-negara kian menyukai menyerahkan perselisihannya atas penafsiran dan penerapan perjanjian-perjanjian multilateral di bidang ekonomi ke hadapan tribun internasional khusus (misalnya Law of the Sea Tribunal atau WTO Appellate Body) dan mekanisme penyelesaian sengketa lain seperti Panel GATT, WTO DSB, Executive Directors atau Board of Governors Bank Dunia, Committee of Interpretation di IMF.

Lembaga penyelesaian sengketa WTO dalam prakteknya kerap kali melakukan penafsiran atas aturan-aturan yang disengketakan berdasarkan *Vienna Convention on the Law of Treaties* (VCLT). Sebagaimana dimaklumi, penerapan ketentuan VCLT dalam hukum perdagangan internasional menghadapi permasalahan, karena sejumlah anggota WTO tidak menjadi pihak dalam perjanjian multilateral tersebut. Namun dalam perkara Japan Texas, Appellate Body menutup ketidakpastian tersebut dengan memutuskan bahwa VCLT merupakan suatu kodifikasi hukum kebiasaan internasional dan oleh karena itu mengikat seluruh negara.⁵⁰

Menurut Pasal 31 (1) VCLT, suatu perjanjian internasional harus ditafsirkan dengan itikad baik sesuai dengan arti yang wajar dalam syarat-syarat perjanjian dalam kaitannya dengan maksud dan tujuan perjanjian tersebut. Yang harus diperhatikan

⁴⁴ William J. Davey, *The World Trade Organization's Dispute Settlement System*, dalam *South Texas Law Review*, Vol. 42 No. 4. Fall 2001

⁴⁵ Lihat Pasal 5:4 DSU

⁴⁶ Pasal 6:1 DSU

⁴⁷ Pasal 17:5 DSU

⁴⁸ Pasal 17:14 DSU

⁴⁹ Ernest-Ulrich Petersmann, *Dispute Settlement in International Economic Law-Lesson For Strengthening International Dispute Settlement in Non-Economic*

⁵⁰ Lihat James Cameron et.al op.cit, hlm. 254

kan konteks perjanjian tersebut se bab suatu ketentuan tidak dapat di lepaskan dari konteksnya, pertama dalam bagian tersebut dari perjanjian dan dengan perjanjian secara keseluruhan. Dalam perkara *Under wear*, Panel memutuskan bahwa seluruh teks perjanjian dari *Agreement on Textile and Clothing* dianggap relevan untuk menafsirkan pasal 6.2 dan 6.4 dari perjanjian tersebut⁵¹. Pasal 32 VCLT mengenai ketentuan fundamental lainnya dari penafsiran yang diterapkan pada WTO Agreements. Dirujuknya dokumen tambahan termasuk *travaux preparatoires* atau keadaannya pada saat dibuatnya perjanjian hanya dibutuhkan apabila Pasal 31 menghadapi jalan buntu. Pasal ini diterapkan dalam perkara *EC. Bananas*. Karya per siapan ini juga dirujukan dalam perkara *Canadian Periodicals*⁵². Cukup banyak laporan *Appellate Body* merujuk pada aturan-aturan hukum internasional publik mengenai penafsiran seperti "kewajiban untuk meneliti kata-kata suatu perjanjian untuk menentukan maksud para pihak"⁵³. Prinsip *effectiveness* sebagai unsur fundamental dalam menafsirkan perjanjian internasional⁵⁴.

Aspek hukum internasional lain yang dipraktekkan di WTO, misalnya, dalam melihat hubungan antara hukum nasional dan hukum internasional. Dalam perkara *India Patent Protection for Chemical Product*⁵⁵, *Appellate Body* mengikuti

putusan *Permanent Court of International Justice* dalam perkara *Certain German Interest in Polish Upper Silesia*, yakni Panel tidak dapat menafsirkan hukum nasional begitu saja, tetapi dapat meneliti hukum nasional tersebut untuk maksud menentukan apakah suatu anggota telah memenuhi kewajibannya dalam WTO Agreement.

Mengenai persoalan tanggung jawab negara (*state responsibility*) telah muncul dan diputuskan sejak masa GATT 1947. Pada era WTO, *Appellate Body* dalam perkara *Shrimp-Turtle* merujuk pada prinsip-prinsip tanggungjawab negara, di mana Amerika Serikat dianggap bertanggungjawab atas tindakan departemen-departemen dan cabang pemerintahnya termasuk lembaga peradilan⁵⁶. Dalam perkara *Footwear*, Panel menyebutkan, adalah merupakan ketentuan hukum internasional publik bahwa negara tidak dapat menggunakan ketentuan hukum nasionalnya sebagai pembelaan untuk menghindari tanggungjawab pelanggaran suatu kewajiban hukum internasional.⁵⁷

Tentang metode dan proses penyelesaian sengketa dalam GATT maupun WTO, penulis sendiri berpendapat bahwa pada dasarnya yang dipraktekkan pada kedua sistem tersebut sudah lama dikenal dalam hukum internasional, khususnya dalam hukum penyelesaian sengketa internasional sekalipun terdapat sejumlah perbedaan dan keistimewaan⁵⁸.

⁵¹ WT/DS33/2

⁵² WT/DS31/AB/R

⁵³ WT/DS50/AB/R (*India patent protection for chemical products*)

⁵⁴ WT/DS8/AB/R (*Japan's taxes on alcoholic beverages*)

⁵⁵ WT/DS50/AB/R

⁵⁶ Lihat James Cameron, et.al. op.cit. hlm. 292

⁵⁷ Ibid. hlm. 293

⁵⁸ Lihat Hata, op.cit. hlm.183-190

V. APAKAH HUKUM WTO MERUPAKAN HUKUM INTERNASIONAL BARU ?

Tampaknya hampir tidak ada keraguan di kalangan para akademisi maupun praktisi WTO, bahwa hukum WTO adalah bagian dari hukum internasional yang lebih luas. Pauwelyn, misalnya, menyebutkan bahwa mungkin hanya dengan satu pengecualian, tidak ada satu penulis pun (demikian juga putusan-putusan dan dokumen WTO) yang mempersoalkan aturan-aturan WTO sebagai bagian dari korpus hukum internasional publik yang lebih luas⁵⁹.

Namun demikian, dinyatakan Pauwelyn, bahwa hukum WTO merupakan bagian Hukum Internasional Publik tidak berarti adanya keistimewaan-keistimewaan⁶⁰. Memang benar pengkajian lebih dalam dapat memperlihatkan sejumlah perbedaan dan keistimewaan dalam Hukum WTO dibandingkan dengan Hukum Internasional Publik yang bersifat umum. Beberapa diantara perbedaan dan keistimewaan ini akan penulis uraikan sebagai berikut.

Donald M. McRae⁶¹ menunjukkan perbedaan ini pada dua tataran yakni tataran teoritik dan praktis.

Pada tataran teoritik, hukum perdagangan internasional dan hukum internasional dalam sejumlah aspek penting didasari asumsi yang berbeda. Prinsip utama (*organizing principle*) dalam rejim perdagangan internasional adalah teori ekonomi yang mendasari tata perdagangan liberal, yakni prinsip keunggulan komparatif (*comparative advan*

tages), sedangkan hukum internasional didasari konsep kedaulatan negara. Dengan kata lain, hukum internasional terbentuk di atas konstruksi fundamental dari masyarakat negara-negara berdaulat yang hubungannya satu sama lain merupakan substansi dari disiplin ini sementara perdagangan internasional bertentangan dengan konstruksi ini dan dalam banyak hal bahkan menggerogotinya.

Hukum perdagangan internasional tampaknya menghendaki negara bertindak sebaliknya dari apa yang diinginkan suatu rejim yang didasari kedaulatan. Dalam sistem berdasarkan kedaulatan, negara akan berusaha melindungi kepentingan dari mereka yang berada di dalam bahkan atas kerugian mereka yang ada di luar negara tersebut. Perbedaan antara hak warganegara dan orang asing – mendahulukan warganegara daripada orang asing – adalah inti dari tujuan negara yang terkandung dalam pengertian kewarganegaraan dan kebangsaan. Negara mengejar kepentingan nasionalnya. Namun di bidang perdagangan internasional, mengejar kepentingan nasional ini dapat saja diartikan sebagai proteksionisme. Membedakan antara produk yang dihasilkan warganegara dan yang dihasilkan orang asing adalah bertentangan dengan prinsip perdagangan liberal yang ingin ditegakkan WTO.

Hukum perdagangan internasional semakin mengekang bidang-bidang yang secara tradisional berada di bawah yuridiksi hukum nasional seperti misalnya subsidi, ham

⁵⁹ Joost Pauwelyn, op.cit.hlm 538. Satu pengecualian yang disebutkannya itu adalah Judith Bello yang dalam tulisannya di AJIL 90, 416-417 menulis: "WTO rules are simply not binding in the traditional sense"

⁶⁰ WT Ibid. hlm. 539

⁶¹ Donald M Mc Rae, op.cit. hlm. 29-30

batan teknis atas perdagangan, tindakan-tindakan di bidang saniter dan phitosaniter, semuanya mengurangi ruang gerak dan pilihan-pilihan nasional.

Pada tataran praktis McRae menunjukkan adanya "new frontier" dalam hukum internasional. Misalnya, mekanisme penyelesaian sengketa WTO bukan hal yang unik, tetapi yang unik adalah bahwa sistem ini wajib diikuti semua anggota WTO dan putusannya "final and binding". Mekanisme penyelesaian sengketa tidak hanya menyelesaikan perselisihan anggota secara individual akan tetapi menjadi landasan bagi perkembangan hukum perdagangan internasional melalui putusan-putusan judicial, dan menjadi forum bagi penerapan dan penghalusan konsep-konsep dan doktrin hukum internasional. Penafsiran-penafsiran atas perjanjian-perjanjian WTO merupakan suatu proses pembentukan hukum yang aktif. Sementara itu, Petersmann⁶² menunjukkan terjadinya suatu *international economic law revolution* yang dapat dijadikan bahan pelajaran untuk memperkuat mekanisme penyelesaian sengketa internasional termasuk di bidang-bidang non ekonomi.

VI. PENUTUP

Bahwa hukum internasional publik memiliki peranan penting dalam menata perdagangan dunia sebagaimana yang dilaksanakan WTO dengan sejumlah perjanjian internasional yang terkait dengannya, kiranya tak perlu dipersoalkan lagi. Dari apa yang dipaparkan di atas serta hasil pengamatan penulis sendiri atas dokumen dan praktek-praktek

perdagangan dalam sistem WTO tampaknya ada sejumlah pembaruan yang dipraktekkan WTO terhadap korpus hukum internasional pada umumnya yang kesemuanya tampaknya ditujukan untuk membuat hukum internasional lebih efektif dan dapat memberikan manfaat serta keadilan bagi semua bangsa, baik yang hidup di lingkungan negara-negara maju maupun di negara-negara berkembang dan kurang berkembang. Namun karena persoalan-persoalan yang diaturnya begitu kompleks, upaya mewujudkan cita-cita sebagaimana tercantum dalam pembukaan Perjanjian Pembentukan WTO, yakni meningkatkan standar hidup, menjamin lapangan kerja dan peningkatan terus menerus dari penghasilan nyata, meningkatkan produksi dan perdagangan barang serta jasa, memanfaatkan penggunaan sumber-sumber dunia secara optimal sejalan dengan tujuan pembangunan berkelanjutan, melindungi lingkungan hidup serta meningkatkan cara-cara pemanfaatannya sesuai dengan kebutuhan bangsa-bangsa pada tingkatan ekonomi yang berbeda-beda⁶³, tidak selalu bisa dicapai sesuai harapan semua. Namun bagaimana mengatasi kendala-kendala tersebut secara terus menerus, merupakan kewajiban semua pihak termasuk kalangan ahli hukum.

Konferensi Tahunan WTO keenam yang berlangsung di London pada tanggal 23-24 Mei 2006⁶⁴ rupanya merupakan salah satu bentuk kepedulian dari berbagai pihak demi keberhasilan dan kelangsungan hidup organisasi perdagangan dunia tersebut. Konferensi ini dihadiri oleh

⁶² Ernst-Ulrich Petersmann, op.cit.hlm. 189

⁶³ Lihat konsiderans *Marakes Agreement Establishing The World Trade Organization*, 1994

⁶⁴ Lihat Isabelle Van Damme, *Six Annual WTO Confrence: An Overview*, dalam *Journal of International*

banyak ahli perdagangan, mahasiswa, praktisi dan diplomat guna membahas berbagai permasalahan dan tantangan yang dihadapi WTO, khususnya sistem penyelesaian sengketa. Tema yang mendasari konferensi ini adalah peranan sistem hukum WTO sebagai bagian dari sistem hukum internasional yang lebih luas. Persoalan yang dibahas bukan hanya bagaimana hukum internasional mengatur bagian-bagian dari penyelesaian sengketa WTO akan tetapi juga bagaimana interaksi antara berbagai sub sistem hukum internasional tersebut. Di samping dibahas posisi WTO dalam usaha-usaha global untuk mewujudkan tujuan pembangunan, juga dibahas dan didiskusikan interaksi dan keharmonisan antara pengambilan kebijakan pada tataran nasional dengan proses pembentukan norma-norma internasional.

Jadi dapat disimpulkan, bahwa hukum internasional publik memiliki peranan penting dalam membentuk norma dan menggerakkan kegiatan organisasi perdagangan dunia WTO dan dari waktu ke waktu para pihak yang memiliki kepedulian tinggi senantiasa berusaha meningkatkan harmonisasi antara hukum perdagangan internasional dengan hukum internasional umum serta antara hukum perdagangan internasional dan hukum nasional negara-negara anggota.

DAFTAR PUSTAKA

- Bacchus, James. *Table Talk: Around the Table of the Appellate Body of World Trade Organization*, *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 35, October 2002.
- Cameron, James and Gray, Kevin R. *Principles of International Law in the WTO Dispute Settlement Body*, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 50 April 2001.
- Damme, Isabelle Van, *Six Annual WTO Conference: An Overview*, *Journal of International Economic Law*. Vol. 9 No. 3, September 2006.
- Davey, William J. *The World Trade Organization's Dispute Settlement System*, *South Texas Law Review*, Vol. 42 No. 4 Fall 2001.
- Hata, *Perdagangan Internasional Dalam Sistem GATT dan WTO. Aspek-aspek Hukum dan Non Hukum*, Rafika Aditama, 2006, Bandung.
- Leitner, Kara and Lester, Simon, *WTO Dispute Settlement 1995-2008, A Statistical Analysis* dalam *Journal of International Economic Law*, Vol. 12 No 1, March 2000.
- McRae, Donald M. *The WTO In International Law: Tradition Continued or New Frontier?* *Journal of International Economic Law*, Vol. 3 No 1, March 2000.
- Pauwelyn, Joost. *The Role of Public International Law in the WTO: How Far Can We Go?* *American Journal of International Law*, Vol 95: 535, 2001.
- Petersmann, Ernst-Ulrich. *Dispute Settlement in International Economic Law-Lesson for Strengthening International Dispute Settlement in Non Economic Areas*, *Journal of International Economic Law*, Vol. 2 No. 2. June 1999.
- Marakesh Agreement Establishing The World Trade Organization, 1994.
- Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, 1994.
- WT/DS31/AB/R
- WT/DS50/AB/R
- WT/DS8/AB/R
- WTO Consultative Board Report, 2004