



JURNAL ILMIAH MULTIDISIPLIN ILMU

Halaman Jurnal: <https://journal.smartpublisher.id/index.php/jimi>
Halaman UTAMA Jurnal : <https://journal.smartpublisher.id/>



DOI: <https://doi.org/10.69714/pzgd6c49>

Penyelesaian Sengketa Perdagangan Internasional melalui Mekanisme WTO sebagai Bentuk Peluang dan Tantangan bagi Indonesia serta Dasar Pengembangan Arah Reformasi

Danette Graciele Kosasih^{a*}

^a Fakultas Hukum / Jurusan Hukum; danette23001@mail.unpad.ac.id, Universitas Padjadjaran; Jl. Raya Bandung Sumedang KM.21, Hegarmanah, Kec. Jatinangor, Kabupaten Sumedang, Jawa Barat 45363

* Penulis Korespondensi: Danette Graciele Kosasih

ABSTRACT

This paper examines the mechanisms of international trade dispute settlement under the World Trade Organization (WTO), focusing on how Indonesia navigates the system established by the Dispute Settlement Understanding (DSU). The analysis begins by outlining the DSU's institutional design, which emphasizes compulsory jurisdiction, a rule-based adjudicatory process, and enforceable remedies aimed at ensuring stability and predictability in global trade relations. Indonesia's participation in the WTO dispute settlement forum demonstrates a dynamic engagement: it has appeared as complainant, respondent, and third party in various disputes, gaining both strategic experience and institutional learning. For developing countries such as Indonesia, the DSU offers meaningful opportunities, particularly through its structured procedures, special and differential treatment provisions, and the ability to challenge trade barriers imposed by more powerful economies. However, Indonesia continues to face structural and procedural constraints, including limited technical expertise, resource-intensive litigation processes, and internal coordination challenges among domestic agencies. These obstacles hinder Indonesia's ability to fully utilize the DSU as a tool for defending national trade interests. Against this backdrop, the urgency of DSU reform becomes increasingly evident, especially in light of the Appellate Body's paralysis and the growing complexity of global trade. This paper argues that reforms should prioritize restoring a functioning appellate mechanism, strengthening provisions for developing countries, and enhancing transparency and procedural efficiency. Such reforms are essential not only for improving the legitimacy of the WTO system but also for enabling Indonesia and other developing members to participate more effectively in resolving international trade disputes.

Keywords: *Dispute Settlement; Indonesia; International Trade; Reform; WTO*

Abstrak

Penelitian ini mengkaji mekanisme penyelesaian sengketa perdagangan internasional di bawah *World Trade Organization* (WTO), dengan fokus pada bagaimana Indonesia menavigasi sistem yang dibentuk oleh *Dispute Settlement Understanding* (DSU). Analisis diawali dengan memaparkan desain kelembagaan DSU, yang menekankan pada yurisdiksi wajib, proses adjudikasi berbasis aturan (*rule-based*), serta pemulihan hukum yang dapat ditegakkan guna menjamin stabilitas dan kepastian dalam hubungan perdagangan global. Partisipasi Indonesia dalam forum penyelesaian sengketa WTO menunjukkan keterlibatan yang dinamis: Indonesia telah hadir sebagai penggugat, tergugat, maupun pihak ketiga dalam berbagai sengketa, sehingga memperoleh pengalaman strategis sekaligus pembelajaran kelembagaan. Bagi negara berkembang seperti Indonesia, DSU menawarkan peluang yang berarti, khususnya melalui prosedur yang terstruktur, ketentuan *special and differential treatment*, serta kemampuan untuk menantang hambatan perdagangan yang diterapkan oleh negara-negara dengan kekuatan ekonomi yang lebih besar. Namun demikian, Indonesia masih menghadapi kendala struktural dan prosedural, termasuk keterbatasan keahlian teknis, proses litigasi yang membutuhkan banyak sumber daya, serta tantangan koordinasi internal antar-lembaga domestik. Hambatan-hambatan ini menghalangi kemampuan Indonesia untuk memanfaatkan DSU

secara optimal sebagai instrumen dalam membela kepentingan perdagangan nasional. Berdasarkan latar belakang tersebut, urgensi reformasi DSU menjadi semakin nyata, terutama mengingat lumpuhnya *Appellate Body* dan meningkatnya kompleksitas perdagangan global. Makalah ini berargumen bahwa reformasi harus memprioritaskan pemulihan mekanisme banding yang berfungsi, penguatan ketentuan bagi negara berkembang, serta peningkatan transparansi dan efisiensi prosedural. Reformasi semacam ini sangat penting tidak hanya untuk meningkatkan legitimasi sistem WTO, tetapi juga untuk memungkinkan Indonesia dan anggota negara berkembang lainnya berpartisipasi secara lebih efektif dalam menyelesaikan sengketa perdagangan internasional.

Kata Kunci: Indonesia; Penyelesaian Sengketa; Perdagangan Internasional; Reformasi; WTO

1. PENDAHULUAN

Perdagangan internasional merupakan salah satu elemen yang menopang stabilitas dan pertumbuhan ekonomi global, dan *World Trade Organization* (WTO) berperan sebagai institusi utama yang mengatur tata kelola perdagangan multilateral berdasarkan prinsip keterbukaan, *non-discrimination*, serta kepastian hukum. Prinsip-prinsip ini menjadi fondasi penting dalam menjaga kelancaran dan prediktabilitas hubungan dagang antarnegara. Di dalam kerangka tersebut, mekanisme penyelesaian sengketa yang diatur dalam *Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes* (DSU) dipandang sebagai inti dari sistem WTO karena memberikan prosedur penyelesaian sengketa yang berbasis aturan dan bersifat mengikat bagi negara anggota [11]. Dengan demikian, *Dispute Settlement Understanding* (DSU) tidak hanya berfungsi sebagai instrumen untuk menyelesaikan konflik perdagangan, tetapi juga sebagai penjamin keberlanjutan dan kredibilitas sistem multilateral.

Sejak mulai diterapkan pada 1995, mekanisme penyelesaian sengketa WTO berkembang menjadi forum adjudikasi yang sangat sibuk, ditandai oleh meningkatnya jumlah perkara yang diproses melalui panel dan kemudian diajukan ke *Appellate Body* (AB), dengan tingkat banding yang mencapai hingga 90% pada tahun 2016 [7]. Peran AB sangat krusial sebagai badan banding yang memastikan konsistensi interpretasi hukum WTO. Namun, sejak 2019 sistem ini menghadapi krisis serius akibat kebuntuan politik terkait pengisian posisi anggota AB, sehingga badan tersebut tidak dapat menjalankan fungsinya. Krisis ini menimbulkan ketidakpastian hukum bagi seluruh anggota WTO dan menimbulkan kekhawatiran terhadap keberlanjutan sistem penyelesaian sengketa. Reuters melaporkan bahwa Amerika Serikat terus memblokir upaya pengisian kembali keanggotaan AB, termasuk pada upaya ke-91 kali, yang menunjukkan bahwa kebuntuan ini masih berlangsung dan berdampak pada efektivitas DSU [17].

Dalam konteks Indonesia, keberadaan DSU memiliki arti strategis, mengingat Indonesia merupakan negara yang aktif dalam perdagangan internasional dan memiliki kepentingan besar untuk memastikan perlindungan terhadap kebijakan nasional yang terkait dengan perdagangan. Indonesia telah terlibat dalam sejumlah sengketa di WTO, meliputi sektor hortikultura, baja, hingga regulasi bahan baku industri. “Pengalaman Indonesia dalam sistem penyelesaian sengketa WTO memperlihatkan bahwa mekanisme ini memberi ruang bagi negara berkembang seperti Indonesia untuk menantang kebijakan negara maju yang dianggap merugikan, sekaligus membela kepentingan dan kebijakan nasionalnya melalui prosedur yang bersifat multilateral dan berbasis aturan” [5]. Namun, hambatan kelembagaan dalam sistem penyelesaian sengketa WTO, seperti berkurangnya jumlah anggota AB, penundaan pengangkatan, serta meningkatnya beban kerja yang menyebabkan terjadinya keterlambatan penyelesaian perkara, telah mengurangi optimalisasi pemanfaatan mekanisme ini oleh seluruh anggota WTO, termasuk negara berkembang [7].

Tantangan tersebut semakin kompleks dengan adanya krisis AB, yang melemahkan fungsi banding dan menciptakan ketidakpastian bagi negara berkembang dalam memastikan adanya mekanisme hukum yang dapat meninjau kembali putusan panel. Indonesia pada akhirnya berada dalam posisi yang menuntut kemampuan untuk beradaptasi baik secara kelembagaan maupun strategis agar tetap mampu memanfaatkan mekanisme DSU secara efektif. Dalam situasi ini, penting untuk mengkaji ulang peluang dan hambatan yang dihadapi Indonesia serta mengidentifikasi arah reformasi yang diperlukan, baik di tingkat WTO maupun dalam struktur hukum dan kebijakan *domestic*.

Tulisan ini bertujuan untuk mengevaluasi efektivitas mekanisme penyelesaian sengketa WTO bagi Indonesia, menelaah peluang strategis yang dapat dimanfaatkan, serta menyoroti hambatan struktural yang

Penyelesaian Sengketa Perdagangan Internasional melalui Mekanisme WTO sebagai Bentuk Peluang dan Tantangan bagi Indonesia serta Dasar Pengembangan Arah Reformasi (Danette Graciele Kosasih)

perlu diatasi agar Indonesia dapat berpartisipasi secara lebih optimal dalam sistem perdagangan multilateral. Selain itu, tulisan ini juga mengusulkan arah reformasi DSU dari perspektif Indonesia, termasuk kebutuhan penguatan kapasitas kelembagaan, peningkatan kompetensi hukum perdagangan internasional, serta penyesuaian kebijakan domestik agar selaras dengan perkembangan rezim perdagangan global.

2. TINJAUAN PUSTAKA

Penulisan hukum ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif (*normative legal research*), sebuah metode yang menempatkan hukum sebagai sistem norma yang otonom. Pendekatan ini dipilih karena fokus utama penelitian adalah mengkaji penerapan kaidah-kaidah hukum positif dalam kerangka perdagangan multilateral. Dalam hal ini, penelitian tidak berfokus pada perilaku masyarakat secara sosiologis, melainkan pada koherensi antara aturan hukum internasional dengan kebijakan nasional [5]; [7]. Pendekatan utama yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) untuk menelaah secara mendalam regulasi WTO, khususnya *Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes* (DSU) sebagai *lex specialis* dalam penyelesaian sengketa dagang. Selain itu, digunakan pula pendekatan kasus (*case approach*) dengan menganalisis putusan-putusan *Panel* dan *Appellate Body* dalam sengketa yang melibatkan Indonesia. Pendekatan kasus ini krusial untuk memahami bagaimana interpretasi hukum diterapkan pada fakta konkret serta untuk mengidentifikasi pola argumen hukum yang efektif maupun yang lemah dalam praktik litigasi Indonesia.

Spesifikasi penelitian ini bersifat deskriptif-analitis. Pada tahap deskriptif, penulis memetakan secara sistematis kerangka hukum penyelesaian sengketa WTO, termasuk kewenangan panel dan mekanisme *Appellate Body* (AB) yang saat ini sedang mengalami krisis. Selanjutnya, pada tahap analitis, penulis melakukan evaluasi mendalam mengenai peluang strategis dan tantangan struktural yang dihadapi Indonesia sebagai negara berkembang. Analisis ini tidak hanya berhenti pada pemaparan masalah, tetapi juga diperkaya dengan analisis komparatif terbatas. Penulis membandingkan praktik Indonesia dengan negara berkembang lain yang memiliki karakteristik serupa dalam menghadapi hambatan dagang, guna menemukan preseden atau strategi litigasi yang dapat diadaptasi untuk memperkuat posisi tawar Indonesia di forum global.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) yang komprehensif untuk menghimpun data sekunder. Data ini diklasifikasikan ke dalam tiga kategori utama. Pertama, bahan hukum primer yang bersifat mengikat, meliputi *Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization*, naskah *Dispute Settlement Understanding* (DSU), serta laporan resmi *Panel* dan *Appellate Body* (seperti pada kasus DS477/DS478 terkait produk hortikultura atau DS592 terkait nikel) [2]. Kedua, bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, yang bersumber dari jurnal internasional bereputasi (diakses melalui Westlaw, SSRN, atau basis data terbuka lainnya), buku-buku teks hukum perdagangan internasional, serta laporan kajian dari lembaga internasional seperti UNCTAD dan OECD [16]. Ketiga, bahan hukum tersier seperti kamus hukum dan ensiklopedia yang digunakan untuk memperjelas terminologi teknis.

Metode analisis data dilakukan secara kualitatif-yuridis. Data yang terkumpul diseleksi dan diklasifikasikan secara sistematis, kemudian dianalisis tanpa menggunakan rumus statistik [15]. Analisis didasarkan pada logika hukum, teori efektivitas hukum, dan doktrin-doktrin yang berlaku dalam hukum internasional. Penulis menggunakan metode penafsiran hukum, baik secara gramatikal, sistematis, maupun teleologis, untuk memahami makna aturan DSU dalam konteks reformasi kelembagaan. Hasil analisis ini kemudian dikonstruksikan untuk menjawab permasalahan mengenai efektivitas mekanisme WTO bagi kepentingan nasional Indonesia, serta merumuskan rekomendasi konkret mengenai arah reformasi DSU yang ideal untuk menjamin kepastian hukum dan keadilan bagi negara berkembang di masa depan.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1. Mekanisme Penyelesaian Sengketa WTO (DSU)

3.1.1. Prinsip Dasar DSU

Menurut John H. Jackson, dasar pembentukan mekanisme penyelesaian sengketa WTO berangkat dari kebutuhan menciptakan suatu sistem yang berorientasi pada aturan (*rule-oriented*), yaitu suatu tatanan yang memberikan kepastian dan stabilitas bagi pelaku ekonomi melalui penerapan kaidah-kaidah yang dapat diprediksi. Pendekatan ini berkembang sebagai koreksi terhadap praktik di bawah GATT, yang pada masa sebelumnya lebih menyerupai forum negosiasi diplomatik dan kerap mencerminkan pendekatan yang berorientasi pada kekuatan (*power-oriented*). Melalui *Dispute Settlement Understanding* (DSU), WTO

memperkuat arah evolusi menuju model penyelesaian sengketa yang menekankan penerapan kewajiban hukum sebagaimana dirumuskan dalam teks perjanjian, alih-alih sekadar bergantung pada kompromi politik *ad hoc* [2]. Petersmann membedakan pendekatan dalam penyelesaian sengketa internasional antara *rule-oriented*, yang menempatkan hukum sebagai dasar resolusi formal, dan *power-oriented*, yang lebih bergantung pada dinamika kekuatan politik negara [16]. Prinsip *rule-oriented* menempatkan hukum sebagai instrumen utama penyelesaian konflik, sehingga legitimasi putusan tidak bergantung pada kekuatan ekonomi atau politik para pihak, melainkan pada kepatuhan terhadap norma hukum WTO.

Prinsip fundamental kedua adalah *negative consensus*, yakni mekanisme pengambilan keputusan yang secara struktural menghilangkan hak veto sepihak negara anggota terhadap pembentukan panel, adopsi laporan panel, maupun laporan *Appellate Body* (AB) [15]. Dalam praktiknya, laporan panel atau *Appellate Body* akan otomatis diadopsi oleh *Dispute Settlement Body* (DSB) kecuali seluruh anggota WTO, termasuk pihak yang menang, secara konsensus menolaknya, suatu kondisi yang hampir mustahil terjadi. Mekanisme ini secara signifikan memperkuat efektivitas penegakan hukum WTO dan mencegah negara kuat menggagalkan proses adjudikasi secara politis.

Prinsip ketiga adalah *binding decision*. Putusan panel dan *Appellate Body* (AB) bersifat mengikat secara hukum (*legally binding*), sehingga negara yang kalah diwajibkan untuk menyesuaikan kebijakan nasionalnya agar konsisten dengan kewajiban WTO. Kegagalan untuk melaksanakan putusan dapat berujung pada pemberian kompensasi atau otorisasi retaliasi. Bagi negara berkembang seperti Indonesia, prinsip ini memberikan kepastian hukum yang sebelumnya sulit diperoleh dalam sistem perdagangan internasional yang asimetris. Namun, sifat mengikat ini juga menuntut kapasitas institusional domestik yang memadai agar implementasi putusan tidak justru merugikan kepentingan pembangunan nasional.

3.1.2. Alur Proses Penyelesaian Sengketa

Secara prosedural, *Dispute Settlement Understanding* (DSU) mengatur tahapan penyelesaian sengketa yang berlapis dan sistematis. Tahap awal adalah konsultasi, yang bertujuan memberikan ruang penyelesaian sengketa secara damai sebelum masuk ke proses adjudikasi formal [15]. Meskipun secara normatif konsultasi diposisikan sebagai instrumen preventif, dalam praktiknya tahap ini seringkali bersifat formalitas, khususnya ketika sengketa menyangkut kebijakan strategis atau bernilai ekonomi tinggi.

Apabila konsultasi gagal, sengketa berlanjut ke tahap pembentukan panel. Panel bertugas melakukan pemeriksaan fakta dan hukum secara objektif serta menilai konsistensi kebijakan tergugat dengan perjanjian WTO yang relevan. Laporan panel kemudian dapat diajukan banding ke *Appellate Body* (AB), yang memiliki mandat terbatas pada isu hukum dan interpretasi hukum WTO. Sebelum krisis *Appellate Body*, mekanisme dua tingkat ini dianggap sebagai “mahkota” sistem WTO karena menjamin konsistensi dan koherensi yurisprudensi.

Namun, sejak 2019, lumpuhnya AB akibat kegagalan pengangkatan anggota baru telah menciptakan kekosongan hukum yang serius. Sebagai respons sementara, sejumlah anggota WTO membentuk *Multi-Party Interim Appeal Arbitration* (MPIA) berdasarkan Pasal 25 DSU. Meskipun MPIA menawarkan solusi teknis terhadap krisis banding, mekanisme ini bersifat sukarela dan tidak diikuti oleh seluruh anggota WTO, sehingga menciptakan fragmentasi sistem. Indonesia, yang belum bergabung dalam MPIA, berada dalam posisi rentan karena kehilangan jaminan mekanisme banding yang konsisten dan dapat diprediksi.

Tahap akhir adalah implementasi putusan. DSU menekankan kepatuhan (*compliance*) sebagai tujuan utama, bukan penghukuman. Namun, dalam konteks negara berkembang, implementasi seringkali menghadapi tantangan domestik berupa resistensi politik, keterbatasan kapasitas regulasi, serta konflik antar-lembaga pemerintah.

3.1.3. Kelebihan dan Kelemahan Mekanisme DSU bagi Negara Berkembang

Keunggulan utama *Dispute Settlement Understanding* (DSU) terletak pada kemampuannya menyediakan forum adjudikasi yang relatif setara bagi seluruh anggota WTO, termasuk negara berkembang. Struktur prosedural yang jelas, batas waktu yang ketat, serta adanya ketentuan *special and differential treatment* (S&D) secara teoritis memberikan akses keadilan bagi negara dengan kapasitas ekonomi terbatas. Pengalaman Indonesia sebagai penggugat dan tergugat menunjukkan bahwa DSU dapat digunakan sebagai instrumen strategis untuk menantang kebijakan diskriminatif negara maju.

Namun, kelebihan normatif ini tidak sepenuhnya terwujud dalam praktik. Hambatan struktural seperti biaya litigasi yang tinggi, kompleksitas teknis hukum perdagangan internasional, dan ketergantungan pada penasihat hukum asing mengurangi kemampuan negara berkembang untuk secara efektif menggunakan sistem penyelesaian sengketa WTO [3]. Krisis *Appellate Body* semakin memperburuk ketimpangan ini. Negara dengan kapasitas politik dan ekonomi besar memiliki fleksibilitas lebih besar untuk mengabaikan putusan panel melalui *appeal into the void*, sementara negara berkembang seperti Indonesia menghadapi risiko ketidakpastian hukum yang lebih besar. Situasi ini menunjukkan bahwa tanpa reformasi struktural DSU, mekanisme penyelesaian sengketa WTO berpotensi kembali menjadi sistem yang secara *de facto* *power-oriented*, bertentangan dengan tujuan awal pembentukannya.

3.2. Peluang Bagi Indonesia dalam Mekanisme Penyelesaian Sengketa WTO

3.2.1. Perlindungan Kepentingan Perdagangan Indonesia

Mekanisme penyelesaian sengketa WTO memberikan peluang strategis bagi Indonesia untuk melindungi kepentingan perdagangan nasional melalui instrumen hukum yang bersifat multilateral dan mengikat. Berbeda dengan negosiasi bilateral yang sering kali dipengaruhi ketimpangan kekuatan ekonomi, *Dispute Settlement Understanding* (DSU) menyediakan jalur formal bagi Indonesia untuk menantang kebijakan perdagangan negara lain yang dinilai melanggar komitmen WTO [1]. Dalam beberapa kasus, seperti sengketa pembatasan produk hortikultura dan produk hewan (DS477/DS478), Indonesia memanfaatkan mekanisme panel dan banding untuk mempertahankan kebijakan domestik yang didasarkan pada tujuan perlindungan kesehatan dan ketahanan pangan [12].

Kasus *Indonesia Importation of Horticultural Products, Animals and Animal Products* (DS477/DS478) menunjukkan bagaimana Indonesia memanfaatkan mekanisme DSU dalam mempertahankan kebijakan perdagangan domestiknya. Sengketa yang diajukan oleh Amerika Serikat dan Selandia Baru ini berakhir dengan putusan WTO yang menyatakan bahwa sejumlah pembatasan impor Indonesia tidak sejalan dengan ketentuan WTO, sehingga Indonesia diwajibkan melakukan penyesuaian regulasi. Meskipun tidak memenangkan perkara, kasus ini memberikan pembelajaran penting bagi Indonesia dalam memperkuat kapasitas litigasi, meningkatkan koordinasi antarlembaga, serta memastikan bahwa perumusan kebijakan perdagangan nasional lebih selaras dengan kewajiban dalam sistem perdagangan multilateral.

Keberadaan DSU juga memungkinkan Indonesia menghindari eskalasi konflik dagang ke bentuk retaliasi sepihak yang berpotensi merugikan stabilitas ekonomi nasional. Dengan menempatkan sengketa dalam kerangka hukum internasional, Indonesia dapat memperoleh kepastian hukum sekaligus menjaga reputasi sebagai anggota WTO yang patuh terhadap aturan [6]. Dengan demikian, DSU berfungsi sebagai instrumen defensif maupun ofensif dalam strategi perdagangan Indonesia.

3.2.2. Kesetaraan Formal antara Negara Maju dan Negara Berkembang

Salah satu peluang paling signifikan yang ditawarkan *Dispute Settlement Understanding* (DSU) adalah prinsip kesetaraan formal (*formal equality*) antara seluruh anggota WTO. Setiap negara, tanpa memandang ukuran ekonomi atau tingkat pembangunan, memiliki hak prosedural yang sama untuk mengajukan gugatan, menjadi tergugat, maupun berpartisipasi sebagai pihak ketiga (WTO, Pasal 3.2). Prinsip ini mencerminkan karakter *rule-based system* WTO dan secara normatif menempatkan negara berkembang seperti Indonesia pada posisi yang setara dengan negara maju dalam forum adjudikasi.

Dalam praktiknya, kesetaraan formal ini memungkinkan Indonesia untuk menantang kebijakan proteksionis negara maju yang berdampak signifikan terhadap akses pasar. Studi oleh Busch dan Reinhardt menunjukkan bahwa negara berkembang yang aktif menggunakan DSU cenderung memperoleh hasil yang lebih baik dibandingkan mereka yang mengandalkan diplomasi informal [4]. Meskipun kesetaraan ini bersifat prosedural dan belum sepenuhnya menghilangkan ketimpangan substantif, DSU tetap menyediakan ruang hukum yang relatif adil bagi Indonesia untuk memperjuangkan kepentingannya.

3.2.3. Peningkatan Kapasitas Hukum-Perdagangan Indonesia

Partisipasi Indonesia dalam sengketa WTO juga berkontribusi pada peningkatan kapasitas hukum-perdagangan nasional, khususnya dalam bidang *trade remedies* dan litigasi internasional. Keterlibatan berulang sebagai penggugat, tergugat, maupun pihak ketiga memungkinkan terjadinya *institutional learning* di dalam birokrasi perdagangan dan hukum Indonesia. Pengalaman ini memperkuat pemahaman aparat negara terhadap standar pembuktian, teknik argumentasi hukum, serta interpretasi perjanjian WTO.

Shaffer menekankan bahwa penggunaan aktif mekanisme penyelesaian sengketa WTO oleh negara berkembang dapat menjadi sarana pembangunan kapasitas hukum jangka panjang [3]. Dalam konteks Indonesia, manfaat ini terlihat dari meningkatnya koordinasi antar-kementerian serta keterlibatan akademisi dan praktisi hukum dalam penyusunan strategi litigasi. Namun, peluang ini hanya dapat dimaksimalkan apabila didukung kebijakan berkelanjutan dalam pengembangan sumber daya manusia dan institusionalisasi keahlian hukum perdagangan internasional.

3.2.4. Ruang bagi Indonesia sebagai *Rule-Shaper* dalam Reformasi Perdagangan Global

Selain sebagai *rule-taker*, *Dispute Settlement Understanding* (DSU) membuka peluang bagi Indonesia untuk berperan sebagai *rule-shaper* dalam proses reformasi sistem perdagangan multilateral. Keterlibatan aktif dalam diskursus reformasi DSU, termasuk isu pemulihan *Appellate Body* dan penguatan ketentuan bagi negara berkembang, memungkinkan Indonesia untuk menyuarakan kepentingan *Global South* secara kolektif.

Sebagai negara dengan ekonomi besar di antara negara berkembang, Indonesia memiliki legitimasi politik untuk berkontribusi dalam pembentukan norma dan prosedur baru WTO. Negara berkembang yang terorganisir dan konsisten dalam posisi negosiasi dapat memengaruhi arah reformasi kelembagaan WTO. Dengan demikian, peluang Indonesia tidak hanya terletak pada pemanfaatan DSU yang ada, tetapi juga pada perannya dalam membentuk masa depan sistem penyelesaian sengketa perdagangan internasional.

3.3. Tantangan yang Dihadapi Indonesia dalam Pemanfaatan DSU

3.3.1. Keterbatasan Kapasitas Teknis dan Sumber Daya

Meskipun *Dispute Settlement Understanding* (DSU) menawarkan kesetaraan formal, Indonesia masih menghadapi keterbatasan kapasitas teknis dan sumber daya manusia dalam litigasi WTO. Sengketa perdagangan internasional menuntut keahlian multidisipliner yang mencakup hukum, ekonomi, dan teknis sektor terkait. Keterbatasan jumlah ahli hukum perdagangan internasional di lingkungan birokrasi menyebabkan ketergantungan pada konsultan asing, yang pada gilirannya meningkatkan biaya dan mengurangi transfer pengetahuan jangka panjang.

UNCTAD mencatat bahwa banyak negara berkembang mengalami kesulitan serupa dalam memanfaatkan DSU secara optimal akibat keterbatasan kapasitas domestik [9]. Kondisi ini menunjukkan bahwa tantangan Indonesia bersifat struktural dan memerlukan strategi kebijakan yang sistemik.

3.3.2. Kompleksitas Prosedural dan Tingginya Biaya Litigasi

Kompleksitas procedural *Dispute Settlement Understanding* (DSU) dan tingginya biaya litigasi menjadi hambatan signifikan bagi Indonesia. Proses yang panjang, dokumentasi teknis yang ekstensif, serta kebutuhan analisis ekonomi mendalam menjadikan sengketa WTO sebagai proses yang mahal dan memakan waktu. Biaya ini sering kali tidak sebanding dengan manfaat ekonomi jangka pendek yang diperoleh, khususnya bagi sektor-sektor tertentu.

Akibatnya, Indonesia harus melakukan seleksi strategis terhadap sengketa yang akan diajukan, yang berpotensi meninggalkan sejumlah kepentingan perdagangan tanpa perlindungan hukum internasional. Tantangan ini menegaskan adanya kesenjangan antara akses formal dan akses efektif terhadap mekanisme DSU.

3.3.3. Tekanan Politik dan Diplomatik dalam Forum WTO

Selain kendala teknis, Indonesia juga menghadapi tekanan politik dan diplomatik dalam menggunakan mekanisme penyelesaian sengketa WTO. Pengajuan gugatan terhadap mitra dagang utama berpotensi memengaruhi hubungan bilateral dan kerja sama ekonomi di luar WTO. Tekanan semacam ini sering kali bersifat informal namun memiliki dampak nyata terhadap pengambilan keputusan negara berkembang.

Busch dan Reinhardt menunjukkan bahwa negara berkembang cenderung menahan diri untuk menggugat negara maju yang memiliki pengaruh ekonomi dan politik besar [4]. Dalam konteks Indonesia, pertimbangan geopolitik dan diplomatik sering kali menjadi faktor non-hukum yang memengaruhi strategi litigasi di WTO. Kasus *Indonesia Measures Relating to Raw Materials* (DS592) menunjukkan tantangan Indonesia dalam mempertahankan kebijakan hilirisasi industri melalui larangan ekspor bijih nikel di

hadapan mekanisme *Dispute Settlement Understanding* (DSU). Dalam sengketa yang diajukan oleh Uni Eropa, Panel WTO menyatakan bahwa kebijakan tersebut bertentangan dengan Pasal XI:1 GATT 1994 sehingga Indonesia diwajibkan menyesuaikan kebijakannya. Perkara ini menggarisbawahi pentingnya harmonisasi antara kebijakan industri nasional dan kewajiban WTO, sekaligus menunjukkan perlunya penguatan kajian hukum serta kapasitas litigasi pemerintah agar kepentingan pembangunan nasional dapat dipertahankan secara lebih efektif dalam forum perdagangan internasional.

3.3.4. Ketidakpastian Pasca Krisis *Appellate Body*

Krisis *Appellate Body* (AB) menciptakan *vacuum of adjudication* yang berdampak serius bagi kepastian hukum dalam sistem WTO. Tanpa mekanisme banding yang berfungsi penuh, putusan panel menjadi rentan terhadap *appeal into the void*, sehingga menghambat penyelesaian sengketa secara final. Bagi Indonesia, kondisi ini menurunkan insentif untuk mengajukan gugatan karena tidak adanya jaminan penyelesaian yang tuntas dan mengikat.

Situasi ini memperkuat urgensi reformasi *Dispute Settlement Understanding* (DSU), baik melalui pemulihan *Appellate Body* maupun pengembangan mekanisme alternatif yang inklusif dan dapat diterima seluruh anggota WTO. Tanpa reformasi tersebut, DSU berisiko kehilangan legitimasi sebagai pilar utama sistem perdagangan multilateral.

3.4. Arah Reformasi DSU dan Peran Strategis Indonesia

3.4.1. Reformasi DSU yang Dibahas dalam Forum WTO

Sejak terjadinya krisis *Appellate Body* (AB) pada tahun 2019, reformasi mekanisme penyelesaian sengketa WTO menjadi agenda utama dalam berbagai forum resmi WTO. Salah satu fokus utama reformasi adalah pemulihan fungsi AB sebagai mekanisme banding permanen. WTO sendiri mengakui bahwa ketiadaan AB telah mengganggu kepastian hukum dan melemahkan efektivitas sistem penyelesaian sengketa berbasis aturan [13]. Tanpa mekanisme banding yang berfungsi, putusan panel tidak lagi memiliki jaminan finalitas, sehingga membuka ruang bagi praktik *appeal into the void*.

Selain isu AB, pembahasan reformasi juga mencakup penyesuaian *timeline* penyelesaian sengketa. Laporan WTO menunjukkan bahwa dalam praktik, banyak sengketa melampaui tenggat waktu yang ditetapkan dalam *Dispute Settlement Understanding* (DSU), khususnya pada tahap panel dan implementasi [11]. Keterlambatan ini berdampak langsung pada efektivitas perlindungan kepentingan perdagangan negara berkembang, karena sengketa yang berlarut-larut meningkatkan biaya dan ketidakpastian.

Reformasi lain yang secara konsisten diajukan oleh negara berkembang adalah penguatan ketentuan *special and differential treatment* (S&D). UNCTAD menilai bahwa ketentuan S&D dalam DSU saat ini masih bersifat terbatas dan belum mampu mengatasi ketimpangan kapasitas litigasi antara negara maju dan negara berkembang [10]. Oleh karena itu, reformasi diarahkan pada pemberian fleksibilitas prosedural yang lebih nyata, termasuk bantuan teknis dan penyesuaian beban pembuktian.

Di samping itu, WTO juga mendorong peningkatan transparansi serta penggunaan mekanisme alternatif seperti mediasi dan *good offices* untuk melengkapi proses adjudikasi formal. Pendekatan ini dipandang penting untuk mengurangi eskalasi sengketa yang bersifat politis dan mempercepat penyelesaian konflik perdagangan.

3.4.2. Sikap dan Kepentingan Indonesia dalam Proses Reformasi DSU

Dalam konteks reformasi *Dispute Settlement Understanding* (DSU), Indonesia memiliki kepentingan strategis yang signifikan. Sebagai negara berkembang yang aktif dalam perdagangan internasional, Indonesia berkepentingan untuk mempertahankan sistem penyelesaian sengketa WTO yang berbasis aturan dan dapat diprediksi. Pemerintah Indonesia secara konsisten menekankan pentingnya pemulihan mekanisme banding guna menjamin kepastian hukum dan mencegah dominasi negara dengan kekuatan ekonomi besar [8].

Indonesia juga memiliki kepentingan langsung dalam penguatan ketentuan S&D. UNCTAD mencatat bahwa negara berkembang seperti Indonesia menghadapi keterbatasan sumber daya dan keahlian teknis dalam litigasi WTO, sehingga memerlukan dukungan struktural yang lebih kuat dalam DSU [9]. Dalam berbagai pertemuan WTO, Indonesia cenderung menyelaraskan posisinya dengan kelompok negara berkembang dan *like-minded developing countries* untuk memperkuat posisi tawar kolektif dalam negosiasi reformasi.

Dengan posisi ekonomi yang semakin meningkat di kawasan Asia Tenggara, Indonesia berada dalam posisi unik untuk berperan sebagai penghubung antara kepentingan negara maju dan negara berkembang. Peran ini memungkinkan Indonesia tidak hanya sebagai penerima aturan (*rule-taker*), tetapi juga sebagai kontributor aktif dalam pembentukan arah reformasi sistem penyelesaian sengketa WTO.

3.4.3. Rekomendasi Kebijakan bagi Indonesia

Berdasarkan arah reformasi *Dispute Settlement Understanding* (DSU) dan kepentingan nasional Indonesia, terdapat beberapa rekomendasi kebijakan yang dapat diajukan. Pertama, Indonesia perlu memperkuat sumber daya manusia di bidang hukum perdagangan internasional secara berkelanjutan. UNCTAD menegaskan bahwa pembangunan kapasitas hukum merupakan prasyarat utama agar negara berkembang dapat memanfaatkan mekanisme penyelesaian sengketa WTO secara efektif [9].

Kedua, peningkatan koordinasi antar-kementerian dan lembaga terkait perdagangan internasional menjadi kebutuhan mendesak. Sengketa WTO sering kali melibatkan kebijakan lintas sektor, sehingga lemahnya koordinasi domestik dapat melemahkan posisi Indonesia dalam proses litigasi maupun implementasi putusan.

Ketiga, Indonesia perlu lebih aktif dalam koalisi negara berkembang, khususnya *like-minded developing countries*, guna memperjuangkan kepentingan bersama dalam reformasi DSU. Pengalaman WTO menunjukkan bahwa posisi kolektif negara berkembang lebih efektif dalam memengaruhi arah kebijakan dibandingkan pendekatan individual.

Keempat, dalam jangka pendek, Indonesia perlu mempertimbangkan secara strategis penggunaan mekanisme alternatif seperti *Multi-Party Interim Appeal Arbitration* (MPIA). WTO menyebutkan bahwa mekanisme ini dapat berfungsi sebagai solusi sementara untuk menjaga keberlanjutan proses banding hingga tercapainya kesepakatan reformasi *Appellate Body* secara permanen [14].

Kelima, pemerintah perlu membentuk satuan tugas nasional permanen (*National WTO Dispute Task Force*) yang bertugas memantau perkembangan sengketa perdagangan internasional, mengidentifikasi potensi sengketa yang dapat memengaruhi kepentingan nasional, serta menyusun strategi litigasi jangka panjang. Satuan tugas ini sebaiknya terdiri atas perwakilan Kementerian Perdagangan, Kementerian Hukum, Kementerian Luar Negeri, kementerian teknis terkait, akademisi, dan praktisi hukum perdagangan internasional. Kehadiran satuan tugas yang bersifat permanen akan meningkatkan koordinasi antarlembaga, memperkuat konsistensi posisi Indonesia dalam setiap sengketa WTO.

4. KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan analisis terhadap mekanisme penyelesaian sengketa WTO melalui kerangka *Dispute Settlement Understanding* (DSU), dapat disimpulkan bahwa sistem ini secara normatif memiliki tingkat efektivitas yang relatif tinggi dalam melindungi kepentingan perdagangan Indonesia. Karakter DSU yang *rule-oriented*, didukung oleh prinsip *negative consensus* dan putusan yang bersifat mengikat, memberikan kepastian hukum serta forum adjudikasi yang secara formal setara bagi seluruh anggota WTO, termasuk negara berkembang. Dalam praktiknya, Indonesia telah memanfaatkan mekanisme ini baik sebagai penggugat, tergugat, maupun pihak ketiga, sehingga memperoleh pengalaman strategis dan pembelajaran kelembagaan yang penting dalam litigasi perdagangan internasional.

DSU juga membuka peluang strategis bagi Indonesia untuk mempertahankan kebijakan nasional dari tuduhan pelanggaran WTO, menantang hambatan perdagangan yang diterapkan negara lain, serta meningkatkan kapasitas hukum-perdagangan domestik melalui *institutional learning*. Selain itu, posisi Indonesia sebagai negara berkembang dengan perekonomian yang signifikan memberikan ruang untuk berperan tidak hanya sebagai *rule-taker*, tetapi juga sebagai *rule-shaper* dalam proses reformasi sistem perdagangan multilateral, khususnya melalui kerja sama dengan negara berkembang lain yang memiliki kepentingan sejalan.

Namun demikian, penelitian ini juga menunjukkan bahwa efektivitas DSU bagi Indonesia masih dibatasi oleh berbagai tantangan struktural dan prosedural. Keterbatasan kapasitas teknis dan sumber daya manusia, kompleksitas prosedural serta tingginya biaya litigasi, tekanan politik dan diplomatik dalam hubungan

perdagangan internasional, serta ketidakpastian hukum pasca krisis *Appellate Body* (AB) telah mengurangi kemampuan Indonesia untuk memanfaatkan mekanisme penyelesaian sengketa WTO secara optimal. Krisis AB secara khusus menciptakan vacuum of adjudication yang berpotensi melemahkan kepastian hukum dan menggeser kembali sistem WTO ke arah yang lebih power-oriented.

Dalam konteks tersebut, urgensi reformasi DSU menjadi tidak terelakkan. Reformasi perlu diarahkan pada pemulihan fungsi Appellate Body, penyederhanaan dan kepastian timeline penyelesaian sengketa, penguatan ketentuan special and differential treatment bagi negara berkembang, serta peningkatan transparansi dan pemanfaatan mekanisme alternatif seperti mediasi dan Multi-Party Interim Appeal Arbitration (MPIA). Bagi Indonesia, reformasi DSU harus diiringi dengan langkah-langkah domestik berupa penguatan sumber daya manusia di bidang hukum perdagangan internasional, peningkatan koordinasi antar-kementerian, serta keterlibatan aktif dalam koalisi negara berkembang untuk memperjuangkan kepentingan bersama.

Dengan demikian, DSU tetap merupakan instrumen penting bagi Indonesia dalam mempertahankan kepentingan perdagangan nasional di tingkat global. Namun, efektivitas jangka panjangnya sangat bergantung pada keberhasilan reformasi sistem penyelesaian sengketa WTO serta kemampuan Indonesia untuk beradaptasi secara kelembagaan dan strategis dalam dinamika perdagangan internasional yang semakin kompleks.

Ucapan Terima Kasih

Penelitian ini dapat diselesaikan berkat dukungan dan kontribusi dari berbagai pihak. Penulis menyampaikan apresiasi dan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Prof. Huala Adolf, S.H., LL.M., Ph.D. dan Mursal Maulana, S.H., M.H., yang telah memberikan bimbingan, materi akademik, serta pemahaman mendalam mengenai kebijakan perdagangan internasional dan mekanisme penyelesaian sengketa dalam kerangka WTO, sehingga sangat menunjang dan memperkaya analisis dalam penelitian ini.

DAFTAR PUSTAKA

- [1] J. H. Jackson, *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*. Cambridge, MA, USA: MIT Press, 1997.
- [2] J. H. Jackson, *The World Trading System: Challenges Ahead*. Washington, DC, USA: Institute for International Economics, 1998.
- [3] G. Shaffer, *How to Make the WTO Dispute Settlement System Work for Developing Countries*, ICTSD Resource Paper No. 5. Geneva, Switzerland: International Centre for Trade and Sustainable Development, 2003. [Online]. Available: https://www.files.ethz.ch/isn/92796/No_05_complete_%20Towards_a_Development_.pdf
- [4] M. L. Busch and E. Reinhardt, "Developing Countries and GATT/WTO Dispute Settlement," *Journal of World Trade*, vol. 37, no. 4, pp. 719–735, 2003.
- [5] Hidayat, "WTO Dispute Settlement Mechanism: Indonesia's Experience," *Jurnal Hukum UGM*, pp. 307–308, 2017.
- [6] M. Koesrianti, "WTO Dispute Settlement Mechanism: Indonesia's Perspective," *Indonesian Journal of International Law*, vol. 21, no. 1, pp. 38–45, 2024.
- [7] Zwolankiewicz, "Understanding the World Trade Organization Dispute Settlement Mechanism," *IUS Law Journal*, vol. 1, no. 1, pp. 31–33, 2021.
- [8] Permanent Mission of Indonesia to the WTO, "Indonesia's Statement on WTO Dispute Settlement Reform," Geneva, Switzerland, 2021.
- [9] UNCTAD, *Dispute Settlement: World Trade Organization*. New York, NY, USA: United Nations, 2003.
- [10] UNCTAD, *Reforming the WTO Dispute Settlement System*. Geneva, Switzerland: United Nations, 2019.
- [11] World Trade Organization, *Annual Report 2023*. Geneva, Switzerland: WTO, 2023.
- [12] World Trade Organization, *Appellate Body Report, Indonesia – Importation of Horticultural Products, Animals and Animal Products (DS477/DS478)*. Geneva, Switzerland: WTO.
- [13] World Trade Organization, *Informal Process on Matters Related to the Functioning of the Appellate Body*. Geneva, Switzerland: WTO, 2020.
- [14] World Trade Organization, *Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA)*. Geneva, Switzerland: WTO, 2020.

- [15] World Trade Organization, *Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes*. Geneva, Switzerland: WTO.
- [16] “Rule-Oriented and Negotiation-Oriented Approaches in WTO Dispute Settlement,” Lawnet. [Online]. Available: <https://www.lawnet.gov.lk/wp-content/uploads/Law%20Site/9-International%20Articles/A3.html>. [Accessed: Dec. 12, 2025].
- [17] Reuters, “US Blocks WTO Proposal to Fill Appellate Body Vacancies for the 91st Time,” Oct. 24, 2025.