

PENYELESAIAN SENGKETA DAGANG INTERNASIONAL ATAS KEBIJAKAN *REPORT PALM OIL* OLEH UNI EROPA TERHADAP INDONESIA DITINJAU DARI *WORLD TRADE ORGANIZATION*

Luh Intan Purnama Dewi¹, I Made Yudana², Dewa Gede Sudika Mangku³

Program Studi Ilmu Hukum
Universitas Pendidikan Ganesha
Singaraja, Indonesia

e-mail: intanpurnama2399@gmail.com, made.yudana@undiksha.ac.id,
dewamangku.undiksha@gmail.com

ABSTRAK

Penelitian ini mempunyai tujuan untuk mengetahui dan menganalisa pengaturan CPO dalam ketentuan WTO, serta untuk mengetahui dan menganalisa proses penyelesaian sengketa antara Indonesia dan Uni Eropa mengenai kebijakan *report palm oil* menurut ketentuan WTO. Guna menjawab rumusan permasalahan dalam penelitian ini, digunakan jenis penelitian hukum normatif yang mengkaji tentang pengaturan CPO termasuk implementasi prinsip MFN dalam WTO dan menganalisis proses penyelesaian sengketa antara Indonesia dan Uni Eropa mengenai kebijakan pemboikotan minyak kelapa sawit. Digunakan pula jenis pendekatan hukum perundang-undangan, konseptual, dan kasus yang mana data-data tersebut dikumpulkan dengan teknik studi dokumen dan dianalisa dengan teknik deskriptif kualitatif. Melalui metode penelitian tersebut diperoleh hasil bahwa kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan Uni Eropa terhadap Indonesia atas pemboikotan CPO telah dibantah pemerintah Indonesia melalui sertifikasi berupa RSPO, ISCC, SAN dan ISPO. Sertifikasi tersebut harus dilaksanakan dengan prinsip non-diskriminasi (MFN). Dalam praktiknya di lapangan, penerapan prinsip MFN dalam perdagangan internasional sering kali tidak dapat berjalan dengan mudah. Hal tersebut dapat dilihat dari kasus pemboikotan CPO oleh Uni Eropa terhadap Indonesia, yang mana RED II dianggap melanggar prinsip MFN termasuk mendiskriminasi CPO Indonesia dari minyak nabati lainnya. Penyelesaian sengketa di WTO dapat diselesaikan melalui lembaga DSB. Terkait sengketa pemboikotan CPO yang dilakukan Uni Eropa, Indonesia dapat melakukan beberapa upaya yaitu dengan tindakan yang sifatnya *power based*, tindakan yang sifatnya *right based*, serta tindakan yang sifatnya *interest based*.

Kata Kunci : Prinsip *Most Favuored Nation*, Penyelesaian Sengketa Dagang, CPO

ABSTRACT

The purposes of this research are to discover and analyze the CPO regulation in WTO provisions, as well as to discover and analyze the dispute settlement process between Indonesia and the European Union regarding the policy of reporting palm oil according to WTO provisions. In order to answer the research problems, normative legal research was used to examine the regulation of CPO including the implementation of MFN principles in the WTO, and to analyze the dispute resolution process between Indonesia and the European Union regarding the policy of palm oil boycotting. This research also used of statutory, conceptual, and case approach which all of data are collected by document study technique and analyzed used a qualitative descriptive technique. Through this research method, it is found that the policies issued by the European Union against Indonesia regarding the CPO boycott have been denied by the Indonesian government through certification in the form of RSPO, ISCC, SAN, and ISPO. The certification must be carried out with the principle of non-discrimination (MFN). In the field practice, the application of MFN principles in international trade is often not run well. It can be seen from the case of the CPO boycott by the European Union against Indonesia, when RED II is considered to violate MFN principles, including discriminating Indonesian CPO from other vegetable oils. Dispute resolution in the WTO can be resolved through the DSB institution. Regarding the dispute over the CPO boycott by the European Union, Indonesia can carry out several efforts, namely by taking power-based actions, rights-based actions, and interest-based actions.

Key Words : *Most Favuored Nation Principles, Trade Disputes Settlement, CPO*

PENDAHULUAN

Industri minyak sawit dalam perekonomian makroekonomi Indonesia mempunyai peran yang strategis yakni sebagai penghasil devisa terbesar, sebagai pendorong sektor ekonomi masyarakat, serta menciptakan banyak lapangan pekerjaan dengan menyumbang sekitar 108 ribu lapangan pekerjaan setiap tahunnya. Perkebunan kelapa sawit berkembang dengan sangat signifikan di 22 provinsi di Indonesia. Selain menyediakan lapangan pekerjaan yang cukup besar, pembangunan subsektor kelapa sawit di Indonesia dikatakan sebagai sumber pendapatan para petani (Afifudin, 2010: 124-136). Adanya kegiatan perkebunan kelapa sawit memberikan dampak positif dan memberikan manfaat bagi daerah sekitarnya (Syahza, 2011: 297-310). Minyak sawit merupakan salah satu alternatif Indonesia bahkan dunia di tengah kelangkaan sumber energi sehingga tidak heran apabila minyak sawit disebut sebagai berlian kuning. Minyak sawit berperan penting dalam industri pangan dan non-pangan. Dalam industri pangan, persentase penggunaan minyak sawit mencapai 80%, 19% untuk industri kosmetik, serta sisanya sebanyak 1% digunakan dalam industri *biodiesel* dengan tujuan untuk untuk memenuhi kebutuhan energi terbarukan.

Dikarenakan memiliki produk unggulan seperti minyak kelapa sawit, Indonesia tidak ragu bergabung dengan organisasi perdagangan dunia untuk melakukan kerjasama internasional. Pada mulanya, langkah kerjasama internasional dilakukan pasca perang dunia II diikuti dengan dibentuknya GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) tahun 1947 di Jenewa, Swiss yang saat ini telah sepakati oleh 125 negara di dunia. GATT sendiri adalah traktat perjanjian multilateral dengan status sebagai "*Law Making Treaties*" yang bertujuan untuk membentuk perdagangan yang bersifat adil dan bebas, termasuk memajukan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan demi kesejahteraan insan manusia. GATT mengikat semua anggota WTO termasuk

Indonesia yang telah menjadi anggota WTO sejak tahun 1957 serta Uni Eropa yang menjadi perwakilan berbagai negara di Eropa (Kadarukmi, 2013: 207).

Penggunaan CPO sebagai *bioenergy* kian meningkat di wilayah Uni Eropa yang dipakai dalam berbagai industri dalam bentuk energi alternatif. CPO yang berbahan dasar kelapa sawit hanya dapat tumbuh di negara tropis sehingga menyebabkan terjadinya ketergantungan impor oleh Uni Eropa terhadap Indonesia. Sejak adanya agenda SDGs (*Sustainable Development Goals*) yang dicanangkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) menyebabkan industri kelapa sawit banyak disoroti dunia. Aspek penting dalam SDGs salah satunya adalah lingkungan, sehingga masyarakat internasional melakukan berbagai upaya untuk merealisasikan program PBB tersebut. Berdasarkan hal tersebut, komitmen Uni Eropa untuk menjaga lingkungan menyebabkan terjadinya perubahan penggunaan energi menjadi EBT (Energi Baru dan Terbarukan) di kawasan Uni Eropa. CPO justru dikaitkan dengan *deforestation* hutan, kerusakan terhadap biodiversitas satwa dan fauna, maupun kebakaran hutan yang menimbulkan emisi gas.

Kebijakan Uni Eropa untuk memangkas penggunaan minyak Sawit sebenarnya diawali dengan dikeluarkannya kebijakan RED I pada tanggal 23 April 2009. RED memiliki tujuan guna menaikkan kekuatan energi, serta meminimalisasi gas emisi, melakukan perubahan dari bahan bakar fosil menjadi EBT. Tidak berhenti sampai disana, RED II kembali diajukan sebagai revisi dari RED I ke parlemen Eropa yang disepakati oleh negara-negara anggota Uni Eropa pada tanggal 14 Juni 2018 dan resmi ditetapkan pada tanggal 11 Desember 2018. *Delegated Regulation* (DR) yang merupakan aturan pelaksana dari RED II yang resmi berlaku pada tanggal 10 Juni 2019, mengklasifikasikan CPO sebagai komoditas yang mempunyai *Indirect Land Use Change* (ILUC) dengan resiko tinggi.

Aturan yang ditetapkan oleh Uni Eropa melalui RED II pada pokoknya adalah menganggap bahwa dalam memproduksi CPO, Indonesia telah melakukan *deforestation* hutan. Jika dibandingkan dengan minyak nabati lain, produksi CPO Indonesia justru 9 kali lebih ekonomis. Hal tersebut dapat dilihat dari rincian yang dikutip dari data bpdp yang menyebutkan bahwa minyak dari biji bunga matahari maupun kacang kedelai memanfaatkan luas areal mencapai 5 hingga 9 kali lebih besar dibandingkan minyak kelapa sawit. Produksi minyak sawit hanya memanfaatkan 6,6% dari pemanfaatan tanah di bumi yang mampu memproduksi sebesar 38,7% keperluan minyak nabati bagi negara-negara di dunia (bpdp.or.id.). Namun apabila melihat kasus yang terjadi antara Indonesia dan Uni Eropa, produksi minyak kedelai oleh Amerika Serikat justru tidak dipermasalahkan oleh Uni Eropa. Sehingga wajar bila Indonesia menganggap bahwa Uni Eropa telah mendiskriminasi CPO Indonesia dengan memberikan kebijakan yang tidak adil dalam pemanfaatan minyak nabati di pasar Eropa melalui RED II.

Dibentuknya kebijakan pemanfaatan *bioenergy* oleh Uni Eropa tentu tidak sesuai dengan prinsip-prinsip yang ditentukan oleh WTO atau GATT dikarenakan telah menyebabkan terjadinya konflik dalam perdagangan internasional. Prinsip *Most Favoured Nation* (MFN) menuntut diciptakannya kegiatan perdagangan internasional yang adil dan *fair* dengan tidak mendiskriminasi negara-negara anggota serta menjunjung tinggi perlakuan yang sama sesama negara anggota WTO. Oleh sebab itu, perlu dianalisa lebih dalam mengenai pengaturan minyak kelapa Sawit (*Crude Palm Oil*) dalam tatanan regulasi di WTO serta implementasi prinsip MFN dalam perdagangan internasional. Selain itu, Indonesia juga tengah berusaha untuk menyelesaikan permasalahan ini dengan Uni Eropa sehingga diperlukan kajian yang dapat digunakan sebagai landasan untuk menyelesaikan sengketa dagang diantara kedua belah pihak.

METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini, jenis penelitian yang dipergunakan yaitu penelitian yuridis

normatif. Penelitian yuridis normatif merupakan penelitian yang bertujuan untuk mendapatkan dan merangkai pendapat hukum dengan cara melakukan analisa terhadap inti permasalahan yang diteliti (Soekanto & Mamudji, 2015: 24). Dalam hal ini, penelitian ini mengkaji tentang Pengaturan CPO termasuk implementasi prinsip MFN dalam menganalisis proses penyelesaian sengketa antara Indonesia dan Uni Eropa mengenai kebijakan pemboikotan minyak kelapa sawit. Sehubungan dengan jenis penelitian hukum yang digunakan, penelitian ini juga menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang No. 7 tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement establishing the World Trade Organization* atau Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia, dan Peraturan Presiden No. 44 Tahun 2020 tentang Sistem Sertifikasi Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia. sementara itu digunakannya pendekatan konseptual (*conceptual approach*) bertujuan untuk mendalami konsep-konsep hukum internasional seperti perjanjian dagang antara Indonesia dan Uni Eropa yaitu *WTO agreement* yang harusnya diperhatikan sebelum dilakukannya pemboikotan minyak Sawit oleh pihak Uni Eropa, serta ketentuan-ketentuan perdagangan internasional dalam kerangka WTO. Sedangkan pendekatan kasus (*case approach*) merupakan pendekatan yang dilaksanakan melalui penelaahan atau pendalaman terhadap kasus-kasus yang bertalian dengan permasalahan hukum yang dihadapi. Dalam hal ini terdapat kasus serupa yang terjadi yakni antara Malaysia dan Uni Eropa mengenai diskriminasi kelapa sawit, namun dalam penelitian ini hanya akan fokus membahas kasus antara Uni Eropa dengan Indonesia mengenai pemboikotan produk kelapa Sawit.

Adapun sumber bahan hukum yang diperoleh untuk diolah dan dianalisis dalam penelitian hukum normatif adalah data sekunder yang terdiri dari Bahan hukum primer, Bahan hukum sekunder, dan Bahan

hukum tersier. Bahan hukum primer dalam hal ini, digunakan Undang-Undang No. 7 tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement establishing the World Trade Organization* atau Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia, Perpres No. 44 Tahun 2020 tentang Sistem Sertifikasi Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia, serta semua perjanjian yang tercantum dalam WTO (*World Trade Organization*) *Agreement* untuk mencari data yang berhubungan dengan permasalahan dalam proposal ini. Bahan huku sekunder meliputi: buku-buku literatur atau bacaan atau dokumen yang membahas mengenai perdagangan internasional, prinsip dalam perdagangan internasional menurut WTO, serta upaya hukum terhadap pemboikotan kelapa sawit Indonesia; doktrin atau pendapat para ahli yang berkompeten dengan permasalahan yang dibahas; serta pandangan atau teori-teori yang sesuai dengan permasalahan yang akan dikaji. Sedangkan bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian hukum normatif ini antara lain Kamus Bahasa Indonesia, Kamus Bahasa Inggris, dan Kamus Hukum.

Dalam pengumpulan bahan hukum, teknik pengumpulan bahan hukum yang dipergunakan adalah dengan menemukan kerangka normatif melalui pemanfaatan bahan hukum yang telah disebutkan di atas. Dengan kata lain, data dikumpulkan dengan cara atau teknik studi dokumen terhadap bahan-bahan hukum primer, sekunder, dan tersier (Fajar & Achmad, 2010: 160). Dalam penelitian ini, digunakan teknik deskriptif dengan menguraikan permasalahan hukum yang timbul di suatu wilayah tertentu dengan tujuan mendapatkan deskripsi secara merata dan terstruktur sesuai dengan permasalahan yang diteliti. Argumentasi yang dilakukan memberikan deskripsi terhadap permasalahan yang diteliti dan dapat menjadi narasi intelektual dalam menjawab rumusan permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini. Data yang diperoleh akan dianalisis dengan menggunakan analisa kualitatif agar memperoleh gambaran yang sistematis dan terstruktur atas permasalahan yang diteliti, sehingga penelitian ini akan menjadi penelitian deksriptif kualitatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengaturan *Crude Palm Oil* Dalam Ketentuan *World Trade Organization*

Ekspor CPO ke Uni Eropa pada dekade belakangan benar-benar telah menjadi solusi bagi defisit keuangan Negara Indonesia. Namun demikian, gerakan SDGs yang dicanangkan oleh PBB menyebabkan Uni Eropa mengeluarkan kebijakan yang membahas mengenai *biofuel* yang berasal dari minyak kelapa sawit yang disebut dengan *Renewable Energy Directive* (RED). Kebijakan yang diusung oleh Uni Eropa pada tahun 2009 ini dilatarbelakangi oleh kegagalan CPO dalam memenuhi target pengurangan gas emisi sebesar 35%. Tidak cukup sampai di sana, Uni Eropa kembali mengeluarkan kebijakan RED II dan *Delegated Regulation* sebagai aturan pelaksanaannya dengan mengklasifikasikan CPO sebagai komoditas yang mempunyai *Indirect Land Use Change* (ILUC) dengan risiko tinggi.

Kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan Uni Eropa terhadap Indonesia atas pemboikotan CPO telah dibantah pemerintah Indonesia dengan menunjukkan sertifikasi yang telah dilakukan untuk CPO termasuk yang diakui oleh WTO. Sertifikasi tersebut berupa *Roundtable on Sustainable Palm Oil* (RSPO), *International Standard for Carbon Certification* (ISCC), *Sustainable Agriculture Network* (SAN) dan *Indonesian Sustainable Palm Oil* (ISPO). Sertifikasi CPO berkelanjutan yang dikeluarkan oleh RSPO di tahun 2011 dimanfaatkan oleh Uni Eropa dalam menerapkan ekspor CPO di pasar global dengan tujuan ditaatinya persyaratan dalam sertifikasi berkelanjutan oleh para eksportir. Sementara itu, dari sudut pandang pemerintah Indonesia, sertifikasi CPO yang dikeluarkan oleh RSPO ini sangat penting dilakukan dengan tujuan CPO Indonesia dapat bertahan di tengah kompetitifnya persaingan di pasar internasional, termasuk mempertahankan pasarnya di negara-negara Uni Eropa. (Drajat, 2013: 9).

Selain RSPO, CPO Indonesia juga telah mendapatkan sertifikasi ISCC. Sertifikasi tersebut diterbitkan oleh SGS *Germany* pada tanggal 24 Oktober tahun 2014. SGS *Germany* adalah suatu badan

independen yang bertugas memberikan sertifikasi dengan fokus kegiatan pada pelaksanaan inspeksi, verifikasi, evaluasi atau pengujian, serta sertifikasi. Sementara itu, sertifikasi CPO melalui SAN (*Sustainable Agriculture Network*) juga dilakukan oleh perusahaan-perusahaan kelapa sawit Indonesia guna mengupayakan produk sawit yang berkelanjutan di tingkat internasional. SAN sendiri merupakan jaringan LSM tingkat internasional yang mempunyai fokus untuk membantu perusahaan maupun produsen untuk mengembangkan produknya secara berkelanjutan melalui metode yang efektif dan efisien (*suistainableagriculture.eco*).

Selain sertifikasi CPO berskala internasional, pemerintah Indonesia juga berupaya mengeluarkan sertifikasi dari dalam negeri untuk mempertahankan daya saing CPO di pasar global dengan produk yang berkelanjutan. Standardisasi tersebut dilakukan dengan menetapkan *Indonesian Suistainable Palm Oil* (ISPO) dibarengi dengan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 11 tahun 2015 Tentang Sistem Sertifikasi Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia. ISPO memiliki 3 tujuan penting diantaranya adalah (Damayanti, 2020: 181-188):

- 1) menumbuhkan dan meningkatkan kesadaran para produsen CPO untuk bertanggung jawab terhadap lingkungan melalui prosedur produksi yang ramah lingkungan;
- 2) menjaga eksistensi CPO di pasar global di tengah persaingan dagang yang semakin kompetitif;
- 3) berkomitmen dalam mengurangi efek gas rumah kaca yang juga menjadi syarat utama dari negara pengimpor kepada produsen CPO.

Pada prinsipnya WTO memberikan kesempatan kepada negara-negara anggotanya untuk membentuk kebijakan-kebijakan yang sifatnya teknis mengenai standardisasi produk di dalam negerinya masing-masing. Hal tersebut sesuai dengan yang diatur dalam TBT (*Technical Barrier to Trade*) *Agreement*. Berbagai ketentuan tersebut harus dilaksanakan berdasarkan prinsip adil tanpa adanya diskriminasi (*Most Favoured Nation/MFN*).

TBT *Agreement* adalah salah satu perjanjian dalam GATT yang memberikan tata cara maupun ketentuan mengenai kewenangan negara anggota WTO untuk menyusun kebijakan teknis, adopsi peraturan, dan menerapkan kebijakan dengan standardisasi teknis yang tepat. Adapun maksud dari peraturan teknis tersebut sebagaimana tertuang dalam TBT *Agreement* adalah "*Document which lays down product characteristics or their related processes and production methods, including the applicable administrative provisions, with which compliance is mandatory. It may also include or deal exclusively with terminology, symbols, packaging, marking or labeling requirements as they apply to a product, process or production method*". Selain itu, baik GATT maupun TBT *Agreement* tidak memberikan larangan tentang aturan-aturan teknis terhadap standardisasi produk dari suatu negara kepada produk yang diimpor dari negara lain. Meskipun demikian, pelaksanaan standardisasi atas produk yang diimpor dari negara lain harus sesuai dengan prinsip-prinsip dalam perdagangan internasional khususnya prinsip non diskriminasi atau *Most Favoured Nation* sebagaimana tertuang dalam *article I* ayat (1) dan *article III* ayat (1) GATT. Dengan demikian pengaturan CPO dalam WTO memang tidak dijelaskan secara tersurat namun didasarkan pada ketentuan dalam TBT *Agreement* yang sudah mewakili bahwa produk-produk dari suatu negara termasuk CPO telah diatur sedemikian rupa dalam ketentuan WTO.

Namun demikian, dalam praktiknya di lapangan, penerapan prinsip MFN dalam perdagangan internasional sering kali tidak dapat berjalan dengan mudah. Hal tersebut dapat dilihat dari kasus pemboikotan CPO oleh Uni Eropa terhadap Indonesia melalui kebijakan RED. Pemerintah Uni Eropa menuduh pihak Indonesia telah melakukan kerusakan lingkungan akibat proses produksi CPO yang cenderung tidak ramah lingkungan dan menganggap bahwa ISPO belum layak untuk dijadikan sebagai standar CPO yang berkelanjutan di tingkat internasional. Padahal RED yang dikeluarkan oleh Uni Eropa masih perlu dikaji karena telah melanggar prinsip MFN termasuk mendiskriminasi CPO Indonesia

dari minyak nabati lainnya. Hal tersebut dikarenakan penerapan prinsip MFN tidak hanya menghasilkan efek positif namun juga dapat mendatangkan efek negatif bagi negara-negara anggota WTO. Beberapa efek negatif tersebut diantaranya adalah (Fajar, 2019: 68-79):

- a) kekuatan negara yang tidak merata,
- b) perluasan perjanjian yang merugikan,
- c) tendensi ketergantungan dalam transaksi perdagangan.

Terlepas dari implikasi negatif mengenai prinsip MFN tersebut, pada hakikatnya penerapan prinsip MFN sebagai prinsip utama dari GATT bertujuan untuk menghapuskan perlakuan diskriminasi dan menjamin perlindungan atas hak-hak dari negara berkembang dalam perdagangan internasional. Dikatakan sebagai prinsip utama dalam GATT (Thalib, 2012: 42), prinsip MFN ini selalu ditempatkan di urutan pertama oleh para ahli pada setiap pendapatnya karena dengan penerapan prinsip MFN yang benar-benar sesuai tujuan tentu akan sangat berdampak positif pada pelaksanaan perdagangan global yang sehat dan adil. Sebagaimana dijelaskan di atas, *article I* GATT menetapkan beberapa kewajiban yang harus dilakukan oleh negara anggota WTO, antara lain:

- 1) kewajiban yang berhubungan dengan bea baik impor maupun ekspor barang;
- 2) kewajiban yang berhubungan dengan cara-cara penentuan bea serta pungutan lainnya;
- 3) kewajiban yang berhubungan dengan kebijakan ekspor maupun impor;
- 4) kewajiban yang berhubungan dengan setiap hal yang telah disebutkan dalam *article III* GATT khususnya ayat (2) dan (4) mengenai pajak dalam negeri (Thalib, 2012: 44).

Dari berbagai uraian di atas, dapat dikatakan bahwa pemerintah Indonesia telah melakukan berbagai sertifikasi untuk produk CPO dalam negeri baik sertifikasi

melalui RSPO, ISCC, SAN maupun ISPO. Sertifikasi tersebut tentu sudah dilaksanakan berdasarkan mandat yang diberikan oleh WTO melalui *TBT Agreement* yang memperbolehkan setiap negara melakukan standarisasi untuk produknya masing-masing asalkan sesuai dengan prinsip perdagangan internasional khususnya prinsip non diskriminasi atau MFN. Dalam praktiknya sendiri, prinsip tersebut justru tidak terealisasikan dengan baik mengingat kasus yang menimpa CPO Indonesia. Pemerintah Uni Eropa tetap menuduh pihak Indonesia telah melakukan kerusakan lingkungan akibat proses produksi CPO yang cenderung tidak ramah lingkungan dan menganggap bahwa ISPO belum layak untuk dijadikan sebagai standar CPO yang berkelanjutan di tingkat internasional. Padahal uraian di atas telah menyebutkan berbagai upaya sertifikasi CPO yang telah dilakukan Indonesia sesuai dengan kriteria yang ditetapkan oleh pemerintah Uni Eropa. Padahal RED yang dikeluarkan oleh Uni Eropa masih perlu dikaji karena telah melanggar prinsip MFN termasuk mendiskriminasi CPO Indonesia dari minyak nabati lainnya. Sehingga tidak mengherankan bilamana kebijakan RED I, RED II dan DR dianggap sebagai langkah untuk memboikot produk CPO Indonesia di pasar internasional.

Proses Penyelesaian Sengketa Antara Indonesia Dan Uni Eropa Mengenai Kebijakan *Report Palm Oil* Menurut Ketentuan *World Trade Organization*

1. Penyelesaian Sengketa Dagang Menurut Ketentuan WTO

Meskipun berbagai aktivitas perdagangan internasional yang dilakukan telah diatur dalam berbagai perjanjian dan prinsip perdagangan internasional, namun dalam pelaksanaannya masih mengalami hambatan yang berujung pada terjadinya sengketa diantara pihak-pihak yang

bersangkutan. Dalam rangka mencegah dan mengatasi hal tersebut, WTO telah mengatur mekanisme penyelesaian sengketa dagang yang tertuang dalam *Understanding on Rules and Procedures of Disputes Settlement* yang lazim disebut dengan DSU dan direalisasikan melalui lembaga DSB (*Disputes Settlement Body*).

DSB adalah bagian dari *General Council* atau Dewan Umum WTO sehingga negara-negara anggota berhak secara adil memanfaatkan lembaga tersebut. Hal tersebut tertuang dalam *Article IV* ayat (3) perjanjian WTO atau *Agreement Establishing the World Trade Organization* yang menyebutkan bahwa "*The General Council shall convene as appropriate to discharge the responsibilities of the Dispute Settlement Body provided for in the Dispute Settlement Understanding. The Dispute Settlement Body may have its own chairman and shall establish such rules of procedure as it deems necessary for the fulfilment of those responsibilities.*" DSB disebut sebagai pilar sentral dalam perdagangan global antar negara-negara di dunia, sebab dibentuknya DSB tersebut merupakan salah satu kontribusi WTO dalam rangka menjaga keseimbangan ekonomi dunia. Seiring dengan perkembangan globalisasi, DSB mempunyai mekanisme penyelesaian sengketa yang ekstensif dan sistematis secara formal baik dalam proses penyelesaian sengketa hingga proses pelaksanaan putusannya.

Adapun tugas-tugas pokok dari DSB sebagaimana ketentuan dari Pasal 3 DSU antara lain (Suherman, 2012: 7):

- a) menguraikan aturan-aturan yang tertuang dalam *WTO Agreement* dengan menafsirkan ketentuannya berdasarkan hukum kebiasaan internasional publik;
- b) putusan dari penyelesaian sengketa tidak diperbolehkan untuk menambah ataupun mengurangi hak dan kewajiban yang diatur dalam ketentuan WTO;
- c) mampu memberikan jaminan atas solusi positif dan dapat diterima oleh semua pihak dengan tetap melakukan konsistensi terhadap substansi perjanjian dalam WTO;

- d) membuktikan jaminan pemberian sanksi kepada negara yang melakukan pelanggaran terhadap ketentuan dalam *covered agreement* dan memungkinkan langkah retalisasi atau pembalasan sebagai cara terakhir;
- e) putusan yang dikeluarkan oleh DSB dilaksanakan secara mufakat dengan menggunakan prosedur *reverse consensus* atau konsensus terbalik. Maksudnya bilamana tidak terdapat suatu kesepakatan untuk mengambil suatu putusan, maka DSB haruslah dianggap telah mengambil putusan. Sehingga dalam hal pembentukan panel tetap berjalan kecuali terjadi pertentangan dari semua negara anggota WTO. Tujuan dari prosedur konsensus terbalik adalah untuk menghindari terhambatnya proses penyelesaian sengketa apabila terdapat satu negara anggota yang melakukan penolakan.

Adanya DSB ini memberikan konsekuensi bahwa seluruh negara anggota WTO memiliki kewajiban untuk menyelesaikan permasalahan dagangannya melalui jalur yang ditentukan DSB, dan negara anggota tidak diijinkan untuk memutuskan tindakan secara sepihak yang dapat mengakibatkan sengketa atau permasalahan lain baik dengan 2 negara maupun lebih (Sutiarnoto, 2016: 43). Penyelesaian sengketa melalui DSB ini dilakukan dengan beberapa tahapan yaitu

- 1) *Negosiasi*. Tujuan diadakannya tahap negosiasi ini adalah untuk memaparkan fakta-fakta yang terjadi termasuk dasar hukum yang digunakan, serta diharapkan dapat menyelesaikan sengketa hanya sampai di tahap ini tanpa perlu membawa kasus tersebut ke tahap selanjutnya selanjutnya (Barutu, 2015: 37)..
- 2) *Pembentukan Panel*. Panel merupakan dewan *ad hoc* yang bertujuan melakukan pertimbangan dan memberikan putusan atas sengketa tertentu, serta akan dibubarkan jika tugas-tugas yang diampunya telah sepenuhnya diselesaikan. Panel berfungsi sebagai pembuat penilaian obyektif atas kasus

atau sengketa yang terjadi baik mengenai fakta-fakta kasus tersebut maupun implementasi dari perjanjian-perjanjian diantara kedua belah pihak (Barutu, 2015: 38). Adapun tahapan-tahapan dari proses panel terdiri dari beberapa alur, antara lain (Yohanes, dkk, 2017: 167):

- a) para pihak yang tengah bersengketa dapat memberikan pendapatnya dalam bentuk tulisan melalui *written submissions* kepada panel;
- b) pertemuan pertama. Kedua belah pihak dan pihak ketiga akan melakukan sesi *hearing* terhadap argumen masing-masing pada *first meeting*. Selanjutnya panelis akan mengajukan beberapa pertanyaan untuk menggali informasi lebih dalam atas sengketa yang diadili;
- c) pertemuan kedua. Para pihak dapat mengajukan sanggahan dalam bentuk tulisan dan pendapat secara lisan dalam *second meeting* melalui *second written submission*;
- d) *first draft*. Alur selanjutnya tidak dilakukan dengan pertemuan, tetapi panelis hanya memberikan *draft* pertama kepada kedua pihak yang berisi uraian latar belakang kasus termasuk di dalamnya berisi fakta maupun argumentasi agar ditanggapi oleh para pihak dalam jangka waktu 2 minggu;
- e) *interim report* atau laporan sementara. Laporan sementara ini diberikan oleh panelis kepada para pihak yang mengandung fakta-fakta baru beserta kesimpulan akhir yang wajib ditanggapi oleh kedua pihak dalam jangka waktu 1 minggu;
- f) *final report*. Setelah melalui tahapan di atas, panelis akan menyerahkan laporan akhir kepada pihak-pihak yang bersengketa. *Final report* tersebut akan diedarkan kepada semua negara anggota WTO sesudah 3 minggu diserahkan

kepada para pihak. Kemudian negara-negara anggota WTO harus mempelajari laporan akhir tersebut dalam waktu 20 hari, dan diserahkan kepada DSB agar diangkat secara legal dengan kurun waktu 2 bulan sejak disebarkan. Dalam hal terdapat keberatan dari suatu negara atas laporan tersebut, maka keberatan dapat diajukan dalam bentuk tertulis kepada panel maksimal 10 hari sebelum diadakannya pertemuan DSB. Apabila panel memutuskan bahwa permasalahan pelanggaran yang disengketakan memang benar telah menyeleweng dari ketentuan-ketentuan WTO, maka panel akan menyarankan pihak tergugat untuk membentuk aturan-aturan sesuai dengan ketentuan WTO;

- g) ketetapan/putusan DSB. Panel *report* selanjutnya diberikan kepada DSB untuk diteliti dan diadopsi. Setelah 2 bulan putusan dikeluarkan, para pihak diijinkan untuk meminta dilakukan banding. Putusan dari DSB adalah ketetapan yang sah dan wajib ditaati oleh kedua belah pihak yang bersengketa.

- 3) Pembentukan Kerangka Acuan Panel atau Panel *Term of Reference* (TOR). Panel TOR pada dasarnya terdiri dari sejumlah hal. Pertama, panelis melakukan pemeriksaan dengan menggunakan acuan yang terkait dengan sengketa yang diserahkan. Kedua, sengketa tersebut akan diberikan kepada DSB melalui dokumen legal yang memuat tentang fakta-fakta yang ditemukan guna membantu DSB dalam membuat pertimbangan dan menetapkan putusan atas sengketa yang diajukan. Ketiga, panelis harus memerhatikan hal-hal yang menjadi ketentuan dalam suatu perjanjian yang relevan dengan sengketa yang diajukan. Keempat, apabila dalam proses panel terdapat substansi yang saling bertentangan dan sulit diatasi, maka panel akan melaporkan hal tersebut ke

DSB untuk selanjutnya direkomendasikan tindakan yang lain yang relevan. Dalam hal adanya suatu perspektif yang tidak terpengaruh atas substansi yang bertentangan tersebut, maka laporan terpisah akan dibuat oleh panel (Sutiarnoto, 2016: 47).

- 4) Badan Banding (*Appellate Body*). tujuan dilaksanakan banding bukanlah untuk mengevaluasi data dan fakta-fakta sebelumnya, melainkan menguji relevansi antara hukum yang dipakai dengan sengketa yang terjadi. Hasil banding yang dilakukan dapat berupa penegakan (*uphold*), perubahan (*modify*), maupun diputarbalikkan (*reverse*) terhadap fakta-fakta yang ditemukan dari keputusan panel (Barutu, 2015: 54)..
- 5) Pelaksanaan Rekomendasi. Pelaksanaan rekomendasi ini di dasarkan pada hasil panel ataupun hasil banding. Dalam tahap ini, seringkali terjadi perbedaan pandangan di antara kedua belah pihak saat dilaksanakannya rekomendasi. Oleh sebab itu, penting dilakukan peninjauan kembali sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 21 ayat (5) DSU (Barutu, 2015: 55).
- 6) Inspeksi Implementasi. Tujuan dari inspeksi ini adalah untuk memberikan jaminan kepada para pihak bahwa rekomendasi baik dari panel maupun badan banding dilaksanakan dengan baik oleh kedua pihak. Tahap ini merupakan implementasi dari Pasal 21 ayat (1) DSU yang mengharuskan bahwa para pihak wajib untuk taat kepada rekomendasi (putusan) baik dari panel maupun badan banding guna menjamin kemanfaatan seluruh negara anggota WTO (Suherman, 2012: 12)..

2. Upaya yang dapat dilakukan Indonesia dalam Melawan Pemboikotan Kelapa Sawit oleh Uni Eropa

Kebijakan RED dan DR yang diterapkan oleh Uni Eropa dapat dimasukkan ke dalam kategori *Violation Complaint* yaitu kategori pengaduan yang mengindikasikan bahwa negara anggota dapat membuat pengaduan dikarenakan

terdapat negara anggota lain yang telah melakukan tindakan yang bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam WTO (Suherman, 2012: 15). Kategori tersebut dianggap sesuai dengan permasalahan yang terjadi antara Indonesia dan Uni Eropa sebab kebijakan yang dikeluarkan tersebut telah melanggar ketentuan GATT. Dalam hal ini kebijakan RED II telah mendiskriminasi produk CPO Indonesia yang tidak sesuai dengan ketentuan pada GATT 1947 khususnya dalam Pasal XX huruf g tentang larangan diskriminasi. Selain itu, kebijakan tersebut juga tidak sesuai dengan Pasal 2 ayat (1) TBT *Agreement* yang berhubungan dengan pelaksanaan prinsip MFN yaitu keharusan negara pengimpor untuk tidak memberikan perlakuan yang kurang menguntungkan kepada produk dari negara pengekspor. Termasuk bertentangan dengan Pasal 1 ayat (1) GATT 1947 yang juga mengatur secara pokok tentang prinsip MFN. Berdasarkan permasalahan tersebut, Indonesia dapat melakukan beberapa upaya untuk menyelesaikan sengketanya dengan Uni Eropa yaitu

1. Tindakan yang sifatnya *power based*. Tindakan tersebut dapat dilakukan dengan menggunakan kekuatan atau kekuasaan suatu negara agar negara lain melakukan atau tidak melakukan sesuatu baik dengan cara pengiriman pesan/surat dari petinggi suatu negara ke petinggi negara yang dituju, menunjukkan ketidaksukaan atau kekecewaan negara yang dirugikan dalam suatu forum internasional, dan melakukan ancaman di bidang ekonomi terhadap negara lawan. Tindakan ini telah dilakukan oleh Presiden Indonesia, Joko Widodo melalui pelarangan ekspor bijih nikel sejak tanggal 1 Januari 2020 ke Uni Eropa.
2. Tindakan yang sifatnya *right based*. Tindakan tersebut dapat dilakukan dengan berlandaskan pada ketentuan hukum yang sesuai dan diselesaikan melalui proses hukum, dalam hal ini sengketa dagang yang terjadi antara Indonesia dan Uni Eropa dapat diselesaikan melalui DSB di WTO. Langkah ini juga telah ditempuh Indonesia yang mana Indonesia telah mengajukan gugatan kepada WTO pada

tanggal 9 Desember 2019 dengan nomor gugatan DS 593. Namun proses tersebut belum menemukan titik terang karena situasi Covid-19 yang menyebabkan ditundanya proses persidangan dan Uni Eropa yang tetap bersikeras dengan pendapatnya bahwa RED II tidak pernah mendiskriminasi CPO Indonesia.

3. Tindakan yang sifatnya *interest based*. Apabila proses penyelesaian sengketa yang dilakukan melalui jalur hukum masih tetap tidak memberikan hasil yang sesuai, maka langkah yang dapat ditempuh adalah dengan melakukan pendekatan kepada pihak yang bersengketa yang didasarkan pada kebutuhan masing-masing pihak (Simanjuntak, 2010: 74). Upaya tersebut dapat dilakukan dengan memperbaiki dan mengoptimalkan ISPO secara bersama-sama agar dapat menjadi standar CPO berbasis global. Sehingga sertifikasi yang dilakukan Indonesia baik ISCC, SAN, maupun RSPO juga dapat dikuatkan melalui ISPO yang diakui secara global.

SIMPULAN

1. Kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan Uni Eropa terhadap Indonesia atas pemboikotan CPO telah dibantah pemerintah Indonesia dengan menunjukkan sertifikasi yang telah dilakukan untuk CPO termasuk yang diakui oleh WTO. Sertifikasi tersebut berupa *Roundtable on Sustainable Palm Oil* (RSPO), *International Standard for Carbon Certification* (ISCC), *Sustainable Agriculture Network* (SAN) dan *Indonesian Sustainable Palm Oil* (ISPO). Meskipun pengaturan CPO dalam WTO tidak dituliskan secara spesifik, namun sertifikasi tersebut dapat dilakukan negara-negara anggota WTO sesuai dengan ketentuan *TBT Agreement* dengan tetap menjunjung prinsip MFN.

DAFTAR PUSTAKA

Afifuddin, S., Kusuma, S.I 2010. "Analisis Struktur Pasar CPO: Pengaruhnya terhadap pengembangan ekonomi wilayah Sumater Utara". *Jurnal*

2. Penyelesaian sengketa melalui DSB ini dilakukan dengan beberapa tahapan yaitu negosiasi, pembentukan panel, pembentukan kerangka acuan panel atau Panel *Term of Reference* (TOR), badan banding (*Appellate Body*), pelaksanaan rekomendasi, serta inspeksi implementasi.

SARAN

1. Seharusnya Uni Eropa dalam membuat kebijakan harus memerhatikan prinsip yang dianut dalam perdagangan internasional sebagaimana yang tercantum dalam ketentuan WTO, serta bersikap adil dalam mengkategorikan suatu produk sebagai produk yang tidak berkelanjutan.
2. Saran lain untuk Indonesia yang bertalian dengan DSB adalah selain perbaikan mutu CPO secara internal, upaya hukum secara eksternal belum sepenuhnya berjalan dengan baik sehingga perlu adanya evaluasi lebih maksimal.
3. Pemerintah Indonesia juga tidak boleh hanya menerima tindakan diskriminasi yang dilakukan pihak Uni Eropa tanpa memberikan perlawanan yang tidak hanya tegas tetapi juga cermat. Upaya cermat yang dapat dilakukan pemerintah Indonesia adalah dengan memperbaiki dan menyempurnakan berbagai aturan tentang standarisasi produk CPO melalui ISPO agar dapat bersaing dalam ranah internasional.
4. Indonesia sebagai negara yang terkenal dengan adat ketimurannya seharusnya berupaya membangun komunikasi dengan Uni Eropa, karena bagaimanapun relasi ini harus dibangun dengan baik berdasarkan asas keseimbangan dan keselarasan, sebab Indonesia sangat berkepentingan dengan negara-negara Uni Eropa.

Perencanaan dan Pengembangan Wilayah. Vol. 2 No. 3.

Annex 1.1 Agreement On Technical Barriers To Trade, diakses pada http://Www.Wto.Org/English/Docs_E/Legal_E/17-Tbt.Pdf (diakses tanggal 28 Januari 2022)

- Anonim. Tersedia dalam
<https://www.sustainableagriculture.co/our-vision> (diakses tanggal 28 Januari 2022) <http://u.lipi.go.id/1441860497>
- Barutu, Christophorus. 2015. *Seni Bersengketa di WTO*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Dispute Settlement Understanding WTO*
- Drajat, B. 2013. *Upaya Mengatasi Black Campaign Kelapa Sawit Dan Langkah Strategis Ke Depan*. Jawa Barat: Lembaga Riset Perkebunan.
- Fajar, Mukti dan Yulianto Achmad. 2010. *Dualisme penelitian hukum normatif & empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Fajar, Ni Made Anggia Paramesthi. 2019. Implementasi Prinsip MFN (*Most Favoured Nation Treatment*) dan NT (*National Treatment*) GATT dalam Pelaksanaan Kegiatan Kepariwisata Di Provinsi Bali. *Jurnal Yustitia* Vol. 13 No. 1.
- Kadarukmi, M.E.Retno. 2013. "Dampak Implementasi GATT/WTO terhadap Ekspor Impor Indonesia" *Jurnal Administrasi Bisnis* Vol. 9, No. 1
- Peraturan Presiden No. 44 Tahun 2020 tentang Sistem Sertifikasi Perkebunan Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia
- Renewable Energy Directive 2009/28/EC*
- Simanjuntak, Reiner. 2010. *Defending Palm Oil*. *Jurnal AgroAsia*, Volume 3.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. 2015. *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Suherman, Ade Maman. 2012. *Dispute Settlement Body WTO Dalam Penyelesaian Sengketa Perdagangan Internasional*. *Jurnal Hukum dan Pembangunan Tahun ke-42*, Nomor 1.
- Sutiarnoto. 2016. *Hukum Penyelesaian Sengketa Perdagangan Internasional*, Medan: USU Press.
- Syahza, Almasdi. 2011. "Percepatan Ekonomi Pedesaan Melalui Pembangunan Perkebunan Kelapa Sawit." *Jurnal Ekonomi Pembangunan*. Vol. 12, No. 2.
- Thalib, Prawitra. 2012. Implikasi Prinsip Most Favoured Nation Dalam Upaya Penghapusan Hambatan Perdagangan Internasional. *Jurnal Yuridika*: Volume 27 No 1.
- Undang-Undang No. 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing The World Trade Organization* atau Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia