

**EFEKTIVITAS RETALIASI WTO SEBAGAI UPAYA HUKUM
INDONESIA TERKAIT RENCANA IMPLEMENTASI *DELEGATED
ACT RED II* OLEH UNI EROPA**

Oleh:

Febri Wiyata Sinaga

Dosen Program Studi Hukum UPH Kampus Medan

Abstract

The European Commission was established delegated Act from the Renewable Energy Directive II (RED II) policy, which classifies palm oil as an unsustainable and high-risk biofuels commodity. The draft legislation aims to limit and later on 2030 effectively prohibits the use of palm oil-based biofuels in the EU, through the use of the Indirect Land Use Change (ILUC) concept. Indonesia and other palm-producing countries incorporated in the palm Oil producing State Council (CPOC) state that they are currently reviewing relations with the European Union and its member States, and are committed to opposing Delegated Act RED II through the WTO Dispute resolution agency and other possible measures. The Indonesian Government will continue to encourage the EU to cancel this policy. This will be done despite sacrificing good relations with the European Union that is established during this time. If the EU government and Parliament officially passed and adopted the delegated Act, Indonesia will sue the regulation to the WTO, including through the retaliation mechanism.

Retaliation is an act of state in suspending concessions or facilities that have been given to other countries and has been in the aftermath, in return for any trade action or policy of the other Contracting State is detrimental to Trade interests. It is governed in article 22 Dispute Settlement Understanding (DSU). Retaliation is included in the fourth phase of the WTO dispute resolution, which is the implementation phase, which is the last stage that must have gone through the previous long stage. The manuscript will convey a description of how the WTO retaliation mechanism as a legal remedy for Indonesia, and the effectiveness of the retaliation WTO's actions for Indonesia, related to the implementation of the Delegated Act of RED II issued by the European Union.

Keywords : WTO Retaliation, Delegated Act Renewable Energy Directive II (RED II), Council Of Palm Oil Producing Countries (CPOC), Dispute Settlement Understanding (DSU).

Abstrak

Komisi Eropa mengeluarkan regulasi turunan (delegated act) dari kebijakan Renewable Energy Directive II (RED II), yang mengklasifikasikan

Kelapa Sawit sebagai komoditas bahan bakar nabati yang tidak berkelanjutan dan berisiko tinggi. Rancangan peraturan tersebut bertujuan membatasi dan nantinya pada 2030 secara efektif melarang sama sekali penggunaan biofuel berbasis Kelapa Sawit di UE, melalui penggunaan konsep Indirect Land Use Change (ILUC). Indonesia beserta Negara-negara penghasil sawit lainnya yang tergabung dalam Dewan Negara Penghasil Minyak Sawit (CPOC) menyatakan bahwa mereka saat ini sedang meninjau hubungan dengan Uni Eropa dan negara-negara anggotanya, serta berkomitmen untuk menentang *Delegated Act* RED II melalui Badan Penyelesaian Sengketa WTO dan kemungkinan jalan lainnya. Pemerintah Indonesia akan terus mendorong Uni Eropa membatalkan kebijakan ini. Hal ini akan dilakukan meski mengorbankan hubungan baik dengan Uni Eropa yang terjalin selama ini. Jika pemerintah dan parlemen UE resmi meloloskan dan mengadopsi *delegated act* tersebut, Indonesia akan menggugat regulasi itu ke WTO, termasuk melalui mekanisme Retaliasi.

Retaliasi merupakan tindakan suatu Negara dalam menanggukkan konsesi atau kemudahan yang telah diberikan kepada negara lain dan telah dinikmatinya, sebagai balasan akibat adanya tindakan atau kebijakan perdagangan dari Negara lain tersebut merugikan kepentingan perdagangannya. Hal ini diatur dalam Pasal 22 *Dispute Settlement Understanding* (DSU). Retaliasi termasuk dalam fase keempat dalam penyelesaian sengketa WTO, yaitu fase implementasi, dimana ini merupakan tahap terakhir yang tentunya sudah harus melewati tahap panjang sebelumnya. Naskah ini akan menyampaikan uraian tentang bagaimana mekanisme retaliasi WTO sebagai upaya hukum bagi Indonesia, dan efektifitas tindakan Retaliasi WTO tersebut bagi Indonesia, terkait dengan Implementasi *Delegated Act* RED II yang dikeluarkan oleh Uni Eropa.

Kata Kunci : Retaliasi WTO, Implementasi Regulasi Arahan Energi Terbarukan II, Dewan Negara Penghasil Minyak Sawit (CPOC), Kesepahaman Penyelesaian Sengketa (DSU).

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Dalam rangkaian kunjungannya ke Brussel di hari pertama, Menteri Koordinator Bidang Perekonomian RI telah melakukan berbagai pertemuan antara lain dengan *stakeholders* industri *biofuel* terkait di Eropa, anggota Parlemen Eropa Komite Foreign Affairs (Elmar Brok), dan kegiatan *multi-stakeholder dialogue* dengan para pemangku kepentingan di Eropa antara lain dari Komisi Eropa, Dewan Eropa, Parlemen Eropa, akademisi, *think tank*, asosiasi sawit dan industri terkait di Eropa. Dalam

pertemuan bilateral dengan Elmar Brok, Menko Darmin kembali sampaikan posisi tegas Pemri terhadap *Delegated Act* RED II yang mendiskriminasikan sawit. Meski demikian, Pemri tetap inginkan “win-win solution” dan terus dorong dialog dengan ke – 3 institusi UE (Komisi Eropa, Parlemen Eropa dan Dewan Eropa), juga untuk jelaskan perkembangan positif di Indonesia dalam pemajuan sawit lestari yakni melalui *replanting*, penguatan ISPO, moratorium sawit, dan upaya lainnya dalam menanggulangi deforestasi. Dalam *press briefing* dan *multi-stakeholder meeting*, Menko menyampaikan bahwa Pemri akan membawa isu ini ke WTO jika UE mengesahkan *Delegated Act* RED II sehingga menjadi regulasi UE. Menko utarakan, “sawit merupakan komoditi unggulan bagi Indonesia dan menciptakan lapangan kerja, mengurangi kemiskinan, serta dalam upaya pencapaian *UN Sustainable Development Goals* (UN SDGs). Kebijakan UE yang berkembang saat ini disampaikan tidak menampung pandangan yang berimbang terkait sawit Indonesia. Namun jika regulasi diskriminatif terhadap sawit tetap disahkan oleh UE, maka Pemri akan review ulang hubungan Indonesia-UE dalam berbagai aspek.”¹

Memperhatikan bahwa delegasi CPOPC dan Komisi Eropa telah setuju menggelar dialog rutin, pertemuan ini juga menggagas ide mendirikan CPOPC-EU *Joint Working Group* tentang Minyak Kelapa Sawit, sebagai platform baru yang merespons lebih lanjut perihal EU *Delegated Act*. *Joint Working Group* (JWG) akan melibatkan negara-negara anggota CPOPC dan negara-negara penghasil minyak sawit lainnya, seperti produsen minyak sawit asal negara-negara Afrika, serta akan mengangkat masalah petani kecil dan pengentasan kemiskinan untuk melawan *Delegated Act*. Para Menteri yang menangani industri minyak kelapa sawit dari Malaysia dan Indonesia, yakni Menteri Industri Primer Malaysia Teresa Kok dan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia Darmin Nasution, bersama-sama memimpin

¹ <https://kemlu.go.id/brussels/id/news/29/joint-mission-of-council-of-palm-oil-producing-countries-cpopc-8-april-2019> , diunduh pada Minggu 03 November 2019 pukul 16.00 WIB

Pertemuan Tingkat Menteri Dewan Negara Produsen Sawit (Council of Palm Oil Producing Countries /CPOPC) ke-7 di Kuala Lumpur, Malaysia, 16 Juli 2019. Pertemuan tersebut juga dihadiri oleh Mauricio Gonzalez Lopez, Duta Besar Kolombia untuk Malaysia, dalam kapasitasnya sebagai negara pengamat. Para Menteri menyambut pengurus baru CPOPC periode 2019-2022, yaitu Tan Sri Datuk Dr. Yusof Basiron sebagai Direktur Eksekutif; Dupito D. Simamora, Wakil Direktur Eksekutif; Mohammad Jaaffar Ahmad, Direktur Strategi dan Kebijakan; dan Dr. Witjaksana Darmosarkoro, Direktur Keberlanjutan dan Pengembangan Petani Kecil. Para menteri juga menyampaikan penghargaan mereka atas pelayanan prima Mahendra Siregar sebagai Direktur Eksekutif dan Prof. Datuk Makhdzir Mardan sebagai Wakil Direktur eksekutif periode 2017-2019. Pertemuan tersebut membahas sejumlah masalah yang terkait dengan industri kelapa sawit, termasuk kebijakan perdagangan internasional dan akses pasar, bisnis dan keterlibatan petani kecil, serta Agenda PBB 2030 berupa Sasaran Pembangunan Berkelanjutan (Sustainable Development Goals/SDGs). Para Menteri menyatakan kekecewaan atas berlakunya *Delegated Act* Uni Eropa mulai 10 Juni 2019, meskipun upaya telah dilakukan oleh negara penghasil sawit untuk memberikan informasi yang benar tentang inisiatif keberlanjutan industri kelapa sawit. Pada kunjungan Joint Mission Menteri negara-negara anggota CPOPC di Brussels, Belgia, 8-9 April 2019, Delegasi telah menyampaikan keberatan atas rancangan *Delegated Act* dan menyatakan keprihatinan mereka, saat bertemu dengan para pemimpin Uni Eropa. Para Menteri menyambut baik simpulan studi tentang “Masterplan for the Strategic Implementation of SDGs in the Palm Oil Sector by 2030” yang ditugaskan oleh CPOPC guna meletakkan dasar Master Plan atas implementasi strategis SDGs di sektor minyak sawit pada tahun 2030. Studi ini menunjukkan bahwa minyak sawit sesuai dan sejalan dengan sebagian besar dari 17 Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs) berdasarkan studi kasus yang dilakukan di Indonesia, Malaysia, Thailand, Kolombia dan Nigeria. Tentang masalah tingkat kontaminan 3-MCPDE yang disampaikan oleh Komisi Eropa terhadap minyak nabati,

para menteri sepakat bahwa batasan level maksimum pada 2,5 ppm untuk semua minyak nabati harus ditaati, sesuai batas keamanan yang dapat diterima untuk dikonsumsi. Para Menteri sepakat bahwa CPOPC harus terus bekerja dalam mengatasi isu terkini terkait dengan industri kelapa sawit, seperti permintaan-penawaran, produktivitas, stabilisasi harga, kesejahteraan petani kecil, dan citra positif minyak sawit di sepanjang rantai nilainya. Para Menteri juga mengundang semua negara penghasil kelapa sawit untuk menghadiri the Second Ministerial Meeting of Palm Oil Producing Countries (2nd MM-POPC) yang akan diadakan di Kuala Lumpur, Malaysia, pada 18 November 2019 mendatang.²

“Kalau upaya ketidakadilan berlanjut, bisa sampai mempengaruhi hubungan baik UE dan Indonesia, jangan main-main!” ancam Darmin. Direktur Jenderal Perundingan Perdagangan International Kementerian Perdagangan (Kemdag) Iman Pam-bagyo menambahkan, Indonesia akan meninjau ulang proses perundingan perjanjian kerjasama ekonomi komprehensif dengan Uni Eropa (IEU CEPA). Menurutnya, tensi hubungan yang memanas antara kedua pihak membuat perundingan perjanjian dagang ini sulit dilanjutkan. Padahal, Kemdag menargetkan IEU CEPA rampung awal 2020. Selain retaliasi yang akan dilakukan jika Parlemen Eropa menyetujui RED II, pemerintah Indonesia juga berencana mengajukan pembatalan kebijakan diskriminatif UE atas minyak sawit itu ke Organisasi Perdagangan Dunia (WTO). Sebanyak 55 perusahaan/organisasi terafiliasi Eropa dan 5 perusahaan lain juga diminta bekerja sama mencegah rencana kebijakan UE tersebut, yang akan menghapus bertahap penggunaan sawit untuk biofuel mulai 2019 dan melarang total pada 2030. Di Eropa, konsumsi biofuel bakal meningkat sejalan dengan rencana banyak negara yang akan melarang penggunaan mobil dengan bahan bakar dari fosil, dialihkan ke yang lebih ramah lingkungan. Ini misalnya Norwegia mulai tahun 2025, Denmark 2030, Belanda 2030, Irlandia 2030, Prancis 2040, Inggris 2040, dan Spanyol

² <https://ekon.go.id/berita/print/hasil-pertemuan-tingkat.4891.html>, diunduh pada Minggu 03 November 2019 pukul 16.30 WIB

2040. Kebijakan serupa juga akan diberlakukan di kawasan lain, seperti Israel mulai 2030, India 2030, Indonesia 2040, dan Jepang 2050.³

Menko Kemaritiman Luhut B Pandjaitan mengatakan, guna melawan rencana diskriminatif yang mengurangi bertahap mulai 2019 dan akhirnya melarang sawit untuk biofuel di UE pada 2030, pemerintah Indonesia sudah mempertimbangkan tindakan balasan atau retaliasi. “Indonesia bukan tidak mungkin mengambil langkah retaliasi, bahkan hingga memboikot produk-produk UE, termasuk pesawatnya. Indonesia diperkirakan membutuhkan 2.500 pesawat dalam 20 tahun ke depan dan menurut asosiasi internasional, sektor penerbangan di Indonesia akan naik tiga kali lipat,” kata Luhut dalam rapat koordinasi untuk mengatasi rencana diskriminasi UE terhadap Kelapa Sawit untuk biofuel, di Jakarta. Luhut juga meminta perusahaan-perusahaan UE dan organisasi terkait untuk membantu Indonesia dalam memperjuangkan keadilan untuk sawit. Sawit merupakan komoditas penyumbang ekspor nonmigas Indonesia terbesar kedua, setelah batu bara. Sedangkan Uni Eropa merupakan pasar ekspor produk sawit RI terbesar kedua. Ekspor ke kawasan itu mencapai sekitar 4,7 juta ton atau 14,67% dari total ekspor sawit RI sebesar 32,02 juta ton tahun lalu. “Jadi, Bapak-Ibu sekalian dari UE, mohon Anda mengerti. Kalau kami sampai seperti ini (didiskriminasi), banyak juga produk Eropa yang bisa bermasalah, seperti truk, bus pertanian, dan kereta api dari Polandia. Kami juga banyak sekali kebutuhan lain (dari Eropa), dengan jumlah kelas menengah kami mencapai 55 juta. Kami bukan pengemis, kami punya harga diri dan kedaulatan yang tidak bisa diganggu,” tandas Luhut. Sedangkan Menteri Perdagangan Enggartiasto Lukita mengatakan sebelumnya, penggunaan sawit untuk biofuel di UE tidak boleh dibatasi dan akhirnya dihentikan. Jika diskriminasi itu dilakukan UE, maka Indonesia juga bisa membatasi impor produk-produk utama dari Eropa, seperti pesawat terbang Airbus yang menjadi andalan

³ <http://www.aprobi.or.id/indonesia-siap-membalas-diskriminasi-uni-eropa/>, diunduh pada minggu 10 November 2019, pk1 14.00 WIB

mereka. Selain itu, impor wine atau minuman fermentasi anggur, serta produk-produk susu dan keju.⁴

Rencana kebijakan tersebut akan menguntungkan produk-produk minyak nabati yang diproduksi Eropa seperti minyak kedelai dan rapseed, yang kalah kompetitif dengan minyak sawit. Produktivitas minyak sawit yang hidup di wilayah tropis ini bisa delapan kali lipat lebih banyak. Darmin menegaskan, tidak ada keraguan lagi bahwa rencana kebijakan UE itu diskriminatif. Ini alasan yang dibungkus dengan dalih yang diklaim ilmiah. “Kita nggak mau diganggu gugat (soal sawit), apalagi dengan cara-cara proteksionisme terselubung lalu di-transform menjadi terminologi yang pada ujungnya diskriminatif. Sementara, secara objektif, hubungan ekonomi Indonesia dengan negara-negara UE adalah saling melengkapi. Ya, UE memang menghasilkan minyak nabati juga, seperti rapseed oil, soybean oil, dan sunflower oil. Ini kompetitor dengan CPO (minyak sawit mentah) kita yang memang menang bersaing,” kata Darmin. Darmin juga mengkritisi delegated act RED II yang menilai soybean sebagai komoditas *low risk* bagi lingkungan. Padahal, lahan yang dibutuhkan untuk menanam kedelai jauh lebih luas dari sawit. “Itu sangat terang benderang sebagai langkah yang dipersiapkan untuk mengecualikan CPO di pasar Eropa. Kenapa? Karena produk mereka kalah bersaing dari CPO, produktivitas CPO bisa 6-12 kali minyak mereka. Kalau CPO ditutup, dengan kenaikan konsumsi minyak nabati termasuk untuk biofuel, tanah Eropa tidak akan sanggup menghasilkan kebutuhan dunia. Jadi, aneh sekali, kok jalan buntu ini yang dikembangkan dan dipersiapkan legalitasnya,” ujar Darmin. Yang pertama yang kami lakukan setelah berusaha mengingatkan, jangan mereka teruskan. Kalau mereka teruskan dan Parlemen Eropa memutuskan minggu depan atau dua bulan lagi, kami akan bawa ke WTO. Presiden Joko Widodo juga sudah menyampaikan waktu pertemuan puncak Asean, bahwa rencana kebijakan UE itu perbuatan diskriminatif,” kata Darmin. Pemerintah RI, ujar dia, telah

⁴ Ibid

mengambil langkah-langkah komprehensif, termasuk langkah diplomatik, lobi, dan komunikasi. Selain itu, Indonesia menggalang dukungan dari negara lain untuk menggagalkan rencana UE tersebut. “Mau retaliasi, boikot bisa saja. Makanya, selain langsung ke WTO kita juga bisa retaliasi. Kalau mereka sepihak, masa kita nggak bisa melakukan sepihak juga?” ucap Darmin. Saat ini, Uni Eropa memiliki 28 negara anggota. Ini mencakup Belanda, Belgia, Italia, Jerman, Luksemburg, Prancis, Britania Raya, Denmark, Irlandia, Yunani, Portugal, Spanyol, Austria, Finlandia, Swedia, Ceko, Estonia, Hongaria, Latvia, Lituania, Malta, Polandia, Siprus, Slovenia, Slowakia, Bulgaria, Rumania, dan Kroasia.⁵

2. Perumusan Masalah

Bagaimana Efektivitas Retaliasi WTO Sebagai Upaya Hukum bagi Indonesia, terkait rencana Implementasi *Delegated Act* RED II oleh Uni Eropa?

3. Tujuan Penulisan

1. Memahami Retaliasi WTO sebagai Upaya Hukum Indonesia, terkait rencana Implementasi *Delegated Act* RED II oleh Uni Eropa
2. Memahami Efektivitas Retaliasi WTO sebagai Upaya Hukum Indonesia, terkait Implementasi *Delegated Act* RED II oleh Uni Eropa.

PEMBAHASAN

1. Retaliasi WTO sebagai Upaya Hukum Indonesia

Prosedur penyelesaian sengketa dagang dalam WTO diatur dalam artikel XXII dan XXIII GATT 1994 dan Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (DSU). Salah satu jalan keluar dan merupakan upaya terakhir dalam penyelesaian sengketa, apabila pihak pelanggar tidak dapat melaksanakan rekomendasi DSB dikenal sebagai tahap retaliasi. Sebelum WTO terbentuk pada tahun 1995, di dalam kerangka GATT telah dikenal pula instrumen retaliasi. Di dalam kerangka GATT, retaliasi berarti adalah suatu tindakan yang dilakukan

⁵ Ibid

oleh suatu Negara dimana ekspor dari negara tersebut terkena imbas kenaikan tarif masuk dan hambatan perdagangan lainnya yang dilakukan oleh pemerintah negara lain. GATT mengizinkan negara yang merasa dirugikan untuk melakukan tindakan pembalasan secara terbatas kepada negara lain yang menjadi penyebab kerugian perdagangan, namun hal ini dilakukan setelah konsultasi dengan negara-negara anggota lainnya atau negara-negara yang mengalami nasib yang sama akibat tindakan dari suatu negara tersebut. Dalam teorinya volume perdagangan yang terkena tindakan retaliasi nilainya harus diperkirakan sama dengan nilai proteksi impor yang diberlakukan oleh negara yang mana retaliasi ingin diterapkan. Retaliasi atau tindakan pembalasan di bidang perdagangan antar Negara dalam kerangka WTO dilakukan oleh suatu Negara sebagai akibat dari tidak tercapainya suatu kesepakatan dalam proses penyelesaian sengketa. Pengertian yang terdapat dalam ketentuan WTO, berdasarkan Pasal 22.3 dari DSU yang mendeskripsikan retaliasi, secara sederhana retaliasi dapat dibagi menjadi 3 jenis, yaitu:

- a. *Parallel Retaliation: negara penuntut harus melakukan retaliasi pada negara pelanggar dalam sektor perdagangan yang sama di mana pelanggaran terjadi. Retaliasi jenis ini tidak terbatas menaikkan tarif bagi komoditas sejenis, tetapi juga bisa dalam bentuk meminta ganti rugi dengan sejumlah uang yang setara dengan jumlah kerugian.*
- b. *Cross-sector Retaliation: Negara penuntut dapat melakukan retaliasi pada negara pelanggar dalam sektor berbeda di bawah perjanjian yang sama, jika retaliasi dalam sektor yang sama terbukti tidak efektif.*
- c. *Cross-Agreement Retaliation: Jika situasi dianggap cukup serius dan retaliasi beda sektor dianggap tidak efektif, maka negara penuntut dapat melakukan retaliasi pada negara pelanggar dalam perjanjian perdagangan yang berbeda.⁶*

2. Rencana Implementasi *Delegated Act* RED II oleh Uni Eropa

⁶ Cholillah Suci P, Retaliasi dalam Kerangka Penyelesaian Sengketa Disputes Settlement Mechanism (WTO), diunduh dari <http://etd.repository.ugm.ac.id/>, pada Minggu 03 November 2019 pukul 17.00 WIB

Kebijakan Uni Eropa yang mengklasifikasikan produk sawit sebagai komoditas bahan bakar nabati yang tidak berkelanjutan dan beresiko tinggi kini telah diadopsi dalam kebijakan Renewable Energy Directive (RED) II. Kecenderungan diskriminatif atas produk sawit Indonesia oleh Uni Eropa dirasa sangat merugikan Indonesia. Bersama Malaysia, Filipina dan Kolumbia, Indonesia terus melakukan perlawanan guna protes dan menyampaikan keberatan terhadap kebijakan Uni Eropa yang membatasi bahkan menghentikan produk sawit dunia. Para anggota negara produsen sawit yang tergabung dalam CPOPC melihat regulasi yang diusulkan tersebut bertujuan mengisolasi dan mengecualikan minyak sawit dari sektor energi terbarukan yang diamanatkan, demi menguntungkan minyak nabati lain yang kurang kompetitif. Pihak negara produsen sawit menilai regulasi yang diusulkan ini adalah guna membatasi dan secara efektif melarang semua biofuel minyak sawit di Uni Eropa, yang dengan sengaja menilai minyak sawit penyebab deforestasi. Pemerintah dan industri minyak sawit Indonesia bereaksi keras terhadap usulan Parlemen Eropa tersebut. BBN dipandang penting sebagai sumber energi terbarukan untuk menggantikan bahan bakar fosil dan mengurangi emisi Gas Rumah Kaca (GRK) untuk memerangi perubahan iklim karena pembakarannya dianggap menghasilkan lebih sedikit emisi dibandingkan bahan bakar fosil. Uni Eropa (sebagaimana pula Indonesia) memiliki kewajiban hukum untuk mengurangi emisi Gas Rumah Kaca, salah satunya melalui penggunaan energi terbarukan. Dari hasil penelitian dan penyelidikan yang dilakukan Uni Eropa, ditemukan bahwa penggunaan bahan bakar nabati (tidak hanya sawit) berpotensi mendorong perubahan penggunaan lahan tidak langsung (indirect land use change) atau ILUC. ILUC adalah meningkatnya penggunaan/ alih fungsi lahan di tempat lain, termasuk di hutan dan lahan gambut serta lahan-lahan yang memiliki keanekaragaman hayati yang tinggi.⁷

Berikut siaran pers Uni Eropa pada bulan Maret 2019 :

⁷ https://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info_singkat/Info%20Singkat-XI-8-II-P3DI-April-2019-220.pdf, diunduh pada minggu 03 November 2019 pukul 17.00 WIB

- a. Uni Eropa berkomitmen untuk memastikan keberlanjutan bioenergi, dan terus maju untuk memenuhi target energi dan iklim 2020 dan 2030. Kami juga terus menuju Energy Union yaitu dengan memanfaatkan energi yang aman, terjangkau dan berkelanjutan.
- b. Sebagai bagian dari kerangka kebijakan komprehensif kami, Uni Eropa memiliki target baru dan mengikat mengenai energi terbarukan untuk tahun 2030 yaitu sekurang-kurangnya 32%. Target ini disetujui oleh Parlemen Eropa dan Negara-negara Anggota Uni Eropa pada bulan Juni tahun lalu melalui diadopsinya Arahan Energi Terbarukan (Renewable Energy Directive/ REDII)
- c. Biofuel adalah elemen penting dari kebijakan energi terbarukan Uni Eropa. Namun, peraturan diperlukan untuk memastikan produksi bahan baku (feedstock) untuk biofuel merupakan bahan berkelanjutan dan tidak menyebabkan deforestasi melalui perubahan penggunaan lahan tidak langsung (indirect land use change/ ILUC).
- d. Oleh karenanya, Arahan Energi Terbarukan (bentuk hukum Uni Eropa) yang kini sudah berlaku, menentukan pula suatu pendekatan baru untuk memastikan bahwa tanaman yang digunakan untuk produksi biofuel tidak berasal dari area yang mengalami deforestasi atau lahan gambut – dimanapun diproduksi, dan tanaman tersebut tidak sekedar memindahkan produksi lain ke tempat yang tinggi karbon dan bernilai alam tinggi lainnya.
- e. Tidak ada biofuel atau bahan baku tertentu yang menjadi target. Semua minyak nabati diperlakukan setara. Minyak sawit tidak diperlakukan sebagai bahan bakar nabati buruk.
- f. Dalam RED II tersebut disebutkan bahwa mulai Januari 2024 akan ada pengurangan bertahap untuk jumlah biofuel dari jenis tertentu dalam pemenuhan target energi terbarukan. Untuk implementasi arahan ini, Komisi Eropa mengadopsi *delegated act* (aturan pelaksanaan Komisi Eropa) pada tanggal 13 Maret atas permintaan Parlemen Eropa dan Dewan Uni Eropa (yaitu lembaga Uni Eropa yang mewakili Negara-negara Anggota Uni Eropa). Dalam kurun

waktu dua bulan masa pengkajian, kedua lembaga ini memiliki hak untuk menyatakan keberatan. Bila tidak terdapat keberatan, maka setelah kurun waktu tersebut, aturan ini akan disahkan/ diterbitkan dalam Jurnal Resmi Uni Eropa (Official Journal of the European Union).

- g. Delegated act ini, serta laporan yang menjadi lampirannya, didasarkan pada data ilmiah terbaik yang tersedia (2008-2015). Periode referensi dimulai pada 2008 karena ini adalah batas waktu yang tercantum dalam kriteria keberlanjutan Uni Eropa untuk biofuel. Tahun 2015 adalah ketersediaan data konsisten yang paling mutakhir.
- h. Data menunjukkan bahwa terdapat kaitan antara kelapa sawit dan tingkat deforestasi tertinggi (selama 2008-2015, 45% dari ekspansi kelapa sawit terjadi di daerah dengan cadangan karbon tinggi. Ini bahkan tidak sebanding dengan bahan baku lainnya). Kelapa sawit yang disertifikasi dengan resiko ILUC rendah dapat terus mendapatkan manfaat dari insentif. Pengecualian termasuk misalnya penanaman di tanah yang tidak digunakan. Pengecualian lain adalah petani kecil, mengingat peran pentingnya petani kecil di Indonesia dan Malaysia.
- i. Delegated Act ini telah menetapkan ambang batas kategori petani kecil menjadi 2 hektar agar memastikan bahwa kepemilikan dan kebebasan mereka atas tanah terjamin. Temuan ini didasarkan pada potret data petani kecil dari Badan Pangan dan Pertanian (FAO) Perserikatan Bangsa-bangsa. Potret data ini komprehensif, sistematis dan memberi gambaran profil standar petani kecil di seluruh dunia. Kebun kelapa sawit dengan luas 25 atau 50 hektar tidak bisa dianggap "kecil" atau dikelola keluarga. Mereka biasanya akan mempekerjakan 5 hingga 10 pekerja profesional penuh waktu.
- j. Memang faktor produktivitas kelapa sawit lebih tinggi dibanding tanaman lain namun faktor yang digunakan dalam rumus penentuan ILUC dihitung berdasarkan pada kadar energi dari produk yang

diperdagangkan dari berbagai tanaman tahunan seperti kedelai, rape seed dan bunga matahari dibandingkan dengan kelapa sawit.

- k. Komisi Eropa akan mengkaji ulang data dan jika perlu metodologinya pada tahun 2021 dan akan melakukan revisi Delegated Act tersebut pada tahun 2023. Pada saat itu, segala upaya Indonesia (seperti perubahan pada ISPO, moratorium, kebijakan satu peta, atau rencana aksi nasional yang baru-baru ini diterbitkan) akan dipertimbangkan.
- l. Penting juga diingat bahwa pasar Uni Eropa (28 Negara Anggota) sepenuhnya terbuka bagi minyak sawit. Tidak ada sama sekali larangan terhadap minyak sawit.
- m. Uni Eropa adalah pasar kedua untuk sawit Indonesia (dibawah India dan diatas Cina). Sebagian besar minyak sawit Indonesia memasuki Uni Eropa dengan tarif nol atau tariff yang sangat rendah (22% tanpa bea masuk dan 55% dibawah bea 5,1%). Kondisi di pasar impor lainnya tidak sebaik ini.
- n. Sebagai pendukung sistem berbasis peraturan (rules based order), Uni Eropa mematuhi aturan WTO dan mematuhi putusannya. Dalam hal ini, kami menganggap RED II dan delegated act sudah sesuai dengan WTO Karena RED II menetapkan kriteria keberlanjutan untuk biofuel dan biomassa yang bersifat global, obyektif dan tidak diskriminatif. Kriteria keberlanjutan ini tidak membedakan biofuel atau bahan baku tertentu. Kriteria keberlanjutan REDII mengidentifikasi biofuel berkelanjutan yang memenuhi syarat untuk dukungan publik atau diperhitungkan terhadap target energi terbarukan Uni Eropa dan nasional. Kriteria keberlanjutan REDII ini tidak membatasi akses pasar biofuel impor ke Uni Eropa.
- o. Uni Eropa memiliki komitmen terhadap Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (SDGs) Perserikatan Bangsa Bangsa, baik dalam kebijakan internal maupun eksternal. SDGs merupakan tekad Bersama Uni Eropa, Negara-negara Anggota Uni Eropa dan Indonesia.
- p. Kami senantiasa terbuka dan akan tetap demikian dalam melangsungkan diskusi dan dialog tentang isu ini dengan pemerintah

Indonesia maupun para pemangku kepentingan lainnya. Kami juga berharap bahwa pembentukan kelompok kerja bersama antara Uni Eropa dan para negara ASEAN terkait dapat menjadi opsi lain untuk berdiskusi.⁸

3. Efektivitas Hukum Retaliasi WTO sebagai Upaya Indonesia, terkait rencana Implementasi *Delegated Act* RED II oleh Uni Eropa

Pada waktu hasil perundingan Putaran Uruguay disahkan di Marrakesh, April 1994, masyarakat internasional menaruh harapan besar agar World Trade Organization (WTO) dapat lebih berwibawa dalam memainkan perannya sebagai pelaksana disiplin perdagangan internasional. Belajar dari pengalaman General Agreement on Tariff and Trade (GATT), pendahulu WTO, yang kurang efektif dalam menerapkan keputusan keputusan tentang sengketa dagang, WTO dengan perangkat aturannya yang tertuang dalam “Understanding On Rules and Procedures Governing the Settlement Dispute” (sering disingkat DSU), diharapkan mampu menjadi pelaksana segala keputusan yang menyangkut penyelesaian sengketa dagang. Keunggulan mekanisme penyelesaian sengketa dagang di WTO terletak pada dua hal. Pertama adanya *automaticity* dalam pembentukan Panel. Proses penyelesaian sengketa di WTO sebenarnya harus melalui tiga tahapan utama mula mula harus melalui konsultasi bilateral, yang bila gagal akan dibawa ke Panel. Apabila keputusan Panel dianggap tidak memuaskan salah satu pihak, dapat diajukan banding ke *Appellate Body* (lembaga banding), yang terdiri dari tujuh pakar hukum perdagangan internasional. Proses pembentukan Panel dapat dikatakan otomatis, Karena seperti diatur dalam pasal 6 DSU, Panel itu harus sudah dibentuk paling lambat pada saat sidang kedua Dispute Settlement Body (DSB, lembaga pelaksana penyelesaian sengketa di WTO) terhitung sejak permintaan pembentukan Panel dibicarakan dalam agenda sidang DSB.⁹

⁸ https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20190321_press_release_palm_oil_id.pdf, diunduh pada minggu 03 November 2019 pukul 17.15 WIB

⁹ Darmansjah Djumala, *Percikan Pemikiran Diplomat Indonesia*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm. 227

Keunggulan kedua merujuk pada kemungkinan pembalasan/retaliasi, yang diatur dalam pasal 22 ayat 3 DSU, memperbolehkan anggota membalas tindakan mitra dagangnya dengan cara menutup akses barang yang disebut terakhir ke pasarnya. Pembalasan ini juga dapat dilakukan secara silang. Artinya, bila penutupan akses untuk barang yang ada dalam kategori sektor yang sama tidak efektif, negara bersangkutan boleh menutup akses barang lawannya yang termasuk sektor lain, tetapi masih dalam cakupan perjanjian yang sama (misalnya produk pertanian dan manufaktur yang masuk dalam perjanjian perdagangan barang). Bila ini dianggap masih belum efektif juga, retaliasi boleh dilakukan terhadap barang lawan yang masuk dalam cakupan perjanjian lain (misalnya perjanjian perdagangan jasa atau di bidang Hak atas Kekayaan Intelektual/HAKI). Dari sudut pandang hukum, tampaknya kedua mekanisme tersebut cukup menjanjikan suatu *rule based mechanism* dalam pengaturan perdagangan internasional. Namun, dari perspektif praktek perdagangan internasional, suatu pertanyaan kritis bisa diajukan, apakah dengan kedua pengaturan seperti itu, WTO cukup berwibawa dalam menegakkan disiplin perdagangan internasional yang sudah diatur dalam berbagai perjanjian. Dalam pembentukan Panel misalnya, dapat saja terjadi bahwa kedua pihak yang bertikai tidak ingin mengangkat ketingkat Panel. Terutama, jika kedua pihak yang bersengketa ini secara politik dan ekonomi memiliki ketergantungan satu sama lain yang sangat erat. Kasus sengketa AS-Jepang di bidang otomotif pada Mei-Juni 1995 merupakan contoh relevan. Dalam hal ini WTO akan kehilangan kesempatan untuk menguji wibawa hukumnya, karena kasusnya telah diselesaikan ditingkat konsultasi bilateral yang sarat dengan pertimbangan politik.¹⁰

Preseden seperti ini akan berdampak lebih buruk bila menyangkut sengketa antara negara kuat dan negara lemah (secara politik). Sekalipun secara hukum negara lemah yang dimaksud katakanlah berada dalam *bargaining*/posisi hukum yang kuat, besar kemungkinan negara yang kuat secara politik akan memainkan kartu politiknya pada tahap konsultasi.

¹⁰ Ibid. hlm. 228

Benar bahwa DSU WTO menjamin adanya mekanisme penyelesaian sengketa berdasarkan hukum, namun manakala kedua pihak masuk pada tahap konsultasi bilateral, alur cerita bisa menjadi lain. Untuk mengaplikasikan hukum ini ke dalam praktek penyelesaian sengketa masih akan kembali kepada *bargaining position* negara negara yang bertikai dalam arti luas (politik, militer dan ekonomi). Konsep retaliasi silang perlu kiranya dipahami dalam konteks manfaat dan konsekuensinya. Dalam proses peletakan landasan yuridis DSU WTO dahulu, konsep ini diarahkan untuk menghindari penerapan tindakan sepihak. Bagi negara berkembang, pengaturan ini dipandang sebagai pelindung dari tekanan tindakan unilateral yang kerap dilakukan oleh negara maju. Dari sini dapat dikatakan bahwa konsep retaliasi silang akan menjadi instrument dagang yang sangat ampuh untuk menekan negara berkembang guna mematuhi aturan yang menyangkut kepentingan mereka. Jika negara berkembang tidak menghormati disiplin HAKI seperti diatur WTO, negara maju akan dengan mudah mengadakan tindakan balasn terhadap produk lain yang menyangkut kepentingan negara berkembang.¹¹

Dewi Krisna menjelaskan aturan yang dibuat didalam DSU mengenai retaliasi menyatakan bahwa tujuan mekanisme penyelesaian sengketa adalah untuk memperoleh cara penyelesaian perselisihan yang positif. Cara penyelesaian yang diterima timbal balik oleh para pihak dalam perselisihan dan sesuai dengan persetujuan tersebut jelas lebih disukai. Bila tidak terdapat cara penyelesaian perselisihan yang disepakati bersama, tujuan pertama dari mekanisme penyelesaian perselisihan biasanya adalah untuk memastikan penarikan tindakan yang diketahui tidak sesuai dengan ketentuan dalam setiap persetujuan WTO.¹² Di dalam ketentuan WTO, retaliasi merupakan tindakan suatu negara dalam menanggukkan konsesi/kemudahan yang telah diberikan kepada negara lain dan telah dinikmatinya, sebagai balasan akibat adanya tindakan/kebijakan perdagangan dari negara lain tersebut merugikan

¹¹ Ibid. hlm. 229

¹² http://etd.repository.ugm.ac.id/index.php?mod=penelitian_detail&sub=PenelitianDetail&act=view&typ=html&buku_id=63615, diunduh pada minggu 10 November 2019, pkl 14.30

kepentingan perdagangannya. Retaliasi dilakukan sebagai upaya terakhir ketika dalam suatu penyelesaian sengketa, upaya pemenuhan konsesi tidak dapat tercapai dalam jangka waktu yang telah ditentukan. Hal ini diatur dalam Pasal 22 Dispute Settlement Understanding¹³ Retaliasi dimaksudkan sebagai upaya terakhir (last resort) dengan tujuan agar negara pelanggar memperbaiki tindakannya agar sesuai dengan kewajibannya sebagai anggota WTO. Penerapan retaliasi biasanya dalam bentuk peningkatan drastis pengenaan bea masuk (tarif) pada produk-produk tertentu kepentingan ekspor dari negara pelanggar.¹⁴

Indonesia mengancam akan menerapkan Bea Masuk Anti Subsidi (BMAS) untuk produk susu Uni Eropa (UE). Langkah ini dilakukan sebagai balasan atas penerapan bea masuk anti subsidi untuk biodiesel Indonesia oleh Komisi UE. Jika sawit Indonesia dikenakan bea masuk 8-18 persen maka perlakuan sejenis bakal diterapkan terhadap produk susu olahan dari UE. Menteri Perdagangan, Enggartiasto Lukita mengatakan kisaran tarif masuk untuk produk susu olahan Uni Eropa bisa mencapai 20 hingga 25 persen. “Ya kalau dia kenakan tarif, ya kita tarif. Itu saja,” tegas Enggar, baru-baru ini, di Jakarta. Enggar tak peduli jika Uni Eropa berhenti memasok produk susu olahan mereka ke Indonesia. Sebab Indonesia bakal mencari sumber baru untuk produk ini. “Saya bilang, Anda (importir produk susu olahan) lebih baik sekarang cari sumber lain, dari Amerika Serikat boleh, dari India boleh, dari New Zealand boleh, Australia boleh,” ucapnya. Kendati ancaman sudah terucap, pelaksanaan pengenaan tarif balasan itu belum terlaksana. Bahkan tak dalam waktu dekat. Enggar mengatakan rencana itu tengah dalam persiapan, salah satunya membicarakan dengan para importir terlebih dulu.¹⁵ Ekonom Universitas Indonesia (UI), Fithra Faisal berpendapat sebaliknya. Dirinya menilai pengenaan tarif balasan ini cenderung brutal dan salah. Sebab, implikasinya bisa berujung pada perang tarif. Uni Eropa dapat dengan

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ <http://www.bumn.go.id/ptpn5/berita/1-Lawan-Eropa-Indonesia-Naikkan-Tarif-Impor-Susu>, diunduh pada minggu 10 November 2019, pkl 15.00

mudah melakukan pembalasan dengan mencabut fasilitas Generalized System of Preferences (GSP) dengan Indonesia, kapan saja dan tanpa dikenakan sanksi. Uni Eropa memiliki potensi sebagai jaringan rantai produksi global dan peningkatan investasi. Di sisi lain, Indonesia malah tengah menjajaki kerja sama Indonesia-European Union Comprehensive Economic Partnership Agreement (EU-CEPA) dalam bidang perdagangan hingga ketenagakerjaan. “Dengan (retaliasi) ini akan mengacaukan diskusi kerja sama itu,” kata Fithra. Data European Commission menunjukkan, impor susu olahan yang terdiri dari susu segar dan krim, susu mentega dan yoghurt Indonesia dari UE tahun 2018 mencapai 18 juta Euro (sekitar Rp287,7 miliar). Nilai ini turun 14,29 persen dibanding tahun sebelumnya. Jika dirata-rata dalam lima tahun terakhir, impor susu olahan dari UE terendah terjadi pada tahun 2015 dengan nilai sebesar 8 juta Euro.¹⁶

Head of the Economic and Trade Section Delegasi Uni Eropa untuk Indonesia dan Brunei Darussalam, Raffaele Quarto mengatakan, langkah tersebut melanggar aturan Organisasi Perdagangan Dunia (World Trade Organization/WTO) yang tak menghendaki adanya retaliasi tarif. “Jadi WTO tidak mengizinkan negara untuk mengenakan bea masuk secara sepihak sebagai pembalasan atau retaliasi atas tindakan yang telah dilakukan oleh negara lain,” ujar Quarto. Dia terheran-heran, mengapa Indonesia memperlakukan penerapan tarif anti subsidi yang diberlakukan oleh Uni Eropa ketika di sisi lain pihak Amerika Serikat telah menerapkan tarif yang jauh lebih tinggi. Menurutnya, besaran tarif yang diberlakukan AS terhadap biodiesel Indonesia 35 persen hingga 65 persen. Bahkan, bea masuk anti dumping sebesar 90 persen hingga 277 persen untuk satu perusahaan.¹⁷

Gabungan Industri Minyak Nabati Indonesia (GIMNI) mendukung kebijakan Pemerintah Indonesia yang bakal mengalihkan permintaan pesawat terbang dari Uni Eropa (Airbus) ke Amerika Serikat (Boeing). Langkah pemerintah itu ditempuh setelah adanya pengenaan bea masuk oleh Uni Eropa sebesar 18% terhadap biodiesel. Pemerintah Indonesia

¹⁶ Ibid

¹⁷ Ibid.

sebelumnya juga mengalihkan permintaan terhadap minuman beralkohol, buah-buahan, dan produk susu dari Uni Eropa. Ketua GIMNI Sahat Sinaga menilai tindakan pemerintah tersebut merupakan pesan yang positif bagi para pelaku minyak kelapa sawit nasional. Menurutnya, bea masuk yang ditetapkan Uni Eropa terhadap biodiesel tersebut mirip dengan pajak yang diberikan oleh para penjajah atau colonial tax. Dengan kata lain, katanya, Uni Eropa masih memandang Indonesia sebagai negara jajahan.¹⁸

Ketentuan dasar GATT adalah larangan restriksi kuantitatif yang merupakan rintangan terbedar terhadap GATT. Restriksi kuantitatif terhadap ekspor atau impor dalam bentuk apapun (misalnya penetapan kuota impor atau ekspor, restriksi penggunaan lisensi impor atau ekspor, pengawasan pembayaran produk produk impor atau ekspor), pada umumnya dilarang pasal IX. Hal ini disebabkan Karena praktik demikian mengganggu praktik perdagangan yang normal. Pasal XIII GATT mengizinkan restriksi kuantitatif, untuk negara mengajukan restriksi impor, untuk mencegah terkurasnya valuta asing (devisa) mereka yang disebabkan adanya permintaan untuk impor yang diperlukan bagi pembayaran atau Karena mereka sedang mendirikan atau memperluas produksi dalam negerinya. Meskipun diperbolehkan, tetapi tidak boleh diterapkan secara diskriminatif. Ketentuan ini juga hadir untuk melindungi kepentingan negara berkembang pada saat itu.¹⁹

WTO diharapkan dapat menyediakan informasi yang pemerintah perlukan dalam rangka menggunakan strategi timbal balik. Dalam rangka menggunakan suatu strategi tit-for-tat secara efektif, pemerintah harus mengetahui manakala mitra mereka sedang menipu. WTO diharapkan membuat hal ini lebih mudah dengan mengumpulkan dan membuat mudah diaksesnya informasi pada kebijakan perdagangan anggotanya. Lebih dari itu WTO harus dapat menyediakan standar jelas dalam pembuatan kebijakan ini.²⁰ Kekuatan penegakan dan pelaksanaan putusan GATT sendiri pada

¹⁸ <https://ekonomi.bisnis.com/read/20190822/257/1139689/pengusaha-dukung-pemerintah-setop-impor-sejumlah-produk-uni-eropa>, diunduh pada minggu 10 November 2019, pkl 15.30

¹⁹ Huala Adolf, Hukum Perdagangan Internasional. PT Raja Grafindo Perkasa, Jakarta, 2004, hlm. 114

²⁰ Yanuar Ikbar, Ekonomi Politik Internasional 1. Refika Aditama, Bandung, 2006, hlm. 144

prinsipnya didasarkan pada dua hal, yaitu pertama pada komitmen hukum (legal commitment) dari negara negara anggotanya. Negara negara anggota GATT dalam menghadapi tuntutan tuntutan atau sengketa sengketa dagang dalam GATT lebih menitikberatkan kepada rasa hormat dan kepentingannya terhadap GATT.²¹ Mengenai kompensasi dalam retaliasi, perjanjian baru dalam DSU menentukan bahwa dalam kurun waktu yang ditentukan, pihak yang bersengketa dapat mencapai kesepakatan tentang kompensasi yang diberikan. Apabila para pihak, khususnya pihak yang terkena kewajiban untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu, ternyata gagal melaksanakannya, maka pihak lainnya dapat meminta otorisasi DSB untuk menanggukkan konsesi atau kewajiban kewajiban lainnya terhadap pihak.²² GATT bekerja dengan menggunakan tiga prinsip utama. Pertama non diskriminasi. Pembatasan perdagangan tidak boleh dilakukan dengan mengistimewakan satu rekanan dan mengabaikan rekanan yang lain. Setiap pengurangan tarif perdagangan timbal balik yang disepakati oleh setiap negara anggota harus juga diberlakukan untuk jenis komoditi serupa yang diimpor dari negara lain. Kedua, penghapusan hambatan perdagangan. Jika suatu industry memang memerlukan proteksi maka tidak boleh dengan menggunakan pembatasan kuantitatif, seperti kuota dan hambatan hambatan non tarif lainnya. Proteksi hanya boleh dalam bentuk penetapan tarif. Ketiga, konsultasi di kalangan negara negara anggota untuk menyelesaikan pertikaian yang mungkin timbul.²³

Awal tahun pasca perang, ekonomi ekonomi nasional pada umumnya tertutup, dan dengan demikian pemerintah pemerintahnya relatif bebas melaksanakan kebijakan ekonomi yang mendorong pertumbuhan ekonomi pesat dan kesempatan kerja penuh. Ketika ekonomi ekonomi dibuka setelah berhasilnya putaran putaran negosiasi perdagangan dan meningkatnya arus ekonomi internasional, kemampuan pemerintah untuk melaksanakan kebijakan ekonomi ekspansi menjadi semakin terbatas, ini

²¹ Nurdin, *Indonesia Dalam Lipatan Ekonomi Global (GATT/WTO)*. Sophia Center, Banda Aceh, 2007, hlm. 84

²² *Ibid.* hlm. 91

²³ Budi Winarno, *Globalisasi Wujud Imperialisme Baru, Peran Negara dalam Pembangunan*. Tajidu Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 95.

menghasilkan peningkatan ketegangan antara ekonomi kebijakan nasional dengan tekad atas ekonomi dunia yang terbuka.²⁴ Pemerintah bersiap menghadapi dan menggugat Uni Eropa (UE) terkait dengan aturan Kebijakan Energi Terbarukan (Renewable Energi Directive/RED) II dan Implementasi Peraturan (Delegated Regulation/DR) ke Organisasi Perdagangan Dunia (WTO). Rencana gugatan digulirkan karena aturan tersebut ditengarai akan berdampak langsung pada industri kelapa sawit Indonesia. “Pemerintah Indonesia harus bersiap menghadapi aturan RED II karena aturan ini akan berdampak negatif bagi industri kelapa sawit di Indonesia. Penting bagi kita menggali lebih jauh lagi persiapan dan posisi hukum Indonesia dalam menghadapi fase implementasi dari EU-RED II,” kata Kepala Biro Advokasi Perdagangan Kementerian Perdagangan (Kemendag), Sondang Anggraini, seperti dilansir situs Kemendag, Aturan RED II diundangkan pada 2018 dan memiliki beberapa potensi negatif bagi industri sawit di Indonesia. Kemudian pada Maret 2019, Komisi UE mengeluarkan Regulasi Komisi UE yang mengaitkan biofuel dengan perubahan penggunaan lahan secara tak langsung (Indirect Land Use Change/ILUC). Dalam dokumen tersebut dinyatakan bahwa ILUC terjadi jika dalam proses produksi biofuel menyebabkan areal pangan berkurang (terkonversi ke tanaman biofuel), memicu terjadinya konversi hutan atau lahan sehingga menyebabkan peningkatan emisi. Beberapa aturan RED II tersebut akan berlaku mulai 1 Januari 2021.²⁵

Seluruh anggota diharapkan sudah menerapkan RED II dalam tingkat aturan domestik masing-masing negara pada Juni 2021. Adapun pada 2030, seluruh target EU-RED II diharapkan dapat tercapai, yaitu tidak ada lagi bahan bakar hayati yang berasal dari bahan baku yang berpotensi menyebabkan risiko tinggi terhadap perubahan iklim dan ketersediaan pangan. Sondang juga menyampaikan dalam kasus ini terdapat dua diskriminasi yang perlu dikaji Pemerintah Indonesia. Pertama,

²⁴ Robert Gilpin, *Tantangan Kapitalisme Global, Ekonomi Dunia Abad ke 21*, Penerjemah Haris Munandar. PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 48

²⁵ <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5d9c6fc4088a1/pemerintah-nyatakan-siap-hadapi-aturan-eu-red-ii-di-wto/>, diunduh pada Minggu 03 November 2019 pukul 16.45 WIB

terkait diskriminasi yang UE terapkan pada minyak sawit Indonesia dengan produk bahan baku dari negara lain seperti kacang kedelai. Kedua, diskriminasi yang UE terapkan pada minyak sawit Indonesia dengan produk bahan baku asal UE. Untuk itu, pemerintah Indonesia harus menyiapkan langkah-langkah strategis menghadapi masalah tersebut. Dalam FGD ini, turut dibahas langkah-langkah Pemerintah Indonesia dalam menghadapi implementasi RED II dan segala dampaknya. “Dampak kebijakan RED II terhadap kelapa sawit Indonesia yaitu menurunnya ekspor kelapa sawit ke negara-negara Eropa. Jika demikian, Indonesia akan kehilangan pasar penting untuk komoditas kelapa sawit dan terjadi penurunan permintaan yang berakibat harga komoditas turun, sehingga akan terjadinya ‘efek bola salju’ atas kebijakan UE,” jelas Sondang. Melihat dampak dari RED II ini yang cukup serius bagi perkembangan industri kelapa sawit Indonesia itu, Sondang memaparkan beberapa langkah yang dapat dilakukan pemerintah. Langkah-langkah tersebut yaitu melanjutkan riset mendalam mengenai ILUC sebagai dasar mengajukan gugatan ke WTO. Kemudian, menganalisis secara mendalam kesesuaian peraturan RED II dengan ketentuan WTO, menyusun penilaian dampak ekonomi apabila terjadi phase-out biofuel sawit di EU pada 2021, memetakan pemain kunci terkait pihak pro dan kontra terhadap sawit, serta menyusun dan melakukan kampanye positif minyak sawit.²⁶

Apabila pencabutan dari tindakan yang melanggar tersebut tidak dapat dilakukan dalam kurun waktu yang telah ditentukan dalam *Understanding* dan diputuskan melalui *ruling* maupun *recommendation*, maka pihak yang bersengketa dapat merundingkan kompensasi yang dapat diberikan. Kompensasi tersebut harus disepakati Bersama oleh pihak yang bersengketa, lagipula, kompensasi yang disetujui Bersama harus konsisten dengan *overed agreement* yang terkait. Mengenai remedy dalam bentuk retaliasi, dalam istilah GATT adalah *suspension of obligations*, apabila pencabutan tindakan yang melanggar ternyata tidak dapat dilakukan. *Understanding* mengatakan bahwa dalam kurun waktu yang ditentukan,

²⁶ Ibid.

pihak yang bersengketa dapat mencapai kesepakatan cara mengatasinya. Retaliasi dilakukan melalui pencabutan konsesi pada sektor dimana pelanggaran terjadi. Apabila hal itu tidak efektif maka retaliasi dikenakan pada sector yang masih termasuk dalam naungan perjanjian yang membawahi bidang yang dalam sengketa. Apabila hal itu masih juga tidak dapat dilakukan, dan apabila masalahnya dianggap cukup serius, maka retaliasi dapat dikenakan terhadap bidang yang berada dalam perjanjian lain.²⁷

KESIMPULAN DAN SARAN

1. KESIMPULAN

Retaliasi WTO sebagai Upaya Hukum bagi Indonesia, terkait rencana Implementasi *Delegated Act RED II* oleh Uni Eropa dalam praktek penyelesaian sengketa masih akan kembali kepada *bargaining position* negara Indonesia dengan negara negara di UE, sebagai pihak yang bertikai. *Bargaining position* ini dipahami dalam arti luas (politik, militer dan ekonomi), bukan hanya dari sisi hukum atau *legal position* saja. Dalam proses peletakan landasan yuridis DSU WTO dahulu, konsep ini diarahkan untuk menghindari penerapan tindakan sepihak. Bagi negara berkembang, pengaturan ini dipandang sebagai pelindung dari tekanan tindakan unilateral yang kerap dilakukan oleh negara maju. Ketika itu dapat dikatakan bahwa konsep retaliasi silang akan menjadi instrument dagang yang sangat ampuh untuk menekan negara berkembang guna mematuhi aturan yang menyangkut kepentingan mereka. Saat ini konsep retaliasi silang perlu kiranya dipahami dalam konteks manfaat dan konsekuensinya.

Tujuan mekanisme penyelesaian sengketa adalah untuk memperoleh cara penyelesaian perselisihan yang positif. Pengenaan tarif balasan ini cenderung brutal dan salah. Sebab, implikasinya bisa berujung pada perang tarif. Uni Eropa dapat dengan mudah melakukan pembalasan dengan mencabut fasilitas Generalized System of Preferences (GSP)

²⁷ N. Rosyidah Rahmawati, *Hukum Ekonomi Internasional Dalam Era Global*. Bayumedia Publishing, Malang, 2006, hlm. 160

dengan Indonesia, kapan saja dan tanpa dikenakan sanksi. Uni Eropa memiliki potensi sebagai jaringan rantai produksi global dan peningkatan investasi. Di sisi lain, Indonesia malah tengah menjajaki kerja sama Indonesia-European Union Comprehensive Economic Partnership Agreement (EU-CEPA) dalam bidang perdagangan hingga ketenagakerjaan. Dengan (retaliasi) ini akan mengacaukan diskusi kerja sama yang ada kedepannya. Meskipun upaya hukum retaliasi tampaknya menjanjikan secara *rule base mechanism*, tetapi langkah ini belumlah dapat dikatakan efektif untuk mencapai tujuan yang sesungguhnya, dalam hal ini yaitu untuk diwujudkan pembatalan kebijakan RED II dan *Delegation Act* nya, oleh Uni Eropa, sebab terlalu banyak konsekuensi kedepannya yang tidak menguntungkan bagi Indonesia, termasuk bagi Negara Penghasil sawit lainnya.

2. SARAN

Pemerintah Indonesia harus bersiap menghadapi aturan RED II karena aturan ini akan berdampak negatif bagi industri kelapa sawit di Indonesia. Penting bagi kita menggali lebih jauh lagi persiapan dan posisi hukum Indonesia dalam menghadapi fase implementasi dari EU-RED II beserta *Delegation Act* nya. Dalam kasus ini terdapat dua diskriminasi yang perlu dikaji Pemerintah Indonesia. Pertama, terkait diskriminasi yang UE terapkan pada minyak sawit Indonesia dengan produk bahan baku dari negara lain seperti kacang kedelai. Kedua, diskriminasi yang UE terapkan pada minyak sawit Indonesia dengan produk bahan baku asal UE. Untuk itu, pemerintah Indonesia harus menyiapkan langkah-langkah strategis menghadapi masalah tersebut. Langkah-langkah tersebut yaitu melanjutkan riset mendalam mengenai ILUC sebagai dasar mengajukan gugatan ke WTO. Kemudian, menganalisis secara mendalam kesesuaian peraturan RED II dengan ketentuan WTO, menyusun penilaian dampak ekonomi apabila terjadi phase-out biofuel sawit di EU pada 2021, memetakan pemain kunci terkait pihak pro dan kontra terhadap sawit, serta menyusun dan melakukan kampanye positif

minyak sawit, serta mengusahakan cara cara yang lebih baik selain melakukan tindakan pembalasan seperti ancaman Retaliasi saja demi mencapai tujuan pembatalan kebijakan diskriminatif terhadap produk sawit dan turunannya tersebut, haruslah diupayakan agar tercipta suatu instrument dasar hukum yang melemahkan analisa dan kesimpulan dari aturan kebijakan RED II dan Delegated Actnya, sehingga tidak ada jalan lain bagi UE selain membatalkan kebijakan tersebut, dan tanpa Indonesia melakukan tindakan balasan seperti Retaliasi, agar kedepannya dapat tetap selalu terjaga kerjasama bidang perdagangan dan ekonomi dengan negara negara di Uni Eropa.

DAFTAR PUSTAKA

Gilpin, Robert, 2002, Tantangan Kapitalisme Global, Ekonomi Dunia Abad ke 21, Penerjemah haria Munandar, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada

Djumala, Darmansjah, 2004, Hubungan Internasional Percikan Pemikiran Diplomat Indonesia, Jakarta, PT. Gramedia Pustaka Utama

Adolf, Huala, 2004, Hukum Perdagangan Internasional, Jakarta, PT. Raja Grafindo Perkasa

Winarno, Budi, 2005, Globalisasi Wujud Imperialisme Baru, Peran Negara dalam Pembangunan, Yogyakarta, Tajidu Press

Rakhmawati, N.Rosyidah, 2006, Hukum Ekonomi Internasional Dalam Era Global, Malang, Bayumedia Publishing

Ikbar, Yanuar, 2006, Ekonomi Politik Internasional, Bandung, Refika Aditama

Nurdin, 2007, Indonesia Dalam Lipatan Ekonomi Global (GATT/WTO), Banda Aceh, Sophia Center

Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (DSU)

<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5d9c6fc4088a1/pemerintah-nyatakan-siap-hadapi-aturan-eu-red-ii-di-wto> , diunduh pada Minggu 03 November 2019 pukul 16.45 WIB

<https://ekonomi.bisnis.com/read/20190822/257/1139689/pengusaha-dukung-pemerintah-setop-impor-sejumlah-produk-uni-eropa>, diunduh pada minggu 10 November 2019, pkl 15.30

<http://www.bumn.go.id/ptpn5/berita/1-Lawan-Eropa-Indonesia-Naikkan-Tarif-Impor-Susu>, diunduh pada minggu 10 November 2019, pkl 15.00

http://etd.repository.ugm.ac.id/index.php?mod=penelitian_detail&sub=PenelitianDetail&act=view&typ=html&buku_id=63615, diunduh pada minggu 10 November 2019, pkl 14.30

https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20190321_press_release_palm_oil_id.pdf, diunduh pada minggu 03 november 2019 pukul 17.15

Cholillah Suci P, Retaliasi dalam Kerangka Penyelesaian Sengketa Disputes Settlement Mechanism (WTO), diunduh dari <http://etd.repository.ugm.ac.id>, pada Minggu 03 November 2019 pukul 17.00 WIB

https://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info_singkat/Info%20Singkat-XI-8-II-P3DI-April-2019-220.pdf, diunduh pada minggu 03 november 2019 pukul 17.00

<http://www.aprobi.or.id/indonesia-siap-membalas-diskriminasi-uni-eropa/>, diunduh pada minggu 10 November 2019, pkl 14.00

<https://ekon.go.id/berita/print/hasil-pertemuan-tingkat.4891.html>, diunduh pada Minggu 03 November 2019 pukul 16.30 WIB

<https://kemlu.go.id/brussels/id/news/29/joint-mission-of-council-of-palm-oil-producing-countries-cpopc-8-april-2019>, diunduh pada Minggu 03 November 2019 pukul 16.00 WIB