PENYELESAIAN SENGKETA KELAPA SAWIT INDONESIA – UNI EROPA DI *WORLD TRADE ORGANIZATION* (WTO)

Nova Medinda[1]

Abstract: *This study aims to describe how the Indonesian - European Union palm oil disputes were resolved at the WTO as a result of the RED II policy and the Delegated Regulation which Indonesia considered discriminated against CPO where the European Union issued the RED II policy and the Delegated Regulation which categorized palm oil as the only vegetable oil commodity the risk of ILUC is high because it causes deforestation and will be reduced slowly to 0% in 2030 to meet the renewable energy target of 32% in 2030. The author uses descriptive research methods and literature analysis with primary and secondary data sources. The data analysis technique is qualitative. The results of the study show that Indonesian CPO actually has an important role in meeting the demand for vegetable oil in the EU and the EU will use sunflower oil as an alternative. Indonesia itself before the RED II policy was enacted had made various efforts for sustainable CPO such as ISPO, PSR, One Map Policy, Indonesia-Dutch Cooperation for sustainable palm oil, Indonesia-Switzerland CPO trade agreement, Meeting of world palm oil producing countries, and others. Lastly the Oil Palm Diplomacy Joint Mission. However, the European Union still enforces the RED II policy so that Indonesia decides to file a lawsuit through the WTO because of discrimination by the European Union and for Indonesia this has violated WTO trade regulations. This dispute is registered with the WTO under case number DS593 and is already at the panel stage. Until now, this case has not yet released the results from the panel.*

Keywords: Dispute Setllement Body, CPO, RED II, European Union, Indonesia

Pendahuluan

Crude Palm Oil (CPO) merupakan salah satu komoditas utama utama ekspor nonmigas Indonesia. Sebagai komoditas utama ekspor, CPO menghasilkan 3,5% GDP di tahun 2020 (Saputra, 2021). CPO Indonesia bahkan mendominasi 55% pasar sawit global, diikuti oleh Malaysia 28%, Thailand 14%, Kolombia 2%, dan Nigeria 1% di tahun 2020 (Setneg, 2020).

Volume ekspor CPO Indonesia ke pasar internasional selama periode 2010-2015 selalu mengalami peningkatan dari 16,2 juta ton di tahun 2010 dan 26,8 juta ton di tahun 2015. Namun di tahun 2016, mengalami penurunan. Setelah di tahun 2017-2019, ekspor CPO kembali mengalami peningkatan dan ekspor terbesar terjadi tahun 2019 sebesar 28 juta ton. Namun pada 2020, volume ekspor kembali mengalami penurunan. Hasil produksi CPO Indonesia sebagian besar diekspor ke luar dan sisanya dipasarkan di dalam negeri. Ekspor CPO Indonesia menjangkau benua Asia, Australia Amerika, dan Eropa. Negara tujuan utama ekspor CPO Indonesia adalah India, UE, Tiongkok, dan Pakistan. Dari beberapa negara tujuan tersebut UE menjadi pengimpor terbesar nomor dua di dunia hal ini membuat UE menjadi penting untuk ekspor CPO Indonesia. Negara-negara anggota UE pengimpor terbesar CPO Indonesia adalah Belanda, Jerman, dan Portugal, Spanyol, Italia. UE mengimpor CPO dari berbagai negara, tapi yang terbesar adalah

[1] Mahasiswa Program S1 Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Mulawarman. E-mail : novamedinda3@gmail.com.

Indonesia, Malaysia, dan Thailand sebesar 63%. Sedangkan 26% berasal dari negara lain yaitu Amerika Latin (Copenhagen Economics, 2018).

Tercatat volume ekspor CPO Indonesia ke UE di tahun 2010 mencapai 4 juta ton. Meskipun pada tahun 2011 mengalami penurunan sekitar 3,8 juta ton akan tetapi di tahun setelah itu yaitu dari rentang tahun 2012-2017 mengalami peningkatan dan selalu mencapai rata-rata 4 juta ton. Bahkan di tahun 2016 volume ekspornya mencapai volume paling tinggi yaitu 4,3 juta ton. Namun sejak tahun 2018 hingga 2020 terjadi penurunan yang cukup tajam yaitu hanya mencapai 3,8 juta ton dan terus menurun hingga 3,4 juta ton di tahun 2020 (BPS, 2020).

Penurunan terjadi karena penerapan *Renewable Energy Directive* (RED) II oleh UE pada tanggal 11 Desember 2018. Kebijakan ini merupakan revisi dari RED I yang dikeluarkan di tahun 2009 yang bertujuan menekan emisi gas rumah kaca dengan meningkatkan konsumsi terhadap sumber energi terbarukan. Pada kebijakan RED II ini diharapkan negara anggota UE menggunakan energi terbarukan setidaknya 32% untuk tahun 2030 (Rosediana, 2019). Dalam RED II terdapat pedoman lanjutan yaitu Delegated Regulation yang mana dalam pedoman ini kelapa sawit menjadi satu-satunya minyak nabati yang memiliki risiko ILUC tinggi karena menyebabkan deforestasi. Hal tersebut membuat penggunaan CPO akan dikurangi bertahap hingga 0% di tahun 2030. Hal ini yang membuat Indonesia menganggap UE melakukan diskriminasi terhadap kelapa sawit.

Indonesia sendiri telah melakukan berbagai upaya untuk kelapa sawit yang berkelanjutan sebelum adanya RED II sehingga bagi Indonesia kebijakan RED II ini merupakan diskriminasi terhadap kelapa sawit. Indonesia bahkan melakukan diplomasi *Joint Mission* sawit ke UE akan tetapi tidak membuahkan hasil. Sehingga Indonesia membawa sengketa ini ke WTO karena UE dianggap mendiskriminasi CPO dan hal tersebut melanggar perjanjian dagang WTO. Artikel ini bertujuan untuk mendeskripsikan penyelesaian sengketa kelapa sawit Indonesia dan Uni Eropa di WTO.

Kerangka Teori

Konsep Penyelesaian Sengketa di WTO

World Trade Organization (WTO) merupakan organisasi internasional yang mengatur masalah perdagangan antar negara di dunia yang didirikan 1 Januari 1995. Sebelum WTO berdiri, sistem perdagangan internasional telah diatur di dalam *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) di tahun 1948. WTO memiliki dewan pemecahan konflik antar negara anggota atau *Dispute Settlement Body* (DSB). Badan ini berperan penting dalam pemeliharan validitas serta menanamkan kebijakan-kebijakan GATT dan perjanjian WTO, *Agreement Establishing the World Trade Organization*. Pemecahan konflik atau sengketa di WTO ini dilakukan dengan cara-cara yang damai dan *Dispute Settlement Body* sendiri telah dimasukkan kedalam aturan khusus WTO, yaitu the *Dispute Settlement Understanding of the WTO Agreement* (DSU).

Adapun tahapan penyelesaian sengketa di WTO berdasarkan DSU yaitu:

a. Konsultasi
   Konsultasi adalah prosedur paling awal yang sangat dianjurkan dalam DSU. Hal dilakukan oleh permintaan dari negara anggota yang dituduh melanggar ketentuan. Pada tahap konsultasi diperbolehkan untuk melibatkan pihak ketiga dan rahasia.

Apabila tahapan konsultasi ini gagal untuk menyelesaikan perselisihan dalam jangka 60 hari. Pihak yang mengajukan dapat meminta untuk pembentukan panel (Pasal 4 ayat 7 DSU).

b. Jasa Baik, Konsoliasi, dan Mediasi
Prosedur ini adalah bagian dari jenis konsultasi yang dilakukan secara sukarela jika semua pihak yang bersengketa setuju. Pada proses jasa baik, konsiliasi atau mediasi harus bersifat rahasia, dan tanpa mengurangi hak salah satu pihak dalam proses prosedur ini. Prosedur ini bisa dapat diminta setiap saat oleh pihak yang bersengketa, dapat dimulai kapan saja dan diakhiri kapan saja (Pasal 5 ayat 1, 2, 3 DSU).

c. Panel
Panel memiliki fungsi untuk membantu DSB melaksanakan tanggung jawabnya untuk menyelesaikan sengketa. Melalui panel, bisa melakukan penilaian terhadap sengketa secara obejektif dan menguraikan pokok sengketa apakah bertentangan atau tidak dengan perjanjian WTO. Dengan hal tersebut maka DSB dapat merumuskan rekomendasi atau putusan. Panel harus berkonsultasi secara rutin dengan semua pihak untuk memberikan kesempatan yang sama agar menghasilkan suatu solusi yang saling memuaskan para pihak.
Panel harus terdiri antara 3 atau 5 panelis yang berasal dari pemerintah atau non-pemerintahan yang telah terkualifikasi baik. Biasanya anggota panel adalah diplomat, ahli ekonomim dan ahli pada bidang perdagangan internasional (DSU pasal 8).

d. Badan Banding *(Appellate Body*)
Banding dilakukan apabila keputusan dari panel masih diperdebatkan oleh negara yang bersengketa dan waktu yang diberikan maksimal 90 hari sejak keputusan panel dikeluarkan.

e. Pengawasan Implementasi
Pengawasan implementasi adalah tahap akhir dari penyelesaian sengketa di WTO karena rekomendasi atau laporan dari panel atau badan banding wajib diimplementasikan oleh negara pelanggar. Pengawasan implementasi dilakukan dalam jangka waktu 30 hari sejak pengadopsian oleh DSB, dan negara yang diwajibkan melaksanakan implementasi dan negara yang bersangkutan bisa meminta perpanjangan waktu pelaksanaan yang wajar asal tidak melebihi lebih 15 bulan (Pasal 21 ayat 3 dan 4 DSU).

Metode

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif yaitu mendeskripsikan penyelesaian sengketa kelapa sawit Indonesia – Uni Eropa di WTO yang dimulai pada 9 Desember 2019. Teknik pengumpulan data menggunakan studi kepustakaan yang didapat dari data primer dan sekunder dari buku, jurnal ilmiah, artikel, skripsi, serta situs resmi WTO, pemerintah Indonesia, Badan Statistik, dan *European Comission*. Teknik analisis data kualitatif model Miles dan Huberman.

Hasil dan Pembahasan

Pasar CPO Indonesia di UE

CPO Indonesia merupakan komoditas yang mempunyai peranan penting dalam pertumbuhan ekonomi Indonesia. CPO dianggap sebagai komoditas unggulan dimana peran CPO cenderung mengalami peningkatan setiap tahunnya sejak tahun 2008. CPO

Indonesia diusahakan dan diproduksi oleh tiga jenis perkebunan yaitu dari perkebunan rakyat, perkebunan swasta, dan perkebunan negara. Dengan adanya tiga jenis ini maka luas lahan dan produksi untuk CPO setiap tahunnya mengalami peningkatan (BPS, 2021).

Produksi sawit paling tajam terjadi di di tahun 2018-2019. Pada tahun 2019 sebesar 63,79% dari produksi CPO atau 30,06 juta ton CPO berasal dari perkebunan besar swasta, sebesar 31,68% atau 14,93 juta ton dari perkebunan rakyat dan sisanya 4,53% atau 2,13 juta ton berasal dari perkebunan besar negara (BPS, 2020).

Produktivas kelapa sawit yang besar di Indonesia dan segala potensinya sampai saat ini juga masih memiliki beberapa permasalahan dari beberapa aspek. Pertama dalam aspek politik di mana kebijakan fiskal dan perizinan investasi untuk pengembangan perkebunan kelapa sawit masih sering mengalami perubahan kebijakan sesuai kebijakan pejabat yang ada. Terlebih yang ada di daerah, kebijakan fiskal dan perizinan menjadi sarana jual beli sehingga menciptakan korupsi. Kedua aspek ekonomi dimana ada kesenjangan pendapatan antara petani kecil dengan perkebunan kelapa sawit. Ketiga, aspek sosial budaya adalah deforestasi hutan yang besar karena ekspansi perkebunan kelapa sawit dan pengelolaan kelapa sawit yang masih tidak sesuai standar sehingga merusak tanah karena masih longgarnya kebijaakan pemerintah terkait hal tersebut. Terakhir dalam aspek pertahanan keamanan, konflik tanah menjadi masalah utama di sektor kelapa sawit. Sering adanya kasus tumpang tindih lahan sehingga menciptakan konflik (Andilala & Ardiansyah, 2021).

Meskipun kelapa sawit Indonesia memiliki berbagai masalah, kelapa sawit tetap menjadi komoditas yang memiliki peran penting dalam pertumbuhan ekonomi Indonesia. Tercatat volume ekspor CPO Indonesia ke UE di tahun 2010 mencapai 4 juta ton. Meskipun pada tahun 2011 mengalami penurunan sekitar 3,8 juta ton akan tetapi di tahun setelah itu yaitu dari rentang tahun 2012-2017 mengalami peningkatan dan selalu mencapai rata-rata 4 juta ton. Bahkan di tahun 2016 volume ekspornya mencapai volume paling tinggi yaitu 4,3 juta ton. Namun sejak tahun 2018 hingga 2020 terjadi penurunan yang cukup tajam yaitu hanya mencapai 3,8 juta ton dan terus menurun hingga 3,4 juta ton di tahun 2020 (BPS, 2021).

CPO sendiri bukan menjadi satu-satunya minyak nabati yang dikonsumsi oleh UE, tetapi ada juga *rapeseed oil* (RSP*), sunflower oil* (SFO), *soybean oil* (SBO). UE bahkan memproduksi 3 komoditas minyak nabati di atas. Pada tahun 2000, UE paling banyak mengonsumsi RSO sebesar 33%, posisi kedua CPO sebesar 27%, ketiga adalah SBO sebesar 21%, dan terakhir SFO sebanyak 18%. Namun sejak tahun 2009, RSO mengalami penurunan sebesar 0,03% per tahun atau tergolong konstan. Tetapi untuk CPO meski mengalami fluktuasi, terlihat CPO di UE cenderung mengalami peningkatan yang cenderung pesat dari tahunn 1999-2009 yaitu sebesar 9% per tahun. Pada periode 2009-2016 juga tetap mengalami peningkatan meskipun terlihat lebih landai atau sekitar 3% per tahun (PASPI, 2017). CPO yang ada di UE sebagian besar berasal dari Indonesia. Menurut *Copenhagen Economics*, tahun 2017 74% CPO UE berasal dari Indonesia, Malaysia, dan Thailand. Sedangkan 26% berasal dari negara lain. Hal ini menunjukkan posisi penting Indonesia di pasar minyak nabati UE (*Copenhagen Economics*, 2018).

Pemberlakuan RED II atas Kelapa Sawit

Dalam revisi RED II 2018/2001/EU, Pasal 26 melakukan pembatasan pada penggunaan biofuel yang terbuat dari tanaman pangan dan pakan pada industri transportasi. Pada tahun 2030, sektor transportasi harus memenuhi target sebanyak 14% dari target jumlah energi yang terbarukan dan maksimal hanya 7% yang dapat digunakan dari biofuel yang berasal dari tanaman pangan dan pakan.

Porsi biofuel yang dihasilkan dari tanaman pangan dan pakan maksimal hanya 7%. Serta mengatur porsi biofuel yang terbuat dari tanaman pangan dan pakan yang memiliki risiko ILUC tinggi tidak boleh melebihi porsi biofuel yang memiliki risiko ILUC rendah. Kemudian, harus dikurangi secara bertahap hingga mencapai 0% pada tahun 2030 (Adharsyah, 2019). Untuk menentukan kriteria risiko ILUC tinggi atau rendah, Komisi Eropa mengeluarkan *Delegated Regulation* pada 13 Maret 2019 sebagai pedoman RED II. Dalam pasal 3 *Delegated Regulation* dijelaskan mengenai kriteria untuk mengidentifikasi bahan baku dengan risiko ILUC tinggi yaitu: bahan baku tersebut telah menunjukkan "ekspansi produksi area tahunan rata-rata yang sejak 2008" yang lebih dari 1% dan penggunaan pada lahan lebih dari 100.000 hektar, dan porsi ekspansi ke lahan dengan cadangan karbon yang tinggi lebih dari 10% (Pasal 3 *Delegated Regulation*).

Dalam daftar tambahan di *Delegated Regulation* antara lain nama-nama bahan baku minyak nabati adalah *rapeseed, sunflower, soybean,* dan kelapa sawit. Dari berbagai jenis bahan baku minyak nabati di atas, tercantum jika hanya kelapa sawit sebagai minyak nabati yang ekspansi tahunan rata-rata area produksi sejak 2008 lebih dari 1% yaitu 4%. Porsi ekspansi ke lahan dengan cadangan karbon tingginya lebih dari 10% yaitu pada ekspansi lahan basah 34%, kawasan hutan 45%. Sedangkan ekspansi tahunan rata-rata area produksi sejak 2008 untuk *rapeseed* hanya 1% , *sunflower* 0,5%, *soybean* 3%. Ekspansi ke lahan dengan cadangan karbon tinggi, *Rapeseed* 1%, *Sunflower* 1%, *Soybean* 8%. Ketiga jenis minyak nabati ini masuk kedalam risiko ILUC rendah. Hal ini bagi Indonesia mendiskrimnasi CPO dari komoditas minyak nabati yang lain seperti, RSO, SFO, dan SBO karena cara perhitungan ILUC yang tidak dijelaskan oleh UE.

Upaya Indonesia dalam Membangun Industri Kelapa Sawit Berkelanjutan

Adapun upaya dari Indonesia ialah:

a. *Indonesia Sustainable Palm Oil* (ISPO)

Sejak tahun 2011 Kementerian Pertanian telah membuat kebijakan sertifikasi kelapa sawit bernama *Indonesia Sustainable Palm Oil* (ISPO) yaitu sebuah sistem pembinaan untuk industri kelapa sawit Indonesia yang bertujuan agar kelapa sawit Indonesia layak dalam berbagai aspek yaitu ekonomi, sosial budaya, dan lingkungan. Hal ini guna meningkatkan daya saing sawit Indonesia di pasar Internasional dan untuk mencapai tujuan pemerintah Indonesia dalam mengurangi emisi gas dan memberlakukan minyak sawit berkelanjutan (Indonesia Palm Oil, 2022).

Namun, sertifikasi ISPO masih mengalami hambatan dan kelemahan baik dalam proses mekanisme sertfikasi ISPO yang tidak transparan, tidak ada kekuatan untuk memberi pengaruh terhadap pasar maupun konsumen karena masih dianggap sebagai kebijakan lokal, dan kuatnya stigma negatif pada industri kelapa sawit yang membuat sertifikasi ISPO tidak diterima. Lalu, untuk menjawab segala permasalahan mengenai ISPO. Presiden Jokowi pada tanggal 13 Maret tahun 2020 menetapkan Perpres No. 44 Tahun 2020 tentang ISPO telah dilakukan revisi untuk ISPO dengan tujuan penguatan ISPO berdasarkan Perpres No. 44 Tahun 2020 tentang ISPO, dan diundang-undangkan di tanggal 16 Maret 2020 (Arumingtyas, Lusia).

b. Program Peremajaan Sawit Rakyat (PSR)

Program PSR bertujuan untuk mengembangkan perkebunan kelapa sawit milik rakyat dengan cara mengganti tanaman tua tidak produktif dengan tanaman baru dan mengurangi resiko pembukaan lahan ilegal (Arumingtyas, 2020). Perkebunan sawit di Indonesia memiliki lahan yang luas tercatat perkebunan swasta sekitar 7,88 Juta hektar, Perkebunan rakyat sekitar 5,8 juta hektar, dan perkebunan milik negara 635 ribu hektar. Namun usia lahan perkebunan rata-rata di atas 30 tahun padahal daur tanaman kelapa

sawit adalah 25 tahun, dan pada akhir daur menjadi tidak produktif lagi dan harus diremajakan (Kementan, 2017).

Produktivitas perkebunan sawit rakyat tergolong rendah berkisar sekitar 2 – 3 ton per hektar per tahun padahal lahan perkebunan sawit Indonesia sekitar 36% adalah milik dan dikelola oleh petani. Angka produksi perkebunan milik rakyat itu tercatat hanya separuh dari angka hasil produksi perkebunan milik swasta. PSR dilaksanakan dengan memenuhi empat unsur yaitu legal, produktivitas, sertfikasi ISPO, dan Prinsip berkelanjutan. Jadi, untuk bisa memenuhi unsur legal para petani harus mengikuti aspek legalitas tanah. Sedangkan unsur produktivitas adalah guna memberi peningkatan standar produktivitas hingga 10 ton per hektar per tahun dengan kepadatan tanaman di atas 80 pohon per hektar. Lalu, untuk unsur sertifikasi ISPO, petani yang ikut program ini akan difasilitasi mendapatkan sertifikasi ISPO pada panen pertama. Terakhir unsur prinsip berkelanjutan ialah berdasar pada prinsip keberlanjutan itu sendiri yang mencakup tanah, konservasi, lingkungan, dan lembaga (BPDP, 2020).

c. Satu Peta Nasional

Satu Peta Nasional atau *One Map Policy* adalah kebijakan yang diterbitkan oleh presiden jokowi sejak periode pertama. . Aturan mengenai Satu Peta Nasional yang pertama diterbitkan yakni Peraturan Presiden No. 9 Tahun 2016 Tentang Percepatan Kebijakan Satu Peta pada Tingkat Ketelitian Peta Skala 1:50.000 dan diubah dengan Peraturan Presiden No. 23 Tahun 2020 tentan Perubahan Atas Peraturan Presiden No. 9 Tahun 2016. Satu Peta Nasional bertujuan untuk mengatasi kasus tumpang tindih lahan yang sering terjadi karena tidak adanya data yang jelas. Terutama kasus tumpang tindih lahan sering dialami pada industri kelapa sawit (Christiawan, 2022).

d. Kerjasama Indonesia – Belanda untuk kelapa sawit yang berkelanjutan

Pada tanggal 26 September 2019, Indonesia dan Belanda menandatangai *Memorandum of Understanding Join Production on Sustainable Palm Oil* yang ditandatangani oleh Menteri Luar Negeri RI dan Menteri Perdagangan Luar Negeri dan Kerjasama Pembangunan Belanda. Kerjasama ini memfokuskan pada pemberdayaan petani kecil dalam memenuhi sertifikasi ISPO dilaksanakan dalam 5 tahun dari tahun 2019 sampai dengan tahun 2023 (Syaifullah, 2020).

Belanda sendiri merupakan salah satu negara yang menolak adanya pelarangan terhadap CPO dan salah satu negara importir CPO terbesar di UE, sekitar 15% ekspor Indonesia adalah ke Belanda. Belanda juga berpandangan perlunya meningkatkan dialog dan kerjasama yang lebih erat dengan negara penghasil CPO (BPDP, 2021).

e. Perjanjian Dagang CPO Indonesia – Swiss

Perjanjian ini telah ditandatangani sejak tahun 2018, dan baru di tahun 2019 disetujui oleh parlemen Swiss. Perjanjian ini menyetujui kesepakatan perdagangan bebas Swiss dengan Indonesia. Berdasarkan perjanjian ini CPO akan masuk ke Swiss dengan pemotongan tarif 20%-40%. Begitu pun sebaliknya barang yang berasal dari Swiss masuk ke Indonesia. Awalnya terjadi kontroversi mengenai keberlanjutan impor CPO Indonesia sehingga dilakukan pemungutan suara atas perjanjian tersebut namun akhirnya menghasilkan 51,7% publik di Swiss yang setuju terhadap perjanjian dagang tersebut (DW, 2021). Perjanjian ini tentu menjadi kesempatan Indonesia untuk membuktikan jika CPO bukan produk yang negatif seperti yang sering dituduhkan oleh UE.

f. *Ministerial Meeting of Palm Oil Producing Countries* (MMPOPC)

Pada tanggal 17-18 November 2019, negara-negara yang menjadi penghasil kelapa sawit Malaysia, Indonesia, Honduras, Thailand, Brazil, Nigeria, Ghana, Papua Nugini

yang tergabung di *Council of Palm Oil Producing Countries* (CPOPC) melakukan pertemuan MMPOPC bertempat di Kuala Lumpur, Malaysia.

Menteri Koordinator Indonesia, Airlangga Hartanto menjadi wakil pada pertemuan tersebut. Pertemuan tersebut menyepakati beberapa hal yang mana hal tersebut untuk meningkatkan kualitas harga untuk para petani dan rakyat, melaksanakan promosi atas produk kelapa sawit ke pasar global, berkomitmen untuk membuat komoditas kelapa sawit yang berkelanjutan, mengundang negara penghasil minyak kelapa sawit agar bisa bergabung dalam CPOPC, dan meningkatkan kesejahteraan untuk perkebunan milik rakyat (Setyowati, 2019).

g. Diplomasi *Joint Mission* sawit ke Uni Eropa

Diplomasi Joint Mission Sawit ke Uni Eropa yang dilakukan oleh Indonesia, Malaysia, dan Kolombia di Belgia pada 8-9 April 2019 untuk menyampaikan keberatan terhadap RED II dan D*elegated Regulatio.* Indonesia diwakili oleh delegasi dari Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. Delegasi telah menemui berbagai pihak UE yaitu Heidi Hautala Wakil Presiden Parlemen Eropa dan beberapa anggota parlemen; Komisi Eropa yaitu Miguel Arias Canete (*Commissioner for Climate Action and Energy*) dan Karmeru Vella (*Commissioner Environment, Maritime Affairs & Fisheries*); Dewan Eropa yaitu Jaroslaw Pietras (*DG of Transport, Energy, Environment, Education, General Secretariat of European Council*); Perusahaan bidang biodiesel (Total, Neste, ENI) dan perusahaan multinasional lain yang memiliki hubungan bisnis dengan Indonesia (Ferrero, Michelis, Airbus, dll) (Kemenko Perekonomian, 2019).

Dalam merespon keberatan dari Indonesia ini UE hanya menyarankan adanya usulan komunikasi baru bersama dan tidak ada perubahan regulasi dari kebijakan yang sudah dibuat sebelumnya. Usulan komunikasi ini diharapkan bisa mengubah hasil kajian sawit dari yang sebelumnya masuk dalam risiko ILUC tinggi menjadi risiko ILUC rendah. Namun, akhirnya kelapa sawit masih masuk dalam komoditas yang memiliki risiko ILUC tinggi dalam *Delegated Regulation.* Jadi, diplomasi *Joint Mission* ke UE ini tidak membuahkan hasil dan tidak menyelesaikan sengketa di antara Indonesia dan UE sehingga hal tersebut yang membuat Indonesia mengambil langkah menuntut UE melalui WTO karena dianggap mendiskriminasi kelapa sawit dan hal tersebut melanggar perjanjian dagang WTO pada 9 Desember 2019.

Penyelesaian Sengketa Indonesia – UE di WTO

Upaya yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia agar kelapa sawit Indonesia lolos di pasar sawit UE belum berhasil karena UE masih menolak CPO Indonesia yang dianggap menyebabkan deforestasi yang tidak sesuai dengan kebijakan RED II dan *Delegate Regulation* oleh karena itu pemerintah Indonesia tanggal 9 Desember 2019 mengajukan gugatan terhadap UE ke WTO.

World Trade Organization (WTO) memiliki sebuah dewan yang khusus untuk menyelesaikan suatu konflik atau sengketa antar negara anggota WTO yang disebut dengan *Dispute Settlement Body* (DSB). DSB telah masuk kedalam aturan khusus WTO yaitu *The Dispute Settlement Understanding of The WTO Agreetment* (DSU). DSB memiliki peran yang penting untuk memelihara dan melaksanakan kebijakan dari GATT dan perjanjian WTO. Melalui DSB, menyelesaikan masalahnya dengan cara yang damai.

a. Gugatan Indonesia UE ke WTO

Dalam gugatanya Indonesia di WTO, Indonesia beragumen berkaitan dengan pelanggaran UE terhadap perjanjian TBT dan GATT 1994. Bagi Indonesia pembatasan dan menghapus secara bertahap biofuel berbahan baku CPO dengan melihat kriteria

berdasarkan ILUC yang dilakukan oleh UE tersebut menciptkana hambatan yang tidak perlu untuk perdagangan internasional CPO yang melanggar Pasal 2.2, 2.4, dan 2.5 Perjanjian TBT. Serta kebijakan RED II dan *Delegated Regulation* tersebut mendiskriminasi CPO yang melanggar pasal 2.1 TBT. Deskripsi konsep ILUC tinggi yang dianggap abstrak oleh Indonesia melanggar Pasal 2.8, 2.9, dan pasal 5 Perjanjian TBT (WTO, 2019).

Untuk perjanjian GATT 1994, Indonesia beragumen:

a. Pembatasan yang dilakukan terhadap impor CPO untuk bahan baku biofuel melanggar Pasal XI: 1,
b. Melakukan pembatasan dan menghapus secara bertahap penggunaan biofuel berbahan baku CPO dengan alasan risiko ILUC tinggi. Sedangkan tanaman lain sebagai berisiko ILUC rendah, dan dengan memaksakan kriteria keberlanjutan dan kriteria penghematan emisi GRK. Hal tersebut mendiskriminasi CPO yang mana berasal dari negara ketiga yang melanggar Pasal I: 1, dan Pasal III:4 GATT 1994.
c. Dengan mengadopsi kriteria yang ditetapkan dalam Pasal 3 – 5 *Delegated Regulation,*UE dianggap gagal dalam mengelola RED II dengan cara yang wajar, tidak memihakm dan seragam yang melanggar Pasal X:3 (a) GATT 1994.

Gugatan Indonesia ke WTO ini menjadi langkah awal untuk membuka kasus di lembaga ini. Gugatan ini merupakan persyaratan untuk dilaksanakannya tahap konsultasi, di mana tahap konsultasi merupakan tahap penyelesaian terbaik dalam suatu sengketa adalah penyelesaian yang dapat diterima oleh semua pihak daripada penyelesaian berdasarkan pada keputusan panel. Oleh karena itu prosedur paling awal yang dianjurkan adalah konsultasi (Pasal 4 DSU). Atas permohonan konsultasi kepada UE tersebut pada tanggal 18 Desember 2019, UE menjawab dan menerima permohonan konsultasi dari Indonesia.

b. Konsultasi antara Indonesia – UE 19 Februari 2020

Konsultasi antara Indonesia dan UE resmi dilakuan pada 19 Februari 2020 di Jenewa, Swiss. Sebelumnya Indonesia telah mengirimkan 108 pertanyaan kepada UE untuk meminta klarifikasi terkait kebijakan RED II dan *Delegated Regulation* mengenai CPO. Pada konsultasi ini Indonesia mendapatkan kesempatan untuk menyampaikan keberatannya terkait kebijakan UE tersebut dan UE juga menyampaikan pandangan mereka (Kemendag, 2020).

Dalam konsultasi ini ada beberapa negara juga bergabung dalam konsultasi di antara Indonesia dan UE yaitu Ekuador, Guatemala, Honduras, India, Jepang, Malaysia, Norwegia, Rusia, Singapura, Korea Selatan, Thailand, Turki, dan AS (WTO, 2019). Sebelumnya, Negara-negara di atas mengajukan permohonan untuk bergabung dalam konsultasi. Selanjutnya UE memberitahukan kepada DSB bahwa mereka telah menerima permohonan dari negara-negara tersebut untuk bergabung dalam konsultasi.. Negara-negara di atas rata-rata adalah penghasil dan eksportir CPO ke UE serta perdagangan biodiesel dengan UE serta memiliki kepentingan substansial.

Pada proses konsultasi ini bisa dilakukan dengan bebas pelaksanaanya karena tidak banyak pengaturan di DSU tentang bagaimana konsultasi dilakukan. Intinya, melakukan konsultasi lebih merupakan proses politik di tingkat diplomat. Konsultasi biasanya diadakan di Jenewa dengan partisipasi diplomat yang berbasis di Jenewa dan perwakilan perdagangan dari negara-negara yang bersengketa. Sekretariat WTO tidak hadir dalam konsultasi dan tidak dapat berpartisipasi di dalamnya.

Konsultasi yang tersebut pada akhirnya tidak membuahkan hasil yang disetujui bersama atau tidak menyelesaikan sengketa yang terjadi di antara Indonesia dan UE. Sehingga Indonesia meneruskan sengketa tersebut ke DSB untuk meminta pembentukan panel untuk menyelesaikan sengketa.

c. Panel Maret – November 2020

Setelah proses konsultasi yang dilakukan pada 19 Februari 2020 tidak menyelesaikan sengketa diantara Indonesia dan UE. Akhirnya, pada tanggal 18 Maret 2020 Indonesia memutuskan untuk mengirimkan permohonan pembentukan panel kepada DSB untuk menyelesaikan sengketa diantara Indonesia dan UE (WTO, 2020). Hal ini berdasarkan dengan DSU yang mana menjelaskan apabila konsultasi gagal dalam menyelesaikan sengketa dalam jangka waktu 60 hari sejak diterimanya permohonan untuk berkonsultasi. Pihak pemohon dapat mengajukan pembentukan panel kepada DSB.

Fungsi dari panel adalah membantu penyelesaian dengan objektif dan menentukan apakah subjek dan objek kasus telah melanggar perjanjian WTO yang tercakup. Panel menyusun dan menyerahkan temuan dari penyelidikannya untuk membantu DSB membuat rekomendasi atau keputusan. Panel terdiri dari tiga orang yang berkompeten. Mereka harus memenuhi persyaratan yang tercantum di bawah ini:

1. Memiliki pengalaman penyelesaian sengketa GATT, atau telah mengajar atau menerbitkan tulisan tentang hukum atau kebijakan perdagangan internasional.
2. Panelis tidak boleh memihak. Tidak boleh memiliki kewarganegaraan yang sama dengan negara yang disengketakan kecuali para pihak yang bersengketa menyetujuinya.
3. Panelis boleh berasal dari pejabat negara biasanya diplomat, atau warga negara biasa.
4. Panelis harus dipilih dengan maksud untuk mewujudkannya 'Berbagai latar belakang dan pengalaman yang cukup luas.'(Pasal 8 DSU).

Pada tanggal 29 Juli 2020, DSB membentuk sebuah panel berdasarkan permintaan dari Indonesia dalam dokumen WT/DS593/9. Lalu, pada 2 November 2020, Indonesia meminta agar komposisi panel ditentukan berdasarkan DSU Pasal 8 ayat 7 yaitu:

> "Jika tidak ada kesepakatan para panelis dalam waktu 20 hari setelah tanggal pembentukan panel, atas permintaan salah satu pihak, Direktur Jenderal berkonsultasi dengan ketua DSB dan Ketua Dewan atau Komite yang relevan dari perjanjian tercakup atau perjanjian tercakup yang menjadi masalah dalam sengketa, setelah berkonsultasi dengan pihak yang bersengketa. Ketua DSB harus memberitahu anggota tentang susunan panel yang dibentuk selambat-lambatnya 10 hari setelah tanggal ketua menerima permintaan tersebut."

Merespon permintaan Indonesia tersebut, pada tanggal 12 November 2020, Wakil Direktur Jenderal Yono Frederick Agah menyusun panel yang terdiri dari tiga orang yang terdiri dari ketua panel Manzoor Ahmad (Pakistan), dan anggota Sarah Paterson (Inggris), dan Arie Reich (Swedia). Merespon permintaan Indonesia tersebut pada 12 November 2020, Wakil Direktur Jenderal Yono Frederick Agah menyusun panel yang terdiri dari tiga orang yang terdiri dari ketua panel Manzoor Ahmad, dan anggota Sarah Paterson, dan Arie Reich. Terdapat juga pihak ketiga untuk berpartisipasi dalam proses panel yaitu negara Argentina, Australia, Brazil, Kanada, Cina, Kolombia, Costa rica, Ekuador, Guatemala, Honduras, India, Jepang, Malaysia, Norwegia, Federasi Rusia, Singapura, Korea Selatan, Thailand, Turki, dan AS (WTO, 2020).

Dalam melakukan penyelidikan terhadap suatu sengketa, panel berhak mendapatkan setiap informasi dari setiap individu, lembaga atau organisasi berkompeten. Setelah panelis telah tersusun secara resmi di jangka waktu seminggu, panel melakukan pertemuan pertama untuk berkonsultasi dengan para pihak menetapkan jadwal proses panel serta prosedur kerja khusus (jika memang diperlukan). Jadwal harus menyediakan waktu yang cukup bagi para pihak yang bersengketa untuk menyiapkan pengajuan tertulis mereka. Para pihak umumnya membuat dua pengajuan tertulis, dengan setiap pengajuan diikuti dengan sidang. Pengajuan tertulis ini disimpan di sekretariat WTO untuk segera diteruskan ke panel dan pihak/partai lain. Pengajuan tertulis ini menyajikan fakta-fakta kasus dan argumen dari masing-masing pihak (Appendix 3 DSU) dan akan segera diteruskan ke panel untuk dilakukan sidang.

Pada kasus sengketa kelapa sawit Indonesia – UE ini kedua negara menuliskan pengajuan tertulis. UE mengirimkan pengajuan tertulis pada 5 Maret 2021 sedangkan Indonesia tidak bisa dikonfirmasi pada tanggal berapa mengirimkan pengajuan tertulis karena tidak ada dokumen yang terlampir pada situs resmi WTO. Lalu, sidang pertama dilaksanakan pada 6 April 2021.

d. Sidang pertama

Sidang pertama pada kasus DS593 dilakukan pada 6 April 2021 sebagai sub-kegiatan dari panel untuk menyelesaikan sengketa. Dalam prosesnya, Para pihak yang bersengketa menyampaikan posisinya masing-masing. Pada sidang juga setiap pihak ketiga yang telah memberitahukan kepentingan mereka diundang untuk menyampaikan pandangan mereka selama sesi sidang (Appendix 3 poin 6). Setelah dilakukan sidang, para pihak biasanya diminta untuk menyerahkan jawaban tertulis atas pertanyaan panel dan pihak lain. Terlepas dari apakah sudah dibahas secara lisan. Biasanya jangka waktunya dalam beberapa hari.

Ada sekitar 117 pertanyaan yang diajukan untuk UE. Pertanyaan yang ada seputar tindakan UE mengenai RED II dan *Delegated Regulation*. UE memberikan jawaban tertulis atas pertanyaan panel pada tanggal 17 Mei 2021.

Adapun pertanyaan Panel adalah mengenai pasal 26 RED II yang dituntut oleh Indonesia karena dianggap tidak sesuai dengan aturan WTO terutama pada pasal III, XI, XX GATT 1944. Pasal 26 RED II dianggap melakukan diskriminasi terhadap produk kelapa sawit. Adanya perlakuan berbeda dengan minyak nabati yang juga menjadi bahan baku biofuel. Selain itu pembatasan kualitatif dengan memberikan penalti terhadap operator energi yang menggunakan CPO sebagai bahan baku. Pasal 26 tersebut dianggap tidak konsisten dengan pasal XX GATT 1994.

UE memberikan jawaban terkait Pasal 26 RED II, dan menanggapi indikasi pelanggaran terhadap perjanjian TBT serta GATT 1994. UE tidak melakukan diskriminasi terhadap CPO dan UE juga menanggapi jika mereka tidak membantah mengenai sembilan studi terkemuka yang diklaim oleh Indonesia mengenai studi ilmiah yang menunjukkan jika minyak nabati lain seperti RSO memiliki risiko ILUC tinggi. Namun, fakta tersebut menurut UE tidak cukup untuk mendukung klaim Indonesia mengenai adanya diskriminasi berdasarkan perjanjian TBT dan GATT karena Indonesia tidak jelas atas dasar apa memilih sembilan studi terkemuka tersebut. Terlebih UE sadar jika ada banyak variasi dalam studi sehingga mempengaruhi hasil dari suatu penelitian sehingga kinerja emisi biofuel tidak bisa diterapkan dalam bentuk nilai. Alasan tersebut yang membuat UE pada akhirnya menentukan ILUC berdasarkan ekspansi yang diamati ke lahan dengan stok karbon tinggi.

Setelah sidang pertama dilakukan, para pihak mengajukan sanggahan tertulis yang disampaikan dan didiskusikan pada sidang kedua. Pengajuan tertulis harus diajukan secara bersamaan (Pasal 12 Ayat 6 DSU).

e. Sidang Kedua

Pada sidang kedua ini dikatakan jika akan dilaksanakan pada akhir tahun 2021 (Wahyudi, 2021). Berdasarkan U.S. *Climate Change Litigation* kasus DS593, UE membuat pengajuan tertulis kedua pada tanggal 2 juli 2021. Berdasarkan aturan yang ada setelah adanya ajuan tertulis akan segera dilaksanakan sidang. Namun, berdasarkan U.S. *Climate Change Litigation* kasus DS593 ditunda.

Kesimpulan

Crude Palm Oil (CPO) adalah salah satu komoditas ekspor utama Indonesia sehingga CPO memiliki peranan penting dalam perekonomian Indonesia sejak tahun 2008. Oleh karena itu permintaan pasar membuat Indonesia semakin meningkatkan jumlah produksi CPO setiap tahunnya. Pasar ekspor utama Indonesia salah satunya ialah Uni Eropa (UE). CPO digunakan untuk berbagai hal di negara-negara anggota UE terutama sebagai bahan baku biofuel. Namun, pada tahun 2018 UE mengeluarkan kebijakan *Renewable Energy Directive* II (RED II) sebagai lanjutan dari RED di tahun 2009. RED II meningkatkan penggunaan energi terbarukan sebanyak 32%. Selain itu UE mengeluarkan *Delegated Regulation* sebagai pedoman lanjutan yang di sana CPO akan dikurangi penggunaannya hingga mencapai 0% di tahun 2030 karena CPO satu-satunya minyak nabati yang masuk kedalam kategori risiko ILUC tinggi. Kelapa sawit dianggap mengakibatkan deforestasi pada hutan.

Indonesia telah berupaya dalam menjaga lingkungan dan telah berdiskusi dengan UE. Namun, UE tetap memberlakukan kebijakan tersebut sehingga Indonesia menuntut UE di WTO karena dianggap mendiskriminasi CPO Indonesia pada 9 Desember 2019 dengan nomor kasus DS593, dan diadakan konsultasi 19 Februari 2020. Sengketa kelapa sawit ini berlanjut hingga ke panel sidang kedua. Sampai dengan bulan Desember 2022, sengketa ini masih ditunda dan belum mengeluarkan hasil.

Daftar Pustaka

Adharsyah, T. 2019. "Sebabkan Defisit Parah, Ini 4 Alasan Harga CPO Terjun Bebas". Tersedia di https://www.cnbcindonesia.com/market/20190516150147-17-72967/sebabkan-defisit-parah-ini-4-alasan-harga-cpo-terjun-bebas

Andilala & Ardiansyah, Slamet. 2021." Mencari Solusi atasi Konflik kelapa sawit". Antara News, Januari 21. Tersedia di https://www.antaranews.com/berita/1959308/mencari-solusi-atasi-konflik-kelapa-sawit

Arumingtyas, Lusia. 2020. "Perpres ISPO Terbit, Akankah Perkuat Perbaikan Tata Kelola Sawit?". Tersedia di https://www.mongabay.co.id/2020/04/16/perpres-ispo-terbit-akankah-perkuat-perbaikan-tata-kelola-sawit/

Badan Pusat Statistik. 2021. *"Statistik Kelapa Sawit 2020"*. Jakarta. Badan Pusat Statistik.

Comission, E. 2020. *RED II*. Tersedia di https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.328.01.0082.01.ENG

Coppenhagen Economics. 2018. *"EU Imports of Palm Oil From Indonesia, Malaysia, and Thailand"*. Mei 16. Tersedia di https://copenhageneconomics.com/publication/public-procurement-as-a-source-for-growth-a-dynamic-perspective/

Christiawan, Rio. 2022. "Menyoal Kebijakan Satu Peta". Majalah Sawit Indonesia. Juni 11. Tersedia di https://sawitindonesia.com/menyoal-kebijakan-satu-peta/

DW. 2021. "Refrendum Swiss Setuju Perjanjian Dagang dengan Indonesia", tersedia di https://www.dw.com/id/swiss-sepakati-perdagangan-bebas-minyak-sawit-indonesia/a-56802377

Nurfatriani, Fitri. dkk. 2018. "Peremajaan Sawit, Selamatkan Hutan, tersedia di https://forestsnews.cifor.org/58306/peremajaan-sawit-selamatkan-hutan?fnl=en

Rachman, F. F. 2018. "Jokowi Resmikan Portal Kebijakan Satu Peta Agustus 2018". DetikFinance, Maret 21. Tersedia di https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-3928433/jokowi-resmikan-portal-kebijakan-satu-peta-agustus-2018

Reis, Ronald A. 2009. "*The World Trade Organization".* New York: Chelsea House.

Saputra, D. 2021. "Menko Airlangga Tegaskan Kontribusi Sawit untuk PDB Indonesia Capai 3,5 Persen", tersedia di https://ekonomi.bisnis.com/read/20211117/9/1467135/menko-airlangga-tegaskan-kontribusi-sawit-untuk-pdb-indonesia-capai-35-

U.S. Climate Change Litigation. 2019. "DS-593: "*European Union Certain Measures concerning palm oil and oil palm crop based biofuels*". Tersedia di http://climatecasechart.com/non-us-case/ds-593-european-union-certain-measures-concerning-palm-oil-and-oil-palm-crop-based-biofuels

World Trade Organization (WTO). "Dispute Settlement Understanding", tersedia di https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dsu_e.htm

World Trade Organization (WTO). 2019. "European Union - Certain Measures Concerning Palm Oil and Palm Crop-Based Biofuels: Request for Consultations by Indonesia", tersedia di http://climatecasechart.com/non-us-case/ds-593-european-union-certain-measures-concerning-palm-oil-and-oil-palm-crop-based-biofuels/