

BAB IV

ANALISIS YURIDIS TERHADAP PENYELESAIAN SENGKETA BMAD ANTARA INDONESIA DAN UNI EROPA MELALUI WTO MENURUT KETENTUAN *SPECIAL AND DIFFERENTIAL TREATMENT* DALAM *DISPUTE SETTLEMENT UNDERSTANDING* WTO DAN KEPATUHAN PARA PIHAK DALAM MELAKSANAKAN PUTUSAN DSB WTO

A. Penyelesaian sengketa Bea Masuk Anti Dumping (BMAD) industri biodiesel antara Indonesia dan Uni Eropa melalui WTO menurut ketentuan *special and differential treatment* dalam *Dispute Settlement Understanding* WTO.

1. Penyelesaian sengketa Bea Masuk Anti Dumping melalui *Dispute Settlement Body* WTO menurut *Dispute Settlement Understanding* dalam sengketa biodiesel antara Indonesia dan Uni Eropa

Indonesia pertama kali melaporkan sengketanya untuk diselesaikan melalui tahap konsultasi ke *Dispute Settlement Body* (DSB) WTO pada 10 Juni 2014. Indonesia melaporkan Uni Eropa atas tuduhan pengenaan kebijakan bea masuk anti dumping pada industri biodiesel Indonesia yang dilakukan oleh Uni Eropa sejak 27 November 2013 yang tidak sesuai dengan pengenaan bea masuk anti dumping menurut *Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 (Anti dumping Agreement)*.

Pengenaan bea masuk anti dumping oleh Uni Eropa ini bermula pada 17 Juli 2012 saat *European Biodiesel Board* (EBB) yang mewakili lebih dari 25% produsen biodiesel Uni Eropa melaporkan kepada *European Commission* atas dugaan adanya tindakan dumping dalam import biodiesel dari Argentina dan Indonesia. Adanya tuduhan dumping ini dicurigai oleh EBB karena adanya perbedaan yang terlihat antara harga lokal biodiesel Indonesia dengan harga ekspor yang dijual ke Uni Eropa. Investigasi terhadap barang dumping Indonesia dan Argentina kemudian digelar pada 1 Juli 2011 sampai 30 Juni 2012. Produk yang diselidiki adanya dumping oleh Indonesia yaitu *Palm Methy Ester* (PME) atau yang sering disebut dengan *Crude Palm Oil* (CPO) yang merupakan bahan dasar biodiesel.

Investigasi pertama kali dilakukan dengan menemukan dumping berdasarkan perbandingan harga ekspor dan harga normal produk yang beredar di negara asalnya, Indonesia. Setelah itu, dilanjutkan dengan pemeriksaan apakah biodiesel dengan bahan dasar PME dapat dikategorikan sebagai *like products* dengan *Rapeseed Methyl Ester* (RME) yang merupakan bahan dasar biodiesel yang diproduksi oleh perusahaan Uni Eropa. Investigasi juga dilakukan untuk memeriksa apakah ada kerugian yang dialami oleh industri Uni Eropa. Dari rangkaian investigasi tersebut, Uni Eropa menemukan adanya tindakan dumping yang dilakukan oleh Indonesia yang merugikan industri biodiesel Uni Eropa. Pengenaan bea masuk anti dumping oleh Uni Eropa kemudian dilakukan dibawah *Commision Regulation* No. 490/2013 dan *Council Implementing Regulation* No.1194/2013.

Tujuan utama dari pembentukan badan penyelesaian sengketa WTO adalah untuk menyediakan suatu badan yang dapat melindungi dan memandu dalam sistem perdagangan multinasional. Perusahaan-perusahaan sebagai aktor dalam negara yang menjalankan perdagangan multinasional memerlukan adanya suatu regulasi ditengah aktivitas mereka untuk menjaga stabilitas kelancaran arus perdagangan. WTO hadir demi tersedianya suatu badan hukum penyelesaian sengketa yang dalam penyelesaian sengketanya mengedepankan legalitas, efisiensi waktu, dan efektifitas dalam proses penyelesaian sengketanya.

Sistem penyelesaian sengketa yang terdapat dalam WTO berfungsi untuk melindungi hak dan kewajiban negara anggotanya yang tidak dapat dilanggar atau dikurangi oleh pihak negara anggota lainnya. Pembentukan badan penyelesaian sengketa yaitu *Dispute Settlement Body* (DSB) dalam WTO dimaksudkan untuk memastikan dan memeriksa penerapan hak dan kewajiban yang sebagaimana telah dilindungi oleh *WTO Agreement*.

Sebanyak kurang lebih 450 komplain sengketa tercatat pernah masuk ke dalam sistem penyelesaian sengketa WTO. Dalam penyelesaian sengketa WTO, hak untuk menyerahkan suatu sengketa sepenuhnya ada di tangan pihak yang bersengketa atau dengan kata lain, suatu sengketa tidak akan diproses apabila belum ada laporan suatu sengketa ke WTO dari pihak negara yang merasa dirugikan atas suatu sengketa. Penyelesaian sengketa pada WTO hanya akan dimulai apabila adanya suatu pengaduan oleh suatu negara yang merasa haknya dirugikan oleh negara lain. Dalam hal ini, yuridiksi *Dispute Settlement Body*

adalah bersifat mengikat atau wajib untuk berjalan tanpa harus menunggu adanya persetujuan

dari pihak yang bersengketa. Hal ini sesuai dengan *Article 1.1*, *Article 6.1* dan *Article 2* DSU. Dasar yuridiksi mengikat (*compulsory*) dijelaskan pada *Article 6.1* DSU yaitu “*If the complaining party so request, a panel shall be established at the latest at the DSB meeting following that at which the request first appears as an item on the DSB’s agenda, unless at that meeting the DSB decides by consensus not to establish a panel*”

Article 3.7 Dispute Settlement Understanding WTO menyatakan bahwa tujuan atas suatu putusan DSB WTO yaitu untuk menemui solusi yang dapat diterima oleh kedua belah pihak yang kemudian dapat memandu agar para pihak yang bersengketa berjalan lagi sesuai dengan *WTO Agreements* untuk sebisa mungkin menjauhkan para pihak dengan upaya retaliasi atau tindakan balasan. Retaliasi hanya dapat dilakukan sebagai upaya terakhir (*as a last resort*) apabila suatu sengketa ternyata tidak mendapat kesepakatan antar pihak setelah diselesaikan melalui sidang DSB.¹

Ruang lingkup yuridiksi sengketa yang dapat ditangani oleh WTO adalah setiap permasalahan atau sengketa yang timbul antara negara anggota yang timbul dibawah *WTO Agreement*. Adanya sengketa yang timbul dibawah WTO

¹ Shedd, Daniel T. Murrill, Brandon J. Smith, Jane M., 2012, *Dispute Settlement in the World Trade Organization: An Overview*, Congressional Research Service Hlmn. 3

Agreement inilah yang tidak dapat diselesaikan dengan sistem hukum regional masing-masing negara tetapi harus dengan sistem forum *multilateral*.²

Kewenangan dalam WTO terdiri dari Konferensi Tingkat Menteri (*Ministerial Conference*) sebagai kewenangan tertinggi dan Dewan Umum (*General Council*) yang berada di bawahnya. Konferensi Tingkat Menteri mempunyai kewenangan tertinggi dalam sistem pengambilan keputusan dalam kebijakan atau *agreement* yang dihasilkan oleh WTO dan bersidang sedikitnya sekali dalam dua tahun. Para menteri yang terdiri dari wakil-wakil negara anggota memutuskan hal di bawah kerangka persetujuan perdagangan multilateral. Dewan Umum terdiri dari beberapa badan dibawahnya diantaranya *General Council* (Dewan Umum), *Dispute Settlement Body* (Badan Penyelesaian Sengketa), *Trade Policy Review Body* (Badan Pengkajian Kebijakan Perdagangan).

Dispute Settlement Body (DSB) sebagai badan penyelesaian sengketa WTO menganut prinsip-prinsip dalam prosedur penyelesaiannya, diantaranya Prinsip kesepakatan para pihak (Konsensus)³ dan prinsip itikad baik (*Good Faith*)⁴. Prinsip ini sesuai dengan ketentuan dalam Al-Qur'an Surat Ali-'Imran Ayat 159 عَنْهُمْ فَاعْفُ ۖ حَوْلِكَ ۖ مِنْ لَانْفَضُّوا الْقُلُوبَ غَلِيظَةً فَظًّا كُنْتُمْ وَلَوْ ۖ لَهُمْ لِنْتَ اَللّٰهُ مِنْ رَحْمَةٍ فَبِمَا عَنْهُمْ فَاعْفُ ۖ حَوْلِكَ ۖ مِنْ لَانْفَضُّوا الْقُلُوبَ غَلِيظَةً فَظًّا كُنْتُمْ وَلَوْ ۖ لَهُمْ لِنْتَ اَللّٰهُ مِنْ رَحْمَةٍ فَبِمَا

“Maka disebabkan rahmat dari Allah-lah kamu Berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar, tentulah mereka menjauhkan

² *Dispute Settlement in The World Trade Organization*, Integrated Database of Trade Disputes for Latin America and the Caribbean, Division of International Trade and Integration, Santiago Chile, Hlmn.1

³ *Article 2.4 Dispute Settlement Understanding WTO*

⁴ *Article 3.10 Dispute Settlement Understanding WTO*

diri dari sekelilingmu. karena itu ma'afkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka, dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu. kemudian apabila kamu telah membulatkan tekad, Maka bertawakkallah kepada Allah. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertawakkal kepada-Nya.” (QS. Ali-‘Imran: 159)

Prinsip kesepakatan para pihak merupakan prinsip fundamental dalam penyelesaian sengketa perdagangan internasional. Prinsip inilah yang menjadi dasar untuk dilaksanakan atau tidaknya suatu proses penyelesaian sengketa. Prinsip ini pula dapat menjadi dasar apakah suatu proses penyelesaian sengketa yang sudah berlangsung diakhiri. Kesepakatan dapat dicapai dengan komitmen bahwa salah satu pihak atau kedua belah pihak tidak berupaya menipu, menekan atau menyesatkan pihak lainnya dan bahwa perubahan atas kesepakatan harus berasal dari kesepakatan kedua belah pihak. Artinya, pengakhiran kesepakatan atau revisi terhadap muatan kesepakatan harus pula berdasarkan pada kesepakatan kedua belah pihak.⁵

Prinsip itikad baik dapat dikatakan sebagai prinsip fundamental dan paling sentral dalam penyelesaian sengketa. Prinsip ini mensyaratkan dan mewajibkan adanya itikad baik dari para pihak dalam menyelesaikan sengketa. Prinsip itikad baik disyaratkan untuk mencegah timbulnya sengketa yang dapat merusak hubungan-hubungan yang telah dibina secara baik di antara negara yang bersengketa.

⁵Adolf, Huala. 2005. *Hukum Perdagangan Internasional*. Jakarta. PT. RajaGrafindo Persada. Hlmn. 5

DSB dalam garis besarnya mempunyai tiga badan yang berpartisipasi penuh dalam penyelesaian sengketa yang terdiri dari *Dispute Settlement Body*, *Director General* dan *Secretariat* WTO. Ketiga badan ini dalam menjalankan tugasnya harus independent dan adil untuk menghindari adanya konflik kepentingan antar pihak yang bersengketa. Secara rinci, Badan dan pihak yang terlibat dalam sistem penyelesaian sengketa di WTO diantaranya:

1) *Dispute Settlement Body* (DSB)

DSB dikepalai oleh *chairman* yang dipilih secara konsensus oleh anggota WTO yang dipercaya dapat mewakili kepentingan semua member WTO dan diisi dengan diplomat negara anggota WTO yang kompeten dalam bidang perdagangan atau hubungan internasional. *General Council* melepaskan tanggung jawabnya terhadap penyelesaian sengketa dalam DSU melalui DSB. Seperti yang dimaksud dalam *article 4.3 WTO Agreement* “*The General Council shall convene as appropriate to discharge the responsibilities of the Dispute Settlement Body provided for in the Dispute Settlement Understanding. The Dispute Settlement Body may have its own chairman and shall establish such rules of procedure as it deems necessary for the fulfilment of those responsibilities.*” DSB bertanggung jawab atas segala sengketa yang masuk ke WTO berdasarkan *Dispute Settlement Understanding*. DSB bertugas dalam pembentukan panel, adopsi *Panel Report* dan *Appellate Body Report*, mengawasi implementasi rekomendasi putusan yang telah dikeluarkan DSB serta mengizinkan adanya tindakan retaliasi yang dilakukan negara penggugat kepada negara tergugat yang tidak menjalankan

rekomendasi putusan. DSB memutuskan suatu putusan dengan konsensus maupun *negative consensus*.

2) *Director General* dan sekretariat WTO

Director General dapat berperan diluar kapasitasnya (*ex officio capacity*) yang dapat menawarkan atas proses konsiliasi dan mediasi dengan mendampingi negara anggota yang sedang terlibat dalam penyelesaian sengketa. Khususnya apabila ada negara berkembang yang terlibat dalam suatu sengketa, *Director general* dapat menunjuk arbitor apabila panelis tidak dapat menentukan arbitor sesuai dengan jangka waktunya (*period of time*). Sekretariat WTO dalam penyelesaian sengketa DSB mempunyai tugas dalam memfasilitasi sebagai pendamping pihak yang bersengketa apabila diminta, dan dapat pula menyediakan fasilitas kuasa hukum (*legal advice*) khususnya untuk negara berkembang yang terlibat dalam sengketa serta membantu dalam proses pembentukan panel dan mengurusibagian administratif dalam DSB.⁶ Sekretariat WTO bertanggung jawab untuk melaporkan kepada *Director General* atas tugas yang dikerjakannya.

3) Panel

Panel merupakan badan *quasi judicial* DSB WTO yang bertanggung jawab untuk menyelesaikan sengketa antara negara yang bersengketa pada tahap awal. Hood Phillips yang menjelaskan bahwa quasi judicial adalah "*quasi-judicial is used in the sense that the power of adjudication is entrusted to a person or body outside the system of ordinary courts or in another sense a quasi-judicial decision*

⁶ *Article 27 Dispute Settlement Understanding*

is one which involves determination of executive policy rather than law”⁷ yang dapat diartikan bahwa *quasi judicial* adalah sebuah badan diluar pengadilan yang dapat membuat suatu keputusan namun tidak sepenuhnya memiliki kekuatan mengikat yang oleh karena itu memerlukan adopsi oleh *Dispute Settlement Body* yang merupakan badan yudisial WTO untuk menjadi sebuah keputusan legal. Panel terdiri dari 3 panelis atau maksimal 5 panelis yang akan memeriksa sengketa yang memenuhi kualifikasi kompeten dalam sengketa yang diajukan dan tidak memiliki kepentingan politik apapun.⁸ *Article 8.1 DSU* menjelaskan bahwa panelis bisa berasal dari pemerintah maupun non pemerintah, termasuk individu yang membawa sengketa ke hadapan panel, wakil negara anggota WTO, wakil dari sekretariat WTO yang ahli dalam bidang hukum perdagangan internasional atau individu negara anggota WTO selain negara bersengketa yang ahli dalam kebijakan perdagangan. Nama-nama panelis tersebut biasanya diusulkan oleh negara anggota WTO untuk kemudian disetujui oleh *Dispute Settlement Body* WTO. Panel merupakan badan *ad hoc* yang artinya dibentuk untuk memeriksa suatu sengketa tertentu dalam waktu tertentu dan kemudian dapat dibubarkan apabila sengketa tersebut telah menghasilkan suatu putusan yang disepakati.

4) *Appellate Body*

The Appellate body atau badan banding merupakan badan yang terdiri dari hakim yang beranggotakan 7 orang yang dipilih melalui proses konsensus dengan periode kerja 4 tahun dengan maksimal periode 2 kali. *The Appellate body* atau badan banding berwenang untuk memeriksa (*to examine*) aspek legal dalam *panel*

⁷Phillips, hood., 1957, *Constitutional Law of Great Britain and the Commonwealth*. Sweet&Maxwell, London. Hlmn. 390

⁸ *Article 8.1-8.2 Dispute Settlement Understanding WTO*

reports dan tidak lagi berwenang untuk memeriksa tambahan bukti maupun fakta lapangan.⁹

5) Arbiter¹⁰

Arbitrase merupakan jalan alternatif yang dapat ditempuh untuk menyelesaikan sengketa selain melalui panel maupun *The Appellate Body*. Arbiter merupakan pihak dibawah DSB yang berperan dalam arbitrase.

6) Ahli (*expert review group*)¹¹

Dalam proses penyelesaian sengketanya, panel dapat meminta argumentasi ahli sebagai bahan tambahan untuk pertimbangan *legal issues* dan *fact finding* suatu sengketa. Ahli biasanya merupakan ahli dalam bidang teknis maupun ilmu pengetahuan yang kompeten sesuai dengan sengketa yang dituju untuk diselesaikan.

Ahli (*Expert Review Group*) merupakan pihak yang penting dalam proses berjalannya panel. Jika salah satu pihak mengajukan masalah-masalah yang bersifat teknis atau ilmiah maka panel dapat meminta pendapat para pakar atau ahli untuk mempersiapkan pendapatnya. Ahli juga turut serta dalam memeriksa atau melakukan *review* terhadap sengketa yang diajukan ke WTO tersebut.¹² Kedudukan dari Ahli ini sepenuhnya berada dibawah otoritas panelis dari WTO. Karena itu, *terms of reference* dan prosedur kerja juga ditentukan oleh panelis. Mereka pun harus melaporkan hasil reviewnya kepada panel hakim tersebut. Mereka terdiri dari orang-orang yang bertindak dalam kapasitas pribadinya yang

⁹ *Article 17 Dispute Settlement Understanding* WTO

¹⁰ *Article 25 Dispute Settlement Understanding* WTO

¹¹ *Article 13 dan appendix 4 Dispute Settlement Understanding* WTO

¹² *Article 13 Dispute Settlement Understanding* WTO

merupakan profesional dan orang yang berpengalaman dalam bidang tertentu yang relevan dengan perkara yang sedang diperiksa.

Ahli dari warga negara dari negara yang bersengketa tidak berwenang untuk menjadi *expert review group* kecuali apabila ada kesepakatan diantara para pihak dan hanya pada dalam sengketa khusus saja, yang menurut pertimbangan forum hakim berpendapat akan perlunya keahlian khusus dari pihak negara yang bersengketa langsung dengan sengketa yang tidak mungkin diisi oleh orang lain.

Expert review group dapat berkonsultasi dan mencari informasi dari setiap sumber yang dianggap layak. Para anggota haruslah segera merespons pertanyaan dari pihak hakim pemeriksa jika diajukan kepadanya.

Dalam penyelesaian sengketa di DSB hukum acara yang harus ditempuh adalah sebagai berikut:

1. Konsultasi (maksimum 60 hari)

Konsultasi merupakan langkah pertama yang harus ditempuh apabila suatu negara merasakan kerugian yang timbul atas perjanjian WTO. Konsultasi dipercaya sebagai langkah penyelesaian sengketa yang efektif dan lebih memuaskan karena dapat menghasilkan solusi yang tidak menyakiti para pihak serta dapat menguntungkan kedua belah pihak.¹³

Dalam tahap ini, pihak negara anggota yang merasa dirugikan atas pihak negara anggota lain membuat permohonan yang didalamnya menjelaskan

¹³ Dispute Settlement *World trade organization*, 2003, *United Nations Conference on Trade and Development*, UN New York and Geneva. Hlmn. 3

mengenai pertimbangan dilakukan konsultasi atas suatu pencederaan perjanjian WTO (*WTO Agreement*) dan disertai dengan dasar hukum permohonan tersebut. Negara pelanggar harus merespon permintaan tersebut dalam jangka waktu 10 hari dan konsultasi mulai dilaksanakan dalam waktu tidak lebih dari 30 hari sejak permohonan konsultasi tersebut diajukan. Konsultasi dilakukan secara rahasia antara para pihak.

Proses Konsultasi berjalan dalam jangka waktu maksimal 60 hari sejak permohonan konsultasi diajukan. Konsultasi dilakukan dengan tujuan untuk memberikan pemahaman awal para pihak atas kondisi faktual dan dasar-dasar hukum yang akan diajukan secara lebih mendalam dan untuk menguatkan solusi positif mengenai sengketa. Apabila konsultasi tersebut gagal dan para anggota tidak setuju, maka permasalahan ini dapat diajukan ke *Director General* WTO yang dalam hal ini akan menawarkan upaya konsiliasi atau mediasi sebagai penyelesaian sengketa alternatif bagi para pihak.

Konsultasi tidak dapat dilaksanakan apabila salah satu pihak dari negara yang bersengketa tidak merespon permintaan konsultasi dalam jangka waktu 10 hari sejak permintaan konsultasi diajukan kepada WTO atau tidak mengajukan keterangan sebagai persetujuan untuk turut dalam konsultasi dalam jangka waktu 30 hari setelah permintaan konsultasi diajukan. Dalam keadaan ini, pihak negara yang mengajukan konsultasi dapat melanjutkan proses sengketanya langsung ke pembentukan panel.¹⁴

¹⁴ *Article 4.3 Dispute Settlement Understanding* WTO

2. Pembentukan Panel (maksimum 45 hari untuk pembentukan panel ditambah waktu 6 bulan bagi panel untuk menghasilkan putusan)

Negara pemohon (*complaining state*) dapat mengajukan permohonan pembentukan panel apabila konsultasi dan upaya lainnya gagal untuk menyelesaikan sengketa. Pembentukan panel tersebut harus segera dilakukan oleh *Dispute Settlement Body* selambat-lambatnya pada sidang hari ke dua dari permintaan pembentukan panel, jika tidak maka diputuskan secara konsensus. Fungsi panel adalah membuat penilaian-penilaian objektif terhadap kasus yang dialaminya, termasuk terhadap fakta-fakta kasus serta penerapan dari dan kesesuaiannya dengan *covered agreements* yang terkait. Panel dalam penilaiannya harus melakukan penilaian secara objektif terhadap pokok permasalahan yang diajukan sehingga dapat menghasilkan solusi yang saling memuaskan para pihak atau *mutually satisfactory solution*.¹⁵

Penentuan komposisi panel rata-rata memerlukan waktu 2 bulan. Komposisi pembentukan panel terdiri oleh 3 panelis yang dibentuk lewat proses pengajuan dan kesepakatan antara pihak yang bersengketa. Namun, jika tidak terjadi kesepakatan dalam memilih hakim antara kedua belah pihak, maka susunan hakim akan diputuskan oleh dewan umum WTO. Dalam proses ini, negara yang bersengketa akan diwakili oleh tim penasihat hukum.

Ketika panel hakim sudah terbentuk, panel hakim harus segera menentukan suatu *time table and rules of procedure* nya *Time table and rules of*

¹⁵ *Article 11 Dispute Settlement Understanding* WTO

procedure tersebut harus sudah dibuat dalam jangka waktu 1 (satu) minggu setelah disetujuinya komposisi dari panel berikut *terms of referencenya*. *Time table* dan *rules of procedure* memuat mengenai runtutan waktu dan aturan dasar prosedural yang disertai dengan waktu maksimum dan minimum dalam setiap proses yang akan dilalui. Proses ini dapat dipercepat dalam kasus-kasus *urgent* yang memerlukan penanganan segera. Namun demikian, dalam membuat *time table* tersebut, panelis harus mempertimbangkan untuk memberikan waktu yang cukup kepada pihak yang bersengketa untuk dapat mempersiapkan gugatan maupun jawabannya (*written submissions*). *Written submission* memuat mengenai fakta sengketa dan argumentasi para pihak.

Panelis mempunyai fungsi utama yaitu untuk membantu DSB dalam rangka melaksanakan tugasnya sesuai *Dispute Settlement Understanding* untuk memeriksa (*to examine*) hubungan antara pasal-pasal yang relevan antara dalam suatu *Agreement* dengan masalah yang ditujukan kepada DSB dan untuk membuat suatu keputusan (*to finding*)¹⁶ dan untuk membuat rekomendasi dan menegakkan peraturan dalam *WTO agreement*. Dalam rangka menemukan solusi yang memuaskan bagi kedua belah pihak, maka panel haruslah berkonsultasi dengan kedua belah pihak secara berkala dan kepada panel diberikan kekuasaan untuk mengembangkan solusi yang memuaskan kedua belah pihak.

Sesuai dengan ketentuan dalam *Dispute Settlement Understanding* panel hakim harus segera dibentuk atas permintaan dari pihak yang bersengketa. Permintaan oleh para pihak untuk membentuk panel hakim dilakukan secara

¹⁶ Constitution Note of the Panel, WT/DS480/3

tertulis, dengan menyebutkan ketentuan khusus yang diduga dilanggar oleh salah satu pihak, dan dengan memberikan kesimpulan ringkas dari dasar hukum untuk gugatannya, serta dengan memberikan indikasi apakah akan dilakukan konsultasi atau tidak. Jika pihak penggugat menginginkan adanya *terms of reference* selain dari *terms of reference* standar *world trade organization* (WTO), harus pula ditulis *terms of reference* khusus tersebut.

Sebagaimana biasanya dalam suatu prosedur pemeriksaan perkara, pihak penggugatlah yang lebih dahulu memasukkan *written submission*, kecuali panel hakim setelah berkonsultasi dengan para pihak berpendapat bahwa, baik penggugat maupun tergugat harus memasukkan *written submission* pada saat yang bersamaan. Akan tetapi, setelah masing-masing mengajukan, mereka mempunyai *written submission* yang pertama, maka *written submission* selanjutnya haruslah dimasukkan kepada panelis dalam waktu yang bersamaan. Secara prosedural, sebenarnya semua *submission* harus diserahkan kepada sekretariat WTO, untuk kemudian sekretariat segera menyerahkannya kepada panelis dan pihak lawan. *written submission* berisikan fakta dan argumentasi yang mendukung legal *statement* masing-masing pihak. Apabila perselisihan terjadi antara anggota negara maju dengan anggota negara berkembang, panelis harus mengikutsertakan sekurang-kurangnya satu anggota panel dari anggota negara berkembang jika negara berkembang tersebut menghendakinya.

Alur berjalannya sidang panel adalah sebagai berikut:

- a. Masing-masing pihak yang bersengketa mengajukan argumentasinya kepada panel secara tertulis melalui *written submission*
- b. Pertemuan pertama (*First meeting*): negara penggugat, negara tergugat dan *third parties* mengajukan bukti dan argumentasi mereka pada dengar pendapat (*hearing*) pertama. Dalam proses ini panelis biasanya menanyakan pertanyaan kepada para pihak untuk mendapatkan informasi yang dapat dijadikan sebagai dasar pertimbangan.¹⁷ negara-negara yang terlibat mengajukan bantahan tertulis dan argumen lisan pada pertemuan panel yang kedua melalui *first written submission*
- c. Pertemuan kedua (*second meeting*): negara-negara yang terlibat mengajukan bantahan tertulis dan argumen lisan pada pertemuan panel yang kedua melalui *second written submission*
- d. Draft pertama (*first draft*): panel mengajukan gambaran latar belakang (berisi fakta-fakta dan argumen) dalam rancangan laporannya (*first draft*) untuk kedua belah pihak dan memberikan waktu dua minggu bagi kedua pihak tersebut untuk memberikan tanggapan. Laporan ini tidak memuat temuan-temuan (*findings*) dan kesimpulan akhir (*conclusions*)
- e. Laporan sementara (*interim report*): panel kemudian mengajukan suatu laporan sementara yang memuat juga temuan-temuan disertai

¹⁷ Marceau, Gabrielle Zoe., 2005, *Consultations and the panel process in the WTO dispute settlement system*, Cambridge University Press. Hlmn. 40

kesimpulan akhir kepada kedua belah pihak dan memberikan waktu satu minggu untuk memberikan tanggapan (*review*)

- f. Laporan akhir (*final report*): sebuah laporan akhir kemudian diajukan kepada kedua belah pihak. Setelah tiga minggu, laporan tersebut disirkulasikan kepada seluruh anggota WTO. Jika panel menyimpulkan bahwa ketentuan perdagangan yang disengketakan memang melanggar persetujuan WTO atau negara yang digugat dianggap telah melanggar ketentuan WTO, maka panel akan memberikan rekomendasi agar negara tergugat membuat ketentuan-ketentuan yang sejalan dengan peraturan WTO. Panel dapat memberikan arahan tentang bagaimana hal ini harus dilakukan.

Panel bertugas untuk mengedarkan *final report* yang harus sudah disampaikan kepada para pihak dalam jangka waktu enam bulan setelah penyusunan panel dan harus diedarkan kepada semua anggota WTO selambat-lambatnya sembilan bulan setelah pembentukan panel. Negara kemudian diberi waktu 20 hari untuk mempejari, selanjutnya laporan diserahkan kepada DSB untuk diadopsi secara formal dalam jangka waktu 60 hari sejak diedarkan. Apabila ada anggota keberatan terhadap panel report dapat memberikan alasan tertulis untuk menerangkan keberatannya paling lambat 10 hari sebelum pertemuan DSB dilaksanakan.

- g. Putusan DSB: laporan panel (*panel report*) kemudian diserahkan kepada DSB untuk diadopsi oleh DSB. dalam jangka waktu 60 hari

setelah putusan keluar, kedua belah pihak yang bersengketa dapat mengajukan banding. Keputusan DSB merupakan keputusan legal yang harus dipenuhi dan dipatuhi oleh pihak yang bersengketa.

Sebelum lahirnya laporan panel (*panel report*), panel dalam prosesnya menghasilkan laporan sementara atau *interim report* yang kemudian disebarkan kepada pihak-pihak yang bersengketa untuk mendapat tanggapan. Pihak dapat memeriksa kembali argumen dan penemuan panel dalam *interim report* tersebut. Hal ini dilakukan dalam rangka untuk memberi kesempatan pada para pihak untuk memastikan panelis telah melaksanakan fungsinya sesuai dengan yang ada dalam *terms of reference*, apakah panelis telah menerapkan hukumnya dengan benar. Adanya *interim report* juga memberi kesempatan waktu kepada para pihak untuk memikirkan langkah apa yang akan mereka ambil nanti setelah final report ada, apakah mereka bersedia untuk mengadopsi atau melakukan banding pada *Appellate Body*.

Proses panel dapat segera diputuskan sewaktu-waktu apabila para pihak telah mencapai kesepakatan yang menguntungkan kedua pihak untuk damai tanpa harus menempuh semua proses litigasi. Pada keadaan ini, panelis menyerahkan laporan kepada DSB yang memuat mengenai gambaran sengketa dan pernyataan adanya kesepakatan kedua pihak untuk damai.¹⁸ Hal ini sejalan dengan prinsip penyelesaian sengketa WTO yang sangat mendukung pilihan damai untuk penyelesaian sengketa antar kedua pihak, yang mana dalam *article 3.7 DSU* menghimbau para pihak untuk memikirkan baik-baik dampak positif dan negatif

¹⁸ *Article 12.7 Dispute Settlement Understanding WTO*

apabila menempuh jalur litigasi yaitu melalui sidang panel dalam proses penyelesaian sengketa.

3. Lembaga Banding WTO (*Appellate Body*)

Pihak yang kalah dan tidak puas setelah adanya laporan dari panel dapat mengajukan banding, upaya hukum banding ini baru ada sejak berdirinya WTO dimana sebelumnya yaitu dalam era GATT tidak dikenal upaya hukum banding.

Prosedur operasional banding harus dirumuskan oleh anggota banding dan berkonsultasi dengan ketua DSB dan direktur jenderal WTO serta dikomunikasikan dengan para anggota. Anggota banding terdiri atas tujuh orang yang dibentuk DSB. *Appellate Body* harus memeriksa banding dari panel yang setiap kasusnya ditangani oleh tiga orang anggota badan banding. Adapun kewenangan dari *Appellate Body* adalah menegakkan, menguatkan, merubah atau membalikkan penemuan hukum dan kesimpulan yang telah dibuat oleh panel (*panel report*).¹⁹

4. Rekomendasi Panel dan *Appellate Body*

Rekomendasi panel merupakan tahapan setelah panel maupun *Appellate Body* menyimpulkan bahwa suatu ketentuan bertentangan dengan ketentuan WTO atau *covered agreement*, maka panel maupun *Appellate Body* harus merekomendasikan negara anggota yang bersengketa mendudukkan aturan tersebut sejalan dengan *agreement*, juga rekomendasi panel maupun *Appellate Body* dapat menyarankan cara-cara terhadap negara yang bersengketa mengimplementasikan

¹⁹ *Article 17.13 Dispute settlement understanding WTO*

rekomendasinya. Jika satu atau lebih dari satu pihak yang bersengketa tersebut adalah anggota negara berkembang, laporan panel harus secara eksplisit menyatakan bentuk persetujuan tentang perlakuan khusus dan perlakuan yang lebih menguntungkan bagi anggota negara berkembang dalam prosedur penyelesaian perselisihan. Disamping itu juga para panelis harus memberikan waktu yang cukup bagi anggota negara berkembang tersebut untuk mempersiapkan dan mengajukan alasan dan bukti mereka. Rekomendasi panel dapat dipatuhi oleh negara pelanggar setelah diadopsinya rekomendasi panel atau *recommendation and rulings* dalam *Panel Report* atau *Appellate Body Report* oleh *Dispute Settlement Body*.

5. Pengawasan Implementasi (Surveillance Of Implementation)

Pengawasan merupakan tahap untuk memastikan apakah laporan atau rekomendasi dari panel maupun *Appellate Body* telah dilaksanakan atau tidak oleh para pihak. Pengawasan implementasi dilakukan oleh *Dispute Settlement Body*.

Berikut adalah simpulan jangka waktu penyelesaian sengketa melalui *Dispute Settlement Body* WTO:

| Jangka Waktu | Tahapan |
|----------------------------|---|
| 60 hari | Konsultasi, mediasi |
| 45 hari | Pembentukan panel |
| 6 bulan (maksimum 9 bulan) | Panel membuat dan mengedarkan <i>final reports</i> kepada para pihak yang |

| | |
|-----------------------------|---|
| | bersengketa untuk kemudian diberi komentar oleh para pihak yang bersengketa yang agar dapat diperbaiki oleh panel |
| 3 minggu | Panel mengedarkan <i>final report</i> kepada negara anggota WTO |
| 60 hari | <i>Final report</i> panel diadopsi oleh DSB WTO |
| Total = 1 tahun | (jika tidak ada banding) |
| 60-90 hari | Proses banding |
| 30 hari | Adopsi laporan banding oleh DSB |
| Total = 1 tahun dan 3 bulan | (termasuk proses banding melalui <i>Appellate Body</i>) |

Pemerintah Indonesia berupaya atas permintaan konsultasi dengan Uni Eropa dalam DSB WTO dengan aktor dan negosiator yang diwakili oleh Tim Nasional Perundingan Perdagangan Internasional (PPI) yang diketuai oleh menteri perdagangan sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 28 tahun 2005 tentang Pembentukan Tim Nasional untuk Perundingan Perdagangan Internasional. Konsultasi yang kemudian digelar pada 23 Juli 2014 tersebut mengalami kegagalan untuk menyelesaikan sengketa antara kedua belah pihak yang kemudian dilanjutkan dengan permintaan pembentukan panel oleh Indonesia.

Indonesia mengusulkan pembentukan panel pada 30 Juni 2015 kepada DSB dengan mengajukan *written submission Request for the establishment of a panel by Indonesia* yang diajukan pada 8 Juli 2015. *Written submission* tersebut memuat mengenai deskripsi konsultasi yang telah dilakukan antar Indonesia dan Uni Eropa yang gagal untuk menemukan suatu kesepakatan dan duduk sengketa Indonesia dan Uni Eropa dalam kasus pengenaan bea masuk anti dumping ini. Adapun duduk sengketa pelanggaran pengenaan bea masuk yang dilakukan oleh Uni Eropa yang dijabarkan dalam dokumen tersebut adalah sebagai berikut²⁰:

1. Duduk sengketa mengenai pengaturan kebijakan pengenaan bea masuk anti dumping Uni Eropa melalui *Basic Anti Dumping Regulation* dan metodologi, prosedur, serta penerapan bea masuk anti dumping yang dilakukan oleh Uni Eropa yaitu:
 - a. *Article 2(5) Basic Anti Dumping Regulation* dan metodologi, prosedur serta penerapan *cost adjustment* oleh Uni Eropa yang inkonsisten dengan *article 2.2, 2.2.1.1 Anti Dumping Agreement WTO dan Article VI of the GATT 1994*
 - b. *Article 2(6)(b) Basic Anti Dumping Regulation* dan metodologi, prosedur serta penerapan *Profit Adjustment* oleh Uni Eropa yang inkonsisten dengan *Article 2.2.2 Anti Dumping Agreement dan article XVI:4 of the Marrakesh Agreement dan article 18.4 Anti Dumping Agreement WTO*

²⁰ *Request for the establishment of a panel by Indonesia DS480 WTO*

2. Duduk sengketa mengenai penerapan kebijakan pengenaan bea masuk anti dumping dan investigasi dumping yang dilakukan Uni Eropa terhadap industri biodiesel Indonesia. Adanya tindakan investigasi yang dilakukan oleh *European Commission* Uni Eropa terhadap impor produk biodiesel Indonesia pada 29 Agustus 2012 yang dilanjutkan dengan pengenaan bea masuk anti dumping pada 26 Mei 2013 dan mulai berlaku pada 26 November 2013 inkonsisten dengan kebijakan anti dumping yang terdapat pada *Article VI GATT 1994* dan *Anti Dumping Agreement* WTO yang terdapat pada:

- a. *Articles 2.2 dan 2.2.1.1 Anti Dumping Agreement*. Uni Eropa keliru dalam penentuan permintaan pasar (*particular market situation*) sebagai perkiraan biaya yang dihabiskan untuk *raw material* dalam proses produksi biodiesel Indonesia
- b. *Articles 2.2 dan 2.2.1.1 Anti Dumping Agreement* dan *article VI:1(b)(ii) GATT 1994*. Uni Eropa gagal memperhitungkan biaya yang dihabiskan untuk produksi dari biodiesel berdasarkan riwayat biaya produksi langsung dari produser biodiesel Indonesia dan gagal dalam memperhitungkan harga asli dari produsen tersebut.
- c. *Article 2.2 Anti Dumping Agreement*. Uni Eropa gagal untuk memperkirakan harga jual yang diedarkan dari produsen Indonesia berdasarkan investigasi dengan dasar biaya produksi di negara asalnya, Indonesia.

- d. *Article 2.2 dan 2.2.1.1 Anti Dumping Agreement dan Article VI:1(b)(ii) GATT 1994.* Uni Eropa gagal untuk memperkirakan harga jual biodiesel karena adanya kesalahan dalam proses investigasi yang mana Uni Eropa memasukkan biaya tidak perlu yang tidak digunakan oleh produsen Indonesia sehingga perkiraan dibawah investigasi tersebut tidak beralasan dengan biaya produksi dan harga jual produsen.
- e. *Articles 2.2 dan 2.2.1.1 Anti Dumping Agreement dan article VI:1(b)(ii) GATT 1994.* Uni Eropa keliru dengan harga ekspor “*reference export price*” berdasarkan investigasi hasil produksi yang salah persepsi yang mana Uni Eropa beranggapan bahwa Indonesia menggunakan minyak sawit mentah (*crude palm oil*) sebagai bahan dasarnya, padahal fakta dilapangan, industri biodiesel Indonesia hanya menggunakan sulingan asam lemak sawit (*palm fatty acid*) dan minyak kelapa sawit yang telah diolah (*processed palm oil products*) sebagai bahan dasar biodiesel.
- f. *Articles 2.2, 2.2.2 and 2.2.2(iii) Anti Dumping Agreement.* Uni Eropa dalam investigasinya tidak menetapkan batas dari keuntungan seperti dalam pasal 2.2.2(iii) dan gagal dalam membandingkan harga produsen biodiesel Indonesia dengan harga pasar terkini di Indonesia.

- g. *Article 2.4 Anti Dumping Agreement*. Uni Eropa ketika membandingkan harga normal dengan harga ekspor gagal untuk menentukan harga wajar yang diperoleh dari pertimbangan teori perilaku konsumen menghabiskan uang dalam suatu barang tertentu (*affecting prices*) dan pajak yang diabaikan yang tidak dapat diabaikan dalam penghitungan komparasi antara harga ekspor dan harga normal pasar.
- h. *Article 2.3 dan 2.4 Anti Dumping Agreement* karena Uni Eropa dalam investigasinya tidak menghitung harga ekspor pada salah satu produsen Indonesia yang didasarkan atas harga impor biodiesel sejak pertama kali diperjual-belikan kepada konsumen (*independent buyers*). Uni Eropa gagal untuk memperkirakan harga yang wajar yaitu penerimaan premium untuk penghitungan ganda biodiesel dari produsen Indonesia untuk ekspor kepada salah satu negara anggota Uni Eropa
- i. *Article 3.1 dan 3.2 Anti Dumping Agreement*. Uni Eropa tidak melandaskan kerugian industri Uni Eropa berdasarkan pemeriksaan yang objektif dari volume barang impor yang diduga dumping dan pengaruh barang yang diduga impor kepada produsen biodiesel domestik.
- j. *Article 3.1 dan 3.4 Anti Dumping Agreement*. penghitungan kerugian Uni Eropa tidak berdasarkan pada bukti-bukti terkini dan tidak melibatkan penilaian objektif atas pengaruh terhadap

barang impor yang diduga dumping yang berhubungan dengan keadaan pangsa pasar (*market share*) barang sejenis yang dapat diukur melalui persentase total penjualan suatu perusahaan dari seluruh sumber dengan total penjualan produk barang dan jasa dalam suatu industri tertentu, kapasitas produksi, penggunaan modal negara yang dipakai dalam proses produksi tersebut (*capacity utilization*). Uni Eropa juga telah gagal dalam mengadakan penghitungan objektif mengenai perkembangan keseluruhan dan sebab akibat kerugian industri dalam satu waktu.

- k. *Article 3.1 dan 3.5 Anti Dumping Agreement*. Uni Eropa telah gagal dalam memperhitungkan hubungan antara barang impor yang diduga dumping dengan kerugian industri domestik. Uni Eropa gagal dalam memaparkan bukti yang relevan yang menyebutkan bahwa barang impor yang diduga dumping telah merupakan suatu faktor kerugian pada industri domestik.
- l. *Article 6.5 dan 6.5.1 Anti Dumping Agreement. Treaty* Uni Eropa memuat informasi mengenai komplain dan dokumen atas investigasi yang telah dilakukan yang tidak didasarkan pada klausa yang benar dan Uni Eropa telah gagal dalam memaparkan keterangan yang cukup mengenai alasan mengapa prinsip ketidakrahasiaan (*non-confidential*) tidak berlaku pada beberapa informasi.

m. *Article 7.1, 7.2, 9.2, dan 9.3 Anti Dumping Agreement*. Uni Eropa telah keliru dalam mengenakan kebijakan *anti dumping* terhadap barang import biodiesel Indonesia, melebihi dari kalkulasi perhitungan margin terkini yang disebabkan pada kesalahan perhitungan (*calculation errors*)

Berdasarkan keterangan diatas, Uni Eropa secara langsung maupun tidak langsung telah merugikan pihak Indonesia atas pelanggaran *WTO Agreements* yang telah dilakukan. Oleh karena itu, sesuai dengan *article 7.1 Dispute Settlement Understanding*, Indonesia meminta adanya pembentukan panel untuk menyelesaikan sengketa. Indonesia meminta pembentukan panel segera dilaksanakan pada 20 Juli 2015.

Pada 4 November 2015 para pihak setuju atas pembentukan panel yang terdiri dari komposisi sebagai berikut:

Chairperson: Ms. Deborah Milstein

Members: Mr. Gilles Le Blanc dan Mr. Mathias Francke

Adapun pihak ketiga yaitu negara anggota WTO yang akan turut serta membantu dalam proses penyelesaian sengketa diantaranya adalah Argentina, Australia, Brazil, Canada, China, India, Japan, Norway, the Russian Federation, Singapore, Turkey, Ukraine, and the United States

Pertemuan antara panelis dan para pihak pertama kali digelar pada 4 Mei 2016 lebih lambat daripada yang direncanakan oleh sekretariat WTO. Proses

panel ini ditangguhkan karena pada 3 Juni 2016, panelis memutuskan untuk menunda proses panel sampai adanya laporan banding *Appellate Body* atas sengketa serupa yaitu biodiesel antara Argentina dan Uni Eropa. Setelah putusan atas sengketa antara Argentina dan Uni Eropa telah selesai, Indonesia kemudian meminta kembali untuk melanjutkan proses panel demi menjaga timetable dan *working procedures* yang telah disepakati sejak awal.

Pada 12 Desember 2016, Russia selaku pihak ketiga (*third party*) meminta kebijakan kepada panelis berdasarkan pasal 12.1 *Dispute Settlement Understanding* untuk mengubah *Working Procedures* dan meningkatkan hak pihak ketiga (*third parties*) dalam proses panel namun kemudian ditolak oleh panelis.²¹

Uni Eropa kemudian membuat *first written submission* pada 17 Februari 2017 yang secara garis besar meminta kepada panelis untuk menolak klaim yang telah disampaikan Indonesia pada *first written submission*nya. Uni Eropa menilai bahwa klaim Indonesia terkesan *premature*, tidak beralasan dan merupakan kesalahpahaman. Beberapa hal tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Mengenai *article 2.2* Uni Eropa berpendapat bahwa investigasi pengenaan bea masuk anti dumping dapat menggunakan sumber berupa dokumen, informasi, maupun bukti diluar dari “*country of origin*”. ketentuan ini didasari dengan keterangan *Appellate Body* atas *article 2.2 Anti Dumping Agreement* dan *Article VI GATT 1994* yang

²¹ *Annex D-2 Report of the panel WT/DS480/R*

menyatakan bahwa “*the Appellate Body upheld the Panel's finding that Article VI:1(b)(ii) of the GATT 1994 and Article 2.2 of the Anti-Dumping Agreement do not limit the sources of information that may be used in establishing the cost of production of the product to the sources inside the country of origin. The Appellate Body stated that although the investigating authorities have the right to resort to any information outside the country of origin, such information may need to be adapted to reflect the cost of production in the country of origin*”²²

2. Mengenai *article 2.2* dan *2.2.2(III) Anti Dumping Agreement* Uni Eropa menyatakan bahwa perhitungan margin keuntungan (*profit margin*) dalam *article 2.2.2(III)* terdiri dari beragam macam (“*any other reasonable method*”) metode untuk menghitung margin keuntungan. Perhitungan margin alternatif yang dilakukan oleh Uni Eropa didasari oleh alasan bahwa perhitungan margin keuntungan pada *Article 2(6)(b)* tidak dapat diaplikasikan (*non applicable*) untuk diterapkan pada perusahaan biodiesel Indonesia yang mana tidak memiliki sample penjualan produk dalam kategori umum dalam arus perdagangan seperti biasanya.²³ Penghitungan *profit margin* Uni Eropa didasari dengan pertimbangan alasan bahwa keadaan industri Indonesia yang cenderung masih muda dan *Capital intensive* yang masih mengejar volume produksi dan margin laba yang tinggi ditengah

²² WTO ANALYTICAL INDEX GATT 1994-ARTICLE VI (Jurisprudence) in EU-Argentina biodiesel case. hlmn.9

²³ Definitive Regulation, recitals 79-80

free and open market dan menyesuaikan dengan kondisi ekonomi perusahaan produksi minyak sawit (*palm oil*).

3. Uni Eropa membantah telah mengenakan kebijakan bea masuk anti dumping yang berbeda terhadap produsen Indonesia (PT. Wilmar dan Musim Mas) yang mana margin kerugiannya lebih rendah dari margin dumpingnya. Walaupun kemudian perhitungan keuntungan pada produsen Indonesia telah dihitung berbeda, namun nominal bea masuk anti dumping yang diterapkan pada Indonesia tidak berbeda pada penerapan bea masuk dengan produsen lainnya

Pertemuan pertama (*first substantive meeting*) dengan para pihak yang bersengketa pada 29 Maret 2017 dan dilanjutkan dengan pertemuan dengan pihak ketiga pada 30 Maret 2017.

Pemaparan argumen pihak ketiga (*third parties*) disampaikan melalui *written submission* maupun *oral arguments* oleh Argentina, Brazil, China, Jepang, Norway, Russia, Turkey, dan United states. Sementara pihak ketiga lainnya yaitu Canada, India, Singapura dan Ukraina tidak berpartisipasi melalui masukan argumen baik secara tertulis maupun lisan kepada panel.

Pertemuan kedua (*second substantive meeting*) dengan para pihak dilaksanakan pada 4-5 Juli 2017. Pada 1 September 2017 panelis melaporkan penjelasan laporan pada para pihak dan dilanjutkan dengan laporan sementara (*interim report*) kepada para pihak pada 3 Oktober 2017.

Indonesia melakukan klaim terhadap penerapan bea masuk anti dumping terhadap kasus ini. Indonesia keberatan terhadap beberapa aspek terkait tuduhan dumping khususnya pada dasar penghitungannya yang menggunakan *normal value* dan *export price* yang digunakan oleh Uni Eropa untuk mendeteksi adanya dumping. Indonesia mengalami kerugian yang disebabkan oleh *price effects* dan *finding of significant price undercutting*. Klaim ini disinyalir merupakan penyimpangan yang dilakukan oleh Uni Eropa dibawah *Anti Dumping Agreement* dan GATT 1994.

Dalam proses panel terdapat prinsip-prinsip umum (*General Principles*) mengenai *treaty interpretation*, *the applicable standard of review*, dan bukti.²⁴ *Treaty interpretation* dilakukan berdasarkan *article 3.2 Dispute Settlement Understanding* yang memberi penjelasan bahwa sistem penyelesaian sengketa bertujuan untuk mengklarifikasi ketentuan yang terdapat pada *agreement* yang ada di WTO dan *article 17.6(ii) Anti Dumping Agreement* memberi penjelasan bahwa panel dalam menafsirkan suatu ketentuan dalam *agreement* membutuhkan kesesuaian dengan hukum kebiasaan dalam lingkup hukum internasional. Secara umum prinsip hukum kebiasaan ini terdapat pada *article 31-32 Piagam Wina*. *Standard of review* berdasar pada *article 11 dispute settlement understanding* yang menyatakan bahwa panel harus membuat penilaian yang objektif (*objective assessment*) terhadap fakta pada suatu kasus dan bagaimana penerapannya serta kesesuaiannya dengan *agreement* yang menimbulkan kasus tersebut. Lebih

²⁴ *Report of the panel WT/DS480/R hlmn.13*

khususnya, untuk sengketa penerapan bea masuk anti dumping ini telah diatur dalam *article 17.6 Anti Dumping Agreement* yang menyatakan bahwa:

- a. Dalam penilaiannya panel harus menentukan apakah ketetapan yang telah dilakukan oleh pihak telah sesuai dengan fakta dan apakah penilaian mereka terhadap fakta tersebut netral dan objektif.
- b. Panel harus menginterpretasikan ketentuannya berdasarkan hukum kebiasaan (*customary rules*) hukum internasional. Ketika panel menemukan suatu ketentuan yang relevan pada suatu *Agreement* membolehkan dilakukan dari lebih dari satu penafsiran, maka panel harus mencari kebijakan otoritas yang dalam hal ini WTO untuk disesuaikan dengan salah satu penafsiran tersebut.
- c. Suatu investigasi dapat dikatakan “*reasoned and adequate explanation*” apabila memenuhi standar “*objective assesment*” yang terdapat dalam *article 11 Dispute Settlement Understanding* yang mana menjelaskan bahwa bahwa “*reasoned and adequate explanation*” dapat dicapai apabila suatu bukti lapangan sesuai dengan penemuan atas suatu penyelewengan dan bagaimana penemuan atas suatu penyelewengan tersebut sesuai dengan keseluruhan ketetapan.²⁵ Panel harus menemukan apakah relevansi antara fakta dan klaim yang dilaporkan logis dan konsisten.
- d. Panelis tidak dibenarkan untuk melakukan *de novo review* terhadap bukti maupun kewenangan dalam investigasi yang baru ditemukan

²⁵ *Appellate Body Reports, US – countervailing duty investigation on DRAMS, para 186; and US – Lamb, para 103*

setelah pembentukan panel. Panel harus membatasi pemeriksaannya hanya terhadap bukti-bukti yang ditemukan sebelum pemeriksaan yang dilakukan oleh panel dan harus memperhitungkan semua bukti yang diajukan oleh setiap pihak.²⁶ Pemeriksaan yang dilakukan oleh panelis harus mendalam dan kritis.²⁷

Burden of proof merupakan ketentuan umum apabila ada suatu sengketa yang diajukan dalam WTO yaitu pihak pelapor mampu untuk menyatakan dan membuktikan tuduhannya.²⁸ Maka dalam hal ini, Indonesia sebagai pihak pelapor harus dapat menjelaskan bukti yang dapat mendukung tuduhan Uni Eropa telah inkonsisten dengan *WTO Agreement*.

final report panel terbit pada 26 Oktober 2017 yang kemudian dilegalisasi dengan *Report of the panel DS480* yang terbit pada 25 Januari 2018 yang kemudian menghasilkan kesimpulan dan rekomendasi (*conclusion and recommendation*) sebagai berikut:

- a. Menolak klaim Indonesia terhadap Uni Eropa atas pelanggaran *Article 2.2.1.1 Anti Dumping Agreement* mengenai penghitungan biaya produksi produk (*cost of production*) yang tidak menggunakan data langsung dari perusahaan produsen biodiesel Indonesia. Dalam hal ini, Panelis tidak menemukan adanya pelanggaran yang dituduhkan oleh Indonesia atas *article 2.2 Anti Dumping Agreement* dan *article VI:1(b)(ii) GATT 1994*.

²⁶ *Appellate Body Report, US – countervailing duty investigation on DRAMS*

²⁷ *Appellate Body Report, US – softwood lumber VI (article 21.5 – Canada)*

²⁸ *Appellate Body Report, US - wool Shirts and blouses. Hlmn.4*

- b. Menerima klaim Indonesia terhadap Uni Eropa atas pelanggaran *Article 2.2 Anti Dumping Agreement* dan *article VI:1(b)(ii) GATT 1994* karena Uni Eropa menggunakan penghitungan harga normal untuk menentukan margin dumping tidak dengan data biaya asli yang terjadi di Indonesia.
- c. Menyatakan bahwa Uni Eropa melakukan pelanggaran terhadap pasal *2.2.2(iii) Anti Dumping Agreement* karena Uni Eropa gagal untuk menentukan batas keuntungan dalam penentuan “*reasonable method*”.
- d. Menerima klaim Indonesia terhadap Uni Eropa atas pelanggaran *Article 2.3 Anti Dumping Agreement* karena Uni Eropa gagal untuk menentukan metode harga ekspor pada P.T Musim Mas yang merupakan salah satu perusahaan yang memproduksi biodiesel Indonesia.
- e. Menerima klaim Indonesia terhadap Uni Eropa atas pelanggaran *Articles 3.1 dan 3.2 Anti Dumping Agreement* karena Uni Eropa gagal untuk menentukan kerugian yang diterima oleh Uni Eropa yang disebabkan oleh produk impor Biodiesel Indonesia melalui *the existence of significant price undercutting with regard to Indonesian imports*.
- f. Menerima klaim Indonesia terhadap Uni Eropa atas pelanggaran *Articles 9.3 Anti Dumping Agreement* dan *Article VI:2 GATT 1994* karena Uni Eropa mengenakan bea masuk anti dumping kepada produk biodiesel Indonesia melebihi margin dumping yang telah ditentukan dalam *Article 2 Anti Dumping Agreement* dan *Article VI:1 GATT 1994*

Dalam putusan panel ini, dengan ini panel memutuskan berdasarkan *Article 3.8 Dispute Settlement Understanding* panel menyatakan bahwa

adanya pelanggaran terhadap kewajiban dibawah WTO Agreements yang dilakukan oleh Uni Eropa. Atas pelanggaran Anti Dumping Agreement dan GATT 1994 yang telah dilakukan oleh Uni Eropa, maka Uni Eropa harus membatalkan atau menghapuskan kebijakan anti dumping yang telah dilakukan terhadap Indonesia. Selanjutnya berdasarkan *article 19.1 Dispute Settlement Understanding*, panel merekomendasikan Uni Eropa untuk segera melakukan penyesuaian kebijakannya sesuai dengan Anti Dumping Agreement dan GATT 1994.²⁹

Berikut adalah simpulan jangka waktu penyelesaian sengketa melalui *Dispute Settlement Body* WTO dalam sengketa biodiesel Indonesia dan Uni Eropa:

| Waktu | Tahapan |
|--|---|
| 23 Juli 2014 | Konsultasi ³⁰ |
| 30 Juni 2015 - 31 Agustus 2015 | Permintaan Pembentukan Panel - pembentukan panel ³¹ |
| 1. 4 May 2016 (proses panel ditunda atas permintaan Indonesia) 2. 29 Maret 2017 – 30 Maret 2017 (<i>first substantive meeting</i>), 4 Juli 2017 – 5 Juli 2017 (<i>second</i> | Proses sidang Panel - Panel <i>mengedarkan final report</i> kepada para pihak yang bersengketa untuk kemudian diberi komentar oleh para pihak yang bersengketa agar dapat diperbaiki oleh |

²⁹ *Report of the panel WT/DS480/R*

³⁰ *Request for consultations by Indonesia, WT/DS480/1*

³¹ *Request for the establishment of a panel by Indonesia, WT/DS480/2*

| | |
|---|---|
| <i>substantive meeting</i>), 3 Oktober 2017 (<i>Interim Report</i>), 26 Oktober 2017 (<i>Final Report</i>) | panel |
| 25 Januari 2018 | Panel mengedarkan <i>final report</i> kepada negara anggota WTO |
| 28 Februari 2018 | <i>Final Report</i> panel diadopsi oleh DSB WTO |
| - | Pihak Uni Eropa tidak mengajukan banding |

2. Penerapan *special and differential treatment* bagi negara berkembang dalam proses penyelesaian sengketa DSB-WTO oleh Indonesia

Pada awal mulanya terbentuk WTO, negara berkembang yang merupakan negara anggota WTO kurang percaya dengan sistem regulasi yang ada dalam WTO karena begitu maraknya putusan yang berbau politis yang diintervensi oleh negara maju yang dihasilkan melalui GATT terdahulu. Negara berkembang sejak 1995 dalam telah menjadi pihak dalam sengketa yang diajukan dalam WTO, baik sebagai negara penggugat, negara tergugat maupun pihak ketiga (*third party*) Bahkan pada 2011, 75% sengketa yang diajukan dalam WTO berasal dari negara berkembang sebagai negara penggugat. WTO menyadari bahwa sangatlah perlu untuk meningkatkan keturutsertaan dan integritas negara berkembang dalam

perdagangan multinasional demi mencapai tujuan sistem dalam WTO.³² Pembukaan dalam *WTO Agreement* menyebutkan mengenai kebutuhan atas perlakuan khusus bagi negara berkecembang yang difokuskan dilakukan untuk melindungi negara berkembang dalam tahap pembangunan ekonominya.

Prinsip *Special and Differential Treatment* sejalan dengan tujuan pembentukan WTO yaitu untuk mewujudkan tatanan ekonomi dunia yang lebih adil sebagaimana definisi special and differential treatment yang dikemukakan oleh Murray Gibbs: “*the products of the co-ordinated political efforts of developing countries to correct the perceived inequalities of the post-war international trade system by introducing preferential treatment in their favour across the spectrum of international economic relations.*”

Dalam proses penyelesaian sengketa dikenal ketentuan khusus bagi negara-negara berkembang yang disebut dengan *special and differential treatment* (S&D). S&D *treatment* dimaksudkan dalam rangka untuk mendukung perkembangan negara anggota yang merupakan negara berkembang untuk berpartisipasi dalam sistem perdagangan internasional dengan menyediakan fasilitas yang lebih leluasa dan sesuai dengan negara berkembang tersebut. Adanya pengaturan S&D ini diperlukan untuk mengawal dan menjaga akan adanya dominasi yang dilakukan oleh negara yang ekonominya lebih kuat dari mereka atau negara maju.

³² Martin, M. Pajouh, M. S., 2015, *Are the Special and Differential Treatment Provisions in the WTO Agreements Fit for Purpose?*, International Journal of Social Science & Human Behaviour Study, Teesside University. UK. Hlmn. 2-3

S&D *treatment* dapat meningkatkan “*field of play*” negara berkembang dalam bidang perdagangan internasional karena aturan ini mengedepankan prinsip keseimbangan atau *fair balance* antara *cost and benefit* negara maju dan negara berkembang yang dengan sistem yang transparan, proporsional, tidak diskriminatif dipercaya dapat membuka peluang lebih lebar bagi negara berkembang untuk turut serta (*full participation*) dalam legitimasi dan kelanjutan suatu kebijakan.

Adapun tujuan dengan adanya penerapan *special and differential treatment* yaitu untuk memenuhi kebutuhan negara berkembang terhadap kebijakan yang berbeda dengan negara maju untuk perkembangan ekonomi. Menurut Prebisch Singer dalam *The Original Justification* menyatakan bahwa dalam *The Foundation of UNCTAD* dan *The Adoption of Part IV GATT* menekankan bahwa negara berkembang dikategorikan berbeda dengan negara lainnya. Aturan maupun kebijakan yang terbaik diterapkan pada negara maju dalam GATT belum tentu baik dan sesuai bagi negara berkembang. Apabila negara berkembang menggunakan kebijakan yang sebenarnya dirancang bagi negara maju, negara berkembang harus berusaha ekstra untuk menyesuaikan struktur ekonominya yang tidak sepadan dengan kebijakan tersebut. Selain itu, negara berkembang juga butuh meningkatkan sektor keamanan mereka agar terbebas dari intimidasi atas kebijakan tersebut. Hal ini dikarenakan tingkat perekonomian antara negara maju dan negara berkembang yang jelas berbeda. Kebutuhan negara berkembang tidak bisa disamaratakan dengan negara maju, oleh karena itu negara berkembang butuh dukungan yang bisa tersalurkan dengan

prinsip “*special and differential*” ini. Negara berkembang membutuhkan keseragaman dengan negara maju dan membutuhkan pengawalan bukan hanya ke sistem WTO tetapi juga dalam pelaksanaan kewajibannya sebagai negara anggota WTO.

Negara maju ikut berperan dalam terselenggaranya *differential and special treatment* melalui beberapa point yaitu dalam penyediaan akses istimewa bagi negara berkembang terhadap pasar mereka dan penyediaan bantuan teknis negara berkembang untuk memenuhi kewajiban mereka sebagai anggota WTO dan juga membantu meningkatkan *benefits* negara berkembang dalam perdagangan internasional.

Dispute Settlement Understanding (DSU) mengatur *special and differential treatment* dalam penyelesaian sengketa diantaranya:

1. *Article 4.10* DSU menekankan bahwa dalam proses konsultasi, para anggota WTO harus memberikan perhatian khusus terhadap permasalahan-permasalahan yang sifatnya khusus yang mengikutsertakan negara berkembang.
2. *Article 3.12* DSU menjelaskan tentang ketentuan khusus bagi negara berkembang sebagai pihak *complaint* yang berhadapan dengan negara maju mendapat alternatif sesuai dengan putusan GATT 5 April 1966 yaitu pada proses konsultasi, jasa baik, konsiliasi, maupun mediasi negara berkembang sebagai pihak *complaint* apabila gagal dalam konsultasi, diberikan kesempatan sebanyak 5 kali untuk mempergunakan jasa baik

(*good offices*) dari direktur jenderal. Selain itu, apabila negara berkembang gagal dalam proses konsultasi yaitu tidak dapat menghasilkan putusan dalam jangka waktu 2 bulan maka direktur jenderal akan memasukkan hasil-hasil yang dicapai kepada DSB, DSB selanjutnya akan dengan segera menunjuk panel dengan atau tanpa persetujuan dari para pihak.

3. *Article 8.10* DSU menjelaskan bahwa apabila suatu sengketa terdiri dari negara maju dan negara pihak, maka negara berkembang mempunyai hak untuk mengajukan setidaknya satu orang panelist dari anggota negara berkembang.
4. *Article 12.10* DSU menjelaskan bahwa dalam proses panel, panelis yang memeriksa sengketa antara negara berkembang dan negara maju dapat memperoleh tambahan waktu lebih dari seharusnya (60 hari) untuk membuat suatu laporan (*first submit written and second submit written*) dengan persetujuan masing-masing pihak. Selain itu, pasal ini juga menjelaskan bahwa dalam proses panel, negara berkembang diberikan keleluasaan waktu yang cukup untuk menyiapkan dan menjelaskan argumentasi dan bahan pertimbangan dalam *Written Submissionnya*
5. *Article 12.11* DSU menjelaskan bahwa dalam *Panel Report* harus menyatakan secara jelas bahwa laporan panel tersebut diambil berdasarkan tindakan-tindakan yang dianggap relevan berkaitan dengan ketentuan WTO mengenai perlakuan khusus bagi negara berkembang atau *special and differential treatment* dan tindakan-tindakan yang

menguntungkan yang muncul dalam kaitannya dengan penerapan prosedur penyelesaian sengketa WTO.

6. *Article 21.2* menjelaskan bahwa dalam proses pengawasan atas implementasi *recommendations and rulings* putusan DSB WTO, perhatian khusus (*special attention*) harus diberikan terhadap kondisi negara berkembang atas pengaruh adanya implementasi tersebut
7. *Article 21.7* dan *Article 21.8* DSU menjelaskan bahwa dalam pengawasan penerapan rekomendasi putusan DSB, perhatian khusus harus diberikan kepada masalah-masalah yang mempengaruhi kepentingan negara-negara berkembang. Selanjutnya, apabila suatu kasus diajukan oleh negara berkembang, DSB dapat mempertimbangkan tindakan lanjutan apa yang akan dilakukan dengan memperhatikan dampak luasnya terhadap perekonomian negara berkembang
8. *Article 27.2* menjelaskan bahwa sekretariat WTO harus dapat menyediakan ahli hukum yang mampu untuk mendampingi pihak negara berkembang dalam proses penyelesaian sengketa apabila dikehendaki oleh negara berkembang tersebut. Ahli hukum tersebut berasal dari *Advisory Centre WTO*. *Advisory Centre WTO* telah dibentuk sejak 1999 dengan tujuan untuk membantu negara berkembang mendapat pendampingan hukum dalam hukum WTO dilakukan dalam bentuk *advisory opinion* terhadap pertanyaan hukum, analisis situasi perdagangan, maupun pendampingan hukum selama proses persidangan.

Sesuai dengan *Article 8.10 DSU*, dalam sengketa BMAD biodiesel antara Indonesia dan Uni Eropa, komposisi panel seperti yang telah dijelaskan dalam pembahasan sebelumnya yang diketuai oleh Ms. Deborah Milstein yang berasal dari Israel yang menjabat sebagai *advocate international trade affairs* dari *Ministry of Industry, Trade and Labour/Legal Advisor's Office Israel* dengan anggota Mr. Gilles Le Blanc yang berasal dari Canada yang menjabat sebagai *Committee on Subsidies and Countervailing Measures* dalam WTO dan Mr Mathias Francke yang berasal dari Chili yang menjabat sebagai *Director for Bilateral Economic Affairs Ministry of Foreign Affairs Chili*. Chili merupakan negara berkembang dalam WTO yang kemudian menjadi panelis dalam sengketa BMAD biodiesel antara Indonesia dan Uni Eropa.

Dalam sengketa Indonesia dan Uni Eropa DS480, Indonesia tidak mengajukan waktu tambahan (*additional time*) dalam proses konsultasi, waktu tambahan (*additional time*) untuk menyiapkan dan mempresentasikan *first written submission*, waktu tambahan (*additional time*) dalam penyusunan *timetable*, maupun waktu tambahan (*additional time*) untuk menyusun jawaban terhadap pertanyaan panel dalam *panel's interim report* sebagaimana menurut *Article 12.10 DSU*. Adanya penerapan kebijakan *special and differential treatment* dalam *Article 12.10 DSU* dapat diidentifikasi berdasarkan adanya atau tidaknya permintaan dari para pihak untuk meminta tambahan waktu (*additional time*) kepada DSB yang tercantum dalam *Panel Report*.³³

³³ *WTO Analytical Index DSU Article 12/Appendix 3 (Jurisprudence). Point 46-48*

Indonesia mengajukan kasus ini ke WTO melalui pemerintah yaitu Direktorat Jenderal Perdagangan Luar Negeri Kementerian Perdagangan RI³⁴ tanpa menggunakan pendamping hukum dalam *Advisory Centre on WTO Law* (ACWL). Indonesia sebagai penggugat pernah menggunakan bantuan pendamping hukum dalam *Advisory Centre on WTO Law* diantaranya dalam kasus dengan Korea mengenai bea masuk anti dumping (BMAD) *certain paper*, dalam kasus dengan Uni Eropa mengenai BMAD *Certain Fatty Alcohol*, dalam kasus dengan Afrika Selatan mengenai BMAD *Uncoated Woodfree Paper*, dan dalam kasus dengan Pakistan mengenai BMAD mengenai *Certain paper*.³⁵ Namun pada penyelesaian sengketa BMAD biodiesel dengan Uni Eropa kali ini Indonesia memilih untuk tidak menggunakan pendamping hukum dari ACWL.

Penyelesaian sengketa yang memakan waktu lebih dari seharusnya (1 tahun) antara Indonesia dan Uni Eropa disebabkan oleh adanya hambatan dalam penyelesaian sengketa yang bukan disebabkan karena adanya permintaan tambahan waktu yang dilakukan oleh Indonesia menurut *Special and differential treatment*. Adapun hambatan yang dimaksud diantaranya:

1. Penundaan pembentukan panel dikarenakan harus menunggu putusan banding kasus Uni Eropa dan Argentina mengenai kasus yang sama yaitu sengketa BMAD biodiesel selesai diputuskan.
2. Adanya permintaan Indonesia untuk membatasi *Business Confidential Information* atau rahasia perusahaan terhadap pihak ketiga dalam

³⁴ Laporan tahunan 2016 Direktorat Jenderal Perdagangan Luar Negeri, Sekretariat Direktorat Jenderal Perdagangan Luar Negeri RI. Hlmn.30

³⁵ <http://www.acwl.ch/wto-disputes/> diakses pada 10/02/2019 pukul 20:50

penyelesaian sengketa. Pada 6 januari 2017, Indonesia meminta pada panelis untuk membatasi akses pihak ketiga (*third party*) terhadap data spesifik perusahaan biodiesel Indonesia yang merupakan permintaan langsung kepada perusahaan produsen biodiesel Indonesia sendiri berdasarkan *paragraph 6 Additional Working procedures* mengenai kerahasiaan informasi perusahaan. Uni Eropa keberatan atas permintaan ini karena Uni Eropa menilai bahwa permintaan Indonesia bertentangan dengan *Dispute Settlement Understanding* dan tidak ada hubungannya sama sekali dengan *paragraph 6 Additional Working Procedures* mengenai kerahasiaan informasi perusahaan yang kemudian pada januari 2017, panelis menginformasikan kepada para pihak yang bersengketa dan pihak ketiga menolak atas permintaan Indonesia tersebut.³⁶

Special and Differential treatment dalam proses penyelesaian sengketanya memiliki kendala terhadap penerapannya yang tidak dapat dipastikan secara jelas penerapan *Special and Differential treatment* seperti apa yang akan kemudian diterapkan. Para pihak negara berkembang dalam hal ini yaitu Indonesia tidak dapat mengontrol apakah panel telah memberikan mereka *special attention* terhadap permasalahan dalam penyelesaian sengketa dalam negara berkembang dan apakah panel telah berupaya untuk melindungi kepentingan negara berkembang selama proses dalam penyelesaian sengketa. Hal ini dapat

³⁶ Annex D-1 Report of the panel WT/DS480/R

disimpulkan berdasarkan pernyataan dari Asif H. Qureshi yang membagi masalah dalam DSU diantaranya³⁷:

1. *Access to Justice: Access to the WTO dispute settlement process.*
2. *Procedural Justice: Fairness in terms of the procedures afforded to prosecute and defend cases in the panel and appellate processes of the WTO.*
3. *Quality of Justice: Fair and impartial Panel and Appellate Decisions.*
4. *Implementing Justice: Realizing the justice dispensed through the panel and Appellate processes.*

Penyelesaian sengketa melalui WTO dapat dikatakan mahal bagi negara berkembang. Biaya yang tinggi dalam sistem penyelesaian sengketa WTO ini disinyalir tidak “ramah” bagi negara berkembang. Indonesia dalam proses penyelesaian sengketanya di WTO sempat beberapa kali menemui beberapa hambatan diantaranya dalam meninjau implementasi *reccomendation and rulings* DSB yang diadopsi oleh negara pelanggar dalam kasus dengan US mengenai *Offset Act*, penundaan implementasi *reccomendation and rulings* DSB yang dilakukan oleh negara pelanggar dalam kasus dengan Korea mengenai *Certain Paper* dan dalam kasus dengan US mengenai *Clove Cigarettes*. Hal ini

³⁷ Qureshi, Asif H., 2003, *Participation of Developing Countries in the WTO Dispute Settlement System*, Journal of African Law. UK. Hlmn. 194

menjadikan posisi Indonesia sebagai penggugat lemah dalam proses penyelesaian sengketa melalui WTO.

B. Kepatuhan para pihak dalam melaksanakan putusan *Dispute Settlement Body* WTO.

1. Kekuatan mengikat putusan melalui *Dispute Settlement Body* WTO

Sebagai *Judicial dispute settlement system*, kekuatan hukum mengikat (*Legally binding*) dalam putusan *Dispute Settlement Body* (DSB) WTO dimaksudkan yaitu adanya kekuatan hukum yang memaksa untuk dipatuhi yang dilaksanakan dengan adopsi terhadap rekomendasi yang harus dilakukan dalam putusan itu sendiri. Jika adopsi tidak dilaksanakan, negara pelanggar tersebut dapat dikenai sanksi menurut hukum internasional yang berlaku dalam WTO. Namun, dalam WTO adanya kekuatan hukum mengikat ini masih memiliki kelemahan karena tidak memiliki *executorial title*.³⁸ WTO tidak memiliki pengaturan yang dapat memaksa negara pelanggar untuk mengadopsi putusan secara tepat waktu.

Munculnya suatu putusan *Dispute Settlement Body* WTO sejalan dengan tujuan pemulihan hak (*remedy*) yaitu untuk memberikan keadilan kepada pihak yang dirugikan atau dilanggar haknya. *World Trade Organization*

³⁸ Yohanes, Triyana, Sulistiyono, Adi, Hawin, M. 2017. *Legally Binding of the World Trade Organization Dispute Settlement Body's Decision*. Hasanuddin Law Review Volume 3 Issue 2 August 2017. Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Hlmn. 167

mengemukakan ada tiga bentuk pemulihan hak yang dapat dikenakan bagi negara pelanggar aturan diantaranya dengan penggugat menarik atau mengubah tindakan yang tidak sesuai dengan WTO, kompensasi dan retaliasi.

DSB diharuskan untuk mengadopsi *panel report* kecuali apabila ada pihak yang menolak. Dengan adanya adopsi DSB terhadap *panel report* tersebut, maka lahirlah rekomendasi dan keputusan (*Recommendation and ruling*) oleh DSB yang kemudian dikirim kepada pihak yang kalah untuk selanjutnya ditindaklanjuti. DSB dalam WTO merupakan suatu badan yang mempunyai tanggung jawab untuk mengawasi implementasi dari *panel reports* dan *Appellate Body report*.³⁹ Komposisi DSB dan agenda DSB diatur oleh anggota WTO.

Kewajiban pertama yang harus dipatuhi oleh pihak negara yang kalah dalam suatu sengketa yaitu melakukan konfirmasi atas kesediaannya untuk melakukan implementasi *recommendation dan rulings* DSB kepada DSB dalam jangka waktu paling lambat 30 hari setelah *adoption of the reports(s)* yang dilakukan DSB terhadap *panel reports*. Konfirmasi tersebut disampaikan melalui *meetings* antara pihak dengan DSB.

Dalam sebuah *meetings* antara pihak yang kalah dalam bersengketa, pihak yang kalah tersebut menyampaikan kapan secepatnya mereka dapat bersedia untuk melaksanakan *recommendations and rulings* tersebut. Jika hal tersebut tidak memungkinkan, pihak yang kalah mempunyai tambahan waktu untuk melaksanakan putusan yang disepakati kedua pihak dalam *reasonable period of*

³⁹ *Article 2 Dispute Settlement Understanding* WTO

time. *Reasonable period of time* telah disepakati oleh kedua belah pihak dan DSB sejak dalam *adopted reports of the panel*. *Reasonable period of time* tidak bisa serta merta diartikan sebagai tambahan waktu untuk penundaan pelaksanaan kewajiban dibawah *WTO Agreement*. *Reasonable period of time* adalah merupakan sebuah fasilitas yang diberikan WTO kepada anggotanya untuk pemenuhan suatu kebijakan. *Reasonable period of time* tidak berlaku untuk semua sengketa yang diselesaikan dalam WTO.

WTO mempunyai tugas untuk melakukan pengawasan atas implementasi atas putusan DSB yang dilakukan oleh negara bersengketa. Pelaksanaan implementasi tersebut dapat dilakukan kapan saja dengan jangka waktu maksimal 6 bulan sejak diajukannya *reasonable period of time*. Pihak yang melaksanakan implementasi juga harus menulis status report dan perkembangan implementasi yang diberikan saat DSB meeting sebagai laporan tertulis. *Article 22.8 Dispute Settlement Understanding* menjelaskan, DSB mempunyai kewajiban untuk terus melakukan pengawasannya sampai pihak yang kalah tersebut telah menyesuaikan kebijakannya sesuai dengan putusan DSB WTO termasuk sampai pembayaran kompensasi. Dalam menjangkakan fungsi pengawasan, DSB mewajibkan negara pelanggar untuk menyatakan niatnya melaksanakan *recommendation and rulings* WTO.

Putusan atas sengketa menjadi mengikat untuk dilaksanakan bagi para pihak sejak DSB menyetujui *report of the panel*. Hal ini merupakan refleksi dari kesimpulan panel yang bersifat legal atas suatu sengketa yaitu adanya kebijakan yang inkonsisten dari peraturan WTO, yang mana peraturan WTO itu sendiri telah

mengikat dan wajib dipatuhi oleh seluruh negara anggota tanpa terkecuali. Oleh karena sifat mengikat atas putusan DSB ini, maka apabila tidak dijalankan oleh pihak yang kalah, maka pihak yang kalah tersebut mendapat sanksi berupa pembayaran kompensasi dan atau tindakan retaliasi atau pembalasan.

Dispute Settlement Body (DSB) dalam menjalankan fungsinya yaitu pada tahap pembentukan panel, mengadopsi laporan dan mengesahkan retaliasi, harus menyetujui laporan atau keputusan yang diberikan kepadanya. Terkecuali jika ada kesepakatan oleh seluruh negara anggota WTO untuk tidak menyetujui laporan atau keputusan tersebut. Keputusan yang dibuat oleh DSB memiliki tujuan sebagai upaya untuk memberikan keadilan kepada pihak yang dirugikan. Bentuk-bentuk keputusan DSB tersebut adalah sebagai berikut:

1. *Findings*. Yaitu sebagai peraturan yang dikeluarkan oleh DSB dalam laporan panel mengenai suatu sengketa yang telah diadopsi yang menentukan apakah sebuah tindakan yang menjadi sengketa antara negara anggota merupakan pelanggaran aturan GATT/WTO atau tidak dan memutuskan untuk kembali menerapkan aturan yang sesuai apabila kemudian ditemukan adanya pelanggaran aturan GATT/WTO.
2. Memberikan *recommendation* dengan tujuan untuk memulihkan tindakan yang menyimpang untuk segera menyesuaikan dengan aturan yang berlaku melalui cara yang dapat dipilih oleh pihak yang melanggar.
3. Memberikan izin pelaksanaan retaliasi terhadap pihak yang telah ditentukan bersalah dengan cara penangguhan atau penghentian.

Implementasi rekomendasi DSB terdapat pada *article 19 Dispute Settlement Understanding* yang menjelaskan bahwa ketika panel maupun *Appellate Body* menemukan adanya suatu kebijakan yang menyalahi aturan dalam *covered agreements* yang dalam hal ini yaitu ketentuan dalam WTO, maka negara anggota tersebut haruslah mematuhi rekomendasi dari putusan tersebut. Namun, dalam proses sidang pertama atau sidang panel WTO, para pihak masih dapat mengajukan sengketanya untuk naik banding melalui *Appellate Body*. Putusan *Appellate Body* bersifat final dan mengikat para pihak yang bersengketa. Proses banding dilakukan dengan maksimal 60 hari sejak para pihak mengajukan pemberitahuan banding. Dalam banding, *Appellate Body* hanya akan memeriksa tinjauan hukum yang diterapkan panel dan penafsirannya tanpa mendengarkan tambahan argumen oleh para pihak. *Appellate Body* berwenang untuk menegakkan atau mengubah penemuan hukum, putusan atau kesimpulan panel.

Negara pelanggar harus menyelaraskan kebijakannya dengan putusan ketika Panel maupun *Appellate Body* memberikan rekomendasi kepada mereka untuk menyesuaikan tindakannya dengan ketentuan hukum WTO. Jika responden gagal untuk melaksanakan rekomendasi dengan ketentuan jangka waktu tertentu enam sampai lima belas bulan dan perjanjian untuk memberikan kompensasi tidak dapat tercapai, menurut *Article 22.2 DSU* penggugat dapat meminta kewenangan dari DSB untuk menghentikan konsensi atau kewajiban lainnya atau tindakan retaliasi. DSB memberikan kewenangannya berdasarkan konsensus negatif, jadi berlaku otomatis.

Tindakan retaliasi dapat dilakukan dengan cara:

- a) Menaikkan bea masuk secara drastis bagi produk responden yang bersifat strategis sehingga dapat mendorong produsen produk ini kemudian akan menekan pemerintahnya untuk mencabut atau mengubah tindakan yang tidak konsisten dengan ketentuan WTO secepat mungkin juga
- b) Menghentikan kewajiban penggugat akan perlindungan hak kekayaan intelektual dari perusahaan negara anggota WTO yang belum mengubah atau menarik tindakan yang tidak sesuai dengan ketentuan WTO tepat waktu.
- c) Ketika panel atau appellate body memberikan rekomendasi kepada suatu negara anggota WTO untuk menyesuaikan tindakannya dengan ketentuan hukum WTO, anggota tersebut harus melakukannya dengan segera sesuai dengan *article* 21.1 DSU. Jika rekomendasi tersebut tidak dapat dilakukan, anggota tersebut harus dalam jangka waktu tertentu (*reasonable period of time*) dalam prakteknya bervariasi antara enam dan lima belas bulan. Jika responden gagal untuk melaksanakan rekomendasi dan ketentuan mengenai jangka waktu tertentu dan perjanjian untuk memberikan kompensasi tidak dapat tercapai, penggugat dapat meminta kewenangan dari DSB untuk menghentikan konsensi atau kewajiban lainnya, dengan kata lain kewenangan untuk melakukan tindakan retaliasi seperti yang disebutkan dalam *article* 8.3 DSB

memberikan kewenangannya berdasarkan konsensus negatif, jadi berlaku otomatis.

Tindakan retaliasi biasanya dilakukan dalam bentuk menaikkan bea masuk secara drastis bagi produk responden yang bersifat strategis. Produsen produk ini kemudian akan menekan pemerintahnya untuk mencabut atau mengubah tindakan yang tidak konsisten dengan ketentuan WTO secepat mungkin. Tindakan retaliasi dapat juga dilakukan dalam bentuk penghentian kewajiban penggugat akan perlindungan hak kekayaan intelektual dari perusahaan negara anggota WTO yang belum mengubah atau menarik tindakan yang tidak sesuai dengan ketentuan WTO tepat waktu. Tingkatan suatu tindakan balasan tidak boleh melebihi tingkat manfaat yang gagal didapatkan atau yang dikurangi oleh tindakan yang tidak sesuai dengan ketentuan WTO. Sengketa mengenai tingkat retaliasi dapat dibawa ke panel arbitrase, yang biasanya terdiri dari anggota dari panel yang menangani kasus tersebut.

Sebelum digunakannya suatu tindakan retaliasi, arbiter bertugas untuk memeriksa apakah pengenaan retaliasi tersebut setara dengan kerugian yang ditimbulkan karena tidak dilaksanakannya suatu putusan DSB WTO oleh negara tergugat. Retaliasi dapat dibatalkan apabila konsensus negara anggota WTO tidak menerimanya.

2. Kepatuhan Uni Eropa sebagai pihak yang kalah dalam melaksanakan putusan DSB WTO

Uni Eropa sebagai pihak yang kalah dalam sengketa bea masuk anti dumping biodiesel dengan Indonesia memiliki kewajiban untuk melakukan rekomendasi *panel report* DS480. Dalam kasus Uni Eropa dan Indonesia, DSB melahirkan adopsi *panel report* DS480 pada 28 Februari 2018. Pada pertemuan DSB yang dilaksanakan setelah adopsi *panel report* sesuai dengan *Article* 21.3 DSU pada 27 Maret 2018, Uni Eropa menyatakan kepada DSB kesediaannya untuk mengimplementasi *recommendation and rulings* yang tertuang dalam *panel report* dalam rangka memenuhi kewajibannya sebagai anggota WTO yang patuh dalam peraturan. Uni Eropa akan melaksanakan rekomendasi tersebut sesuai dengan *reasonable period of time* pelaksanaan panel report yang telah disetujui oleh Indonesia yang telah dirumuskan sebelumnya pada 1 Maret 2018.⁴⁰ Adapun jangka waktu implementasi oleh Uni Eropa yang telah diatur dalam *reasonable period of time* yaitu dilakukan dalam kurun waktu 80 hari atau selambat-lambatnya sampai 28 Oktober 2018.

Uni Eropa dalam melakukan implementasi putusan DSB WTO mengeluarkan laporan yaitu *Status Report Regarding Implementation of The DSB Recommendation and Rulings by the European Union*⁴¹ secara bertahap sebanyak 4 kali. Laporan pertama kali yaitu pada 17 Agustus 2018 yang menyatakan bahwa

⁴⁰ Status Report Regarding Implementation Of The Dsb Recommendations And Rulings By The European Union. European Union - Anti-Dumping Measures On Biodiesel From Indonesia WT/DS480. *World trade organization*

⁴¹ European Union – Anti-Dumping Measures On Biodiesel From Indonesia Status Report Regarding Implementation Of The Dsb Recommendations And Rulings By The European Union DS480. *World trade organization*.

Uni Eropa akan segera mengimplementasikan putusan DSB. Dalam rangka untuk melaksanakan implementasi *recommendations and rulings* DSB tersebut, Uni Eropa kembali membuka investigasi mengenai harga normal dan *margin dumping* dalam mengenakan kebijakan anti dumping barang impor biodiesel dari Indonesia. Adanya investigasi dilakukan untuk menghitung ulang kesalahan Uni Eropa dalam penentuan *cost adjustment, profit cap* yang mengakibatkan kesalahan perhitungan pada margin dumping untuk bea masuk anti dumping terhadap Indonesia sehingga Uni Eropa dapat menyesuaikan kebijakan dumping yang sesuai dengan kebijakan yang termaksud dalam *recommendations and rulings* DSB.⁴² Dalam proses investigasinya, Uni Eropa mengundang perusahaan biodiesel Indonesia dan perusahaan Uni Eropa untuk dimintai informasi dan beberapa bukti pendukung. Pihak terkait juga akan memberi masukan informasi dan opini melalui sesi *Hearing Officer*.

Laporan implementasi kedua Uni Eropa selanjutnya diterbitkan pada 14 September 2018 menyatakan masih melanjutkan investigasi untuk Industri biodiesel Indonesia. Kemudian, pada 19 Oktober 2018 melalui laporan implementasi ketiga Uni Eropa menyatakan telah menyelesaikan proses investigasinya dan telah melakukan penyesuaian terhadap *recommendation and rulings* DSB WTO sejak 18 Oktober 2018 sebelum *reasonable period of time* yang disepakati berakhir yaitu dengan resmi meniadakan bea masuk anti dumping melalui *Council Implementing Regulation* EU No 1194/2013 pada industri biodiesel Indonesia. Pernyataan Implementasi ini kemudian akan dipublikasikan

⁴² Commission Implementing Regulation (EU) 2018/1194. Official Journal of the European Union. Hlmn. 43

dalam *Official Journal of the European Union (OJ L 262, 19.10.2018, p. 40)* sehari setelahnya dan memiliki kekuatan hukum memaksa untuk segera dilakukan. Laporan terakhir dikeluarkan pada 9 November 2018 menyatakan kepada DSB bahwa Uni Eropa telah melakukan adopsi terhadap pengaturan dan *Official Journal of the European Union (OJ L 262, 19.10.2018, p.40)* telah diterbitkan. Melalui laporan ini, Uni Eropa menyatakan telah melakukan *full implementation* terhadap *recommendation and rulings* DSB dalam sengeкета biodiesel dengan Indonesia.

Hal ini kemudian dibuktikan dengan fakta dilapakan dengan melihat rekor produksi minyak kelapa sawit (*crude palm oil/CPO*) terbanyak yang terjadi di tahun 2018 sebanyak 43 juta ton. Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (GAPKI) melaporkan ekspor minyak kelapa sawit yaitu CPO dan produk turunannya yaitu biodiesel mengalami peningkatan sebesar 8% dari 32,18 juta ton pada 2017 menjadi 34,71 juta ton pada 2018.⁴³ Peningkatan ekspor biodiesel yang sebesar 164.000 ton pada 2017 meningkat pesat pada 2018 sebesar 1,56 juta ton. Peningkatan ini, disebabkan oleh ekspor biodiesel pasca kemenangan Indonesia memenangkan kasus tuduhan anti dumping biodiesel oleh Uni Eropa di WTO yang mana diketahui, Uni Eropa merupakan pasar terbesar ke 2 untuk ekspor biodiesel Indonesia.⁴⁴ Secara keseluruhan, ekspor minyak sawit Indonesia tumbuh menjadi 8% pada 2018.

⁴³ <https://www.cnbcindonesia.com/market/20190206143122-17-54061/gapki-ekspor-minyak-sawit-ri-2018-3471-juta-ton-tumbuh-8> diakses pada 07/02/2019 pukul 00:37

⁴⁴ Joko Supriyono Ketua Umum Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (GAPKI) dalam <https://ekonomi.kompas.com/read/2019/02/06/172639726/2018-indonesia-ekspor-3471-juta-ton-minyak-kelapa-sawit> diakses pada 07/02/2019 pukul 00:08

