

Article

Peran WTO dalam Menjembatani Benturan Kepentingan Antara Uni Eropa dan Indonesia dalam Perdagangan Biodiesel

Anggi Mariatulkubtia¹

¹ Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Indonesia, Indonesia

SUBMISSION TRACK

Received : 04 March 2020
Final Revision : 25 April 2020
Available Online : 30 May 2020

KEYWORD

WTO, European Union, Indonesia, anti dumping, liberal institutions, international regime, biodiesel.

KATA KUNCI

WTO, Uni Eropa, Indonesia, anti dumping, institusi liberal, rezim internasional, biodiesel

CORRESPONDENCE

E-mail : anggi.mariatulkubtia@ui.ac.id

ABSTRACT

Indonesia's success at the World Trade Organization (WTO) in demanding the European Union (EU) to drop its biodiesel anti-dumping policy in 2018, as well as EU's compliance with the decision, is a unique case when faced with the perception that international institutions tend to be inclined towards developed countries and disadvantaging developing countries. Utilizing qualitative research method and Robert O. Keohane's liberal institutional functionalism theory, this paper describes how the WTO acted as a facilitator in resolving biodiesel disputes between the two parties. This paper argues that the WTO does not only provide a dispute settlement mechanism and help balance information biases, but also raises the cost of reputation and credibility that EU must pay if it chooses to defect the ruling. This paper shows that international institutions can provide a platform for developing countries when facing developed countries, as long as the said actor acts rationally and makes careful calculations about its bargaining position and possible steps to be taken by its opponent.

ABSTRAK

Kemenangan Indonesia di World Trade Organization (WTO) terhadap tuntutan penghapusan bea masuk anti dumping biodiesel Uni Eropa pada tahun 2018, serta kepatuhan Uni Eropa pada keputusan WTO tersebut, dapat dikatakan sebagai sebuah anomali ketika dihadapkan pada persepsi bahwa institusi internasional cenderung condong kepada negara maju dan merugikan negara berkembang. Tulisan ini menjabarkan bagaimana WTO berperan sebagai fasilitator dalam upaya penyelesaian sengketa biodiesel di antara kedua pihak, dengan menggunakan metode kualitatif dan teori fungsionalisme institusi liberal Robert O. Keohane. WTO tidak hanya memberikan platform dan menyeimbangkan bias informasi lewat mekanisme penyelesaian sengketanya, namun juga menaikkan biaya reputasi dan kredibilitas yang harus dibayarkan Uni Eropa jika ia mengabaikan putusan institusi perdagangan internasional tersebut. Penelitian ini menunjukkan bahwa institusi internasional dapat memberikan wadah bagi negara berkembang ketika dihadapkan dengan negara maju, selama aktor bertindak rasional dan membuat perhitungan yang matang mengenai posisi tawarnya serta langkah-langkah yang akan ditempuh oleh lawannya..

Pendahuluan

Pada tahun 2018, WTO memenangkan gugatan Indonesia terhadap kebijakan *anti-dumping* Uni Eropa terhadap produk biodiesel Indonesia. Kemenangan ini merupakan seri kedua dari pertarungan legal antara Uni Eropa terhadap negara produsen biodiesel, setelah sebelumnya WTO memenangkan Argentina pada kasus serupa. Mengikuti putusan WTO ini, pada November 2018, Uni Eropa mengumumkan bahwa badan supranasional Eropa tersebut telah merevisi kebijakan *anti-dumping*-nya untuk menyesuaikan dengan putusan WTO.¹ Secara efektif, penyesuaian kebijakan ini kembali membuka keran impor untuk produk biodiesel dari Indonesia ke pasar Eropa.

Uni Eropa menerapkan peraturan *anti-dumping*-nya terhadap Indonesia pada tahun 2013, dengan dalih bahwa Indonesia telah menjual produk biodieselnnya dengan harga yang lebih rendah dari harga domestik ke pasar Eropa. Menurut Uni Eropa, harga yang jauh lebih murah ini telah melukai produsen biodiesel di dalam kawasan tersebut. Atas dasar tersebut, Uni Eropa mengenakan bea masuk yang sangat tinggi pada produk biodiesel Indonesia. Akibatnya, Indonesia kehilangan hingga lebih dari US\$600 juta potensi ekspor biodiesel per tahun akibat kesulitan mengakses pasar Uni Eropa, yang merupakan pasar kelapa sawit dan turunannya terbesar di dunia.²

Tuduhan Uni Eropa terhadap adanya mekanisme *dumping* yang dilakukan oleh

industri kelapa sawit Indonesia berasal dari sejumlah kebijakan Pemerintah Indonesia untuk mendorong penggunaan sumber energi terbarukan di dalam negeri, serta mendorong nilai tambah dari produk-produk kelapa sawit. Pada awal 2006, Pemerintah Indonesia menetapkan kebijakan energi nasional yang memandatkan bauran biofuel hingga 5% pada tahun 2025. Selain itu, subsidi harga juga membantu mendorong pertumbuhan produksi biodiesel di Indonesia. Berkat kebijakan tersebut, total produksi Indonesia meningkat pesat dari 65 juta liter pada tahun 2006 menjadi 2.2 miliar liter pada tahun 2012.³ Terlepas dari kebijakan-kebijakan yang akomodatif terhadap industri biodiesel tersebut, bahan bakar fosil masih menjadi sumber energi utama di Indonesia. Selain itu, tidak ditetapkannya regulasi harga pokok yang kompetitif bagi produsen membuat pengusaha biofuel lebih memilih mengirim hasil produksinya ke pasar ekspor. Implikasinya, serapan domestik biodiesel Indonesia masih berkisar di 30% dari total produksi 670 juta liter pada tahun 2012 dengan keseluruhan sisa produksi harus diekspor ke pasar global.⁴

Sementara itu, Uni Eropa adalah produsen sekaligus konsumen terbesar biodiesel di dunia. Uni Eropa memproduksi sepertiga dari suplai biodiesel global dan mengkonsumsi lebih dari 40% total produksi dunia.⁵ Biodiesel menyumbang 75% dari total kebutuhan energi terbarukan sektor transportasi Uni Eropa. Penggunaan bahan bakar terbarukan untuk sektor transportasi Eropa sendiri dimulai pada dekade 1990-an, di antaranya didorong oleh naiknya harga minyak mentah dunia dan

¹ “Dispute Settlement - DS480: European Union: Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Indonesia,” WTO, n.d., https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds480_e.htm.

² “Perkembangan Biodiesel Indonesia dan Keberatan Indonesia atas Bea Masuk Anti Dumping Uni Eropa,” Indonesian Palm Oil Association (GAPKI IPOA), 2017, <https://gapki.id/news/2519/perkembangan-biodiesel-indonesia-dan-keberatan-indonesia-atas-bea-masuk-anti-dumping-uni-eropa>.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ UNCTAD, *The State of Biofuels Market: Regulatory, Trade and Development Perspectives*, (United Nations, 2014), https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditcted2013d8_en.pdf.

insentif pajak terhadap industri terkait di Jerman dan Perancis. Saat ini, total produksi dari kedua negara tersebut menyumbang lebih dari separuh total produksi biodiesel Uni Eropa.⁶

Singkatnya, sementara Indonesia membutuhkan pasar ekspor untuk menyalurkan produk biodieselnnya, Uni Eropa membutuhkan suplai sumber energi terbarukan untuk memenuhi kebutuhannya yang terus meningkat. Namun demikian, *common interest* kedua negara ini terganjal oleh kepentingan Uni Eropa untuk mempertahankan produksi dalam negerinya, yang terancam oleh murahnya harga biodiesel yang diimpor dari Indonesia. Akibatnya, Uni Eropa memutuskan untuk menerapkan kebijakan *anti-dumping* kepada produk biodiesel Indonesia.

Dalam ranah perdagangan internasional, perkembangan pasar biodiesel di dunia sebetulnya relatif baru dan tumbuh cukup pesat selama dua dekade terakhir. Tingginya harga minyak dan gas, serta kekhawatiran akan sumbangan emisi karbon dari bahan bakar fosil terhadap perubahan iklim, telah mendorong kenaikan tren permintaan dan produksi energi terbarukan di dunia semenjak awal tahun 2000. Tercatat, konsumsi biodiesel dunia meningkat dari 1,3 juta liter pada tahun 2001 menjadi sekitar 35,2 juta liter pada tahun 2016.⁷ Sekitar 14,4 juta liter atau 41% dari total konsumsi dunia di tahun 2016 tersebut diserap oleh pasar Uni Eropa.⁸ Walaupun produksi dan penyerapan biodiesel dunia masih didominasi oleh Uni Eropa, namun

melimpahnya bahan baku berupa minyak kelapa sawit di Indonesia dan minyak kedelai di Argentina, serta kebijakan domestik di masing-masing negara, telah menjadikan kedua negara tersebut sebagai sumber alternatif suplai biodiesel dunia.⁹

Sejumlah literatur menunjukkan bahwa perkembangan pasar biodiesel ini utamanya didorong oleh kebijakan domestik yang memfasilitasi produksi dan penggunaan bahan bakar tersebut. Kebijakan tersebut umumnya berupa mandat bauran energi, pembebasan pajak serta aturan mengenai investasi.¹⁰ Selain itu, laporan-laporan tersebut juga menunjukkan tingginya tingkat ketidakpastian dalam perdagangan biodiesel, yang didorong oleh dominasi Uni Eropa dalam rantai pasokan dan konsumsi biodiesel. Karenanya, perdagangan komoditas ini umumnya dicapai lewat kerjasama bilateral dan kesepakatan *preferential treatment*, serta penetapan bea masuk bagi negara-negara di luar perjanjian tersebut, baik untuk melindungi produsen di dalam negeri maupun partner dagang terkait.¹¹ Ketidakpastian juga timbul dari perdebatan mengenai posisi biodiesel sebagai sumber energi terbarukan, mengingat proses produksinya yang melibatkan pembebasan lahan dan deforestasi yang cukup masif.¹² Pesatnya perkembangan pasar biodiesel serta ketidakpastian pasar komoditas ditengarai berpotensi untuk terus memancing sengketa dagang kedepannya.

Terlepas dari tren dan ketidakpastian di pasar biodiesel, keputusan Indonesia

⁶ Ibid.

⁷ "Biofuels Explained – Use of biodiesel," U.S. Energy Information Administration (EIA), n.d., <https://www.eia.gov/energyexplained/biofuels/use-of-biodiesel.php>.

⁸ "EU-28 Biofuels Annual," USDA Foreign Agricultural Service, 3 Juli 2018, https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/report/downloadreportbyfilename?filename=BiofuelsAnnual_The_Hague_EU-28_7-3-2018.pdf.

⁹ Ibid.

¹⁰ OECD/FAO, *OECD-FAO Agricultural Outlook 2018-2027* (Paris: OECD Publishing/Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2018), <http://www.fao.org/3/I9166EN/I9166EN.pdf>.

¹¹ UNCTAD, *The State of Biofuels Market: Regulatory, Trade and Development Perspectives*, (United Nations, 2014), https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditcted2013d8_en.pdf.

¹² Ibid.

untuk mengajukan tuntutan ke WTO serta kepatuhan Uni Eropa terhadap putusan WTO tersebut menjadi menarik untuk dikaji karena beberapa faktor. Pertama, sejumlah literatur menunjukkan bagaimana WTO dianggap mengakomodasi kepentingan negara maju, terutama AS dan Uni Eropa.^{13,14} Sejumlah norma dan regulasi dalam WTO dianggap dibentuk untuk mengakomodasi kepentingan negara-negara maju dan kerap merugikan negara-negara berkembang. Literatur-literatur tersebut lebih jauh memaparkan bagaimana terdapat permainan kekuatan yang dapat mempengaruhi pembuatan regulasi di WTO, yang membuat institusi tersebut dipandang sebagai instrumen negara maju untuk meningkatkan *leverage*-nya di dalam perdagangan internasional. Hal ini terutama terlihat dalam frekuensi AS dan Uni Eropa dalam mengajukan tuntutan di institusi tersebut.¹⁵

Uni Eropa, sebagai salah satu dari empat negara maju yang terlibat dalam *quad*, memanfaatkan dengan baik kerangka penyelesaian sengketa yang ditawarkan oleh WTO. Dari total 592 kasus yang telah ditangani WTO semenjak institusi perdagangan global itu berdiri pada 1995, Uni Eropa terlibat dalam 394 kasus.¹⁶ Uni Eropa melakukan gugatan dalam kerangka penyelesaian sengketa WTO hingga 103 kasus, dan menjadi entitas yang paling sering muncul sebagai *complainant* atau

penggugat, kedua setelah Amerika Serikat dengan 124 kasus.¹⁷

Sementara itu, posisi tawar Indonesia di dalam institusi perdagangan internasional tersebut bisa dikatakan sangat lemah. Hingga Indonesia mengajukan gugatan atas kebijakan anti-dumping Uni Eropa di tahun 2013, Indonesia hanya pernah menang satu kali di WTO. Pada tahun 2007, Indonesia memenangkan gugatan terhadap kebijakan *anti-dumping* Korea Selatan terhadap beberapa produk kertas dari Indonesia, yang kemudian rekomendasinya tidak diikuti oleh negara Asia Timur tersebut.¹⁸ Sementara itu, sengketa produk tembakau Indonesia dengan AS, yang sempat diajukan di WTO pada tahun 2010, nyatanya berakhir dengan kesepakatan yang dibuat di luar institusi tersebut.¹⁹

Ketidakpastian pasar biodiesel, kuatnya pengaruh Uni Eropa di rezim perdagangan dunia, serta sejumlah temuan dalam penelitian terdahulu yang menunjukkan bagaimana WTO cenderung memfasilitasi negara maju dan menganaktirikan negara berkembang membuat proses penyelesaian sengketa biodiesel antara Indonesia dan Uni Eropa ini menjadi menarik untuk dikaji. Hal ini bukan saja karena Indonesia muncul sebagai pemenang dalam gugatannya terhadap Uni Eropa, namun juga karena keputusan Uni Eropa untuk menghapus bea masuk *anti-dumping* terhadap komoditas biodiesel Indonesia, sebagai tindak lanjut dari putusan WTO.

Sementara itu, penelusuran tulisan ini hanya menemukan satu publikasi ilmiah

¹³ Kristen Hopewell, "New Protagonists in Global Economic Governance: Brazilian Agribusiness at the WTO," *New Political Economy* 18, no. 4 (2013): 603–23,

<https://doi.org/10.1080/13563467.2013.736957>.

¹⁴ Davinder Kumar Madaan, "WTO and the Developing Countries," *India Quarterly: A Journal of International Affairs* 56, no. 3-4 (2000): 53–60, <https://doi.org/10.1177/097492840005600304>.

¹⁵ P Rameshan, "Trade Disputes under WTO," *Foreign Trade Review* 38, no. 3-4 (2003): 19–37, <https://doi.org/10.1177/0015732515040402>.

¹⁶ "The European Union and the WTO," WTO, n.d., https://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/european_communities_e.htm.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ "Korea — Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia," WTO, n.d., https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds312_e.htm.

¹⁹ "United States — Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes," WTO, n.d., https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds406_e.htm.

mengenai peran WTO dalam sengketa biodiesel Indonesia dan Uni Eropa. Tulisan Niken Lestari Adhystya mendalami tahap administratif sengketa dengan menggunakan konsep organisasi internasional dan *good governance*.²⁰ Namun demikian, tulisan tersebut belum menjabarkan secara gamblang variabel mengenai benturan kepentingan antara negara maju dan negara berkembang, serta permainan kekuatan dan *puzzle* mengenai kepatuhan Uni Eropa terhadap putusan WTO.

Berangkat dari pemaparan di atas, tulisan ini disusun untuk menganalisis peran WTO dalam sengketa dagang biodiesel antara Indonesia dan Eropa pada periode 2013-2018, yang berujung pada rekomendasi WTO bagi Uni Eropa untuk menganulir kebijakan bea masuk *anti dumping*-nya. Tulisan ini juga ditujukan untuk menjawab teka-teki kepatuhan Uni Eropa terhadap putusan yang dikeluarkan oleh WTO tersebut. Urgensi penelitian ini lebih jauh muncul dari perlunya menilik kembali proses penyelesaian sengketa biodiesel antara Indonesia dan Uni Eropa, setelah Indonesia kembali mengajukan tuntutan terhadap organisasi supranasional tersebut ke WTO pada November 2019. Tuntutan tersebut diajukan setelah Uni Eropa, pada September 2018, resmi menetapkan kembali bea masuk anti dumping terhadap Indonesia.

Metode Penelitian

Artikel ini menggunakan metode kualitatif deskriptif untuk memetakan peran WTO dalam menengahi konflik perdagangan biodiesel antara Indonesia dengan Uni Eropa. Data yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan data

²⁰ Adhystya, N. L. (2019-03-15). Peran WTO dalam Penyelesaian Sengketa Biodiesel antara Indonesia dan Uni Eropa Tahun 2014-2017 (Undergraduate Thesis, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Bantul, Indonesia). Retrieved from <http://repository.umy.ac.id/handle/123456789/26052>

sekunder dari buku, artikel, jurnal, serta media daring yang berkaitan dengan topik yang dibahas. Tulisan ini juga menggunakan data primer yang diambil dari situs resmi WTO

Dalam analisisnya, tulisan menggunakan pemikiran Robert O. Keohane mengenai fungsi institusi internasional dan kepatuhan negara terhadap norma dan regulasi yang dianut dalam institusi tersebut. Keohane, dalam sejumlah tulisannya, menegaskan bahwa negara adalah aktor rasional dalam sistem internasional yang anarkis.^{21,22} Berangkat dari pemikiran tokoh-tokoh dari paradigma realis, Keohane mengakui adanya perolehan relatif (*relative gain*) yang dapat menghalangi kerjasama dan menimbulkan konflik.²³ Konflik dapat timbul dari peningkatan intensitas kerjasama, karena interdependensi dan intervensi dari pemerintah dapat menimbulkan kemungkinan benturan antara kebijakan.²⁴

Institusi terbentuk tidak hanya karena potensi kerjasama namun juga dari potensi adanya konflik. Keohane mendefinisikan institusi internasional sebagai “seperangkat aturan yang persisten dan terhubung (formal dan informal) yang menetapkan peran perilaku, membatasi aktivitas, dan membentuk harapan.”²⁵ Institusi tidak hanya dapat mengurangi ketakutan akan kecurangan, namun juga kecemasan akan perolehan yang tidak setara dari kerjasama. Institusi dapat memberikan informasi

²¹ Robert Owen Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, (Princeton, N.J: Princeton University Press, 1984).

²² Robert O. Keohane and Lisa L. Martin, “The Promise of Institutional Theory,” *International Security* 20, no. 1 (1995): 39–51. <https://doi.org/10.2307/2539214>.

²³ Ibid, 44.

²⁴ Ibid, 46.

²⁵ Lisa L. Martin, and Beth A. Simmons, “International Organizations and Institutions,” in *Handbook of International Relations*, (2013), 326–51. <https://doi.org/10.4135/9781446247587.n13>.

mengenai distribusi keuntungan, memfasilitasi kerja sama dan menyelesaikan konflik distribusi dan dengan meyakinkan partisipan bahwa keuntungan dibagi merata.²⁶ Singkatnya, institusi dapat mengubah konteks relasi antar negara dari situasi yang minim informasi dalam *prisoner's dilemma* menjadi interaksi berkelanjutan seperti dalam *iterated prisoner's dilemma*. Dalam situasi dengan banyak aktor dan interaksi yang berulang ini, rasionalitas akan mendorong aktor untuk lebih mempertimbangkan perolehan absolut alih-alih perolehan relatif.²⁷

a). Teori Fungsionalisme dalam Institusi Liberal

Argumen fungsionalisme Keohane menegaskan bahwa efek yang diantisipasi dari rezim internasional dapat menjelaskan tindakan negara-negara yang berada pada rezim tersebut. Negara percaya bahwa upaya *ad hoc* untuk membangun perjanjian tanpa kerangka kerja rezim akan berujung pada hasil lebih rendah jika dibandingkan dengan negosiasi yang dilakukan dalam sebuah rezim. Keohane mengklasifikasikan ekspektasi terhadap rezim ini dalam tiga fungsi institusi, yaitu *legal liability*, *transaction cost*, dan masalah ketidakpastian.²⁸

Pertama, fungsi *legal liability* suatu institusi dapat membangun harapan timbal balik yang stabil tentang pola perilaku aktor lain, serta mengembangkan hubungan kerja yang memungkinkan negara untuk menyesuaikan praktik mereka dengan perkembangan-perkembangan baru. Keohane mendefinisikan signifikansi

prinsipal dari suatu rezim internasional bukan sebagai status legal formal yang dapat mengikat negara, mengingat adanya batasan-batasan kedaulatan yang memungkinkan negara untuk menolak tanggung jawab legal dan hak properti yang diterapkan dalam politik internasional. Implementasi dari tanggung jawab legal ini muncul dalam bentuk perjanjian semu atau "*quasi-agreement*". Selain itu, bentuk legal formal ini bisa saja muncul sebagai bentuk konvensi: suatu aktor dapat saja mematuhi rezim internasional bukan karena rezim tersebut menawarkan alternatif terbaik, namun karena aktor lain juga mematuhi rezim tersebut. *Legal liability ini*, memberikan informasi dan menghasilkan pola biaya transaksi, dengan menaikkan biaya pengingkaran atas komitmen dan menurunkan biaya kerjasama yang berlangsung dalam kerangka institusi tersebut.²⁹

Kedua, rezim internasional juga dapat menaikkan atau menurunkan ongkos relatif suatu transaksi. Rezim internasional dapat membebaskan ongkos transaksi yang berat pada negara ketika negara tersebut melakukan tindakan yang melanggar norma dalam rezim tersebut. Ketika suatu negara mengikuti aturan dalam rezim internasional, rezim dapat membantu mengurangi ongkos transaksi. Secara literal, rezim juga dapat mengurangi ongkos transaksi dari sisi teknis, misalnya dengan menyediakan forum dan sekretariat yang dapat menjadi katalis bagi perjanjian. Selain itu, mengingat bahwa aturan dan prinsip dari suatu rezim dapat diterapkan di dalam ranah yang luas, hal ini membuat negosiasi menjadi lebih efisien karena tidak perlu diulang ketika ada isu baru yang muncul.³⁰

Terdapat kecenderungan bahwa satu rezim dapat bersinggungan dengan rezim lain, misalnya rezim perdagangan dengan

²⁶ Robert O. Keohane and Lisa L. Martin, "The Promise of Institutional Theory," *International Security* 20, no. 1 (1995): 46. <https://doi.org/10.2307/2539214>.

²⁷ Ibid.

²⁸ Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, (Princeton, N.J: Princeton University Press, 1984), 88.

²⁹ Ibid, 89.

³⁰ Ibid, 89-92.

rezim moneter. Karenanya, rezim dapat memunculkan kemudahan atau kesulitan untuk menghubungkan satu isu dengan isu lainnya dan menyusun *side payment*, misalnya untuk memberikan imbal hasil atau imbal rugi sebagai dari suatu kerjasama atau pelanggaran. Dengan demikian, *linkage* dan *side payment* di antara isu-isu yang dikelompokkan dalam rezim yang sama menjadi lebih mudah, karena *tradeoff* internal yang diperlukan akan cenderung terjadi di dalam daripada lintas biro.³¹ Dengan *linkage*, institusi memungkinkan adanya balasan yang efektif terhadap kecurangan dan juga menciptakan ruang untuk pertukaran yang saling menguntungkan.³²

Fungsi terakhir dari institusi internasional adalah untuk mengatasi masalah informasi dan ketidakpastian. Politik dunia diwarnai oleh konflik dan kesamaan kepentingan. Dalam kondisi demikian, aktor dihadapkan pada potensi kecurangan. Menurut Keohane, tanpa adanya institusi yang dapat menjembatani benturan kepentingan, sejumlah negosiasi yang sebetulnya dapat menguntungkan kedua pihak tidak dapat dibuat karena dihalangi oleh masalah ketidakpastian. Sumber dari masalah ketidakpastian ini, menurut Keohane, adalah disebabkan oleh *asymmetrical information*, *moral hazard* dan *irresponsibility*.³³

Bentuk informasi yang tidak simetris ini bukanlah sekadar persoalan kurangnya informasi, namun juga menggambarkan pola informasi yang bias secara sistemik. Artinya, ada kesenjangan informasi, yaitu ketika satu pihak mengetahui lebih banyak mengenai suatu perjanjian dibanding

dengan pihak lainnya. Hal ini dapat memunculkan persepsi mengenai kemungkinan manipulasi dan menghalangi kerjasama.³⁴ Informasi yang diperlukan aktor dalam institusi internasional bukanlah sekadar sumber daya yang dimiliki aktor lain dan posisi mereka dalam negosiasi, namun juga prediksi yang akurat mengenai posisi aktor tersebut di masa depan.³⁵ Karenanya, reputasi suatu negara menjadi penting dalam membujuk negara lain untuk membuat kesepakatan. Institusi dapat memberikan informasi yang berharga mengenai distribusi keuntungan, memfasilitasi kerja sama dan menyelesaikan konflik distribusi dan dengan meyakinkan partisipan bahwa keuntungan dibagi secara merata.³⁶

Selain itu, adalah penting bagi aktor untuk memiliki pengetahuan tentang calon mitranya dalam suatu kesepakatan terdahulu. Suatu negara bisa saja memerlukan informasi pasti mengenai situasi, intensi, tingkat preferensi dan kesediaan calon mitranya untuk menaati suatu kesepakatan termasuk dalam kondisi sulit di masa depan. Mitra potensial dapat mengamati perkembangan suatu situasi dan jika negara dianggap tertutup atau tidak memiliki komitmen untuk mematuhi suatu kesepakatan, mereka dapat memutus prospek dari suatu kesepakatan di masa datang atas dasar ketidakpastian.³⁷

Terakhir, ketidakpastian dapat muncul dari *moral hazard* dan *irresponsibility*. Suatu perjanjian bisa saja menimbulkan insentif bagi aktor untuk mengejar tindakan yang berisiko. Sementara itu, *irresponsibility*, yaitu ketika

³¹ Ibid.

³² Robert O. Keohane and Lisa L. Martin, "The Promise of Institutional Theory," *International Security* 20, no. 1 (1995): 49. <https://doi.org/10.2307/2539214>.

³³ Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, (Princeton, N.J: Princeton University Press, 1984), 93.

³⁴ Ibid, 94.

³⁵ Ibid.

³⁶ Robert O. Keohane and Lisa L. Martin, "The Promise of Institutional Theory," *International Security* 20, no. 1 (1995): 46. <https://doi.org/10.2307/2539214>.

³⁷ Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, (Princeton, N.J: Princeton University Press, 1984), 95.

aktor menolak untuk mematuhi kesepakatan yang sebelumnya telah disetujui karena adanya perubahan situasi, dapat mengakibatkan calon mitra mempertimbangkan ulang hubungan kerjasama yang akan dilakukan di masa yang akan datang.³⁸

b). Kepatuhan

Negara dapat menunjukkan kepatuhannya terhadap rezim internasional, terlepas dari insentif negara untuk melakukan pelanggaran yang didasari oleh kepentingan *myopic*. Kepentingan *myopic* merujuk pada persepsi negara terhadap ongkos dan perolehan relatif terhadap suatu isu, jika isu ini diisolasi dari isu lain.³⁹ Sangsi terhadap pelanggaran dalam institusi internasional haruslah dilakukan dengan kesadaran tiap-tiap anggota, mengingat bahwa rezim internasional merupakan institusi yang terdesentralisasi. Institusi, sementara itu, hanya menyediakan prosedur dan aturan untuk mengkoordinasi sangsi.

Bagaimana struktur yang tidak terpusat serta persepsi negara terhadap kepentingan ini menjadi anomali ketika dihadapkan pada kepatuhan negara terhadap aturan rezim. Oran R. Young (1979) mendefinisikan kepatuhan sebagai “tingkat hingga mana perilaku negara menyesuaikan dengan apa yang ditentukan atau dilarang oleh suatu perjanjian”.⁴⁰ Sementara itu, Jana von Stein (2013) mendefinisikan kepatuhan sebagai “tingkat dari bagaimana suatu kesepakatan dapat mempengaruhi perilaku suatu negara”.⁴¹

Keohane menjelaskan bahwa kepatuhan negara terhadap institusi dapat didorong oleh dua faktor. Faktor tersebut

adalah upaya untuk mempertahankan nilai-nilai dari institusi yang beroperasi dan jaringan antar isu dan rezim.⁴² Menurut Keohane, akan lebih sulit bagi negara untuk membuat institusi daripada mempertahankannya.⁴³ Mengingat bahwa adalah lebih baik untuk bekerjasama di bawah institusi daripada tidak sama sekali, negara akan cenderung untuk menghormati aturan institusi daripada meresikokan efektifitas dari institusi tersebut.

Jaringan antar isu dan rezim, sementara itu, menjelaskan bahwa kepatuhan dapat dimotivasi oleh *linkage* dan reputasi. Seperti yang telah dipaparkan diatas, institusi internasional dapat mengaitkan isu yang mana tindakan suatu negara dapat berpengaruh pada aktor dan isu lain. Tekanan sosial lewat pengaitan antar isu dapat menjadi alasan negara untuk patuh terhadap komitmennya.⁴⁴ Aktor yang egois akan dipaksa untuk melihat adanya potensi bahwa tindakannya akan diperhitungkan oleh aktor-aktor lain atau menimbulkan *retaliation*.⁴⁵

Di sisi lain, reputasi dapat mendorong kepatuhan ketika suatu negara menganggap reputasi mereka dipertaruhkan. Terlepas dari keuntungan yang mungkin diperoleh negara dari pelanggaran, kecemasan bahwa pelanggaran tersebut berimbas pada pelanggaran aktor lain dapat mendorong negara untuk menghormati kesepakatan. Selama terdapat isu-isu yang berkesinambungan serta selama aktor mengawasi tindakan aktor lainnya dan memperhitungkan pelanggaran yang pernah dilakukan lawannya di masa lalu, Keohane berargumen bahwa memiliki reputasi baik menjadi penting bagi negara.⁴⁶ Hal ini

³⁸ Ibid, 96.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Lutmar, C., Carneiro, C. L., & Mitchell, S. M. L. (2016). Formal Commitments and States' Interests: Compliance in International Relations. *International Interactions*, 42(4), 559–564.

⁴¹ Ibid.

⁴² Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, (Princeton, N.J: Princeton University Press, 1984), 102...

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid, 103.


⁴⁵ Ibid, 106.

⁴⁶ Ibid.

mengingat bahwa dalam kondisi yang penuh ketidakpastian, negara akan mempertimbangkan dengan siapa dia akan membuat kesepakatan dan memperhitungkan ekspektasi terhadap komitmen lawannya.

Tabel 1 Operasionalisasi Teori

Institusi Internasional		
Kepentingan Negara A	Tiga Fungsi Institusi Liberal: <i>Providing Legal Liability</i> <i>Adjusting Transaction Cost</i> <i>Addressing Misinformation and Uncertainty</i>  Kepatuhan	Kepentingan Negara B

WTO		
Kepentingan Indonesia	Fungsi WTO dalam: <i>Providing Legal Liability</i> <i>Adjusting Transaction Cost</i> <i>Addressing Misinformation and Uncertainty</i>  Penghapusan Bea Masuk <i>Anti Dumping</i> Uni Eropa	Kepentingan Uni Eropa

Diskusi dan Analisis

Peran WTO dalam Sengketa Biodiesel Indonesia dan Uni Eropa

a). Peran WTO dalam Menyediakan Fungsi *Legal Liability*

Dalam konteks sengketa biodiesel antara Indonesia dan Uni Eropa, tanggung jawab legal yang ditawarkan oleh WTO muncul dalam bentuk *Anti-Dumping Agreement*. Perjanjian tersebut merupakan turunan dari Artikel 6 GATT, yang mendefinisikan *dumping* sebagai mekanisme untuk mengekspor produk dengan harga di bawah harga rata-rata pasar domestik. Dalam operasinya, WTO tidak mengatur *dumping*

dalam perdagangan internasional namun terhadap reaksi apa yang dapat dan tidak dapat dilakukan suatu negara dalam menyikapi produk *dumping*.⁴⁷ Perjanjian *anti-dumping* WTO membolehkan negara yang mengalami *material injury* atau kerugian material akibat kebijakan *dumping* mitra dagangnya, untuk mengambil tindakan terhadap mekanisme *dumping* negara mitra tersebut. Implikasinya, dalam upaya mengontrol harga produk impor hasil *dumping*, negara dapat bertindak di luar aturan umum WTO mengenai perdagangan non-diskriminatif.

Namun demikian, negara hanya dapat menerapkan kebijakan *anti-dumping* setelah terlebih dahulu membuktikan adanya upaya *dumping* yang dilakukan mitra dagangnya, serta menunjukkan bukti adanya *material injury* terhadap industri serupa di dalam negeri. Dalam kaitannya dengan pembuktian kebijakan *dumping*, mekanisme penghitungan harga asli produk dapat dilakukan lewat tiga metode, yaitu membandingkannya dengan harga domestik negara pengekspor, dengan negara ketiga yang mengimpor produk yang sama, atau dengan ongkos produksi produsen. Kebijakan *anti-dumping* tidak dapat diberlakukan apabila impor dari mitra dagang terkait adalah kurang dari 3%, atau 7% jika *anti-dumping* hendak diterapkan ke beberapa negara, dari total impor produk serupa yang masuk ke dalam negeri.⁴⁸

Uni Eropa mengumumkan keputusan untuk menetapkan kebijakan bea masuk *anti-dumping* kepada produk biodiesel dari Indonesia pada akhir tahun 2013. Lewat putusan ini, Uni Eropa mengenakan bea masuk tambahan rata-rata sebesar 18,9% bagi produk biodiesel Indonesia.⁴⁹

⁴⁷ “Anti-Dumping,” WTO, n.d., https://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_e.htm.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ “EU to Impose Definitive Anti-Dumping Duties on Biodiesel from Argentina and Indonesia,” European Commission, 21 November 2013,

Keputusan ini diambil setelah *European Commission* melakukan investigasi selama 15 bulan terhadap perusahaan-perusahaan produsen biodiesel Indonesia dan menemukan bahwa Indonesia telah menerapkan kebijakan dumping yang membuat harga produk biodieselnnya di pasar Uni Eropa menjadi lebih murah dari harga domestik. Imbasnya, praktik ini dianggap merugikan produsen di Uni Eropa baik secara finansial maupun operasional.⁵⁰ Menurut temuan dari investigasi tersebut, perusahaan-perusahaan Indonesia telah diuntungkan oleh akses terhadap bahan baku minyak kelapa sawit yang, menurut Uni Eropa, harganya jauh di bawah rata-rata harga dunia. Uni Eropa berargumen bahwa adanya akses ini membuat Indonesia menikmati selisih dumping antara 8,8% hingga 23,3%. Uni Eropa mengklaim bahwa terlepas dari temuan ini, mereka telah memberikan bea keringanan (*lesser duty role*), yang mengindikasikan bahwa kebijakan ini diterapkan untuk melindungi industri negeri dan bukan sebagai hukuman.⁵¹ Sebelum kebijakan *anti dumping* berlaku, ekspor biodiesel Indonesia ke Uni Eropa sempat mencapai \$1,4 miliar di tahun 2011.⁵² Saat Indonesia mengajukan gugatannya ke WTO, kontribusi ekspor biodiesel Indonesia ke pasar Uni Eropa masih berkisar di angka 5% dari total pasar

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_13_1140.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ “United States — Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes,” WTO, n.d.,

https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds406_e.htm.

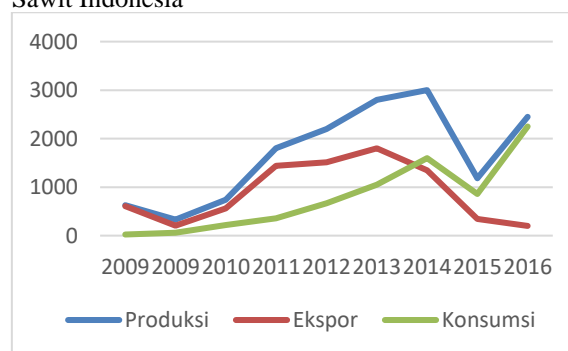
⁵² “Perkembangan Biodiesel Indonesia dan Keberatan Indonesia atas Bea Masuk Anti Dumping Uni Eropa,” Indonesian Palm Oil Association (GAPKI IPOA), 2017, <https://gapki.id/news/2519/perkembangan-biodiesel-indonesia-dan-keberatan-indonesia-atas-bea-masuk-anti-dumping-uni-eropa>.

biodiesel Uni Eropa yang menyentuh angka \$9.6 miliar. Jika kebijakan bea masuk *anti-dumping* ini urung dilakukan, angka ini diperkirakan akan terus meningkat mengingat laju pertumbuhan ekspor biodiesel Indonesia yang pesat, ketersediaan bahan baku minyak kelapa sawit yang melimpah serta kebutuhan energi terbarukan di pasar Eropa yang diperkirakan akan terus naik di masa yang akan datang. Sejak dikenakan bea masuk *anti-dumping* oleh Uni Eropa, kinerja ekspor biodiesel dari Indonesia ke kawasan tersebut turun sangat drastis dari US\$635 juta pada 2013 menjadi US\$9 juta pada 2016.⁵³ Berdekatan dengan Argentina yang juga terkena aturan *anti dumping* ini, Indonesia mengajukan gugatan pada WTO pada tahun 2014.

Tabel 2
Produksi, Konsumsi, dan Perdagangan Biodiesel Indonesia (juta liter)

Tahun	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Stok Awal	18	15	81	38	40	55	7	57	34
Produksi	630	330	740	1800	2200	2800	3000	1180	2450
Impor	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ekspor	610	204	563	1440	1515	1800	1350	343	200
Konsumsi	23	60	220	358	670	1048	1600	860	2250

Sumber: Gabungan Asosiasi Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia⁵⁴



Grafik 1

Tren Produksi, Ekspor, dan Konsumsi Biodiesel Indonesia

Sumber: Gabungan Asosiasi Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia⁵⁵

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Ibid.

Hasil temuan WTO yang diumumkan pada awal tahun 2018 menyatakan bahwa klaim Uni Eropa terhadap kebijakan *dumping* Indonesia adalah tidak sesuai dengan ketentuan kebijakan *anti-dumping* dalam institusi perdagangan internasional tersebut. Putusan ini secara efektif memakzulkan bea masuk *anti-dumping* yang dikenakan Uni Eropa pada produk biodiesel Indonesia. Menurut penelusuran WTO, biaya produksi yang dijadikan landasan oleh Uni Eropa bukan berdasarkan dokumen dari produsen yang diperiksa.⁵⁶ Dalam menghitung *normal value*, Uni Eropa tidak menggunakan biaya yang diterapkan di negara asal, yaitu Indonesia. Dalam proses penyelidikan, Uni Eropa juga dikatakan panel gagal menunjukkan profit yang biasa didapatkan produsen/eksportir (selain yang diperiksa) serta gagal menunjukkan harga ekspor dari perusahaan produsen berdasarkan harga yang digunakan produsen tersebut saat mengekspornya pertama kali ke pembeli independen di Uni Eropa.⁵⁷

Penulis berargumen bahwa regulasi mengenai kebijakan *anti-dumping* di dalam WTO memungkinkan Indonesia untuk membangun harapan terhadap perilaku timbal balik dari Uni Eropa. Adanya regulasi ini memungkinkan Indonesia untuk mendorong Uni Eropa menyesuaikan praktik mereka dengan ketentuan *anti-dumping* di dalam institusi perdagangan tersebut. Namun demikian, mengingat bahwa WTO bukanlah institusi

suprastruktur, ketentuan *anti-dumping* ini adalah bersifat *quasi-agreement* dan tidak dapat berdiri sendiri dalam mendorong Uni Eropa menyesuaikan perilakunya dengan ekspektasi Indonesia. Bagaimana fungsi *legal liability* di dalam WTO dapat mendorong Uni Eropa untuk merevisi kebijakan bea masuknya akan sangat bergantung kepada kedua fungsi lain, yaitu fungsi *transaction cost* serta penyediaan informasi dan penanggulangan ketidakpastian.

b). Peran WTO dalam Penyesuaian Ongkos Transaksi

Dalam hemat penulis, fungsi penyesuaian ongkos transaksi dalam WTO muncul lewat mekanisme penyelesaian sengketa di dalam institusi perdagangan tersebut. Mekanisme penyelesaian sengketa dapat membantu mereduksi ongkos transaksi yang harus dipenuhi oleh Indonesia, jika harus menghadapi Uni Eropa tanpa menggunakan kerangka rezim. Menghadapi Uni Eropa yang merupakan pemain dominan di pasar biodiesel secara *head-to-head* tentu tidaklah mudah dan memiliki resiko kekalahan yang tinggi. Selain itu, negosiasi dapat dilakukan dengan lebih efisien mengingat telah terdapat aturan mengenai aturan kebijakan *anti-dumping* di dalam WTO.

Mekanisme penyelesaian sengketa oleh WTO didasarkan pada GATT, yang merupakan perjanjian perdagangan global yang digunakan sebelum WTO berdiri. Mekanisme penyelesaian sengketa WTO tertuang dalam *Dispute Settlement Understanding* (DSU), yang dibuat oleh *Dispute Settlement Board* (DSB) yang berisi semua anggota WTO.⁵⁸ Saat mengajukan gugatan, anggota WTO yang bersangkutan harus menyebutkan mana saja peraturan WTO yang dilanggar. Dalam menyelesaikan setiap sengketa, WTO

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ WTO, *European Union – Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Indonesia*, (WTO, 25 Januari 2018), https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=249529,249041,248081,247597,243486,243490,241766,241767,237565,228340&CurrentCatalogueIdIndex=7&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ “Dispute Settlement,” WTO, n.d., https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm.

selalu mengacu pada penjadwalan yang detail agar kasus dapat ditangani dengan baik dalam waktu yang tepat.

Proses penyelesaian sengketa WTO dibagi dalam dua fase serta satu fase banding. Pertama, fase konsultasi, di mana pihak yang terlibat mencoba menyelesaikan masalah mereka lewat diskusi antara kedua belah pihak. Dalam peraturan WTO, kedua belah pihak diberi waktu maksimal 60 hari untuk menyelesaikan permasalahan di antara mereka.⁵⁹ Jika konsultasi tersebut gagal mencapai kesepakatan, maka pada fase berikutnya, pihak pelapor dapat meminta WTO untuk membentuk panel penyelesaian sengketa untuk menyelidiki kasus tersebut lebih lanjut. Panel tersebut ditunjuk untuk membuat laporan untuk DSB berdasarkan keterangan dari para pihak, baik berupa keterangan tertulis maupun secara oral.⁶⁰ Laporan inilah yang menjadi acuan bagi kedua belah pihak tentang sengketa yang mereka hadapi. Terkait dengan sengketa dagang antara Indonesia dan Uni Eropa, Indonesia mengajukan konsultasi ke WTO pada tanggal 10 Juni 2014 dan meminta pembentukan panel pada 30 Juni 2015. WTO kemudian membentuk panel pada Agustus 2015, yang kemudian mensirkulasikan laporannya pada Januari 2018.⁶¹

Mekanisme penyelesaian sengketa ini dapat menaikkan ongkos transaksi bagi Uni Eropa lewat penerapan sanksi dan retaliasi. Sesuai aturan dalam mekanisme penyelesaian sengketa WTO, pihak yang bersengketa diberikan waktu untuk mengimplementasikan rekomendasi WTO antara 8 sampai 15 bulan sejak keputusan dibuat. Dalam kurun waktu tersebut, pihak

terlapor dapat merundingkan kompensasi kerugian dagang yang dialami oleh pihak pelapor, sebagai pengganti dari pelaksanaan rekomendasi WTO. Bentuk, mekanisme dan lainnya terkait dengan kompensasi tersebut merupakan domain pihak yang terlibat dan didasarkan atas kesepakatan bersama (*mutual agreement*). Jika perundingan tersebut tidak menemukan kesepakatan, maka pihak terlapor harus melaksanakan putusan WTO secara utuh dan dalam waktu yang telah ditentukan.⁶²

Negara yang “kalah” dalam sengketa akan diberikan waktu 30 hari untuk menyatakan kesediaan mereka mengikuti rekomendasi. Di saat yang sama, negara tersebut akan diberikan waktu yang “reasonable” untuk melaksanakan rekomendasi tersebut jika tidak dimungkinkan untuk melaksanakannya segera. Jika dalam kurun waktu yang telah disepakati negara terlapor tidak melaksanakan rekomendasi WTO, negara terlapor dapat mengajukan tindakan provisional yang bisa berbentuk kompensasi atau penghentian sementara terhadap kewajibannya sebagai anggota WTO. Negara pelapor dapat melakukan retaliasi setelah mendapatkan izin dari DSB jika dalam 20 hari setelah waktu reasonable berakhir kedua belah pihak belum berhasil menyepakati kompensasi. Retaliasi dilakukan negara pelapor dalam rangka menanggulangi dampak dari pelanggaran peraturan WTO oleh negara terlapor. Dalam hal retaliasi, negara pelapor diperbolehkan menerapkan kebijakan yang bertentangan dengan peraturan WTO, namun hanya kepada negara terlapor karena kegagalannya menjalankan rekomendasi WTO.⁶³ Dalam kasus sengketa biodiesel ini, Uni Eropa meminta waktu 8 bulan untuk menyesuaikan kebijakannya. November 2018, Uni Eropa

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ “Dispute Settlement - DS480: European Union: Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Indonesia,” WTO, n.d., https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds480_e.htm.

⁶² “Dispute Settlement,” WTO, n.d., https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm.

⁶³ Ibid.

mengumumkan bahwa ia telah resmi menyesuaikan kebijakan *anti-dumping* nya sesuai dengan aturan WTO.

Penulis berargumen bahwa dengan prosedur dan penjadwalan yang jelas, mekanisme penyelesaian sengketa WTO dapat memotong ongkos transaksi Indonesia dalam upayanya mengubah keputusan bea masuk *anti dumping* Uni Eropa. Kedua, lewat potensi pemberian sanksi dan retaliasi, Uni Eropa dihadapkan pada kenaikan ongkos transaksi dan *linkage* yang dapat membatasi perilaku badan supranasional regional tersebut jika memilih untuk mengabaikan rekomendasi WTO. Selain itu, telah tersedianya regulasi perdagangan tersebut membuat tawar menawar antara Indonesia dan Uni Eropa menjadi lebih efisien, tanpa harus memformulasikan dari awal butir-butir yang harus dinegosiasikan dalam sengketa biodiesel di antara keduanya. Terakhir, bentuk mekanisme penyelesaian sengketa memangkas ketidakpastian dan ketimpangan yang muncul dalam situasi serupa *prisoner dilemma*, dan menciptakan situasi *iterated prisoner dilemma* yang dapat mengakomodasi perhitungan langkah bagi negara-negara yang terlibat sengketa. Hal ini akan lebih jauh dijelaskan dalam bagian selanjutnya dalam tulisan ini.

c). Peran WTO dalam Menyediakan Informasi dan Mengatasi Ketidakpastian

Pasar biodiesel, dengan tren pertumbuhan produksi dan permintaan yang cepat selama dua dekade terakhir, memiliki tingkat ketidakpastian yang tinggi. Ketidakpastian ini juga didorong oleh produksi dan konsumsi komoditas energi terbarukan tersebut yang masih berpusat di Uni Eropa. Bertambahnya pemain dalam industri biodiesel dan dominasi Eropa dalam industri tersebut, jika merujuk pada penjelasan Keohane, dapat menimbulkan interdependensi yang tidak hanya

mendorong kerjasama, namun juga dapat memantik timbulnya konflik kepentingan.

Tabel 3
Produksi, Konsumsi, dan Perdagangan Biodiesel Uni Eropa (juta liter)

Tahun	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Produksi	11.475	11.382	12.014	13.765	14.385	14.263	14.980
Impor	3.031	3.294	1.392	631	540	580	1.352
Ekspor	98	115	416	181	245	408	404
Konsumsi	14.363	14.556	13.050	14.170	14.660	14.440	15.548

Sumber: USDA⁶⁴

Menurut penulis, terdapat informasi yang tidak simetris antara Indonesia dan Uni Eropa, yang mengakibatkan terjadinya sengketa biodiesel antara keduanya. Kedua negara tersebut, didorong oleh kebijakan energi domestik dan kepentingan untuk melindungi pasar masing-masing, memiliki pandangan yang berbeda mengenai kebijakan *dumping* yang diterapkan Indonesia. Informasi yang bias sistemik terkait tuduhan subsidi dumping ini kemudian dapat dibuktikan lewat rangkaian negosiasi yang dijalankan selama dalam panel. WTO disini berperan untuk menjembatani kepentingan antara Indonesia sebagai negara pengekspor biodiesel dengan Uni Eropa yang memiliki kebutuhan impor yang tinggi, dengan mereduksi hambatan perdagangan yang muncul akibat konflik kepentingan.

Mekanisme penyelesaian sengketa WTO, seperti yang telah dijelaskan di atas, dapat membantu memitigasi ketimpangan informasi dan ketidakpastian dalam pasar biodiesel global. Dengan membawa sengketa dagang dengan Uni Eropa tersebut

⁶⁴ "EU-28 Biofuels Annual," USDA Foreign Agricultural Service, 3 Juli 2018, https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/report/downloadreportbyfilename?filename=BiofuelsAnnual_The_Hague_EU-28_7-3-2018.pdf.

ke WTO, Indonesia dapat memperhitungkan langkah-langkah yang ditempuh Uni Eropa. Hal ini karena WTO telah menggariskan tahapan demi tahapan dalam mekanisme penyelesaian sengketa, serta membuka peluang untuk melakukan retaliasi terhadap kemungkinan ingkarnya Uni Eropa terhadap rekomendasi WTO. Mekanisme ini menutup peluang ketidakpastian yang timbul dalam *prisoner dilemma* dan menciptakan situasi *iterated prisoner dilemma* yang memungkinkan adanya kalkulasi langkah antara negara.

Situasi tersebut juga dapat membatasi *moral hazard* yang mungkin timbul dari dominasi Uni Eropa di pasar biodiesel. Kuatnya posisi Uni Eropa dalam pasar biodiesel dapat memotivasi Uni Eropa untuk mengambil kebijakan yang berisiko melukai hubungan perdagangan antara Uni Eropa dengan negara produsen lain. Adanya *linkage* antar isu yang dimungkinkan dalam kerangka WTO, serta reputasi buruk yang harus ditanggung Uni Eropa jika melanggar keputusan WTO, memungkinkan Indonesia memanfaatkan institusi perdagangan tersebut untuk membatasi langkah Uni Eropa dalam bertindak semena-mena di pasar biodiesel. Hal ini akan dijelaskan dengan lebih detil di bawah ini.

d). Kepatuhan Uni Eropa terhadap Putusan WTO

Dalam pandangan penulis, ada dua faktor yang melatarbelakangi kepatuhan Uni Eropa terhadap putusan WTO. Pertama, Uni Eropa dihadapkan pada kemungkinan retaliasi dari Indonesia jika memilih untuk mengabaikan rekomendasi WTO. Dalam menganalisis kemungkinan retaliasi ini, adalah perlu terlebih dahulu untuk melihat relasi perdagangan antar kedua negara. Terlepas dari kekuatan Uni Eropa di WTO dan di pasar biodiesel global, neraca perdagangan Uni Eropa dengan Indonesia terus mengalami defisit dari tahun ke tahun. Data dari Badan Pusat

Statistik menunjukkan bahwa selama 20 tahun terakhir, Uni Eropa belum pernah mencatatkan neraca perdagangan positif dengan Indonesia. Sementara itu, terlepas dari sejumlah kebijakan yang dikeluarkan oleh Uni Eropa untuk membatasi produk kelapa sawit dari Indonesia, impor komoditas tersebut dari Indonesia masih berkontribusi pada lebih dari separuh kebutuhan Uni Eropa terhadap CPO⁶⁵, sementara produk karet Indonesia memiliki penetrasi lebih dari 30% dari total pasar karet Eropa.⁶⁶ Artinya di sini, Indonesia masih memiliki potensi untuk melakukan retaliasi terhadap Uni Eropa jika terjadi potensi ingkar.

Kedua, Uni Eropa harus menanggung ongkos yang besar jika menolak mematuhi rekomendasi WTO. Hal ini mengingat bahwa fungsi biaya transaksi dan informasi yang difasilitasi WTO memungkinkan terjadinya *linkage* antar isu dan dapat menunjukkan reputasi suatu negara, dalam kaitannya dengan komitmennya terhadap suatu keputusan yang dibuat dalam kerangka institusi internasional. Seperti yang telah dipaparkan di atas, Uni Eropa merupakan “pengguna tetap” dari mekanisme penyelesaian sengketa WTO. Hingga hari ini, WTO telah dan tengah menangani lebih dari 100 kasus yang dilaporkan Uni Eropa. Selama proses gugatan Indonesia terhadap Uni Eropa berlangsung, Uni Eropa pun tengah mengajukan sejumlah gugatan serta menunggu putusan WTO dan kepatuhan dari mitra dagangnya (lihat Tabel 3).

⁶⁵ “Palm Oil: Facts and Figures on Trade and Sustainability,” European Union, (Maret 2019), https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/fsपो-01_palm_oil_20190321_en.pdf.

⁶⁶ Yose Rizal Damuri, Raymond Atje, and Audrey Soedjito. *Kajian Tentang Dampak Perjanjian Kemitraan Ekonomi Komprehensif (CEPA) Uni Eropa – Indonesia*, (Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, 2015), https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/pub_2015csisepa_id.pdf.

Tabel 4
Kasus Gugatan Uni Eropa di WTO (2012-2018)

Negara Tergugat	Gugatan (Kode Kasus)	Tanggal Pengajuan	Status
Brazil	Perpajakan dan retribusi di sektor otomotif, industri elektronik dan teknologi, barang yang diproduksi di Zona Perdagangan Bebas, dan keuntungan pajak untuk eksportir. (DS-472)	11 Desember 2013	Implementasi rekomendasi oleh Brazil pada 11 Januari 2019
Tiongkok	Langkah-langkah terkait ekspor tanah jarang, tungsten dan molybdenum Tiongkok (DS-432)	13 Maret 2012	Implementasi rekomendasi WTO oleh Tiongkok pada 20 Mei 2015
	Kebijakan <i>anti-dumping</i> terhadap impor <i>High-Performance Stainless Steel Seamless Tubes</i> dari Eropa. (DS-460)	13 Juni 2013	Tiongkok mengadopsi laporan WTO pada 28 Oktober 2015
	Bea masuk dan batasan impor terhadap sejumlah impor mineral dari Uni Eropa (DS-509)	19 Juli 2016	Pembentukan panel pada 23 November 2016
Kolombia	Perlakuan tarif terhadap impor minuman beralkohol di Kolombia (DS-502)	13 Januari 2016	Pembentukan panel pada 26 September 2016
Rusia	Perlakuan tarif Rusia terhadap sejumlah impor manufaktur dan agrikultur (DS-485)	31 Oktober 2014	Adopsi laporan WTO oleh Rusia pada 26 September 2016
	Bea Masuk <i>anti-dumping</i> Rusia terhadap kendaraan komersil ringan dari Jerman dan Italia (DS-479)	21 Mei 2014	Adopsi laporan WTO oleh Rusia pada 9 April 2018
	Langkah-langkah terhadap impor babi dan produk babi dari Uni Eropa	8 April 2014	Pembentukan panel kepatuhan pada 25 Maret 2019 setelah Rusia melewati masa <i>reasonable time</i> untuk memenuhi rekomendasi WTO

Sumber: WTO⁶⁷

Jika memasukkan pemikiran Keohane mengenai keterhubungan antar isu dan reputasi di sini, Uni Eropa harus siap menghadapi kemungkinan negara lain untuk menolak mengikuti rekomendasi WTO jika nantinya kasusnya dimenangkan oleh institusi perdagangan tersebut. Penolakan Uni Eropa untuk menaati rekomendasi memiliki potensi untuk diamati negara lain, yang bisa saja membuatnya dianggap memiliki reputasi buruk dan tidak bertanggungjawab. Pada akhirnya, ketidakpatuhan bukan saja dapat menimbulkan preseden buruk bagi calon mitra dan negara-negara yang tengah digugat Uni Eropa, namun juga dapat mempertaruhkan efektifitas institusi yang kerap dimanfaatkan Uni Eropa dalam

mengamankan kepentingan ekonominya tersebut.

Kesimpulan

Dalam sengketa dagang biodiesel antara Indonesia dan Uni Eropa, peran WTO dapat dijabarkan lewat pemikiran Keohane mengenai tiga fungsi institusi liberal. Dalam benturan kepentingan antara Indonesia dan Uni Eropa ini, WTO dapat memberikan *legal liability* lewat regulasi mengenai kebijakan *anti-dumping*-nya. Mekanisme penyelesaian sengketa WTO dapat membantu mereduksi biaya transaksi dalam proses *bargaining* serta menaikkan biaya tersebut lewat retaliasi ketika terjadi pengingkaran terhadap putusan panel. Selain itu, WTO juga dapat menjadi alternatif di tengah ketidakpastian pasar biodiesel dengan mereduksi cakupan perilaku dan potensi *moral hazard* Uni Eropa, dengan mengaitkan isu serta memberikan ruang untuk mengatasi bias informasi.

⁶⁷ "Disputes by Member," WTO, diakses 30 Maret 2020, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm.

Kepatuhan Uni Eropa dapat dijabarkan dari kemungkinan retaliasi serta dari upayanya menjaga reputasinya, utamanya ketika dihadapkan pada sejumlah gugatan yang tengah ia ajukan di WTO. Namun demikian, peran WTO di sini akan sangat bergantung pada perhitungan mengenai langkah Uni Eropa, terutama jika badan supranasional tersebut dihadapkan pada putusan yang mengancam kepentingannya. Perhitungan mengenai apakah Uni Eropa bersedia merisikokan reputasi dan kepentingan jangka panjang menjadi penting mengingat bahwa WTO bukanlah institusi yang tersentralisir dan sanksi dan retaliasi yang dilakukan bergantung pada tiap-tiap negara.

Penelitian ini tidaklah ditujukan untuk menunjukkan bahwa WTO, atau institusi dan rezim internasional secara umum, dapat menjadi penawar bagi tiap-tiap pertikaian antara negara maju dan negara berkembang, atau menengahi pertikaian antar negara secara umum. Penelitian ini bermaksud menunjukkan bahwa institusi internasional dapat menyediakan platform bagi aktor untuk mereduksi atau meningkatkan ongkos transaksi bagi lawannya dalam sebuah konflik, selama aktor bertindak rasional dan membuat perhitungan yang matang mengenai posisi tawarnya serta langkah-langkah yang akan ditempuh oleh lawannya. Ketika menghadapi aktor yang memiliki posisi tawar yang kuat dan aktif dalam suatu institusi, institusi tersebut dapat memberikan gambaran terhadap langkah-langkah yang akan ditempuh oleh aktor yang dimaksud ketika dihadapkan pada kemungkinan resiko yang harus ditanggung jika ia melanggar norma dalam rezim tersebut.

Selain itu, mencari tahu seberapa besar peran WTO dalam menghadapi ketidakpastian pasar biodiesel menjadi semakin penting mengingat sengketa perdagangan antara Uni Eropa dan negara-negara pengeksport biodiesel masih

berlanjut, dan diperkirakan akan terus meningkat seiring dengan pertumbuhan permintaan akan energi terbarukan. Uni Eropa, saat ini, tengah merevisi kebijakan energinya untuk menghapus komponen energi terbarukan yang dihasilkan dari konversi lahan di dalam mandat bauran energinya. Artinya disini, Indonesia dan produk turunan kelapa sawitnya lagi-lagi akan terkena dampak.

DAFTAR PUSTAKA

- Adhystya, N. L. (2019-03-15). Peran WTO dalam Penyelesaian Sengketa Biodiesel antara Indonesia dan Uni Eropa Tahun 2014-2017 (Undergraduate Thesis, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Bantul, Indonesia). Retrieved from <http://repository.umy.ac.id/handle/123456789/26052>
- Damuri, Yose Rizal, Raymond Atje, and Audrey Soedjito. *Kajian Tentang Dampak Perjanjian Kemitraan Ekonomi Komprehensif (CEPA) Uni Eropa - Indonesia*. Jakarta: Centre for Strategic and International Studies, 2015. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/pub_2015csiscepa_id.pdf.
- European Commission. "EU to Impose Definitive Anti-Dumping Duties on Biodiesel from Argentina and Indonesia." 21 November 2013. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_13_1140.
- European Union. "Palm Oil: Facts and Figures on Trade and Sustainability." Maret 2019. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/fspo-01_palm_oil_20190321_en.pdf.
- Hopewell, Kristen. "New Protagonists in Global Economic Governance: Brazilian Agribusiness at the WTO." *New Political Economy* 18, no. 4 (2013): 603–23. <https://doi.org/10.1080/13563467.2013.736957>.
- Indonesian Palm Oil Association (GAPKI IPOA). "Perkembangan Biodiesel Indonesia dan Keberatan Indonesia atas Bea Masuk Anti Dumping Uni Eropa." 2017. <https://gapki.id/news/2519/perkembangan-biodiesel-indonesia-dan-keberatan-indonesia-atas-bea-masuk-anti-dumping-uni-eropa>.
- Keohane, Robert O., and Lisa L. Martin. "The Promise of Institutional Theory." *International Security* 20, no. 1 (1995): 39–51. <https://doi.org/10.2307/2539214>.
- Keohane, Robert Owen. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, N.J: Princeton University Press, 1984.
- Lutmar, C., Carneiro, C. L., & Mitchell, S. M. L. (2016). Formal Commitments and States' Interests: Compliance in International Relations. *International Interactions*, 42(4), 559–564.
- Madaan, Davinder Kumar. "WTO and the Developing Countries." *India Quarterly: A Journal of International Affairs* 56, no. 3-4 (2000): 53–60. <https://doi.org/10.1177/097492840005600304>.
- Martin, Lisa L., and Beth A. Simmons. "International Organizations and Institutions." In *Handbook of International Relations*, 326–51. 2013. <https://doi.org/10.4135/9781446247587.n13>.
- OECD/FAO. *OECD-FAO Agricultural Outlook 2018-2027*. Paris: OECD Publishing/Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2018. <http://www.fao.org/3/I9166EN/I9166EN.pdf>.
- Rameshan, P. "Trade Disputes under WTO." *Foreign Trade Review* 38, no. 3-4 (2003): 19–37. <https://doi.org/10.1177/0015732515040402>.
- UNCTAD. *The State of Biofuels Market: Regulatory, Trade and Development Perspectives*. United Nations, 2014. https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditcted2013d8_en.pdf.
- U.S. Energy Information Administration (EIA). "Biofuels Explained – Use of biodiesel." n.d. <https://www.eia.gov/energyexplained/biofuels/use-of-biodiesel.php>.

- USDA Foreign Agricultural Service. "EU-28 Biofuels Annual." 3 Juli 2018.
[https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/report/downloadreportbyfilename?filename=Biofuels Annual_The Hague_EU-28_7-3-2018.pdf](https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/report/downloadreportbyfilename?filename=Biofuels%20Annual_The%20Hague_EU-28_7-3-2018.pdf).
- WTO. "Anti-Dumping." n.d. https://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_e.htm.
- WTO. "Dispute Settlement - DS480: European Union: Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Indonesia." n.d.
https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds480_e.htm.
- WTO. "Dispute Settlement." n.d. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm.
- WTO. "Disputes by Member." Diakses 30 Maret 2020.
https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_by_country_e.htm.
- WTO. European Union – Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Indonesia. WTO, 25 Januari 2018. https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=249529,249041,248081,247597,243486,243490,241766,241767,237565,228340&CurrentCatalogueIdIndex=7&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True.
- WTO. "Korea — Anti-Dumping Duties on Imports of Certain Paper from Indonesia." n.d.
https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds312_e.htm.
- WTO. "The European Union and the WTO." n.d.
https://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/european_communities_e.htm.
- WTO. "United States — Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes." n.d. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds406_e.htm.