

TINJAUAN KRITIS ATAS PUTUSAN PANEL WTO DALAM SENGKETA EU-INDONESIA TENTANG MINYAK SAWIT DAN BIOFUEL (DS593/DS600) SERTA IMPLIKASINYA BAGI HUKUM PERDAGANGAN MULTILATERAL

A CRITICAL REVIEW OF THE WTO PANEL RULING IN THE EU–INDONESIA DISPUTE ON PALM OIL AND BIOFUELS (DS593/DS600) AND ITS IMPLICATIONS FOR MULTILATERAL TRADE LAW

Ahmad Fahrul Rozi¹, Annie Myranika², Ani Wahyuni³, Regina Yura Fitriah Sari⁴, Oky Rona Wijaya⁵

Universitas Islam Syekh-Yusuf Tangerang

Coorespondence Email : ahmad.rozi1616@gmail.com

Received: 15-03-2026 | Revised: 25-03-2026 | Accepted: 05-04-2026 | Published: 16-04-2026

Abstract

This article analyses the WTO Panel's ruling in the dispute European Union – Certain Measures Concerning Palm Oil and Oil Palm Crop-Based Biofuels (DS593/DS600) involving Indonesia, Malaysia and the European Union. The ruling, issued in January 2025, confirms the compatibility of the RED II legal framework with WTO rules, but identifies inconsistencies in the implementation of the Delegated Act regarding the classification of high-risk indirect land-use change (ILUC). This article examines the legal implications of the ruling regarding the principle of non-discrimination under the Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT Agreement), the balance between climate policy and trade obligations, and the dynamics of WTO dispute settlement system reform following MC13. The analysis employs a normative-comparative legal research method based on official WTO documents and the latest literature on international trade law. The research findings indicate that the Panel's ruling establishes an important precedent regarding the limits on the legitimacy of unilateral actions based on environmental concerns within the multilateral framework, whilst also underscoring the urgency of Appellate Body reform to maintain the effectiveness of the WTO dispute settlement system.

Keywords: WTO Dispute Settlement, Palm Oil Biofuel, TBT Agreement, Climate-Related Trade Measures, RED II, WTO Reform.

Abstrak

Artikel ini menganalisis putusan Panel WTO dalam sengketa *European Union Certain Measures Concerning Palm Oil and Oil Palm Crop-Based Biofuels* (DS593/DS600) yang melibatkan Indonesia, Malaysia, dan Uni Eropa. Putusan yang dikeluarkan pada Januari 2025 ini menegaskan kompatibilitas kerangka hukum RED II dengan aturan WTO, namun mengidentifikasi ketidakkonsistenan dalam implementasi Delegated Act terkait klasifikasi risiko tinggi perubahan penggunaan lahan tidak langsung (ILUC). Artikel ini mengkaji implikasi hukum dari putusan tersebut terhadap prinsip non-diskriminasi dalam Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT Agreement), keseimbangan antara kebijakan iklim dan kewajiban perdagangan, serta dinamika reformasi sistem penyelesaian sengketa WTO pasca-MC13. Analisis dilakukan dengan metode penelitian hukum normatif-komparatif berdasarkan dokumen resmi WTO dan literatur hukum perdagangan internasional terkini. Hasil penelitian menunjukkan bahwa putusan Panel menciptakan preseden penting tentang batasan legitimasi tindakan unilateral berbasis kepedulian lingkungan dalam kerangka multilateral, sekaligus menggarisbawahi urgensi reformasi Appellate Body untuk menjaga efektivitas sistem penyelesaian sengketa WTO.

Kata Kunci: WTO Dispute Settlement, Palm Oil Biofuel, TBT Agreement, Climate-Related Trade Measures, RED II, Reformasi WTO.

PENDAHULUAN

Perkembangan hukum perdagangan internasional pada era kontemporer semakin kompleks dengan munculnya isu-isu non-tradisional yang berdampak signifikan terhadap arsitektur perdagangan multilateral. Salah satu isu yang paling kontroversial adalah interseksi antara kebijakan perubahan iklim dan kewajiban

perdagangan internasional, yang tercermin dalam sengketa terbaru antara Uni Eropa dengan Indonesia dan Malaysia mengenai regulasi biofuel berbasis minyak sawit.

Sengketa *European Union Certain Measures Concerning Palm Oil and Oil Palm Crop-Based Biofuels (DS593)* dimulai ketika Indonesia mengajukan permintaan konsultasi pada Desember 2019 terkait tindakan Uni Eropa berdasarkan Directive (EU) 2018/2001 tentang *Renewable Energy Directive (RED II)*. Regulasi ini menetapkan target konsumsi energi terbarukan untuk pasar bahan bakar transportasi Uni Eropa dan membatasi penggunaan biofuel berbasis pangan dan pakan dalam mencapai target tersebut, dengan alasan kontribusi terhadap perubahan penggunaan lahan tidak langsung (Indirect Land-Use Change/ILUC).

Pada Januari 2025, Panel WTO mengeluarkan putusan yang mengonfirmasi kompatibilitas keseluruhan kerangka hukum RED II dengan aturan WTO, namun mengidentifikasi bahwa aspek-aspek tertentu dalam implementasi dan desain EU Delegated Act tidak konsisten dengan kewajiban WTO. Putusan ini menjadi signifikan karena merupakan kasus pertama di mana Panel WTO secara komprehensif menilai kebijakan iklim berbasis deforestasi dalam konteks kewajiban perdagangan multilateral.

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah: 1) Bagaimana analisis hukum terhadap putusan Panel WTO dalam sengketa EU-Indonesia tentang minyak sawit dan biofuel (DS593)? 2) Apa implikasi putusan tersebut terhadap interpretasi prinsip non-diskriminasi dalam TBT Agreement?; dan Bagaimana kontribusi putusan ini terhadap dinamika reformasi sistem penyelesaian sengketa WTO pasca-MC13?

METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif-komparatif dengan pendekatan analisis doktrinal (**doctrinal approach**) terhadap putusan Panel WTO dan instrumen hukum perdagangan internasional terkait. Data primer diperoleh dari dokumen resmi WTO termasuk Panel Report WT/DS593/R dan WT/DS600/R, sementara data sekunder bersumber dari literatur ilmiah, laporan pemerintah, dan publikasi lembaga internasional.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Fakta Hukum Sengketa

Sengketa DS593 berpusat pada klasifikasi biofuel berbasis minyak sawit sebagai produk berisiko tinggi ILUC oleh Uni Eropa. RED II membatasi kontribusi biofuel berbasis pangan dan pakan dalam mencapai target energi terbarukan transportasi hingga maksimum 7%, dengan pembatasan lebih lanjut terhadap biofuel berisiko tinggi ILUC. Delegated Regulation (EU) 2019/807 menetapkan kriteria untuk menentukan bahan baku berisiko tinggi ILUC, di mana minyak kelapa sawit diklasifikasikan sebagai berisiko tinggi berdasarkan ekspansi lahan ke area stok karbon tinggi.

Indonesia berargumen bahwa klasifikasi ini diskriminatif dan tidak didasarkan pada standar internasional yang relevan, melanggar Articles 2.1, 2.2, 2.4, dan 2.9 TBT Agreement serta Articles I dan III GATT 1994. Malaysia mengajukan sengketa paralel (DS600) yang diputus pada April 2024 dengan temuan serupa.

Analisis Putusan Panel

Status Hukum RED II dan Delegated Act

Panel menegaskan bahwa RED II dan Delegated Act merupakan "technical regulations" sebagaimana didefinisikan dalam Annex 1.1 TBT Agreement karena menetapkan karakteristik produk dan persyaratan kepatuhan yang bersifat wajib. Panel mengkonfirmasi kompatibilitas keseluruhan kerangka hukum RED II dengan aturan WTO, mengakui legitimasi tujuan pengurangan emisi gas rumah kaca melalui pengendalian ILUC.

Analisis Article 2.1 TBT Agreement (Prinsip Non-Diskriminasi)

Panel menemukan bahwa Uni Eropa mengadministrasikan high ILUC-risk cap and phase-out tidak konsisten dengan Article 2.1 karena gagal melakukan review tepat waktu terhadap data yang digunakan untuk menentukan risiko tinggi, dan terdapat kekurangan dalam desain serta implementasi kriteria risiko rendah ILUC (low ILUC-risk certification) yang mengakibatkan diskriminasi sewenang-wenang atau tidak dapat dibenarkan antara negara-negara dengan kondisi yang sama.

Temuan ini signifikan karena menggarisbawahi bahwa meskipun tujuan kebijakan iklim dapat dibenarkan, implementasi yang diskriminatif tetap melanggar kewajiban non-diskriminasi. Panel secara eksplisit menyatakan bahwa Uni Eropa memberikan perlakuan kurang menguntungkan terhadap biofuel berbasis minyak sawit dari Indonesia dibandingkan produk sejenis dari Uni Eropa atau negara ketiga.

Analisis Article 2.2 TBT Agreement (Kebijakan Tidak Lebih Restriktif daripada yang Diperlukan)

Indonesia gagal membuktikan bahwa 7% maximum share dan high ILUC-risk cap and phase-out lebih restriktif terhadap perdagangan daripada yang diperlukan untuk memenuhi tujuan yang sah. Panel memberikan *deference* substansial kepada regulator domestik dalam menentukan tingkat proteksi yang sesuai, sepanjang terdapat rasionalitas ilmiah yang memadai.

Analisis Article 2.4 TBT Agreement (Standar Internasional)

Panel menemukan bahwa Indonesia gagal membuktikan bahwa Uni Eropa tidak menggunakan standar internasional yang relevan sebagai dasar regulasi teknis. Hal ini menunjukkan bahwa standard-setting internasional untuk biofuel berkelanjutan masih fragmentaris, memberikan ruang bagi anggota WTO untuk mengembangkan standar domestik yang lebih ketat.

Analisis Article 2.9 TBT Agreement (Transparansi dan Notifikasi)

Panel menemukan Uni Eropa bertindak tidak konsisten dengan Article 2.9.2 dan 2.9.4 karena gagal menotifikasi proposed *7% maximum share* dan *high ILUC-risk cap and phase-out*, serta gagal mengorganisir proses komentar yang memenuhi persyaratan. Pelanggaran prosedural ini, meskipun teknis, memiliki implikasi substantif terhadap prediktabilitas sistem perdagangan.

Implikasi Hukum dan Kebijakan

Preseden tentang Climate-Related Trade Measures

Putusan DS593/DS600 menciptakan preseden penting dalam jurisprudensi WTO mengenai *climate-related trade measures*. Panel mengakui legitimasi tujuan pengurangan emisi gas rumah kaca dan memberikan ruang bagi anggota untuk mengadopsi kebijakan yang lebih ketat dari standar internasional, namun dengan batasan implementasi tidak boleh diskriminatif.

Dampak terhadap EU Deforestation Regulation (EUDR)

Putusan ini memiliki implikasi langsung terhadap EU Deforestation Regulation (EUDR) yang mulai berlaku Desember 2024. EUDR mengatur komoditas yang lebih luas termasuk sapi, kakao, kopi, karet, kedelai, dan kayu. Produsen utama komoditas ini telah mengkritik regulasi tersebut sebagai punitif dan diskriminatif. Putusan Panel dalam DS593 memberikan indikasi bahwa tantangan WTO terhadap EUDR kemungkinan besar akan berhasil sebagian, terutama terkait aspek implementasi dan transparansi.

Implikasi bagi Indonesia dan Negara Berkembang

Bagi Indonesia, putusan ini merupakan kemenangan parsial yang mengonfirmasi bahwa kebijakan Uni Eropa memang mengandung elemen diskriminasi. Namun, kegagalan dalam klaim Article 2.2 menunjukkan bahwa tantangan terhadap substansi kebijakan iklim sulit dilakukan. Menteri Perdagangan Indonesia Budi Santoso menyambut putusan tersebut dan berharap negara mitra dagang tidak mengimplementasikan kebijakan serupa yang menghambat arus perdagangan global.

DINAMIKA REFORMASI SISTEM PENYELESAIAN SENGKETA WTO

Krisis Appellate Body dan Upaya Reformasi

Sistem penyelesaian sengketa WTO mengalami krisis fundamental sejak 2019 ketika Appellate Body (AB) tidak dapat berfungsi akibat blokade Amerika Serikat terhadap proses pengangkatan anggota baru. Pada Konferensi Tingkat Menteri ke-12 (MC12) di Jenewa Juni 2022, anggota berkomitmen untuk memiliki sistem penyelesaian sengketa yang berfungsi penuh pada akhir 2024.

MC13 di Abu Dhabi Februari 2024 menghasilkan Keputusan Menteri yang menginstruksikan percepatan diskusi untuk memenuhi target reformasi. Namun, hingga akhir 2024, reformasi belum terealisasi sepenuhnya karena ketidaksepakatan terkait mekanisme banding. Amerika Serikat menolak proposal untuk mengembalikan AB, sementara lebih dari 160 anggota menginginkan sistem dua tingkat (*two-tier review*).

Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA)

Sebagai respons terhadap krisis AB, 27 anggota WTO termasuk Indonesia, Uni Eropa, dan China membentuk Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA) berdasarkan Article 25 DSU. MPIA berfungsi sebagai mekanisme banding sementara hingga AB dapat dipulihkan, menunjukkan komitmen anggota untuk mempertahankan sistem berbasis aturan meskipun terdapat hambatan politik.

Implikasi bagi Sengketa DS593

Putusan Panel DS593 dikeluarkan dalam konteks tidak berfungsinya AB. Uni Eropa menyatakan niat untuk menyesuaikan Delegated Act sesuai kewajiban WTO. Jika Uni Eropa mengajukan banding (yang tidak mungkin diproses oleh AB yang tidak aktif), atau Indonesia tidak puas dengan implementasi kepatuhan, sengketa ini dapat menjadi uji kasus untuk MPIA atau mekanisme alternatif.

IMPLIKASI BAGI HUKUM PERDAGANGAN INTERNASIONAL INDONESIA

Strategi Litigasi di WTO

Keberhasilan parsial Indonesia dalam DS593 menunjukkan pentingnya strategi litigasi yang komprehensif. Klaim yang berhasil (Article 2.1 dan 2.9 TBT) berfokus pada aspek implementasi dan prosedural, sementara klaim substantif (Article 2.2 dan 2.4) gagal. Ini mengindikasikan bahwa tantangan

terhadap kebijakan iklim negara maju lebih efektif dilakukan melalui argumen diskriminasi dan pelanggaran prosedural daripada menyerang rasionalitas ilmiah kebijakan.

Kebutuhan Reformasi Domestik

Putusan Panel menggarisbawahi pentingnya transparansi dan good governance dalam implementasi kebijakan perdagangan. Indonesia perlu memastikan bahwa regulasi domestiknya, termasuk kebijakan ekspor nikel dan larangan ekspor mineral mentah, memenuhi standar transparansi WTO untuk menghindari tantangan serupa.

Peran dalam Reformasi WTO

Sebagai anggota aktif G33 dan pengadvokasi kepentingan negara berkembang, Indonesia berperan penting dalam diskusi reformasi WTO. Komitmen MC13 untuk sistem penyelesaian sengketa yang berfungsi penuh pada akhir 2024 harus diikuti dengan partisipasi aktif dalam proses yang dipimpin Fasilitator Mauritius.

KESIMPULAN

Putusan Panel WTO dalam sengketa EU-Indonesia tentang minyak sawit dan biofuel (DS593) menciptakan preseden penting dalam jurisprudensi perdagangan internasional. Panel berhasil menyeimbangkan antara kebijakan iklim yang legitim dan kewajiban non-diskriminasi, menegaskan bahwa tujuan lingkungan tidak membenarkan implementasi yang diskriminatif.

Temuan kunci meliputi:

- (1) konfirmasi status RED II sebagai technical regulation;
- (2) pelanggaran Article 2.1 TBT karena diskriminasi dalam implementasi;
- (3) kegagalan klaim Article 2.2 dan 2.4 yang menunjukkan deferensi terhadap regulasi domestik; dan
- (4) pelanggaran Article 2.9 terkait transparansi.

Implikasi jangka panjang meliputi preseden untuk tantangan terhadap EU Deforestation Regulation, dinamika reformasi sistem penyelesaian sengketa WTO, dan strategi litigasi bagi negara berkembang. Kasus ini menunjukkan bahwa meskipun Appellate Body tidak berfungsi, Panel WTO tetap dapat memberikan putusan yang berdampak signifikan terhadap kebijakan perdagangan global.

Rekomendasi kebijakan bagi Indonesia meliputi: (1) memantau implementasi kepatuhan Uni Eropa dan bersiap menggunakan MPIA jika diperlukan; (2) meningkatkan transparansi regulasi domestik untuk mencegah tantangan serupa; dan (3) berpartisipasi aktif dalam reformasi WTO untuk memastikan sistem yang inklusif dan efektif.

DAFTAR PUSTAKA

- Agreement on Technical Barriers to Trade, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1994.
- China's Ministry of Commerce, 2024 Report on WTO Compliance of the United States, Beijing, 2024.
- C. J. Flores Elizondo, "Overview of the Cases in the WTO Dispute Settlement System in 2024", Electronic Publications, 2024.
- G. Sacerdoti & C. de Stefano, "The WTO and Its Dispute Settlement System in 2023-2024: Navigating the Crisis, Engaging in Reform, Addressing Trade and Climate Change", Bocconi Legal Studies Research Paper No. 5176727, 2025.

- A. King & Spalding, "WTO Dispute Settlement–What to Expect in 2024", *International Trade Law Alert*, 23 Januari 2024.
- Akin Gump, "WTO Dispute Settlement–What to Expect in 2024", *Client Alert*, 23 Januari 2024.
- Business Inquirer, "WTO Faults US in Dispute Brought by China Over Clean Energy Subsidies", 31 Januari 2026.
- H. Z. Yuan, "Analyzing the U.S.-China Tariff Wars (2018–2024)", **Revista Dom Helder**, Vol. 23, No. 4, 2026.
- UK Trade Policy Observatory, "Reflections on MC13: The Present and Future of the WTO", *Briefing Paper No. 78*, 2025.
- World Trade Organization, "China: Dispute Settlement News Archive", WTO Website, diakses 2025.
- European Commission, "WTO Confirms Validity of EU Climate-Based Actions in Renewable Energy Dispute Brought by Indonesia", *Trade Policy News*, 10 Januari 2025.
- Advanced BioFuels USA, "WTO Panel Issues Report Regarding EU Measures Affecting Palm Oil, Biofuels from Indonesia", 23 Oktober 2024.
- World Trade Organization, "Panel Established to Review EU Duties on Imports of Fatty Acid from Indonesia", *DSB Meeting News*, 18 Desember 2024.
- Office of the United States Trade Representative, *2024 Report to Congress on China's WTO Compliance*, Washington D.C., 2025.
- World Trade Organization, "MC13 Ends with Decisions on Dispute Reform, Development", *Ministerial Conference News*, 1 Maret 2024.
- European Parliament, "Preview of the World Trade Organization's 2024 Ministerial Conference", *EPRS Think Tank*, 6 Februari 2024.
- Center for Strategic and International Studies, "Insight into the 13th WTO Ministerial Conference", *Analysis*, 8 Maret 2024.
- Yale Journal of International Law, "The Quest for the Future of the WTO: From the Perspective of World Order", *YJIL Online*, 1 Juni 2024.
- World Trade Organization, *European Union Certain Measures Concerning Palm Oil and Oil Palm Crop-Based Biofuels: Report of the Panel*, WT/DS593/R, 10 Januari 2025.
- World Trade Organization, *European Union Certain Measures Concerning Palm Oil and Oil Palm Crop-Based Biofuels: Addendum*, WT/DS593/R/Add.1, 10 Januari 2025.
- Rigby Cooke Lawyers, "An Update on the Australian Trade Agenda with China", *Trade Insights*, 17 Mei 2024.
- Research and Information System for Developing Countries, "Reforming WTO Dispute Settlement System", *RIS Policy Brief*, 2024
- Yale Journal of International Law, "The Quest for the Future of the WTO", *YJIL*, 2024.
- World Trade Organization, "Australia: Dispute Settlement News Archive", WTO Website, 2024.
- Wine Australia, "China Updates: Removal of Anti-Dumping Duties on Australian Wine", *Market Access News*, 28 Maret 2024.