

SKENARIO PUTUSAN WTO RED II DAN RESPON PEMERINTAH INDONESIA

Desember 2022

Fadhil Hasan¹, Tauhid Ahmad², Achmad Nur Hidayat³, Kimberly Tanos⁴

¹ *Ekonom Senior Institute for Development of Economics and Finance (INDEF)*

² *Direktur Eksekutif Institute for Development of Economics and Finance (INDEF)*

³ *Direktur of Narasi Institute*

⁴ *Asisten Peneliti Institute for Development of Economics and Finance (INDEF)*

RANGKUMAN EKSEKUTIF

Pada tahun 2018, Uni Eropa telah menerbitkan kebijakan RED II yang membatasi penggunaan biofuel berbasis kelapa sawit karena beresiko memiliki Indirect Land Use Change (ILUC) yang tinggi serta dapat meningkatkan emisi gas rumah kaca. Pembatasan penggunaan CPO ini dapat menurunkan nilai ekspor minyak sawit Indonesia ke Uni Eropa. Hal ini dapat bertentangan dengan disiplin WTO karena dapat mempengaruhi perdagangan internasional.

Berdasarkan hal di atas, Pemerintah Indonesia telah melayangkan permintaan konsultasi dalam proses Dispute Settlement di World Trade Organization (WTO) pada tahun 2019 sebagai respons kebijakan RED II. Saat ini, Indonesia tengah menunggu diterbitkannya Panel Report yang diperkirakan putusan tersebut akan dikeluarkan pada akhir tahun 2022 atau awal tahun 2023.

Terdapat beberapa alternatif penyelesaian sengketa di WTO, antara lain: (1) Banding, (2) Tidak banding, atau (3) Mutually Agreed Solutions. Jika putusan DSB WTO mengabulkan gugatan Indonesia, maka akan hal ini dapat menjadi insentif pada produksi biodiesel karena pangsa Uni Eropa yang besar. Jika putusan DSB WTO menolak gugatan Indonesia, maka Indonesia perlu naik banding dan menguatkan diplomasi ekonomi.

LATAR BELAKANG

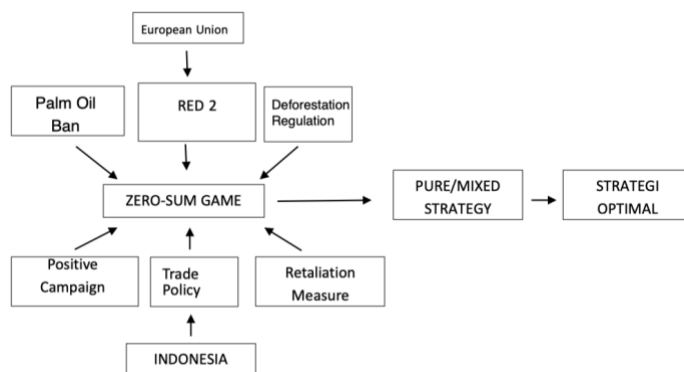
Minyak kelapa sawit atau crude palm oil (CPO) merupakan salah satu komoditas strategis dalam pembangunan ekonomi Indonesia. Selain sebagai komoditas penyumbang devisa terbesar, industri sawit juga berkontribusi terhadap perekonomian nasional dalam bentuk penyerapan tenaga kerja, peningkatan kesejahteraan rakyat, pengembangan wilayah, alih teknologi, dan investasi. Menurut data dari Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (GAPKI), produksi minyak dalam negeri pada tahun 2021 tercatat sebesar 51,3 juta ton.



Sumber: BPS (2022)

Salah satu pasar yang cukup terbesar yakni pasar Uni Eropa menempati sekitar 14,5 persen dari seluruh pasar ekspor CPO di Indonesia. Uni Eropa cukup intens dalam mempengaruhi kebijakan berkaitan dengan sawit dalam berbagai forum internasional. Salah satunya adalah *Renewable Energy Directive* (RED) II mengkategorikan minyak kelapa sawit ke dalam kategori komoditas yang memiliki *Indirect Land Use Change* (ILUC) yang beresiko tinggi. Kondisi saat ini tengah dilakukan pembahasan dalam World Trade Organization (WTO) melalui *Dispute Settlement* (DS) 593. Putusan WTO ini memberikan konsekuensi kemungkinan gugatan UE bisa menang ataupun sebaliknya bisa mengalami kekalahan. Kemungkinan terbesarnya apabila gugatan UE menang di WTO maka akan memberikan implikasi yang lebih luas bagi industri CPO di pasar UE secara keseluruhan maupun pasar lainnya. Konsekuensinya, Indonesia harus mempersiapkan respon dan tindakan yang tepat akan rencana putusan WTO.

Gambar 1. Game Theory Approach



Kerangka Kerja Game Theory Indonesia-Uni Eropa Dalam Kebijakan Perdagangan Kelapa Sawit

Sumber: Author (2022)

Game Theory menganalisis interaksi sosial manusia menggunakan suatu model strategi permainan. Model ini memakai analisis matematika untuk membantu memahami pilihan strategi yang diambil oleh setiap pemain. Sebagaimana suatu permainan, setiap pemain ingin menang, karena itu dia harus mengambil keputusan terbaik yang akan membawa kemenangan baginya.

Kontribusi utama dari pendekatan teori permainan adalah untuk memahami bagaimana agen berinteraksi secara strategis di bawah beberapa asumsi dasar rasionalitas, dan dengan mempertimbangkan ekspektasi agen lain dalam pilihan mereka (Osborne & Rubinstein, 1994).

Jenis permainan dalam memaksimalkan keuntungan dalam industri kelapa sawit antara produsen sawit Indonesia dan Pasar Uni Eropa dalam RED II seharusnya jenis cooperative games. Namun terdapat tendensi untuk masuk ke jenis permainan non non-cooperative games yang dapat berdampak buruk baik bagi negara produsen sawit seperti Indonesia dan negara pasar kelapa sawit Uni Eropa.

SITUASI TERAKHIR PUTUSAN WTO: RED II

Pada tanggal 9 Desember 2019, Pemerintah Indonesia melayangkan permintaan konsultasi dalam proses Dispute Settlement di World Trade Organization (WTO). Semenjak kasus ini dibuka di WTO, terdapat respons dari negara-negara berkepentingan lainnya untuk turut serta bergabung dalam proses konsultasi. Negara-negara tersebut antara lain adalah Guatemala, Costa Rica, Thailand, Argentina, Kolombia, dan Malaysia sebagai produsen dan pengeksor kelapa sawit besar secara global. Konsultasi tersebut diadakan pada tanggal 19 Februari 2020.

Sebagai respons untuk permintaan pemerintah Indonesia, badan Dispute Settlement (DSB) mendirikan panel pada bulan Juli 2020. Panel tersebut didirikan dengan tujuan untuk memeriksa hal yang menjadi sengketa dalam DS-593 untuk membuat temuan yang dapat membantu DSB mendesain rekomendasi. Pada tanggal 8 Juni 2021, dalam komunikasi oleh Panel ditentukan bahwa akan diadakan pemeriksaan dan penulisan laporan akhir sebelum kuartal kedua di tahun 2022.

Saat ini, Indonesia tengah menunggu diterbitkannya Panel Report yang diperkirakan putusan tersebut akan dikeluarkan pada akhir tahun 2022 atau awal tahun 2023.

SKENARIO PUTUSAN HASIL WTO

Terdapat beberapa alternatif penyelesaian sengketa di WTO, antara lain: (1) Banding, (2) Tidak banding, atau (3) Mutually Agreed Solutions. Jika hasil panel report WTO menguntungkan Indonesia, maka terdapat tiga skenario: (1) Tidak banding (dimana UE mengimplementasi putusan panel atau UE tidak patuh, maka ada kemungkinan retaliasi terhadap Indonesia), (2) Banding melalui arbitrase ad hoc, atau mutually agreed solution (MAS).

Sebaliknya, jika hasil panel WTO tidak menguntungkan Indonesia, maka juga terdapat tiga skenario: (1) Banding melalui arbitrase ad hoc, mutually agreed solution (MAS), atau tidak banding. Kalau Indonesia kalah dalam sidang tersebut, maka pasar ekspor Indonesia akan terancam.

Jika putusan DSB WTO mengabulkan gugatan Indonesia, maka akan hal ini dapat menjadi insentif pada produksi biodiesel karena pangsa Uni Eropa yang besar. Jika putusan DSB WTO menolak gugatan Indonesia, maka Indonesia perlu naik banding dan menguatkan diplomasi ekonomi. Namun, terlepas dari hasil putusan sidang WTO, perang dagang kelapa sawit Indonesia versus Uni Eropa akan terus berlanjut.

RESPON PEMERINTAH INDONESIA

Dampak RED II cukup serius bagi perkembangan industri kelapa sawit Indonesia. Pemerintah Indonesia telah melakukan riset mendalam mengenai ILUC sebagai dasar gugatan ke WTO, serta menganalisis kesesuaian peraturan RED II dengan ketentuan WTO dalam gugatannya. Pemerintah juga telah menyusun penilaian dampak ekonomi serta memetakan pemain kunci dalam isu ini.

Pemerintah Indonesia menargetkan hasil sengketa DS593 adalah UE mengubah kebijakannya yang bersifat diskriminatif dan menghambat perdagangan. Pengamanan akses pasar biofuel Indonesia adalah penting, karena sudah dikenakan Bea Masuk Imbalan (BMI) sebesar 8-18% oleh UE dan sebesar 34,45%-64,73% oleh AS.

Pemerintah Indonesia bersama pemangku kepentingan terkait juga telah membentuk FoKSBI (Forum Kelapa Sawit Berkelanjutan Indonesia). FoKSBI bertujuan untuk mempercepat pembangunan kelapa sawit berkelanjutan di Indonesia melalui peningkatan kerja sama para pemangku kepentingan: pemerintah, pelaku usaha, asosiasi, serta organisasi sosial kemasyarakatan.

Selain itu, Pemerintah Indonesia juga telah menerbitkan kebijakan pengadaan Indonesian Sustainable Palm Oil (ISPO). ISPO diharapkan dapat menjadi jawaban atas keraguan dunia terkait dengan produksi kelapa sawit (CPO) Indonesia yang dianggap merusak lingkungan.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

Terdapat lima rekomendasi kebijakan sebagai temuan dari kegiatan penelitian ini:

1. **Diversifikasi ekonomi:** perlunya diversifikasi ekonomi, dengan kata lain untuk fokus ke komoditas lainnya selain kelapa sawit. Selain itu, Pemri juga sebaiknya menggencarkan ekspor minyak kelapa sawit ke negara-negara alternatif selain UE, seperti Afrika Selatan atau Britania Raya. Tiongkok dan India juga merupakan negara-negara dengan pertumbuhan ekonomi yang pesat.
2. **Upaya diplomasi:** Pemri sebaiknya menjelaskan secara lebih dalam konsekuensi dari pembatasan ekspor terbesar Indonesia. Selain itu, Pemri juga sebaiknya terus menekan UE melalui forum seperti IEU-CEPA, ASEAN-EU, dan G20, serta menggencarkan ekonomi positif peran kelapa sawit pada perekonomian, pengembangan wilayah, pengentasan kemiskinan, dan lain-lain.
3. **Percepatan ISPO:** Percepatan ISPO dapat menunjukkan komitmen industri kelapa sawit Indonesia terhadap prinsip keberlanjutan. ISPO adalah sistem sertifikasi yang terdiri dari serangkaian persyaratan yang mencakup isu hukum, ekonomi, lingkungan, dan sosial, untuk perusahaan kelapa sawit yang terintegrasi kebun dan pengolahan.
4. **Membangun Aliansi Baru** Menghadapi RED III dan Deforestation Regulation. Dalam pendekatan game theory, Indonesia harus membangun aliansi inter-regional dan kontinental. Aliansi yang dimaksud adalah mengakselerasi kerjasama Indonesia dengan negara kontinental Eropa lain seperti Norwegia, Swedia dan Finlandia bukan dalam bentuk diplomasi biasa namun

spesifik untuk kerjasama pemeliharaan dan pelestarian lingkungan. Indonesia sudah punya kerjasama Indonesia- Norwegia dalam Partnership in Support of Indonesia's Efforts to Reduce Greenhouse Gas Emissions from Forestry and Other Land Use. Bentuk kerjasama seperti ini diperluas dengan wilayah Pasifik, Asia dan Afrika dan dipercepat implementasinya.

5. **Menunda Liberalisasi Pasar Domestik Untuk Produk Uni Eropa.** Sebagian mungkin mengatakan hal tersebut sebagai retaliasi perdagangan namun keunggulan Indonesia adalah pasar domestiknya. Ini tidak boleh diserahkan tanpa perlawanan terhadap komoditas strategis seperti Kelapa Sawit, Nikel dan Besi.

