

KEBIJAKAN UNI EROPA RED II DAN *DELEGATED ACT* TERHADAP PERDAGANGAN PRODUK KELAPA SAWIT INDONESIA

Valerie Selvie Sinaga^a, Refindie Micatie Esani Foekh^b

ABSTRAK

Indonesia merupakan salah satu negara produsen sekaligus pengeksport minyak kelapa sawit terbesar di dunia. Pada tahun 2018 Uni Eropa memberlakukan *Renewable Energy Directive* (RED II) 2018/2001 dengan maksud untuk mengurangi emisi gas rumah kaca dan deforestasi sekaligus meningkatkan penggunaan energi terbarukan. Kebijakan RED II dan *Delegated Act* telah menempatkan secara implisit kelapa sawit sebagai penyebab dari emisi gas rumah kaca dan deforestasi. RED II dan *Delegated Act* mengkategorikan kelapa sawit sebagai *High Indirect Land Use Change Risk*. *ILUC* terjadi apabila lahan yang dahulunya merupakan lahan pertanian dialihfungsikan untuk memproduksi biofuel, ini sering terjadi pada lahan stok karbon yang tinggi seperti hutan, lahan basah dan lahan gambut, sedangkan kelapa sawit hanya tumbuh di lahan gambut. Indonesia selaku penghasil kelapa sawit mengajukan protes dengan mengajukan gugatan inisiasi awal ke WTO tanggal 9 Desember 2019. Dalam artikel ini akan dibahas permasalahan apakah RED II dan *Delegated Act* oleh Uni Eropa telah melanggar prinsip *Most Favoured Nations* (MFN)? Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif, dengan kesimpulan bahwa kebijakan RED II dan *Delegated Act* harus dibatalkan karena melanggar prinsip MFN sebagai prinsip utama dalam perdagangan internasional.

Kata kunci: *delegated act*; hukum perdagangan internasional; prinsip mfn.

ABSTRACT

Indonesia is one of the largest producers and exporters of palm oil in the world. In 2018 the European Union enacted the revision of the *Renewable Energy Directive* (RED II) 2018/2001 to reduce greenhouse gas emissions and deforestation while increasing the use of renewable energy. RED II and *Delegated Act* policies have implicitly placed oil palm as a cause of greenhouse gas emissions and deforestation. RED II and *Delegated Act* categorize palm oil as *High Indirect Land Use Change Risk* (ILUC). ILUC occurs when land that was once agricultural land is converted to produce biofuel. This often occurs on high carbon stock lands such as forests, wetlands, and peatlands. Whereas only oil palm grows on peatlands. Indonesia did not accept the RED II Policy and *Delegated Act* by filing a lawsuit with initial initiation to the WTO on 9 December 2019. This article tried to seek whether RED II and *Delegated Act* policies violate the *Most Favoured Nations* (MFN) principle. The research method used is normative juridical. It is concluded that RED II and *Delegated Act* policies must be revoked because they violate the principle of MFN as a main principle in international trade.

Keywords: *delegated act*; international trade law; mfn principle.

^a Fakultas Hukum, Universitas Katolik Indonesia Atma Jaya, Jl. Sudirman Kav. 51 Jakarta Selatan 12930, email: valerie.selvie@atmajaya.ac.id

^b Fakultas Hukum, Universitas Katolik Indonesia Atma Jaya, Jl. Sudirman Kav. 51 Jakarta Selatan 12930, email: findie28@gmail.com

PENDAHULUAN

Perdagangan internasional timbul dari adanya kebutuhan masing-masing negara yang tidak dapat memenuhi kebutuhannya sendiri, untuk memenuhi kebutuhannya maka negara-negara tersebut saling bekerjasama demi memenuhi kebutuhannya. Demi menjaga hubungan kerja sama antar negara dibutuhkannya hukum yang mengatur jalanya perdagangan internasional. Menurut **Schmitthoff**, hukum perdagangan internasional adalah “... *the body of rules governing commercial relationship of a private law nature involving different nations.*” Yang ditafsirkan sebagai sekumpulan aturan yang mengatur hubungan-hubungan komersial yang sifatnya perdata akan tetapi tidak terlepas dari aturan hukum internasional publik yang mengatur tentang komersial.¹ Dengan demikian perdagangan internasional merupakan satu kesatuan dengan hukum perdagangan internasional yang saling berkesinambungan satu sama lain.

Perdagangan internasional melibatkan lebih dari satu negara, seringkali terjadi konflik dalam hubungan dagang antar negara. Untuk itu diciptakanlah WTO yang dibentuk khusus hanya untuk mengatur mengenai perdagangan internasional, dan membantu memutuskan sengketa dagang. Salah satu masalah timbul dari kebijakan *Renewable Energy Directive II* (RED II) dan *Delegated Act* yang dikeluarkan oleh Uni Eropa. Kebijakan tersebut dinilai sebagai tindakan yang diskriminasi produk kelapa sawit. Kebijakan RED II dan *Delegated Act* meskipun telah menempatkan secara implisit produk kelapa sawit sebagai energi tidak terbaharukan. Pada awalnya tujuan dari Uni Eropa mengeluarkan Kebijakan RED II adalah untuk meningkatkan penggunaan sumber energi terbaharukan sebagai langkah untuk mengurangi emisi gas rumah kaca dan sebagai kepatuhan untuk memenuhi *Paris Agreement on Climate Change following the 21st Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change (the ‘Paris Agreement’)*. Pada bagian recitals RED II No (81) menetapkan bahwa:

Indirect land-use change occurs when the cultivation of crops for biofuels, bioliquids and biomass fuels displaces traditional production of crops for food and feed purposes. Such additional demand increases the pressure on land and can lead to the extension of agricultural land into areas with high-carbon stock, such as forests, wetlands and peatland, causing additional greenhouse gas emissions.

Indirect land-use change (ILUC) terjadi ketika terjadi perubahan alih fungsi lahan yang awalnya untuk produksi tradisional seperti keperluan makanan dan pakan beralih menjadi tempat menanam tanaman penghasil bahan bakar biofuels, bioliquids dan biomass, yang meningkatnya produksi karbon di daerah lahan basah, lahan gambut yang berpengaruh pada emisi gas rumah kaca.

¹ United Nations, *Progressive Development of the Law of International Trade: Report of the Secretary General of the United Nations 1966*, United Nation, New York: 1966, hlm. 1.

Menurut Balai Besar Litbang Sumber Daya Lahan Pertanian dan Balai Penelitian Tanah di tahun 2011 diperkirakan ada sekitar 14,9 juta hektar lahan gambut. Dari 14,9 juta hektar, 6,4 juta hektar (43%) terletak di Pulau Sumatera, 4,8 juta (32%) terletak di Pulau Kalimantan, dan 3,7 juta hektar (25%) di Pulau Papua.² Berdasarkan data yang diperoleh Weatland Internasional Indonesia tanaman kelapa sawit di Indonesia tumbuh pada lahan gambut (*peatland*)³ Serta didukung data dari Ditjen Perkebunan Kementerian Pertanian luas lahan gambut hingga tahun 2011 yang dimanfaatkan untuk pengembangan perkebunan sawit adalah seluas 1.539.579 Ha.⁴ Demi mencapai tujuan dari Kebijakan RED II maka secara tidak langsung melarang penggunaan bahan bakar yang berbasis kelapa sawit di kawasan Eropa sebagai upaya mengurangi emisi gas rumah kaca.

Kemudian, mengacu pada Pasal 26 ayat (2) RED II yang mengatur tentang *specific rules for biofuels, bioliquids and biomass fuels produced from food and feed crops* diperoleh pernyataan sebagai berikut:

For the calculation of a Member State's gross final consumption of energy from renewable sources referred to in Article 7 and the minimum share referred to in the first subparagraph of Article 25(1), the share of high indirect land use change-risk biofuels, bioliquids or biomass fuels produced from food and feed crops for which a significant expansion of the production area into land with high-carbon stock is observed shall not exceed the level of consumption of such fuels in that Member State in 2019, unless they are certified to be low indirect land-use changerisk biofuels, bioliquids or biomass fuels pursuant to this paragraph. From 31 December 2023 until 31 December 2030 at the latest, that limit shall gradually decrease to 0 %.

Pasal 26 RED II secara garis besar bermaksud untuk memberikan batasan konsumsi bahan bakar yang berasal dari ILUC sebagai resiko dari perubahan penggunaan lahan untuk biofuels, bioliquid atau biomass yang menjadi area produksi dengan stok karbon yang tinggi. Negara anggota tidak boleh menggunakan bahan bakar dengan stok karbon yang tinggi melebihi konsumsi tahun 2019, kecuali bahan bakar tersebut disertifikasi sebagai bahan bakar yang beresiko rendah. Bagian pentingnya pembatasan dilakukan secara bertahap hingga mencapai 0% di tahun 2030. Kondisi ini akan membuat bahan bakar sawit yang berbentuk biofuels, bioliquid, atau biomass menghilang secara bertahap dari pasar Eropa.

² "Luas dan sebaran lahan gambut di Indonesia", <[https://www.pantaugambut.id/pelajari/apa-itu-gambut/luas-dan-sebaran-lahan-gambut-di-indonesia#:~:text=Pada%202005%2C%20Wetlands%20International%20memperkirakan,hektar%20lahan%20gambut%20di%20Indonesia.&text=Dari%2014%2C9%20juta%20hektar,25%25\)%20di%20Pulau%20Papua.](https://www.pantaugambut.id/pelajari/apa-itu-gambut/luas-dan-sebaran-lahan-gambut-di-indonesia#:~:text=Pada%202005%2C%20Wetlands%20International%20memperkirakan,hektar%20lahan%20gambut%20di%20Indonesia.&text=Dari%2014%2C9%20juta%20hektar,25%25)%20di%20Pulau%20Papua.)> [diakses pada 19/04/2020].

³ Weatland International adalah organisasi non profit yang berdedikasi dalam kegiatan konservasi dan restorasi lahan basah. Weatland Internasional, <<https://indonesia.wetlands.org/id/>>, [diakses pada 19/04/2020].

⁴ Hasmana Soewandita, "Kajian Pengelolaan Tata Air dan Produktivitas Sawit di Lahan Gambut", *Jurnal Sains & Teknologi Modifikasi Cuaca* Vol. 19 No. 1, 2018, hlm. 42.

Begitupun *Delegated Act* Pasal 3 *Delegated Act mengenai Criteria for determining the high indirect land-use change-risk feedstock for which a significant expansion of the production area into land with high carbon stock is observed* huruf (b) menyatakan “the share of such expansion into land with high-carbon stock is higher than 10 %” dan disertai berdasarkan laporan data dan formula menang hanya yang memiliki angka yang ekspansinya diatas 40 % yang diklasifikasikan sebagai *high ILUC*, sedangkan kedelai (*with 8%*), jagung (*with 2.4%*), dan tebu (*with 2.3%*) maka hanya kelapa sawit yang masuk dalam klasifikasi *high ILUC*.⁵

Diketemukan fakta menarik berupa laporan yang di keluarkan oleh komisi Eropa yaitu *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Status of Production Expansion of Relevant Food and Feed Crops Worldwide*. Berdasarkan data yang diambil dari tahun 2008-2015 menunjukkan ekspansi pada area yang memproduksi *sunflower*, *sugar beet* dan *rapeseed* terjadi ekspansi yang lambat pada tanah dengan stok karbon tinggi, tetapi sebaliknya tanaman sawit memiliki ekspansi yang tinggi pada lahan hutan sebesar 70 %. *Palm oil is also the only crop where a large share of expansion takes place on peatland (18%)*.⁶ Sehingga ini memposisikan tanaman sawit sebagai sebagai satu-satunya tanaman yang skala ekspansinya luas pada lahan gambut.

Indonesia selaku produsen kelapa sawit merasa dirugikan dengan Kebijakan RED II dan *Delegated Act* mengajukan *request for consultation* kepada WTO pada 9 Desember 2019 karena dianggap Kebijakan RED II dan *Delegated Act* telah melanggar prinsip yang paling fundamental dalam WTO yaitu prinsip Most Favoured Nation (MFN). Dalam artikel ini dipertanyakan apakah Kebijakan RED II dan *Delegated Act* telah melanggar prinsip MFN?

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan untuk mengkaji permasalahan hukum di atas adalah menggunakan metode penelitian hukum normatif. Pada penelitian hukum normatif yang dikaji berupa perjanjian internasional, konvensi, peraturan, norma maupun asas dalam suatu peraturan.⁷ Mengingat bahwa penelitian ini bersifat normatif maka data yang akan digunakan adalah data sekunder yaitu data yang diperoleh melalui studi kepustakaan atau penelaahan terhadap berbagai literatur atau bahan pustaka yang berkaitan dengan masalah atau materi penelitian.⁸ Dalam melakukan penelitian dari sumber data sekunder, bahan *kepustakaanya* terbagi atas tiga bahan yaitu bahan hukum primer adalah bahan hukum sifatnya otoritatif atau bahan hukum yang

⁵ Philippe Dusser, “Review The European Energy Policy for 2020-2030 RED II : What Future for Vegetable Oil as A Source of Bioenergy?”, *Oilseeds and Fats, Crops and Lipids Journal*, Volume 26, No 51, December 2019, hlm. 4.

⁶ “Report From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee and The Committee of The Regions on The Status of Production Expansion of Relevant Food And Feed Crops Worldwide”, <<https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/report.pdf>> [diakses pada 20/04/2020], hlm. 10.

⁷ Yanti Fristikawari, *Metodologi Penelitian Hukum: Sebuah Pengantar*, Universitas Katolik Indonesia Atma Jaya, Jakarta: 2010, hlm. 18.

⁸ Mukti Fajar, et.al, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta: 2010, hlm. 34.

mengikat berupa peraturan perundang-undangan, konvensi maupun perjanjian internasional, yurisprudensi maupun putusan pengadilan. Bahan kedua adalah bahan hukum sekunder yang melengkapi bahan hukum primer berupa buku, jurnal, makalah, artikel ilmiah. Bahan ketiga adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan atas bahan hukum primer dan sekunder, berupa Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), ensiklopedia dan Black Law Dictionary, Kamus hukum maupun kamus lain yang relevan. Dalam melakukan penelitian hukum normatif, penulis akan melakukan analisis data dengan menggunakan analisis kualitatif merupakan penelitin yang tidak mementingkan perhitungan statistik. dengan merangkai kalimat-kalimat dari data sekunder yang telah diteliti, alhasil kesimpulan penelitian dirumuskan secara deduktif dengan urutan yang sistematis dari hal umum hingga khusus dengan terperinci.

PEMBAHASAN

Prinsip *Most Favoured Nation* (MFN) atau Non-Diskriminasi

Prinsip *Most Favoured Nation* (MFN) merupakan prinsip utama dalam melaksanakan semua persetujuan dan komitmen WTO. Prinsip MFN diadopsi dari prinsip perdagangan GATT sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat 1 GATT 1994 yang menyatakan:

*With respect to customs duties and charges of any kind imposed on or in connection with importation or exportation or imposed on the international transfer of payments for imports or exports, and with respect to the method of levying such duties and charges, and with respect to all rules and formalities in connection with importation and exportation, and with respect to all matters referred to in paragraphs 2 and 4 of Article III, any advantage, favour, privilege or immunity granted by any contracting party to any product originating in or destined for any other country shall be accorded immediately and unconditionally to the like product originating in or destined for the territories of all other contracting parties.*⁹

Pada hakikatnya prinsip MFN yang memposisikan semua negara dengan perlakuan yang sama, tanpa adanya syarat. Prinsip MFN ini bukan hanya menuntut semua negara anggota WTO memberikan perlakuan yang sama dan kesempatan yang sama, perlakuan harus dijalankan dengan segera dan tanpa syarat (*immediately and unconditionally*). Prinsip *Most Favoured Nation* didasarkan pada asas non-diskriminasi, yang mengharuskan semua kebijakan perdagangan dalam pelaksanaannya dilandaskan pada prinsip non-diskriminasi. Prinsip ini merupakan landasan bagi tiga perjanjian WTO, yaitu GATT (artikel 1), GATS (Pasal 2) dan TRIPS (Pasal 4).¹⁰

Rashhed Khalid menekankan prinsip MFN sebagai prinsip penting dengan menyatakan:

⁹ The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947), <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm> [diakses 22/04/2020].

¹⁰ Hata, *Perdagangan Internasional dalam Sistem GATT dan WTO Aspek-Aspek Hukum dan Non Hukum*, Refika Aditama, Bandung: 2006, hlm. 88 dikutip dari Akbar Kurnia Putra, "Agreement on Agriculture dalam World Trade Organization", *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Vol. 46 No. 1, 2016, hlm. 93.

*The most important and fundamental principle of the WTO is non discriminatory treatment or, to be legally precise, most favored nation (MFN) treatment. What it means is simply that any advantage, afvor, privilege, or immunity granted by one WTO member to be another has to be granted immediately and unconditionally to all other members.*¹¹

Diskriminasi dalam bentuk tariff, peraturan nasional maupun pajak internal dilarang selama prinsip MFN masih berlaku. Dengan pemberlakuan prinsip MFN maka tidak ada negara yang mendapatkan perlakuan yang lebih istimewa dari negara lain, sebab perlakuan yang berbeda akan menimbulkan diskriminasi antara satu negara dan negara lainnya.

MFN merupakan prinsip yang paling fundamental demi menjaga praktik perdagangan agar tetap *fair*. Dalam hal terjadi pelanggaran prinsip MFN sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat 1 GATT 1994, maka Badan Banding (*Appellate Body*) WTO menetapkan beberapa komponen untuk dikatakan sebuah negara melanggar prinsip MFN yang lebih dikenal sebagai berikut:

1. Apakah masalah tersebut memberikan sebuah **"keuntungan"** sebagaimana diatur dalam Pasal 1: 1 GATT
2. Apakah produk yang bersangkutan adalah **produk "sejenis"**; dan
3. Apakah keuntungan yang dipermasalahkan tersebut diberikan **'langsung dan tanpa syarat'** untuk semua orang pada produk yang bersangkutan.¹²

Komponen pertama adalah keuntungan sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat 1 GATT tidak diberikan definisi dalam GATT, dalam menafsirkannya DSU akan lebih mengacu pada kasus per kasus. Kata **"keuntungan"** tidak hanya terbatas pada anggota WTO akan tetapi untuk anggota non WTO, sebab pada dasarnya baik setiap keuntungan yang dirasakan oleh anggota non WTO dan anggota WTO harus sama. Pasal 1 ayat 1 GATT bahwa keuntungan tidak terbatas pada tarif semata, namun terdapat beragam tindakan lain seperti:

- a. tarif dan biaya apapun yang dikenakan sehubungan dengan impor dan ekspor;
- b. metode pengadaan tarif dan biaya-biaya semacam itu;
- c. aturan dan formalitas sehubungan dengan impor dan ekspor;
- d. pajak dan biaya internal untuk barang-barang impor;
- e. undang-undang, peraturan, dan persyaratan internal yang mempengaruhi penjualan.¹³

Komponen kedua adalah **"produk sejenis"** ini tidak diberikan definisi dari Pasal 1 ayat 1 GATT akan tetapi GATT mengatur bahwa keuntungan yang diberikan untuk produk yang berasal dari atau ditakdirkan untuk negara lain harus diberikan kepada "produk sejenis" lainnya yang berasal dari atau diperuntukkan bagi wilayah semua Anggota WTO lainnya. Diskriminasi antara produk impor

¹¹Rasheed Khalid, *et al*, *The World Trade Organization and the Developing Countries*, The Opec Fund For Interational Development, Austria: 1999, hlm. 13.

¹²World Trade Organization, *Dispute Settlement*, New York and Geneva: 2003, hlm. 14-18.

¹³*Ibid*, hlm. 14.

dilarang hanya jika produk yang dipermasalahkan bila produk “sejenis” dan untuk produk yang tidak “sejenis” dapat diperlakukan secara berbeda, maka dapat disimpulkan bahwa kewajiban pemberlakuan MFN hanya berlaku untuk “produk sejenis”. Secara umum konsep dari “produk sejenis” memiliki pengertian yang berbeda-beda, tergantung pada masing-masing kasus. Penilaian akan “produk sejenis” didasarkan pada:

1. klasifikasi tarif: terdapat dua buah barang, dan kedua buah barang tersebut dikatakan sejenis apabila kedua barang tersebut dalam klasifikasi tarif yang berlaku ditempatkan sebagai barang sejenis;
2. memiliki *physical characteristic* yang sejenis: barang tersebut memiliki karakteristik psikis yang sama. Misalnya, kertas yang diimpor dari Belanda adalah sama dengan kertas yang didatangkan dari Denmark atau Norwegia. Dari manapun asalnya dan siapapun produsennya, kertas adalah kertas.
3. Berdasarkan produk: Kasus lain yang menerapkan prinsip yang sama adalah Tuna/Dolphin. Kasus ini menegaskan bahwa perlakuan terhadap barang impor harus didasarkan pada "produknya" dan bukan pada proses produksinya. Tuna yang dijaring dengan teknologi modern adalah sama ("*like*") dengan tuna yang dijaring dengan memakai teknologi tradisional. Karena itu, pengenaan embargo oleh Amerika Serikat kepada impor tuna dari Meksiko karena nelayan Meksiko masih menggunakan teknologi tradisional dinyatakan bertentangan dengan GATT.
4. Prinsip *end uses* (tujuan akhir pada penggunaan sebuah produk): terdapat dua produk dikategorikan sebagai produk sejenis apabila dalam kenyataannya digunakan untuk tujuan yang sama. Terdapat contoh kasus *unroasted coffee*. Panel dalam kasus ini mengatakan bahwa "*Columbia mild*", "*unwashed arabica*," and "*robusta*" adalah produk sejenis. Semua produk kopi tersebut semuanya masuk dalam kategori "unroasted coffee", semua produk kopi-kopi tersebut pada akhirnya memiliki tujuan akhir pemakaiannya yang sama yaitu untuk diminum.¹⁴

Komponen ketiga berkaitan dengan keuntungan harus dilaksanakan secara '*immediately and unconditionally*' ini berkaitan erat dengan “keuntungan” sebab setiap keuntungan yang dirasakan oleh anggota WTO tidak diperbolehkan untuk dikenakan dengan syarat apapun, sehingga setiap keuntungan yang didapat anggota WTO tidak dapat memaksakan suatu persyaratan kepada anggota WTO yang lain demi mendapatkan keuntungan yang sama.¹⁵

Pemberlakuan prinsip MFN dalam kegiatan perdagangan internasional diharapkan menciptakan praktik perdagangan yang *fair*. Prinsip MFN memiliki pada intinya bertujuan untuk menghilangkan diskriminasi terhadap praktek perdagangan internasional, dengan adanya prinsip ini maka akan menjamin dan melindungi hak-hak dari negara-negara berkembang dalam

¹⁴ *Ibid*, hlm. 16.

¹⁵ *Ibid*, hlm. 17.

mendapatkan keuntungan dari kondisi-kondisi perdagangan terbaik yang dinegosiasikan oleh negara-negara berkembang.¹⁶ MFN merupakan prinsip utama dan terpenting, akan tetapi terdapat keadaan tertentu yang dapat mengesampingkan pemberlakuan prinsip MFN.

Komponen Pelanggaran Prinsip *Most Favoured Nation* (MFN)

Komponen “Keuntungan”

Sebagaimana diketahui di atas bahwa Kebijakan RED II dan *Delegated Act* ditujukan untuk mengurangi emisi gas rumah kaca dan deforestasi. Perlakuan dari aturan RED II dan *Delegated Act* telah menempatkan posisi bahan bakar *biofuel*, *bio liquid*, *biomass* berbasis kelapa sawit secara implisit sebagai produk yang tergolong *High ILUC* dan target 0% di tahun 2030 untuk energy yang tidak terbarukan dalam hal ini adalah kelapa sawit. Dalam hal ini dianggap bahwa aturan RED II dan *Delegated Act* telah bertentangan dengan Pasal 1 ayat 1 GATT yang notabene juga melanggar prinsip MFN.

Berdasarkan penjabaran teori dari Pasal 1 ayat 1 GATT segala keuntungan tidak hanya terbatas pada tarif tetapi juga mengatur peraturan dalam hal ini yang dimaksud adalah peraturan RED II dan *Delegated Act*.¹⁷ Kedua aturan tersebut telah memberikan keuntungan bagi bahan bakar *biofuel*, *bio liquid*, *biomass* sejenis yang berbahan dasar *soybean*, *rapeseed*, *sunflower* karena tidak tergolong *High ILUC*, disatu sisi telah menutup kesempatan bagi bahan bakar *biofuel*, *bio liquid*, *biomass* berbasis kelapa sawit untuk memperoleh keuntungan yang sama.

Dalam kasus *Canada-Autos*, *Appellate Body* telah memperluas kewajiban dari Pasal 1 ayat 1 GATT:

The words of Article 1:1 refer not to some advantages granted “with respect to” the subjects that fall within the defined scope of the Article, but to “any advantage”; not to some products, but to “any product”; and not to like products from some other Members, but to like products originating in or destined for “all other” Members.

Yang pada intinya Pasal 1 ayat 1 GATT keuntungan yang tidak terbatas pada produk tertentu tetapi pada produk apa pun dan bukan terbatas pada produk sejenis dari beberapa anggota melainkan untuk produk sejenis baik seluruh negara anggota. Berkaitan dengan kasus diskriminasi sawit, sudah seharusnya keuntungan yang dirasakan oleh produk bahan bakar *biofuel*, *bio liquid*, *biomass* sejenis *soybean*, *rapeseed*, *sunflower* dirasakan juga oleh bahan bakar *biofuel*, *bio liquid*, *biomass* kelapa sawit.

Berdasarkan penafsiran panel “keuntungan” tidak hanya terbatas pada anggota WTO akan tetapi untuk anggota non WTO, sebab pada dasarnya baik setiap keuntungan yang dirasakan oleh

¹⁶ Prawitra Thalib, “Implikasi Prinsip *Most Favoured Nation* Dalam Upaya Penghapusan Hambatan Perdagangan Internasional”, *Yuridika*, Vol. 27, No 1, Januari-April 2012, hlm. 42.

¹⁷ World Trade Organization, *Op.Cit*, hlm.14.

anggota non WTO dan anggota WTO harus sama. Sudah seharusnya keuntungan yang sama juga harus dirasakan oleh bahan bakar sejenis *biofuel*, *bio liquid*, *biomass* kelapa sawit. Oleh sebab itu Kebijakan RED II dan *Delegated Act* yang dikeluarkan oleh negara Uni Eropa tidak konsisten dengan Pasal 1 ayat 1 GATT mengenai keuntungan yang seharusnya didapatkan sama bagi semua anggota WTO.

Komponen “Produk Sejenis”

Kasus diskriminasi produk bahan bakar *biofuel*, *bio liquid*, *biomass* berbasis kelapa sawit masuk dalam kategori produk yang sejenis dengan menggunakan Prinsip *End Uses* untuk menentukan produk tersebut sejenis. Prinsip *End Uses* adalah prinsip yang menitikberatkan pada tujuan akhir dari sebuah produk.¹⁸ Diskriminasi yang dilakukan oleh Uni Eropa melalui Kebijakan RED II dan *Delegated Act* terhadap produk bahan bakar *biofuel*, *bio liquid*, *biomass* berbasis kelapa sawit dianggap tidak konsisten dengan ketentuan Pasal 1 ayat 1 GATT 1994 yang notabene prinsip MFN. Hal ini disebabkan produk bahan bakar *biofuel*, *bio liquid*, *biomass* berbasis *soybean*, *rapeseed*, *sunflower* dan produk produk bahan bakar *biofuel*, *bio liquid*, *biomass* berbasis kelapa sawit dengan prinsip *end uses* termasuk dalam kategori produk sejenis karena keduanya memiliki tujuan akhir pemakaian yang sama yaitu digunakan sebagai bahan bakar.

Prinsip *End Uses* (tujuan akhir pemakaian) diterapkan pada kasus “*Unroasted coffee*” Panel dalam kasus ini mengatakan bahwa “*Columbia mild*”, “*unwashed arabica*,” dan “*robusta*” adalah produk sejenis. Semua produk kopi tersebut semuanya masuk dalam kategori “*unroasted coffee*”, semua produk kopi-kopi tersebut pada akhirnya memiliki tujuan akhir pemakaiannya yang sama yaitu untuk diminum.¹⁹ Memberikan perlakuan yang berbeda terhadap produk yang termasuk “produk sejenis” dapat dianggap sebagai pelanggaran terhadap prinsip MFN. Oleh karena produk bahan bakar *biofuel*, *bio liquid*, *biomass* berbasis kelapa sawit dan produk bahan bakar *biofuel*, *bio liquid*, *biomass* berbasis *soybean*, *rapeseed*, *sunflower* merupakan “produk sejenis” dengan adanya perlakuan yang berbeda antara kedua produk sejenis ini akan dianggap melanggar prinsip MFN.

Komponen “*Immediately and Unconditionally*”

Untuk dapat dikatakan telah melakukan pelanggaran terhadap prinsip MFN ada satu komponen lagi yang harus terpenuhi yaitu pemberian langsung dan tanpa syarat (*immediately and unconditionally*) menjadi sebuah syarat mutlak anggota WTO sebagai inti prinsip MFN yaitu untuk memberikan perlakuan yang sama kepada seluruh anggota WTO. Komponen terakhir ini erat hubungan dengan keuntungan, yang dimaksud di sini adalah setiap keuntungan yang dirasakan

¹⁸ World Trade Organization, *Ibid*, hlm. 16.

¹⁹ “Spain-Tariff Treatment of Unroasted Coffee”, < <http://www.sice.oas.org/dispute/gatt/80coffee.asp>>, (diakses pada 25 April 2020).

oleh anggota WTO tidak diperbolehkan untuk dikenakan dengan syarat apapun²⁰. Setiap keuntungan yang didapat anggota WTO tidak dapat memaksakan suatu persyaratan kepada anggota WTO yang lain demi mendapatkan keuntungan yang sama.

Penulis merujuk pada kasus Indonesia-Autos (*Certain measure affecting the automobile industry*) dimana program mobil di Indonesia menetapkan bea cukai dan keuntungan pajak merupakan syarat untuk memperoleh nilai konten lokal tertentu untuk sebuah mobil jadi. Pada akhir kasus Indonesia-Autos Panel pun menyimpulkan bahwa syarat ini tidak sesuai dengan Pasal 1 ayat 1 GATT, dan setiap keuntungan yang diperoleh negara anggota WTO untuk produk sejenis, keuntungan itu juga harus juga diperoleh negara anggota WTO lainnya tanpa syarat apapun.

Kasus bahan bakar bakar *biofuel*, *bio liquid*, *biomass* berbasis kelapa sawit yang dikeluarkan oleh Uni Eropa pada *Delegated Act* Pasal 4 ayat (1) mengatur tentang *General criteria for certification of low indirect land-use change-risk biofuels, bioliquids and biomass fuels*. Telah menetapkan syarat tertentu bagi produk bahan bakar *biofuel*, *bio liquid*, *biomass* sebagai berikut :

1. *Biofuels, bioliquids and biomass fuels may only be certified as low indirect land-use change-risk fuels if all the following criteria are met:*
 - (a) *the biofuels, bioliquids and biomass fuels comply with the sustainability and greenhouse gas emissions saving criteria set out in Article 29 of Directive (EU) 2018/2001;*
 - (b) *the biofuels, bioliquids and biomass fuels have been produced from additional feedstock obtained through additionality measures that meet the specific criteria set out in Article 5;*
 - (c) *the evidence needed to identify the additional feedstock and substantiate claims regarding the production of additional feedstock is duly collected and thoroughly documented by the relevant economic operators.*

Persyaratan dengan kriteria sertifikasi *Low ILUC biofuels, bioliquids dan biomass fuels* pada produk yang berbasis ditujukan secara tidak langsung pada produk kelapa sawit telah melanggar komponen "*immediately and unconditionally*" yang mana telah terjadi perbedaan perlakuan sebab bahan bakar *biofuels, bioliquids and biomass* yang berbasis *soybean, rapeseed, sunflower* tidak memerlukan sertifikasi *low ILUC* dan bagi bahan bakar *biofuels, bioliquids dan biomass fuels* yang berbasis kelapa sawit diperlukan kriteria tertentu untuk memenuhi sertifikasi *low ILUC*. Padahal seharusnya semua keuntungan dari produk sejenis seluruh negara anggota WTO tidak memerlukan persyaratan apapun sebab pada dasarnya keuntungan yang dirasakan oleh anggota WTO harus diberikan secara langsung dan tanpa persyaratan apapun.

Dengan terpenuhinya ketiga komponen yang menjadi dasar pelanggaran Prinsip MFN, yaitu keuntungan, produk sejenis, dan segera dan tanpa syarat, sehingga dapat dikatakan kebijakan RED II and Delegated Act telah melanggar prinsip MFN sebagaimana dicantumkan pada Pasal 1 ayat 1

²⁰ World Trade Organization, *Ibid*, hlm. 17.

GATT. Meskipun terdapat pengecualian untuk menanggalkan prinsip MFN dimana salah satunya adalah Custom Union. Memang Uni Eropa merupakan custom union, akan tetapi penanggalkan prinsip MFN dalam kasus diskriminasi produk kelapa sawit tidak berlaku bagi Uni Eropa sebab Uni Eropa bukanlah custom union yang baru dibentuk.

PENUTUP

Kebijakan RED II dan *Delegated Act* telah melanggar prinsip *Most Favoured Nation* (MFN). Prinsip MFN didasarkan pada asas non-diskriminasi, yang mengharuskan semua kebijakan perdagangan dalam pelaksanaannya dilandaskan pada prinsip non-diskriminasi, yang diartikan dengan mengharuskan semua negara anggota WTO diberikan perlakuan yang sama, sebagaimana dimuat dalam Pasal 1 ayat 1 GATT 1994. Dalam hal terjadinya pelanggaran pada prinsip MFN yang telah ditetapkan oleh Appellate body harus ada 3 komponen yang terpenuhi yakni, adanya keuntungan, termasuk sebagai produk sejenis, dan keuntungan diberikan langsung dan tanpa syarat.

Melalui pemberlakuan Kebijakan RED II dan *Delegated Act*, keuntungan hanya akan dirasakan pada oleh produk bahan bakar *biofuel*, *bio liquid*, *biomass* sejenis *soybean*, *rapeseed*, *sunflower* dan bahan bakar lain diluar kelapa sawit. Komponen kedua adalah produk sejenis dan untuk mengetahui apakah produk tersebut termasuk produk sejenis, maka penunjaan dilakukan dari kasus per kasus. Berdasarkan kasus diskriminasi sawit, terpilih pendekatan kasus yang menggunakan prinsip *end uses*. Prinsip *end uses* menganggap produk dikategorikan sejenis dikarenakan memiliki tujuan akhir yang sama. Baik produk bahan bakar *biofuel*, *bio liquid*, *biomass* berbasis *soybean*, *rapeseed*, *sunflower* dan produk produk bahan bakar *biofuel*, *bio liquid*, *biomass* berbasis kelapa sawit dengan prinsip *end uses* termasuk dalam kategori produk sejenis karena keduanya memiliki tujuan akhir pemakaian yang sama yaitu digunakan sebagai bahan bakar. Komponen terakhir adalah keuntungan harus dilaksanakan secara '*immediately and unconditionally*' yang intinya semua keuntungan yang di dapat anggota WTO harus diberikan dengan tanpa adanya syarat. Kebijakan RED II dan *Delegated Act* memberikan persyaratan khusus dengan sertifikasi *Low ILUC biofuels*, *bioliquids* dan *biomass fuels* pada produk kelapa sawit. Perlakuan yang berbeda diberikan kepada bahan bakar *biofuels*, *bioliquids* and *biomass* yang berbasis *soybean*, *rapeseed*, *sunflower* tidak memerlukan sertifikasi *low ILUC*. Padahal dengan berlakunya prinsip MFN dalam WTO seharusnya keuntungan yang dirasakan oleh anggota WTO harus diberikan secara langsung dan tanpa persyaratan apapun.

Uni Eropa dalam memberlakukan Kebijakan RED II atau *Delegated Act* harus mempertimbangkan apakah kebijakan tersebut melanggar aturan hukum perdagangan internasional, sebagaimana Uni Eropa merupakan anggota WTO yang terikat dengan aturan perdagangan WTO. Sebaiknya juga, Uni Eropa mempertimbangan apakah Kebijakan tersebut

merugikan hak negara lain, seperti Indonesia yang produksi kelapa sawitnya seharusnya mendapatkan hak yang sama dengan negara lain.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Hata, *Perdagangan Internasional Dalam Sistem GATT dan WTO, Aspek-aspek Hukum dan Non Hukum*, Refika Aditama, Bandung: 2006.

Mukti Fajar, *et.al, Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta: 2010.

United Nations, *Progressive Development of the Law of International Trade: Report of the Secretary*, New York: 1966.

World Trade Organization, *Dispute Settlement*, New York and Geneva: 2003.

Yanti Fristikawati, *Metodologi Penelitian Hukum: Sebuah Pengantar*, Universitas Katolik Indonesia Atma Jaya, Jakarta: 2010.

Jurnal

Philippe Dusser, "Review The European Energy Policy for 2020-2030 RED II: What Future for Vegetable Oil as A Source of Bioenergy?", *Oilseeds and Fats, Crops and Lipids Journal*, Volume 26, No. 51, December 2019.

Akbar Kurnia Putra, "Agreement on Agriculture dalam World Trade Organization", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 46, No. 1, Januari- Maret 2016.

Hasmana Soewandita, "Kajian Pengelolaan Tata Air dan Produktivitas Sawit di Lahan Gambut", *Jurnal Sains & Teknologi Modifikasi Cuaca*, Vol. 19, No. 1, 2018.

Prawitra Thalib, "Implikasi Prinsip Most Favoured Nation Dalam Upaya Penghapusan Hambatan Perdagangan Internasional", *Yuridika*, Volume 27, No. 1, Januari-April 2012.

Sumber Lain

"Luas dan sebaran lahan gambut di Indonesia", <[https://www.pantaugambut.id/pelajari/apa-itu-gambut/luas-dan-sebaran-lahan-gambut-di-indonesia#:~:text=Pada%202005%2C%20Wetlands%20International%20memperkirakan,hektar%20lahan%20gambut%20di%20Indonesia.&text=Dari%2014%2C9%20juta%20hektar,25%25\)%20di%20Pulau%20Papua.](https://www.pantaugambut.id/pelajari/apa-itu-gambut/luas-dan-sebaran-lahan-gambut-di-indonesia#:~:text=Pada%202005%2C%20Wetlands%20International%20memperkirakan,hektar%20lahan%20gambut%20di%20Indonesia.&text=Dari%2014%2C9%20juta%20hektar,25%25)%20di%20Pulau%20Papua.)> [diakses pada 19/04/2020].

"Report From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions On The Status Of Production Expansion Of Relevant Food And Feed Crops Worldwide", <<https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/report.pdf>> [diakses pada 20/04/2020].

“Spain-Tarriiff Treatment of Unroasted Coffee”, <<http://www.sice.oas.org/dispute/gatt/80coffee.asp>>, (diakses pada 25/04/2020).

“The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947)”, <https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_01_e.htm> [diakses pada 22/04/2020].

“Weatland Internasional”, <<https://indonesia.wetlands.org/id/>> [diakses pada 19/04/2020].

.