



KERTAS KERJA KEBIJAKAN

KRISIS *APPELLATE BODY* *WORLD TRADE ORGANIZATION* DAN OPTIMALISASI POSISI INDONESIA DALAM PENYELESAIAN SENGKETA DAGANG

Disusun oleh

Fikri Rinaldi Nasution – Analis Kebijakan Ahli Pertama

Keasdepan Kerja Sama Ekonomi Multilateral

Deputi Bidang Koordinasi Kerja Sama Ekonomi Internasional

KEMENTERIAN KOORDINATOR BIDANG PEREKONOMIAN

2026

Daftar Isi

A. Ringkasan Eksekutif	3
B. Pendahuluan	4
Rumusan Masalah	4
Tujuan Penelitian	5
Manfaat Penelitian	5
C. Latar Belakang Kebijakan	5
C.1 Gap Analysis	5
C.2 Problem Tree	6
C.3 Grid Analysis — Evaluasi Opsi Kebijakan	8
D. Pernyataan Kebijakan	9
E. Pembahasan	9
E.1 Perspektif Amerika Serikat dan Uni Eropa terhadap Krisis <i>Appellate Body</i>	9
E.2 Studi Kasus: Sengketa Indonesia dengan Uni Eropa	9
E.3 Paradoks Kepentingan Indonesia sebagai Penggugat dan Tergugat	11
E.4 Posisi Indonesia dalam Reformasi WTO yang Lebih Luas	11
E.5 Eskalasi pada Kasus DS593: Sinyal Perubahan Kalkulasi Indonesia	12
F. Kesimpulan dan Rekomendasi	13
F.1 Kesimpulan	13
F.2 Rekomendasi	13
F.3 Keterbatasan	14
G. Referensi	15

A. Ringkasan Eksekutif

Sistem penyelesaian sengketa dagang *World Trade Organization* (WTO) mengalami krisis struktural sejak *Appellate Body* (AB) — organ banding tingkat kedua yang selama ini menjadi “mahkota” WTO — berhenti berfungsi pada Desember 2019 akibat blockade dari Amerika Serikat (AS) terhadap pengangkatan anggota baru. Hingga September 2026, blockade tersebut telah berlangsung lebih dari 90 kali berturut-turut, dan lebih dari 30 laporan panel kini berstatus “appealed into the void” — dibanding ke badan yang secara faktual tidak dapat memeriksa banding tersebut.

Sebagai eksportir komoditas strategis (seperti nikel, kelapa sawit, dan biodiesel) yang kerap menjadi pihak dalam sengketa dengan Uni Eropa (UE), Indonesia menghadapi dampak nyata dari situasi ini. Tercatat 81 sengketa melibatkan Indonesia di WTO (15 sebagai Penggugat, 15 sebagai Tergugat, 51 sebagai Pihak Ketiga), dengan setidaknya empat sengketa kunci (DS592¹, DS593², DS616³, dan DS618⁴) langsung terdampak oleh mekanisme banding yang tidak berfungsi.

Kertas kerja ini mengidentifikasi bahwa akar masalah bukan terletak pada ketiadaan pilihan kebijakan, *Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement* (MPIA) dan arbitrase *ad hoc* berdasarkan Pasal 25 *Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes* (DSU) tersedia sebagai alternatif melainkan pada (1) paradoks kepentingan Indonesia yang berbeda arah tergantung posisi hukumnya sebagai “Penggugat” atau “Tergugat” dalam sengketa yang dihadapi, dan (2) belum diterjemahkannya posisi normatif Indonesia dalam agenda reformasi WTO yang lebih luas menjadi sikap operasional yang konsisten dalam sengketa konkret. Temuan terbaru bahkan menunjukkan Indonesia tetap terbuka untuk menempuh arbitrase *ad hoc* berdasarkan Pasal 25 DSU sebagai cara pragmatis untuk mempertahankan sistem penyelesaian sengketa dua tingkat yang berfungsi di forum *Dispute Settlement Body* (DSB) pada November 2025 untuk DS616.

Sebagai bahan masukan internal, kertas kerja ini merekomendasikan agar pimpinan Kemenko Perekonomian terlebih dahulu menyusun kerangka kriteria awal untuk memandu pemilihan opsi

¹ DS592: Indonesia - Measures Relating to Raw Materials

² DS593: European Union — Certain Measures Concerning Palm Oil and Oil Palm Crop-Based Biofuels

³ DS616: European Union — Countervailing and Anti-Dumping Duties on Stainless Steel Cold-Rolled Flat Products from Indonesia

⁴ DS 618: European Union — Countervailing Duties on Imports of Biodiesel from Indonesia

arbitrase *ad hoc* Pasal 25 DSU secara proaktif dan konsisten dengan posisi normatif Indonesia di forum multilateral, sebagai jalan tengah yang lebih realistis dibandingkan keanggotaan penuh MPIA dalam jangka pendek, sebelum kerangka tersebut dibahas lebih lanjut bersama Kementerian Perdagangan selaku *focal point* dalam isu sengketa perdagangan dan kementerian/lembaga terkait lainnya.

B. Pendahuluan

Sejak berdirinya WTO pada 1995, mekanisme penyelesaian sengketa dua tingkat (panel dan *Appellate Body* (AB)) dikenal sebagai salah satu pencapaian terpenting sistem perdagangan multilateral, karena menggantikan prinsip konsensus positif era GATT yang memungkinkan pihak tergugat memblokir putusan yang merugikan (Bown & Keynes, 2020). Sejak Desember 2019, AB tidak lagi memiliki kuorum anggota untuk memeriksa banding, sehingga laporan panel yang dibanding oleh pihak yang kalah tidak pernah mencapai putusan final dan mengikat.

Sebagai respons darurat atas kelumpuhan tersebut, Uni Eropa bersama sejumlah anggota WTO membentuk MPIA pada 2020 sebagai mekanisme banding sementara pengganti AB, yang kini beranggotakan 61 negara dan mencakup mayoritas perdagangan dunia, namun Amerika Serikat dan Indonesia tidak tergabung di dalamnya. Upaya reformasi yang lebih luas melalui jalur Konferensi Tingkat Menteri (KTM) WTO juga belum membuahkan hasil. Pada KTM ke-14 di Yaoundé, Kamerun (Maret 2026), anggota WTO kembali gagal mencapai terobosan reformasi penyelesaian sengketa.

Rumusan Masalah

Bagaimana seharusnya Indonesia memposisikan diri dalam merespons ketidakberfungsian AB WTO, mengingat keterlibatan Indonesia dalam sejumlah sengketa dagang yang berpotensi mengalami keterlambatan kepastian hukum akibat kekosongan mekanisme banding. Pertanyaan ini menjadi mendesak khususnya mengingat empat sengketa yang tengah berlangsung antara Indonesia dan Uni Eropa (DS592, DS593, DS616, dan DS618) yang secara langsung terdampak oleh kebuntuan tersebut.

Tujuan Penelitian

- Menganalisis akar masalah ketidakkonsistenan sikap kebijakan Indonesia dalam merespons krisis AB WTO;
- Mengevaluasi opsi kebijakan yang tersedia bagi Indonesia (MPIA, arbitrase *ad hoc* Pasal 25 DSU, dan *status quo*) berdasarkan kriteria kepastian hukum, biaya politik, dan fleksibilitas kebijakan nasional; dan
- Merumuskan rekomendasi kebijakan yang dapat mengoptimalkan posisi hukum dan ekonomi Indonesia dalam sengketa dagang di WTO.

Manfaat Penelitian

Kertas kerja ini diharapkan memberi masukan analitis bagi Kemenko Perekonomian dalam mengkoordinasikan dan mengawal sikap runding yang lebih konsisten dan proaktif, khususnya dalam mengelola sengketa-sengketa yang tengah berjalan di WTO.

C. Latar Belakang Kebijakan

C.1 Gap Analysis

Kondisi ideal (*das sollen*): Indonesia memiliki mekanisme penyelesaian sengketa dagang yang memberikan kepastian hukum, sikap kebijakan yang konsisten antara forum multilateral dan praktik bilateral, serta strategi yang mengoptimalkan kepentingan ekonomi nasional termasuk agenda hilirisasi.

Kondisi aktual (*das sein*): AB WTO tidak dapat menjalankan fungsi banding sejak Desember 2019 karena tidak terpenuhinya jumlah minimum anggota, sehingga muncul praktik “*appeal into the void*” yang menyebabkan putusan Panel tidak memperoleh finalitas ketika salah satu pihak mengajukan banding, terdapat lebih dari 30 kasus di seluruh dunia berstatus “*appealed into the void*” (Hameed et al., 2025). Dalam konteks Indonesia, situasi ini menunjukkan dilema strategis. Indonesia, sebagai tergugat dalam DS592, mengajukan banding atas laporan Panel pada Desember 2022 (meskipun AB tidak dapat memprosesnya). Sebaliknya, ketika Indonesia bertindak sebagai penggugat, Uni Eropa mengajukan banding atas laporan Panel dalam DS618 pada September 2025 dan DS616 pada November 2025 (World Trade Organization, 2025a, 2025b). Indonesia belum bergabung MPIA meski Uni Eropa telah berulang kali mendorong penggunaan mekanisme

alternatif untuk mempertahankan hak banding (Grieger, 2024). Pada saat yang sama, Indonesia menunjukkan keterbukaan terhadap penggunaan *ad hoc appeal arbitration* berdasarkan Article 25 DSU sebagai mekanisme pragmatis untuk mempertahankan sistem penyelesaian sengketa dua tingkat. Kondisi tersebut menunjukkan adanya ketegangan antara preferensi Indonesia terhadap pemulihan sistem AB secara permanen dengan kebutuhan pragmatis untuk mempertahankan efektivitas penyelesaian sengketa dalam perkara konkret.

Kesenjangan (gap): belum teridentifikasinya kerangka kebijakan yang secara eksplisit (a) mengakomodasi perbedaan insentif Indonesia ketika berperan sebagai Penggugat maupun Tergugat dalam sengketa WTO, dan (b) menjembatani posisi normatif Indonesia dalam agenda reformasi sistem penyelesaian sengketa WTO dengan pilihan mekanisme dalam sengketa konkret. Kesenjangan tersebut tercermin dalam respons Indonesia terhadap krisis AB: di satu sisi, Indonesia berkepentingan terhadap pemulihan sistem banding yang berfungsi; di sisi lain, Indonesia menghadapi konsekuensi praktis “*appeal into the void*” ketika pihak lawan mengajukan banding. Dalam pertemuan DSB pada 24 November 2025, Indonesia menyatakan tetap terbuka terhadap *ad hoc appeal arbitration* berdasarkan Pasal 25 DSU sebagai cara pragmatis untuk mempertahankan sistem penyelesaian sengketa dua tingkat yang berfungsi (World Trade Organization, 2025b). Namun, keterbukaan tersebut belum terlihat diterjemahkan menjadi penggunaan mekanisme *appeal arbitration* dalam sengketa konkret yang sedang dihadapi Indonesia, sehingga masih terdapat ruang untuk merumuskan kerangka strategi yang menghubungkan kepentingan jangka panjang Indonesia terhadap reformasi WTO dengan kebutuhan penyelesaian sengketa secara efektif dalam jangka pendek.

C.2 Problem Tree

Masalah Inti (Core Problem):

Belum optimalnya strategi Indonesia dalam merespons krisis AB WTO karena belum terdapat kerangka kebijakan yang mengintegrasikan kepentingan Indonesia sebagai Penggugat maupun Tergugat dengan pilihan mekanisme penyelesaian sengketa alternatif, termasuk arbitrase *ad hoc* berdasarkan Pasal 25 DSU.

Sebab (Akar Masalah):

- Paradoks Kepentingan Penggugat vs Tergugat: insentif Indonesia terhadap mekanisme MPIA/arbitrase *ad hoc* bersifat asimetris tergantung posisi hukumnya dalam sengketa. Sebagai Tergugat (misalkan pada sengketa DS592/Nikel), “*appeal into the void*” justru menguntungkan Indonesia karena menunda kepatuhan pada putusan yang berpotensi mengganggu kebijakan hilirisasi. Sebaliknya, sebagai Penggugat, dimana sejumlah temuan Panel menguntungkan Indonesia (DS616 dan DS618), mekanisme yang sama merugikan Indonesia karena putusan tersebut tidak kunjung menjadi putusan final dan mengikat akibat banding Uni Eropa yang “*appeal into the void*”. Paradoks kepentingan inilah yang membuat Indonesia sulit mengambil satu sikap tunggal dan konsisten terhadap MPIA maupun arbitrase *ad hoc*, keuntungan pada satu peran (Tergugat) berpotensi menjadi kerugian pada peran lain (Penggugat).
- Posisi Indonesia dalam Reformasi WTO: secara resmi, Indonesia mendukung agar isu penyelesaian sengketa (termasuk pemulihan AB) dipisahkan dari agenda reformasi WTO yang lebih luas agar dapat diselesaikan lebih cepat, dan memposisikan diri sebagai representasi kepentingan *Global South*⁵. Namun posisi normatif ini belum diterjemahkan menjadi sikap operasional yang jelas terhadap opsi MPIA maupun arbitrase *ad hoc* dalam sengketa konkret yang dihadapi, sehingga menimbulkan kesenjangan antara advokasi Indonesia di forum multilateral dan langkah taktisnya dalam sengketa bilateral. Kesenjangan yang turut disoroti kalangan masyarakat sipil sebagai jarak antara retorika kedaulatan/kesejahteraan rakyat dengan posisi nyata di meja perundingan (Syadullah & Dwiyantri, 2020).

Akibat (Dampak):

- Kerugian ekonomi konkret: estimasi Komisi Eropa atas dampak langsung sengketa DS592 sekitar €350 juta, dengan potensi dampak tidak langsung hingga empat kali lipat (Grieger, 2024). Selanjutnya, menurut Kementerian Perdagangan (2025) rencana retaliasi Uni Eropa

⁵ istilah yang merujuk pada negara-negara berkembang dan berpenghasilan menengah-rendah di Afrika, Amerika Latin, sebagian besar Asia termasuk Indonesia, negara ASEAN lain, India, dan Tiongkok, serta Oseania, yang secara historis dan ekonomi-politik memiliki kepentingan bersama yang berbeda dari negara maju industri atau “Global North” seperti Amerika Utara, Eropa Barat, Jepang, Korea Selatan, dan Australia

berupa tarif impor atau Tindakan non tarif dengan kisaran nilai €350 juta hingga €1,4 miliar per tahun selama beberapa waktu hingga dianggap setara dengan kerugian yang dialami Uni Eropa.

- Ketidakpastian investasi pada sektor hilirisasi nikel dan biodiesel akibat status hukum yang menggantung.
- Erosi kredibilitas diplomatik Indonesia akibat kesenjangan antara retorika dukungan pemulihan AB di forum multilateral dan praktik pemanfaatan ruang kosong dalam sengketa bilateral.
- Risiko tindakan unilateral balasan dari mitra dagang, sebagaimana tercermin dari permohonan otorisasi retaliasi yang kini juga diajukan Indonesia sendiri terhadap Uni Eropa dalam kasus DS593 (Maret 2026).

C.3 Grid Analysis — Evaluasi Opsi Kebijakan

Untuk menilai opsi kebijakan yang tersedia, digunakan matriks *Grid Analysis* dengan lima kriteria pembandingan sebagai berikut.

Kriteria	Opsi 1: Bergabung MPIA Penuh	Opsi 2: Arbitrase Ad Hoc Pasal 25 DSU	Opsi 3: Status Quo (Appeal into the Void)
Kepastian hukum	Tinggi — putusan final dan mengikat	Tinggi, tetapi berlaku per kasus	Rendah — putusan panel tidak final
Biaya politik domestik	Sedang–tinggi — komitmen jangka panjang, dapat dipersepsikan memihak blok UE/Tiongkok	Rendah — fleksibel, disepakati kasus per kasus	Rendah dalam jangka pendek, meningkat dalam jangka panjang
Fleksibilitas kebijakan hilirisasi	Rendah — terikat aturan prosedural MPIA untuk seluruh sengketa dengan sesama anggota	Sedang–tinggi — dapat dinegosiasikan ulang tiap kasus	Tinggi dalam jangka pendek, menurun seiring meningkatnya risiko retaliasi unilateral
Risiko relasi dagang dengan mitra (UE)	Rendah — selaras dengan preferensi UE	Sedang — memerlukan kesediaan kedua pihak berinisiatif	Tinggi — berpotensi memicu tindakan unilateral (mis. EU Enforcement Regulation)
Preseden dan kesiapan praktik	Belum pernah ditempuh Indonesia	Sudah ada preseden Indonesia (DS490 dengan Taiwan) dan preseden internasional yang meniru MPIA di luar keanggotaan formal (DS583 Turki–UE); Indonesia bahkan telah menyatakan minat pada opsi ini di forum DSB (24 November 2025, kasus DS616).	Merupakan praktik yang sudah berjalan pada seluruh sengketa Indonesia yang tertunda (DS592, DS616, DS618)

D. Pernyataan Kebijakan

Tujuan kebijakan yang diusulkan adalah memberikan kepastian hukum bagi kepentingan dagang Indonesia sekaligus menjaga konsistensi antara posisi normatif Indonesia di forum multilateral WTO dan langkah taktis dalam sengketa bilateral yang dihadapi.

Aktor kunci dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan ini mencakup Kementerian Perdagangan, Kemenko Perekonomian, Perwakilan Tetap RI untuk WTO di Jenewa, serta mitra maupun pihak - pihak dalam sengketa yang relevan.

Opsi arbitrase *ad hoc* berdasarkan Pasal 25 DSU dinilai paling mampu mencapai sasaran kebijakan karena telah memiliki preseden praktik baik yang melibatkan Indonesia sendiri (DS490 dengan Taiwan) maupun preseden internasional yang meniru prinsip-prinsip MPIA tanpa keanggotaan formal (DS583⁶, Turkiye–Uni Eropa, 2022).

E. Pembahasan

E.1 Perspektif Amerika Serikat dan Uni Eropa terhadap Krisis *Appellate Body*

Sebagaimana ditunjukkan Bown dan Keynes (2020), keputusan AS memblokir pengangkatan anggota AB berakar dari kekecewaan panjang lintas pemerintahan (dimulai sejak era Obama) terhadap pola putusan yang secara konsisten merugikan instrumen pertahanan dagang (*trade remedies*) Amerika Serikat, khususnya terkait praktik *zeroing* dalam *anti-dumping* dan definisi badan publik (*public body*) dalam kasus subsidi terkait Tiongkok. Sebaliknya, Uni Eropa secara konsisten mempertahankan posisi bahwa sistem penyelesaian sengketa yang efektif justru menjadi prasyarat kepercayaan dalam pilar negosiasi WTO, dan karenanya mendukung pembentukan MPIA sebagai solusi sementara sekaligus terus menempuh instrumen unilateral seperti *Enforcement Regulation* ketika mitra dagangnya memanfaatkan ruang kosong (Grieger, 2024).

E.2 Studi Kasus: Sengketa Indonesia dengan Uni Eropa

Tabel berikut merangkum perkembangan empat sengketa kunci Indonesia dengan Uni Eropa yang terdampak langsung oleh krisis AB.

⁶ DS583: Turkey — Certain Measures Concerning the Production, Importation and Marketing of Pharmaceutical Products

Kasus	Posisi Indonesia	Perkembangan Terbaru (per September 2026)
DS622	<u>Penggugat</u> v. UE (Fatty Acid)	Laporan panel terbit 8 Juli 2026, diadopsi <i>Dispute Settlement Body</i> (DSB) 28 Agustus 2026 tanpa banding. Klaim Indonesia diterima sebagian (pelanggaran metode konversi kurs), sebagian besar klaim substantif ditolak.
DS618	<u>Penggugat</u> v. UE (Biodiesel CVD)	Panel menang untuk Indonesia (22 Agustus 2025). UE “ <i>appeal into the void</i> ” (26 September 2025).
DS616	<u>Penggugat</u> v. UE (Stainless Steel CVD/AD)	Panel menang untuk Indonesia (2 Oktober 2025), isu subsidi lintas-negara pertama diuji WTO. UE banding (21 November 2025); Indonesia <i>cross-appeal</i> (27 November 2025). Indonesia menyatakan di DSB terbuka pada arbitrase <i>ad hoc</i> Pasal 25 DSU; UE membalas telah lama mengundang MPIA/ad hoc tanpa ditindaklanjuti Indonesia.
DS593	<u>Penggugat</u> v. UE (Sawit & Biosolar)	RPT berakhir 24 Februari 2026 tanpa kepatuhan penuh UE. 6 Maret 2026 Indonesia mengajukan otorisasi retaliasi (Pasal 22.2 DSU). 15 Juni 2026 disepakati Sequencing Agreement Pasal 21-22 DSU.
DS592	<u>Tergugat</u> v. UE (Nikel)	Pada Desember 2022 Indonesia mengajukan banding dan “ <i>Appeal into the void</i> ”, selanjutnya terus dirujuk UE bersama DS616 sebagai bukti pola Indonesia belum memanfaatkan MPIA/ad hoc.

Pola yang tampak dari keempat kasus tersebut menunjukkan bahwa Indonesia secara bergantian berada pada posisi dirugikan (sebagai tergugat dalam DS592) maupun posisi yang berpotensi memperoleh manfaat penuh (sebagai penggugat di tingkat panel dalam DS616 dan DS618) dari pemulihan mekanisme banding yang berfungsi. Fakta bahwa Uni Eropa turut membanding Indonesia dalam kedua kasus terakhir menegaskan bahwa risiko “*appeal into the void*” bersifat dua arah dan tidak semata menguntungkan Indonesia sebagai pihak yang “menunda kepatuhan” dalam kasus Nikel.

Perkembangan paling signifikan terjadi dalam kasus DS616, ketika Indonesia pada pertemuan DSB 24 November 2025 menyatakan keterbukaannya terhadap arbitrase *ad hoc* Pasal 25 DSU sebagai “cara pragmatis untuk mempertahankan sistem penyelesaian sengketa dua tingkat yang berfungsi.” Uni Eropa, dalam pernyataan balasannya pada 24 Februari 2026, menyatakan “bingung” dengan klaim Indonesia dan balik menegaskan telah berulang kali mengundang Indonesia bergabung MPIA atau menyepakati prosedur arbitrase serupa secara bilateral termasuk dalam konteks sengketa Nikel (DS592) tanpa pernah ditindaklanjuti Indonesia. Kebuntuan mengenai siapa yang seharusnya berinisiatif ini menjadi indikasi konkret dari kesenjangan yang sudah diidentifikasi pada bagian sebelumnya, sekaligus mengilustrasikan bagaimana posisi

normatif Indonesia yang mendukung mekanisme banding fungsional belum diterjemahkan menjadi langkah taktis yang konsisten.

E.3 Paradoks Kepentingan Indonesia sebagai Penggugat dan Tergugat

Perbandingan keempat kasus pada E.2 memperjelas bahwa kalkulasi untung-rugi Indonesia terhadap ketidakberfungsian AB tidak seragam. Dalam kasus DS592, *status quo* (*appeal into the void*) secara faktual menguntungkan Indonesia dalam jangka pendek karena kebijakan larangan ekspor nikel dan kewajiban pemrosesan dalam negeri tetap dapat berjalan tanpa putusan final yang mengikat. Sebaliknya, dalam DS616 dan DS618, *status quo* yang sama justru merugikan Indonesia karena “kemenangannya”⁷ di tingkat panel tidak kunjung memberi kepastian hukum bagi pelaku usaha ekspor stainless steel dan biodiesel. Paradoks ini menjelaskan mengapa Indonesia tidak kunjung mengambil sikap tunggal terhadap MPIA maupun arbitrase *ad hoc* setiap opsi kebijakan akan menguntungkan salah satu peran hukum Indonesia sekaligus berpotensi merugikan peran lainnya, sehingga pilihan yang optimal kemungkinan bersifat kondisional per kasus, bukan kebijakan tunggal yang berlaku umum.

E.4 Posisi Indonesia dalam Reformasi WTO yang Lebih Luas

Pada tataran kebijakan luar negeri, pemerintah Indonesia melalui Kementerian Perdagangan secara konsisten menyatakan pemulihan AB sebagai prioritas utama, dan berpandangan agar isu penyelesaian sengketa dipisahkan dari paket reformasi WTO yang lebih luas (mencakup subsidi, perlakuan khusus dan berbeda bagi negara berkembang, dan aturan *e-commerce*) agar dapat diselesaikan lebih cepat tanpa terjebak negosiasi besar yang kompleks (Syadullah & Dwiyantri, 2020). Indonesia juga memposisikan diri sebagai representasi kepentingan negara *Global South* dalam forum tersebut.

Trayektori tiga Konferensi Tingkat Menteri (KTM) terakhir memperlihatkan pola yang relevan untuk menilai posisi Indonesia tersebut. Pada KTM ke-12 di Jenewa (Juni 2022), anggota WTO untuk pertama kalinya secara kolektif dan formal berkomitmen melakukan tinjauan komprehensif atas fungsi-fungsi WTO, termasuk menetapkan tenggat 2024 bagi pemulihan sistem penyelesaian sengketa yang berfungsi penuh dan dapat diakses seluruh anggota (World Trade Organization, 2022). Pada KTM ke-13 di Abu Dhabi (Februari–Maret 2024), anggota hanya menegaskan ulang

⁷ temuan Panel yang menguntungkan Indonesia pada isu-isu (gugatan) tertentu

komitmen dan tenggat tersebut tanpa mencapai terobosan substantif, serta menginstruksikan pejabat di Jenewa mempercepat pembahasan isu mekanisme banding dan aksesibilitas yang belum terselesaikan (World Trade Organization, 2024). Puncaknya, KTM ke-14 di Yaoundé, Kamerun (26–30 Maret 2026) (yang dijuluki “KTM Reformasi” dengan ekspektasi tertinggi) justru berakhir tanpa Deklarasi Menteri maupun Rencana Kerja reformasi yang disepakati sama sekali. *Draft* pernyataan reformasi hanya dilampirkan pada ringkasan Ketua dan dikembalikan ke Jenewa untuk dituntaskan pada pertemuan *General Council* berikutnya (World Trade Organization, 2026a). Kegagalan memperpanjang moratorium bea masuk transmisi elektronik yang telah berlaku sejak 1998 turut menyeret gagalnya keseluruhan “Paket Yaoundé,” termasuk komponen reformasi penyelesaian sengketa di dalamnya — meski pada saat bersamaan keanggotaan MPIA tetap tumbuh menjadi 61 negara dan jumlah sengketa baru yang diajukan ke WTO pada 2025 mencapai titik tertinggi sejak kelumpuhan AB tahun 2019 (World Economic Forum, 2026).

Pola tiga KTM berturut-turut ini, di mana penggabungan isu penyelesaian sengketa ke dalam paket reformasi yang lebih besar berulang kali menjadi penyebab kebuntuan, termasuk oleh isu yang tidak berkaitan langsung seperti moratorium *e-commerce* pada KTM ke-14 memberikan justifikasi empiris bagi posisi Indonesia yang mendukung pemisahan kedua agenda tersebut. Namun demikian, posisi normatif ini belum diterjemahkan menjadi sikap operasional yang konsisten dalam sengketa konkret yang dihadapi Indonesia sendiri, sebagaimana tercermin dari kebuntuan inisiatif arbitrase *ad hoc* dalam kasus DS616. Kesenjangan antara retorika advokasi multilateral dan praktik bilateral ini turut menjadi sorotan kalangan masyarakat sipil, yang mendesak Indonesia mengambil peran lebih aktif memimpin kepentingan negara *Global South* alih-alih bersikap reaktif.

E.5 Eskalasi pada Kasus DS593: Sinyal Perubahan Kalkulasi Indonesia

Perkembangan pada kasus DS593 (Minyak Sawit dan Biosolar) juga relevan dicermati. Setelah Uni Eropa gagal mematuhi putusan panel dalam periode waktu yang disepakati (*reasonable period of time*) yang berakhir 24 Februari 2026, Indonesia untuk pertama kalinya mengajukan permohonan otorisasi retaliasi berdasarkan Pasal 22.2 DSU pada 6 Maret 2026. Langkah ini menunjukkan bahwa Indonesia mulai menempuh instrumen penegakan yang lebih tegas ketika berada pada posisi sebagai pihak yang dirugikan oleh ketidakpatuhan mitra dagang, sebuah preseden yang dapat memperkuat argumen bahwa kepastian hukum melalui mekanisme banding

yang berfungsi (baik lewat MPIA maupun arbitrase *ad hoc*) sesungguhnya sejalan dengan kepentingan jangka panjang Indonesia sebagai eksportir.

F. Kesimpulan dan Rekomendasi

F.1 Kesimpulan

Krisis AB WTO menempatkan Indonesia pada posisi paradoks structural. Sebagai Tergugat, ketidakberfungsian mekanisme banding menguntungkan Indonesia dalam menunda kepatuhan pada putusan yang mengancam kebijakan hilirisasi (kasus DS592). Namun sebagai Penggugat yang menang di tingkat panel, mekanisme yang sama justru merugikan Indonesia karena kemenangannya tidak kunjung final (kasus DS616 dan DS618). Paradoks kepentingan ini diperparah oleh belum diterjemahkannya posisi normatif Indonesia dalam agenda reformasi WTO yang mendukung pemulihan AB secara terpisah dari paket reformasi besar dan mengklaim representasi kepentingan *Global South* menjadi sikap operasional yang konsisten dalam sengketa konkret yang dihadapi.

F.2 Rekomendasi

- Menyusun kerangka kriteria internal (pedoman teknis) bagi Kemenko Perekonomian dan Kementerian Perdagangan untuk memandu keputusan memilih antara arbitrase *ad hoc* Pasal 25 DSU, opsi bergabung MPIA, atau tetap pada jalur *appeal into the void*, yang secara eksplisit mempertimbangkan perbedaan insentif Indonesia saat berperan sebagai Penggugat maupun Tergugat, alih-alih menerapkan satu kebijakan tunggal untuk seluruh sengketa.
- Mengoperasionalkan secara konkret pernyataan keterbukaan Indonesia terhadap arbitrase *ad hoc* Pasal 25 DSU yang telah disampaikan di forum DSB (24 November 2025), melalui komunikasi formal kepada Uni Eropa untuk kasus DS616 dan DS618 yang tengah berjalan, sebagai langkah percontohan yang selaras dengan peran Indonesia sebagai Penggugat yang diuntungkan oleh kepastian hukum.
- Menyelaraskan sikap teknis Indonesia dalam sengketa individual dengan posisi resminya dalam agenda reformasi WTO yang lebih luas, termasuk dukungan pemisahan isu

penyelesaian sengketa dari paket reformasi besar dan klaim representasi *Global South* agar advokasi multilateral Indonesia tidak berjalan kontradiktif dengan praktik bilateralnya.

- Memanfaatkan momentum keuntungan diterimanya beberapa klaim Indonesia dalam DS593, DS616, dan DS618 untuk memperkuat posisi tawar dalam mendorong penyelesaian kebuntuan reformasi AB di forum WTO, termasuk melalui koalisi negara *Global South*.

F.3 Keterbatasan

Kertas kerja ini disusun berdasarkan data dan perkembangan yang tersedia hingga September 2026, dan tidak mencakup analisis mendalam atas dua sengketa Indonesia sebagai tergugat dengan Selandia Baru (DS477) dan Amerika Serikat (DS478) yang penyelesaiannya bersifat bilateral dan belum memiliki pembaruan status terverifikasi pada saat penyusunan. Rekomendasi kebijakan dalam kertas kerja ini juga perlu diuji lebih lanjut melalui konsultasi dengan pemangku kepentingan teknis di Kementerian Perdagangan dan Perutusan Tetap RI di Jenewa, serta pihak lain yang terlibat dalam isu ini.

G. Referensi

- Bown, C. P., & Keynes, S. (2020). Why Trump shot the sheriffs: The end of WTO dispute settlement 1.0 (PIIE Working Paper 20-4). Peterson Institute for International Economics.
- Fiorini, M., Hoekman, B. M., Mavroidis, P. C., Saluste, M., & Wolfe, R. (2020). WTO dispute settlement and the appellate body: Insider perceptions and members' revealed preferences. *Journal of World Trade*, 54(5), 667–698.
- Grieger, G. (2024). International trade dispute settlement: World Trade Organisation Appellate Body crisis and the multi-party interim appeal arbitration arrangement (EPRS Briefing PE 762.342). European Parliamentary Research Service.
- Hameed, M., Sutrisno, N., & Duffy, F. A. (2025). The appellate body crisis: Challenges and reforms to the World Trade Organization dispute settlement mechanism. *Prophetic Law Review*, 7(1), 1–24. <https://doi.org/10.20885/PLR.vol7.iss1.art1>
- Kementerian Perdagangan Republik Indonesia. (2026, 15 Juli). Kemenangan parsial dalam sengketa WTO DS622, Pemerintah RI tetap kawal akses pasar asam lemak ke Uni Eropa [Siaran pers].
- Kementerian Perdagangan Republik Indonesia. (2025, 18 Maret). Rencana Retaliasi Uni Eropa (UE) terhadap Indonesia terkait Sengketa Nikel (DS592) di WTO [Surat Resmi].
- Lembaga Administrasi Negara. (2017). Peraturan Lembaga Administrasi Negara Nomor 28 Tahun 2017 tentang Pedoman Penulisan Karya Tulis Ilmiah bagi Analis Kebijakan.
- Syadullah, M., & Dwiyaniti, A. (2020). Position of Indonesia in WTO reform. *International Journal of Economics and Financial Issues*, 10(1), 42–51. <https://doi.org/10.32479/ijefi.8890>
- World Trade Organization. (2022). WTO reform (Briefing note, Twelfth Ministerial Conference). https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc12_e/briefing_notes_e/bfwtoreform_e.htm
- World Trade Organization. (2024). WTO reform (Briefing note, Thirteenth Ministerial Conference). https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc13_e/briefing_notes_e/reform_e.htm
- World Trade Organization. (2025a, 26 September). EU appeals dispute panel report regarding duties on imports of biodiesel from Indonesia [Siaran pers].
- World Trade Organization. (2025b, 24 November). Members adopt panel report in frozen fries case, EU appeals ruling in steel duties dispute [Siaran pers]. https://www.wto.org/english/news_e/news25_e/dsb_24nov25_213_e.htm
- World Trade Organization. (2026a). WTO reform (Post-MC14 briefing note, Fourteenth Ministerial Conference). https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc14_e/briefing_notes_e/wtoreform_e.htm

World Trade Organization. (2026b, 28 Agustus). WTO members adopt panel report regarding EU duties on fatty acid from Indonesia [Siaran pers].

World Economic Forum. (2026, April 29). What happened at the MC14 WTO meeting in Yaoundé. <https://www.weforum.org/stories/all/mc14-yaounde-wto-trade/>