

Ruang Kosong yang Berisiko: Menata Ulang Sikap Indonesia atas Kelompok *Appellate Body* WTO

Paradoks kepentingan Indonesia sebagai Penggugat dan Tergugat, serta jalan tengah arbitrase ad hoc Pasal 25 DSU

Fikri Rinaldi Nasution — Analis Kebijakan Ahli Pertama | Keasdepan Kerja Sama Ekonomi Multilateral | September 2026

Ringkasan Eksekutif

Appellate Body (AB) WTO tidak berfungsi sejak Desember 2019 akibat blokade Amerika Serikat, dan hingga kini lebih dari 30 sengketa dagang dunia terjebak sebagai “*appeal into the void*.” Indonesia menghadapi **empat sengketa aktif dengan Uni Eropa** (Nikel, Sawit & Biosolar, Stainless Steel, Biodiesel) yang langsung terdampak. Masalah mendasarnya adalah **paradoks kepentingan**: sebagai Tergugat, kekosongan ini menguntungkan Indonesia; sebagai Penggugat dengan temuan Panel yang menguntungkan, kekosongan yang sama justru merugikan. Indonesia bahkan telah menyatakan tetap terbuka pada arbitrase ad hoc Pasal 25 DSU di forum resmi DSB, namun belum ditindaklanjuti.

FAKTA KUNCI

90+

Kali blokade beruntun AS atas pengangkatan anggota AB

30+

Sengketa dunia berstatus “*appealed into the void*”

4

Sengketa aktif Indonesia–UE terdampak langsung

61

Anggota MPIA saat ini — Indonesia belum bergabung

€350jt–1,4M

Potensi retaliasi UE per tahun terkait kasus Nikel

Pendahuluan

Sejak 1995, sistem penyelesaian sengketa dua tingkat WTO (panel dan *Appellate Body* (AB)) menjadi salah satu pencapaian terpenting sistem perdagangan multilateral. Sejak Desember 2019, AB kehilangan kuorum untuk memeriksa banding hingga September 2026, blokade Amerika Serikat telah berlangsung lebih dari 90 kali berturut-turut. Sebagai jalan keluar sementara, Uni Eropa membentuk *Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement* (MPIA) pada 2020, kini beranggotakan 61 negara, namun Indonesia dan Amerika Serikat belum bergabung.

Upaya reformasi melalui tiga Konferensi Tingkat Menteri (KTM) berturut-turut (2022, 2024, 2026) belum membuahkan solusi permanen, sehingga pilihan taktis Indonesia dalam sengketa konkret menjadi semakin mendesak untuk dikaji.

DS592 — Nikel

Indonesia (Tergugat) kalah, banding ke ruang kosong sejak Des 2022. Status quo menguntungkan hilirisasi.

DS616 & DS618 — Stainless Steel & Biodiesel

Indonesia (Penggugat) menang di panel, tapi UE banding ke ruang kosong. Status quo merugikan Indonesia.

DS593 — Sawit & Biosolar

Indonesia menang; UE gagal patuh; Maret 2026 Indonesia ajukan otorisasi retaliasi.

Deskripsi Masalah

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.

APA

Ketiadaan sikap kebijakan konsisten Indonesia terhadap opsi MPIA, arbitrase *ad hoc* Pasal 25 DSU, atau *status quo* (*appeal into the void*) dalam merespons krisis AB.

DI MANA

Forum Dispute Settlement Body (DSB) WTO, dan empat sengketa aktif: DS592 (Nikel), DS593 (Sawit/Biosolar), DS616 (*Stainless Steel*), DS618 (Biodiesel), dimana seluruhnya dengan Uni Eropa.

SIAPA

Kemenko Perekonomian, Kementerian Perdagangan selaku *focal point*, Peraturan Tetap RI Jenewa yang mengawal langsung di Jenewa; serta pihak lain yang terlibat dan terdampak.

MENGAPA

Paradoks kepentingan: *status quo* menguntungkan Indonesia sebagai Tergugat (DS592), tapi merugikan sebagai Penggugat dengan temuan Panel yang menguntungkan (DS616, DS618), sehingga sulit diambil satu sikap tunggal.

DAMPAK

Estimasi kerugian langsung hingga €350 juta (kasus Nikel), potensi retaliasi UE €350 juta hingga €1,4 miliar/tahun; ketidakpastian investasi hilirisasi; erosi kredibilitas diplomatik akibat kesenjangan antara advokasi multilateral dan praktik bilateral Indonesia.

Perkembangan Sengketa Kunci Indonesia–Uni Eropa

Kasus	Posisi RI	Perkembangan Terbaru (Sep 2026)
DS592 Nikel	Tergugat	" <i>Appeal into the void</i> " sejak Des 2022; tidak berubah signifikan; UE terus mengundang MPIA/ad hoc.
DS616 Stainless Steel	Penggugat	UE banding 21 Nov 2025. Indonesia nyatakan terbuka pada Pasal 25 DSU di DSB (24 Nov 2025), belum ditindaklanjuti.
DS618 Biodiesel	Penggugat	UE " <i>appeal into the void</i> " pada 26 September 2025.
DS593 Sawit & Biosolar	Penggugat	UE gagal patuh; 6 Mar 2026 RI ajukan otorisasi retaliasi Pasal 22.2 DSU; disepakati <i>Sequencing Agreement</i> 15 Jun 2026.

"Indonesia said it remains open to pursuing *ad hoc* arbitration under Article 25 of the DSU as a pragmatic way to preserve a functioning two tier dispute settlement system."

Pernyataan Indonesia pada Pertemuan DSB, 24 November 2025 (World Trade Organization, 2025b)

Perbandingan Singkat Opsi Kebijakan

Kriteria	Gabung MPIA Penuh	Ad Hoc Pasal 25 DSU	Status Quo
Kepastian hukum	Tinggi	Tinggi (per kasus)	Rendah
Biaya politik	Sedang–tinggi	Rendah — fleksibel	Rendah jk. pendek
Fleksibilitas hilirisasi	Rendah	Sedang–tinggi	Tinggi jk. pendek
Preseden praktik	Belum pernah ditempuh RI	Ada (DS490; DS583 Turki–UE)	Praktik berjalan saat ini

Analisis lengkap (5 kriteria) tersedia pada Bab C.3 Kertas Kerja Kebijakan.

Mengapa Reformasi Besar Belum Menjadi Solusi

Tiga Konferensi Tingkat Menteri (KTM) berturut-turut menunjukkan bahwa menggabungkan isu penyelesaian sengketa ke dalam paket reformasi WTO yang lebih besar berulang kali menjadi penyebab kebuntuan, hal ini memperkuat justifikasi posisi Indonesia yang mendukung pemisahan kedua agenda tersebut.

KTM ke-12 · Jenewa, Juni 2022

Komitmen kolektif formal pertama untuk tinjauan menyeluruh fungsi WTO; tenggat 2024 ditetapkan bagi sistem penyelesaian sengketa yang berfungsi penuh.

KTM ke-13 · Abu Dhabi, Feb–Mar 2024

Tenggat 2024 hanya ditegaskan ulang tanpa terobosan substantif; pembahasan dilimpahkan ke Jenewa.

KTM ke-14 · Yaoundé, Maret 2026

Dijuluki “KTM Reformasi” namun berakhir tanpa Deklarasi maupun Rencana Kerja; gagalnya moratorium e-commerce turut menyeret gagalnya seluruh paket reformasi. MPIA tetap tumbuh ke 61 anggota.

Posisi Resmi Indonesia

Indonesia secara resmi mendukung pemisahan isu penyelesaian sengketa dari paket reformasi besar agar dapat diselesaikan lebih cepat, dan memposisikan diri sebagai representasi kepentingan **Global South**, negara berkembang di Afrika, Amerika Latin, sebagian besar Asia, dan Oseania. Namun posisi normatif ini belum diterjemahkan menjadi sikap operasional yang konsisten dalam sengketa konkret yang dihadapi.

Rekomendasi

- 1 **Susun kerangka kriteria internal** bagi Kemenko Perekonomian untuk memandu pemilihan antara arbitrase ad hoc Pasal 25 DSU, opsi MPIA, atau *status quo* dengan mempertimbangkan perbedaan insentif Indonesia saat berperan sebagai Penggugat maupun Tergugat.
- 2 **Operasionalkan keterbukaan Indonesia terhadap arbitrase *ad hoc*** yang telah dinyatakan di forum DSB (24 Nov 2025), melalui komunikasi formal ke Uni Eropa untuk kasus DS616 dan DS618 yang tengah berjalan.
- 3 **Selaraskan sikap teknis dalam sengketa individual** dengan posisi resmi Indonesia dalam agenda reformasi WTO, agar advokasi multilateral tidak kontradiktif dengan praktik bilateral.
- 4 **Manfaatkan momentum** diterimanya sejumlah klaim Indonesia dalam DS593, DS616, dan DS618 untuk memperkuat posisi tawar mendorong reformasi AB, termasuk melalui koalisi Global South.

Referensi Utama

Grieger, G. (2024). International trade dispute settlement: WTO Appellate Body crisis and the MPIA (EPRS Briefing PE 762.342).

Hameed, M., Sutrisno, N., & Duffy, F. A. (2025). The appellate body crisis. *Prophetic Law Review*, 7(1), 1–24.

Kementerian Perdagangan Republik Indonesia. (2025, 18 Maret). Rencana Retaliasi Uni Eropa (UE) terhadap Indonesia terkait Sengketa Nikel (DS592) di WTO [Surat Resmi].

Syadullah, M., & Dwiyantri, A. (2020). Position of Indonesia in WTO reform. *International Journal of Economics and Financial Issues*, 10(1), 42–51.

World Trade Organization. (2022, 2024, 2026a). WTO reform (Briefing notes, KTM ke-12/13/14).

World Trade Organization. (2025b, 24 November). Members adopt panel report in frozen fries case, EU appeals ruling in steel duties dispute.

Policy Brief ini merupakan ringkasan dari Kertas Kerja Kebijakan lengkap “Krisis Appellate Body World Trade Organization dan Optimalisasi Posisi Indonesia dalam Penyelesaian Sengketa Dagang” (Nasution, 2026), Keasdepan Kerja Sama Ekonomi Multilateral, Deputi Bidang Koordinasi Kerja Sama Ekonomi Internasional, Kemenko Perekonomian.