

Analisis Hukum *Multiparty Interim Appeal Arbitration Arrangement* (MPIA) dalam WTO dan Implikasi terhadap Indonesia

Dayu Medina

Fakultas Hukum, Universitas Andalas, Padang, Sumatera Barat, Indonesia

*Corresponding Author: dayu.medina@gmail.com

Info Artikel

Direvisi, 10/12/2025

Diterima, 06/01/2026

Dipublikasi, 19/01/2026

Kata Kunci:

WTO; MPIA;

Appellate Body;

Penyelesaian Sengketa;

Indonesia

Abstrak

Krisis fungsional *Appellate Body* WTO sejak tahun 2019 mendorong pembentukan *Multiparty Interim Appeal Arbitration Arrangement* (MPIA) sebagai mekanisme banding sementara berdasarkan Pasal 25 *Dispute Settlement Understanding* (DSU). Artikel ini menganalisis dasar hukum, tantangan, serta implikasi MPIA terhadap sistem penyelesaian sengketa WTO dan kepentingan Indonesia. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan kasus. Hasil analisis menunjukkan bahwa MPIA memiliki dasar hukum yang sah, namun bersifat terbatas dan tidak universal, sehingga berpotensi menimbulkan fragmentasi hukum internasional. Ketidakikutsertaan Indonesia menyebabkan ketidakpastian dalam pelaksanaan putusan sengketa, sebagaimana terjadi pada kasus ekspor nikel dan biodiesel. Indonesia perlu mempertimbangkan keikutsertaan dalam MPIA sebagai langkah strategis sambil tetap mendorong reformasi *Appellate Body* untuk menjamin kepastian hukum dalam sistem perdagangan multilateral.

Abstract

The functional paralysis of the WTO Appellate Body since 2019 has led to the establishment of the Multiparty Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA) as a temporary appeal mechanism under Article 25 of the Dispute Settlement Understanding (DSU). This article examines the legal basis, challenges, and implications of the MPIA for the WTO dispute settlement system and Indonesia's national interests. Using a normative juridical method with statutory and case approaches, this study finds that the MPIA is legally valid within the WTO framework but remains limited and non-universal, thus potentially contributing to the fragmentation of international law. Indonesia's non-participation in the MPIA results in legal uncertainty in the execution of panel decisions, as reflected in cases such as the nickel export ban and biodiesel disputes with the European Union. Therefore, Indonesia should consider joining the MPIA as a strategic interim measure while simultaneously advocating for institutional reform and the restoration of the Appellate Body to ensure legal certainty and fairness within the multilateral trading system.

Keywords:

WTO; MPIA; Appellate

Body; Dispute

Settlement; Indonesia

PENDAHULUAN

Hukum ekonomi internasional lahir dan berkembang seiring dengan perkembangan hubungan negara-negara. Hubungan antar negara ini sangat dipengaruhi oleh globalisasi dan perkembangan teknologi. Hukum ekonomi internasional secara sederhana dimaknai dengan hukum yang terkait dengan ekonomi dan internasional. Jean M Wenger menyatakan bahwa:¹

¹ Jean M Wenger, International Economic Law, https://www.asil.org/sites/default/files/ERG_IECONL.pdf, diakses tanggal 26 Februari 2025, pukul: 19.55;

“International economic law is not derived from a single source or even several sources of law; it has its genesis in many. National, regional, and international law (public and private), policy and customary practices are all components of international economic law. International economic law encompasses a wide spectrum of subjects including trade in goods and services, financial law, economic integration, development law, business regulation and intellectual property. This expansive scope presents a challenge for identifying relevant information”.

Pandangan diatas dan banyak ahli hukum ekonomi internasional lainnya menyimpulkan bahwa hukum ekonomi internasional sangat luas, meliputi perdagangan barang dan jasa, hukum keuangan, integrasi ekonomi, hukum pembangunan, regulasi bisnis bahkan menyangkut hak kekayaan intelektual.

Perkembangan hukum ekonomi internasional berkembang pesat pasca Perang Dunia Kedua, ditandai dengan dibentuknya *Bretton Woods System* oleh negara-negara sekutu. Dimana melalui pertemuan di Bretton Woods tersebut didirikanlah *International Monetary Fund* (IMF) dan *the International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD). Namun keinginan untuk membentuk *International Trade Organisation* (ITO) gagal, karena kuatnya pertentangan antar negara terutama Amerika Serikat. Hal ini menjadikan *General Agreement on Tariff and Trade* (GATT) sebagai organisasi perdagangan internasional saat itu.

Kondisi tersebut tentunya tidaklah ideal, hal ini dikarenakan GATT adalah sebuah perjanjian internasional yang dibentuk oleh 23 negara pada 30 Oktober 1947 di Jenewa, Swiss. GATT menjadi “organisasi perdagangan internasional” saat itu melalui “*Protocol of Provisional Application*”. Hal ini menjadikan GATT sebagai organisasi perdagangan dunia dengan berbagai kelemahan didalamnya.

Pada tahun 1994, GATT mengalami perubahan, dimana dalam perjanjian putaran Uruguay pada tahun 1994 peran dan fungsi GATT digantikan oleh *World Trade Organization* (WTO). Pada putaran Uruguay ini, mensyaratkan bahwa untuk menjadi anggota WTO, negara-negara harus menjadi peserta seluruh perjanjian dalam kerangka WTO. Hal ini tertuang dalam Pasal 2 (2) *Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization*:

“The agreements and associated legal instruments included in Annexes 1, 2 and 3 (hereinafter referred to as "Multilateral Trade Agreements") are integral parts of this Agreement, binding on all Members”.

Pasal tersebut menyatakan bahwa semua perjanjian internasional yang termasuk dalam lampiran perjanjian tersebut merupakan bagian yang tidak bisa dipisahkan. Salah satu diantara perjanjian-perjanjian yang mengikat seluruh anggota WTO adalah *Understanding on Rules and Procedures Governing The Settlement of Disputes*. Dimana perjanjian tersebut membentuk *Dispute Settlement Body* (DSB) yang akan menangani seluruh proses penyelesaian sengketa termasuk pembentukan panel, mempertimbangkan laporan panel, mengatur permintaan banding, pengawasan implementasi putusan dan rekomendasinya, dan memberikan otorisasi tindakan balasan sebagai upaya terakhir.²

Pembentukan DSB WTO tersebut merupakan salah satu fungsi dari WTO yang terkait dengan mekanisme penyelesaian sengketa, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 3 *Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization*, yaitu:

“The WTO shall administer the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (hereinafter referred to as the "Dispute Settlement Understanding" or "DSU") in Annex 2 to this Agreement”.

² Hata, 2006, *Perdagangan Internasional Dalam Sistem GATT dan WTO (Aspek-Aspek Hukum dan Non Hukum)*, Refika Aditama, Bandung, hlm. 6;

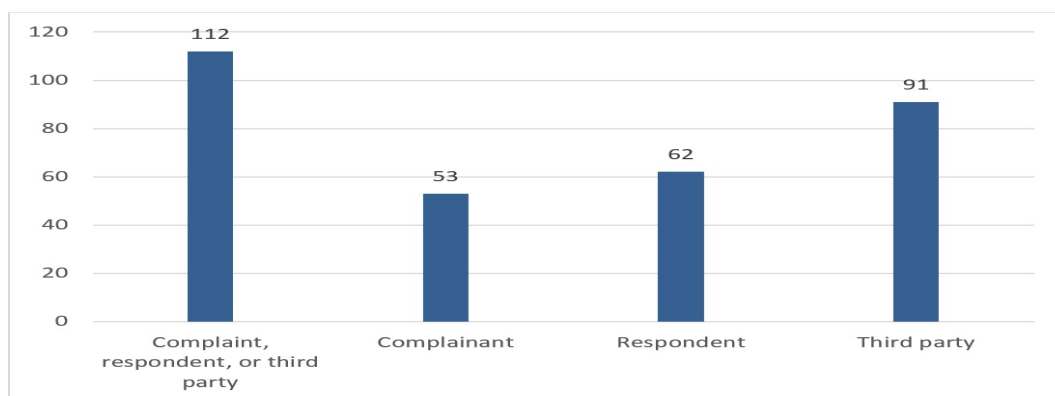
Penyelesaian sengketa di DSU tersebut didasarkan pada *Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes* yang merupakan Annex 2 dari *Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization*.

Dalam WTO, *Dispute Settlement Body* (DSB) adalah organ yang bertanggung jawab atas penyelesaian sengketa perdagangan antara negara anggota. DSB memiliki beberapa fungsi utama, yaitu:³

1. Menerima dan mengelola pengaduan dari negara anggota yang merasa dirugikan oleh kebijakan atau tindakan perdagangan negara lain yang dianggap melanggar perjanjian WTO.
2. Membentuk panel penyelesaian sengketa jika konsultasi awal antara pihak-pihak yang bersengketa tidak mencapai kesepakatan, DSB akan membentuk panel yang terdiri dari para ahli hukum dan perdagangan internasional untuk meninjau kasus tersebut.
3. Mengadopsi atau menolak laporan panel dan *Appellate Body* dalam sistem dua tingkat penyelesaian sengketa WTO.
4. Memantau implementasi rekomendasi atau putusan yang telah ditetapkan.
5. Memberikan izin retaliasi jika suatu negara yang kalah dalam sengketa tidak mematuhi keputusan DSB dalam jangka waktu yang telah ditentukan, DSB dapat memberikan izin kepada pihak yang menang untuk menerapkan tindakan balasan, seperti tarif atau sanksi dagang.
6. Menjaga kepastian hukum dan stabilitas perdagangan internasional. Dengan mekanisme penyelesaian sengketa yang diakui secara global, DSB berperan dalam memastikan kepatuhan negara anggota terhadap aturan WTO, sehingga menciptakan sistem perdagangan yang lebih stabil dan dapat diprediksi.

Dengan fungsi tersebut, sampai saat ini keberadaan DSB WTO masih menjadi bahian yang sangat penting dalam hal penyelesaian sengketa ekonomi antar negara.

Semenjak hadirnya WTO pada 1 Januari 1995 sampai 31 Desember 2024, total 631 permintaan konsultasi telah diajukan oleh anggota WTO. Selama periode tersebut, 53 anggota WTO mengajukan setidaknya satu sengketa, dan 62 anggota menjadi responden dalam setidaknya satu sengketa. Selain itu, total 91 anggota telah berpartisipasi sebagai pihak ketiga dalam proses antara dua atau lebih anggota WTO lainnya. Secara keseluruhan, total 112 anggota telah aktif dalam penyelesaian sengketa, sebagai pihak atau pihak ketiga.⁴

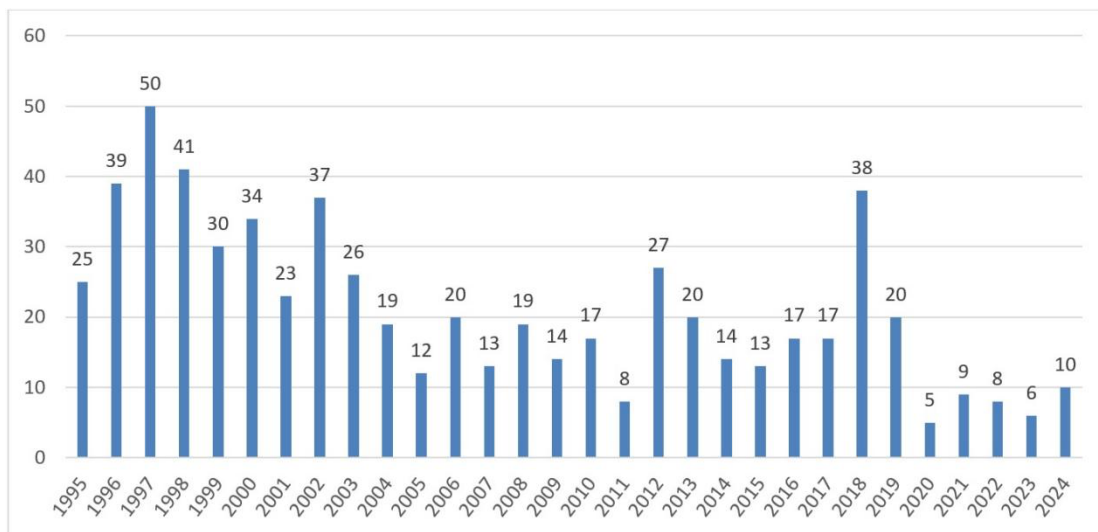


Grafik 1. Partisipasi Negara-Negara di Dispute Settlement (1995-2024)⁵

³ *Understanding On Rules And Procedures Governing The Settlement Of Disputes;*

⁴ WTO, Dispute Settlement Activities, https://www.wto.org/translate/goog/english/tratop_e/dispu_e/dispustats_e.htm?x_tr_sl=en&x_tr_tl=id&x_tr_hl=id&x_tr_pto=c

⁵ *ibid*;



Grafik 2. Permintaan Konsultasi Negara-Negara (Tahun 1995-2024)

Sejak berdirinya WTO pada tahun 1995, mekanisme *Dispute Settlement Body* (DSB) telah berfungsi dengan baik melalui prosedur dua tingkat, yaitu Panel dan *Appellate Body*. Diagram tersebut menunjukkan sistem penyelesaian sengketa dalam WTO selama dua dekade terakhir telah dianggap sebagai salah satu sistem hukum internasional paling efektif dalam menyelesaikan perselisihan antarnegara anggota. Namun, sejak 2019, sistem ini mengalami stagnasi karena tidak berfungsinya *Appellate Body* (AB), disebabkan oleh penolakan Amerika Serikat untuk menyetujui pengangkatan anggota baru. Akibatnya, sistem penyelesaian sengketa kehilangan sifat dua tingkatnya (panel dan banding), mengurangi legitimasi putusan serta membuka ruang ketidakpastian hukum dalam perdagangan internasional.

Sebagai respons terhadap krisis ini, beberapa anggota WTO membentuk *Multiparty Interim Appeal Arbitration Arrangement* (MPIA) pada tahun 2020 sebagai mekanisme arbitrase alternatif untuk menggantikan *Appellate Body* yang tidak berfungsi. MPIA didasarkan pada Pasal 25 *Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes* (DSU) dan memungkinkan negara-negara anggota yang berpartisipasi untuk tetap memiliki mekanisme banding dalam penyelesaian sengketa mereka. Dimana pasal tersebut memberikan kemungkinan untuk penggunaan mekanisme arbitrase sebagai mekanisme penyelesaian sengketa dalam WTO. Pasal tersebut menyatakan:

1. *Expeditious arbitration within the WTO as an alternative means of dispute settlement can facilitate the solution of certain disputes that concern issues that are clearly defined by both parties.*
2. *Except as otherwise provided in this Understanding, resort to arbitration shall be subject to mutual agreement of the parties which shall agree on the procedures to be followed. Agreements to resort to arbitration shall be notified to all Members sufficiently in advance of the actual commencement of the arbitration process.*
3. *Other Members may become party to an arbitration proceeding only upon the agreement of the parties which have agreed to have recourse to arbitration. The parties to the proceeding shall agree to abide by the arbitration award. Arbitration awards shall be notified to the DSB and the Council or Committee of any relevant agreement where any Member may raise any point relating thereto.*

Pasal ini memberikan fleksibilitas bagi negara anggota WTO untuk menyepakati prosedur arbitrase sebagai pengganti atau tambahan terhadap mekanisme penyelesaian sengketa standar WTO. Namun bagaimanakah kekuatan dari putusan MPIA tersebut, dan

bagaimanakah mekanisme yang dapat ditempuh negara-negara untuk dapat menggunakan MPIA tersebut serta konsekuensi bagi negara-negara yang bergabung dengan MPIA.

Indonesia, sebagai anggota WTO dan negara yang sering terlibat dalam perdagangan internasional, perlu mempertimbangkan implikasi hukum dan ekonomi dari MPIA. Di satu sisi, MPIA dapat menjadi solusi sementara untuk memastikan kepastian hukum dalam penyelesaian sengketa dagang. Namun, di sisi lain, Indonesia belum secara resmi menjadi peserta dalam MPIA, yang dapat menimbulkan konsekuensi strategis dalam perlindungan kepentingan nasional dalam WTO. Bisa kita lihat, kasus nikel yang diajukan Uni Eropa terhadap Indonesia yang saat ini belum juga selesai, dan mungkin beberapa negara yang sedang menghadapi sengketa di WTO juga mengalami penundaan yang belum dapat dipastikan sampai kapan.

Berdasarkan deskripsi di atas, artikel ini bertujuan untuk menjawab dua pertanyaan utama: (1) bagaimana legalitas dan efektivitas MPIA dalam kerangka WTO?; dan (2) bagaimana implikasinya terhadap posisi hukum dan ekonomi Indonesia?."

METODE

Penelitian ini adalah penelitian hukum yuridis normatif. Dimana penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka.⁶ Adapun pendekatan penelitian ini dengan *statute approach*. Dimana pendekatan penelitian hukum yang dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang diteliti. Pendekatan ini juga disebut pendekatan perundang-undangan. Dan penelitian ini juga menggunakan pendekatan kasus (*cases approach*). Bahan hukum primer yang digunakan meliputi:

1. *Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (DSU)*.
2. Laporan Panel DS480 dan DS592.
3. Dokumen notifikasi MPIA ke DSB.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Legalitas dan Efektivitas MPIA dalam Kerangka WTO

Multiparty Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA) dibentuk berdasarkan Pasal 25 *Dispute Settlement Understanding (DSU)* WTO. Pasal 25 (1) DSU menyatakan bahwa:

"Expeditious arbitration within the WTO as an alternative means of dispute settlement can facilitate the solution of certain disputes that concern issues that are clearly defined by both parties".

Pasal 25 DSU memberikan alternatif penyelesaian sengketa melalui arbitrase yang bersifat sukarela dan bersifat *ad hoc*, berbeda dari mekanisme formal dua tingkat *panel* dan *Appellate Body*. Ini mencerminkan fleksibilitas hukum WTO, yang memungkinkan anggota menyelesaikan sengketa tanpa terikat pada prosedur panjang yang biasa. Adapun syarat yang diberikan pasal tersebut yaitu:

1. Menekankan bahwa arbitrase dilakukan secara cepat, mencerminkan kebutuhan efisiensi dalam penyelesaian sengketa.
2. Arbitrase hanya dapat digunakan jika disetujui secara sukarela oleh kedua belah pihak. Tidak dapat dipaksakan secara sepihak.
3. Seluruh prosedur arbitrase harus disepakati bersama: siapa arbiter, aturan waktu, format penyampaian bukti, dst.

⁶ Soerjono Soekanto dan Sri mamudji, 2010, Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.11;

4. Putusan dan prosedur arbitrase tidak boleh bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar DSU, termasuk nondiskriminasi, transparansi, dan hak mengajukan banding (jika tersedia).

Multiparty Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA) memanfaatkan Pasal 25 sebagai dasar legalitas yang dibentuk untuk mensimulasikan fungsi *Appellate Body*. Selain itu negara-negara peserta MPIA telah bersepakat secara eksplisit untuk menggunakan Pasal 25 dalam penyelesaian banding sengketa. Dan mekanisme MPIA sepenuhnya dirancang konsisten dengan prinsip dan prosedur DSU, termasuk penggunaan roster panel dan pedoman banding.

Dengan demikian, Pasal 25 (1) DSU adalah fondasi legal sah untuk MPIA, karena memungkinkan anggota WTO untuk secara sukarela menyelesaikan sengketa melalui arbitrase yang cepat dan fleksibel, selama tetap berada dalam kerangka DSU. Ini merupakan bentuk legal *adaptability* dalam menghadapi kelumpuhan *Appellate Body* WTO.

Pasal 25 (2) DSU, menyatakan bahwa:

“Except as otherwise provided in this Understanding, resort to arbitration shall be subject to mutual agreement of the parties which shall agree on the procedures to be followed. Agreements to resort to arbitration shall be notified to all Members sufficiently in advance of the actual commencement of the arbitration process”.

Pasal ini mengatur penggunaan arbitrase dalam penyelesaian sengketa di WTO yang bersifat sukarela dan hanya dapat dilakukan bila para pihak sepakat. Dan para pihak juga harus menentukan bersama prosedur arbitrase yang akan digunakan, serta memberitahukan kepada seluruh anggota WTO diperlukan agar proses transparan dan diketahui oleh komunitas perdagangan internasional. Ini adalah bagian dari opsi penyelesaian sengketa alternatif di WTO selain panel dan banding formal.

Pasal 25 (3) DSU juga memberikan kemungkinan partisipasi pihak ketiga dalam proses arbitrase. Pasal tersebut menyatakan bahwa:

“Other Members may become party to an arbitration proceeding only upon the agreement of the parties which have agreed to have recourse to arbitration. The parties to the proceeding shall agree to abide by the arbitration award. Arbitration awards shall be notified to the DSB and the Council or Committee of any relevant agreement where any Member may raise any point relating thereto”.

Dengan demikian dimungkinkan partisipasi pihak ketiga dalam proses arbitrase jika para pihak bersepakat. Kemudian hasil arbitrase tersebut harus dipatuhi oleh para pihak, selain itu harus diberitahukan secara resmi kepada DSB dan badan-badan terkait, sehingga anggota lain yang berkepentingan dapat menanggapi atau memberikan masukan terhadap putusan.

Berdasarkan pasal-pasal diatas, MPIA merupakan mekanisme yang legal yang dapat ditempuh para pihak ditengah vakumnya badan banding WTO. Disamping itu juga menjadi “pintu penyelamat” bagi para pihak yang bersengketa di DSB WTO untuk mendapatkan keputusan yang cepat dan dapat dilaksanakan oleh para pihak.

Dalam praktiknya, MPIA mereplikasi prosedur peninjauan banding WTO, sehingga dalam sengketa di antara anggota yang berpartisipasi, MPIA menggantikan fungsi banding yang sebelumnya dilakukan oleh Badan Banding. Anggota WTO dapat bergabung dengan MPIA melalui pemberitahuan kepada *Dispute Settlement Body* (DSB), dan sejumlah anggota telah melaksanakan hal tersebut. Adapun sifat dari putusan MPIA adalah *final and binding* atau mengikat bagi para pihak. MPIA tidak bersifat *plurilateral agreement* yang diatur dalam Annex 4 WTO *Agreement* melainkan sebuah *arrangement plurilateral* berbasis Pasal 25 DSU, maksudnya bahwa memiliki sifat *plurilateral* (karena tidak semua anggota ikut serta), tetapi bukan *Plurilateral Trade Agreement* resmi dalam struktur WTO *Agreement*. Berikut *table* perbandingan *plurilateral agreement* dengan MPIA:

Tabel 1. Peerbandingan *Plurilateral Agreement* dengan MPIA

Aspek	Plurilateral Agreement (Annex 4)	MPIA
Status hukum	Bagian resmi WTO Agreement	Arrangement berbasis Pasal 25 DSU
Sifat	Opsional, permanen	Opsional, sementara
Contoh	GPA, Civil Aircraft Agreement	MPIA (sejak 2020)
Ratifikasi	Perlu prosedur formal WTO	Cukup notifikasi ke DSB
Keterikatan	Hanya peserta yang ikut	Hanya peserta yang ikut

Tantangan Hukum dibentuknya MPIA

MPIA bersifat eksklusif dan partisipatif, artinya hanya berlaku bagi negara yang menyatakan komitmen secara eksplisit. Hal ini menimbulkan kekhawatiran terhadap prinsip *universalisme* dalam penyelesaian sengketa WTO. Selain itu, MPIA tidak memiliki legitimasi formal dari semua anggota WTO, karena bukan hasil amandemen terhadap DSU melainkan inisiatif terbatas. Tantangan muncul ketika satu pihak sengketa adalah peserta MPIA dan pihak lain bukan. Misalnya, jika Uni Eropa (peserta MPIA) bersengketa dengan India (non-peserta), maka mekanisme banding MPIA tidak dapat diberlakukan kecuali disepakati bersama. Hal ini menciptakan potensi ketimpangan akses terhadap mekanisme banding. Hal senada juga dikemukakan oleh Mohamed Salah Adawi Hadad:⁷

“There are key limitations to the MPIA dispute settlement mechanism, including the limited number of WTO members who are participants in the arrangement. As a result of the absence of major economies such as the United States and South Korea, the MPIA is unable to address global trade disputes comprehensively, weakening its influence in international trade governance. Furthermore, as a plurilateral and voluntary arrangement, the MPIA lacks universal applicability, making it ineffective for disputes involving non-participating WTO members. Its non-binding nature under international law further restricts its ability to enforce dispute resolution outcomes, raising concerns about the consistency and predictability of its rulings”.

Terbatasnya jumlah anggota WTO yang menjadi peserta dalam pengaturan tersebut. Sebagai akibat dari ketidakhadiran negara-negara besar seperti Amerika Serikat dan Korea Selatan, MPIA tidak dapat menangani sengketa perdagangan global secara komprehensif, sehingga melemahkan pengaruhnya dalam tata kelola perdagangan internasional. Selain itu, dengan keanggotaan (belum seluruh anggota WTO), dapat memunculkan potensi dualisme penyelesaian sengketa (negara anggota MPIA menggunakan mekanisme MPIA, dan yang bukan anggota menggunakan *panel report* WTO).

Disamping itu, putusan dari MPIA ini bersifat *final and binding* untuk para pihak, namun tidak berarti bahwa putusan tersebut mengikat WTO. Hal ini menjadikan keraguan terhadap putusan MPIA, karena hanya mengikat secara *inter partes* dan tidak memiliki kekuatan seperti putusan *Appellate Body WTO* (putusan bersifat *authoritative jurisprudence*), sehingga berpotensi menimbulkan inkonsistensi interpretasi *international trade law*.

⁷ Mohamed Salah Adawi Ahmed, *The Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA): A Legal Analysis of Its Disadvantages and Implications for WTO Dispute Settlement Mechanism*, International Journal of Scientific Research and Management (IJSRM), Volume 13 Issue 02 February 2025;

Tantangan Hukum MPIA dan Fragmentasi Hukum Internasional (*Fragmentation Of International Law*)

Fragmentasi hukum internasional terjadi karena dunia makin kompleks, dimana tiap bidang memiliki kebutuhan dan aturan khusus. Akibatnya, hukum internasional juga ikut terpecah menjadi rezim-rezim khusus (*special regimes*) seperti hukum perdagangan (WTO), hukum lingkungan, hukum HAM, hukum laut, dan lain-lain. Martti Koskenniemi untuk ILC (International Law Commission), menyatakan bahwa tiap rezim punya norma, prinsip, dan forum penyelesaian sengketa sendiri, yang berpotensi menciptakan konflik norma dan forum/lembaga.⁸

Hal senada juga dikemukakan oleh *Bruno Simma dan Dirk Pulkowski* menyatakan bahwa:⁹

“Fragmentation arises when different treaty regimes pursue their own objectives and interpret general international law differently, leading to a lack of coherence.”

World Trade Organization (WTO) adalah contoh dari *specialized regime* yang disebut dalam laporan ILC, dimana WTO memiliki sistem penyelesaian sengketa sendiri (*Dispute Settlement Understanding – DSU*). Dan memiliki *Appellate Body* (AB) sebagai tingkat banding tetap (satu-satunya di dunia internasional).

Perkembangan saat ini dengan pembentukan MPIA merupakan wujud dari fragmentasi hukum internasional, dimana ia muncul karena kegagalan mekanisme banding WTO yang bersifat universal, sehingga sekelompok negara membentuk mekanisme banding sendiri untuk menjaga kesinambungan penyelesaian sengketa perdagangan internasional. Dengan demikian terbentuknya MPIA sebagai bukti bahwa perkembangan hukum internasional menciptakan fragmentasi sesuai dengan kebutuhan dan keinginan negara-negara dalam menjalin atau menyelesaikan sengketa internasional yang dihadapi.

MPIA dan Kebutuhan akan Reformasi WTO

Krisis akibat vakumnya *Appellate Body* DSB WTO bukan sekadar masalah teknis prosedural, melainkan wujud dari fragmentasi hukum internasional dalam konteks kelembagaan dan normatif. Pembentukan MPIA merupakan langkah sementara yang memiliki dampak signifikan untuk tetap menjaga WTO, tetapi tidak dapat sepenuhnya menggantikan peran *Appellate Body* sebagai mekanisme penyelesaian sengketa di WTO secara permanen. Dalam jangka panjang, reformasi WTO perlu untuk menciptakan kepastian hukum dan mencegah fragmentasi hukum yang lebih jauh. WTO harus melakukan pemulihan legitimasi yudisial *Appellate Body*. Dimana WTO harus mengembalikan kepercayaan, otoritas, dan keabsahan hukum (*legitimacy*) lembaga peradilan internasional (*Appellate Body* (AB) WTO) agar diakui kembali sebagai forum banding yang adil, netral, dan sah oleh semua anggota WTO.

Hal tersebut diperlukan untuk membuktikan bahwa apa yang dituduhkan Amerika Serikat tidak berdasar. Adapun tuduhan yang menyebabkan kevakuman tersebut antara lain; AB melampaui batas yurisdiksi dengan menafsirkan hukum di luar ketentuan perjanjian WTO; AB melanggar tenggat waktu 90 hari penyelesaian banding yang diatur dalam DSU Pasal 17(5); dan AB memberikan tafsir yang mengikat secara *de facto* terhadap negara anggota, sehingga dianggap seperti *quasi-court permanen* (bukan lembaga banding administratif sebagaimana dimaksud DSU). Tuduhan tersebut menjadikan penting bagi WTO untuk melakukan reformasi baik normatif maupun kelembagaan.

⁸ International Law Commission at its Fifty-eighth session, in 2006, and submitted to the General Assembly as a part of the Commission’s report covering the work of that session (A/61/10, para. 251)

⁹ Bruno Simma & Dirk Pulkowski, *Of Planets and the Universe: Self-contained Regimes in International Law*, <https://www.ejil.org/pdfs/17/3/202.pdf>

Disamping itu WTO juga harus melihat potensi terulangnya kembali “kondisi vakum” karena satu negara (negara adidaya). Dimana Amerika Serikat menjadi “sentral” bagi WTO ini harus dipertimbangkan kembali, dengan menciptakan negara-negara penyeimbang.

Disamping reformasi kelembagaan, penguatan mekanisme multilateral agar sistem perdagangan dunia tetap koheren/selaras dan berkeadilan. Penguatan mekanisme multilateral berartibahwa sistem perdagangan yang diatur bersama oleh seluruh negara anggota (164 anggota WTO) melalui prinsip Most-Favoured Nation (MFN), National Treatment, dan Transparency. Dan penguatan mekanisme multilateral memastikan bahwa perdagangan global tidak dikendalikan oleh perjanjian bilateral atau regional (seperti FTA, CPTPP, RCEP) yang hanya melibatkan segelintir negara, tetapi tetap berada di bawah kerangka WTO sebagai satu sistem hukum internasional yang universal. Dengan demikian, reformasi WTO adalah upaya untuk mengembalikan kesatuan hukum internasional dalam menghadapi tantangan fragmentasi global yang semakin kompleks.

Peter Van den Bossche menyatakan bahwa:¹⁰

“the transformation of the AB from ‘crown jewel’ to a problem child in urgent need of reform in the space of a few months has been as dramatic as it is mystifying ... In the next few weeks and months, WTO Members face critical choices regarding the future of the multilateral trading system. Let us be clear – the crisis of the AB is the crisis of trade multilateralism ... The choices that are made will define the prospects for international cooperation in trade for the next decades”

Peter Van den Bossche menyatakan bahwa Krisis yang menimpa AB bukan hanya masalah kelembagaan internal WTO, tetapi juga mencerminkan krisis kepercayaan terhadap sistem multilateral secara keseluruhan. Sistem multilateral perdagangan dunia (yang diatur oleh WTO) berdiri di atas asas kerja sama antarnegara dan penyelesaian sengketa yang adil. Ketika AB tidak berfungsi, maka prinsip dasar itu terancam runtuh, dan setiap negara bisa mengambil tindakan sepihak (unilateral) dalam kebijakan perdagangannya.

Selain itu Peter Van den Bossche juga menyatakan bahwa:¹¹

“There are very difficult times ahead for the WTO dispute settlement system. This system was – and currently still is – a glorious experiment with the rule of law in international relations. In six months and two weeks from now, this unique experiment may start to unravel and gradually come to an end. History will not judge kindly those responsible for the collapse of the WTO dispute settlement system”.

Sebagaimana digambarkan dalam pernyataan pejabat WTO tersebut, krisis *Appellate Body* menandai ancaman terhadap eksistensi *rule of law* dalam hubungan perdagangan internasional. Runtuhnya sistem ini akan menjadi kemunduran historis bagi multilateralisme dan supremasi hukum di tingkat global.

Implikasi Indonesia Sebagai Negara Bukan Bagian Dari MPIA.

a. Implikasi Hukum

Indonesia saat ini belum termasuk peserta MPIA, meskipun merupakan salah satu pengguna aktif sistem penyelesaian sengketa WTO. Keputusan ini menimbulkan sejumlah implikasi penting dari sisi hukum, ekonomi, dan politik. Implikasi hukum yang dirasakan Indonesia yaitu, tertundanya putusan panel yang menguntungkan (tidak bisa dieksekusi),

¹⁰ *Farewell Speech of Appellate Body Member Peter Van den Bossche*, 28 May 2019, available at https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/farwellspeech_peter_van_den_bossche_e.htm.

¹¹ *ibid*;

dan putusan yang merugikan juga tidak dapat dikoreksi. Tertundanya pelaksanaan keputusan yang telah dikeluarkan oleh Panel WTO merupakan salah satu kondisi yang menimbulkan kekosongan hukum yang berdampak pada tertundanya pelaksanaan putusan secara final dan mengikat. Dengan demikian, hasil putusan panel kehilangan sifat *finality* dan *enforceability*-nya, sementara pelaksanaan rekomendasi DSB menjadi terhenti tanpa batas waktu yang jelas. Kondisi tersebut terlihat dalam kasus *European Union-Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Indonesia (DS480)*, di mana Indonesia berhasil memenangkan sengketa di tingkat panel, namun banding yang diajukan oleh Uni Eropa ke *Appellate Body* menyebabkan proses penyelesaian sengketa terhenti dan hasilnya tidak dapat diberlakukan secara efektif.

Sementara itu, untuk sengketa yang diputuskan oleh panel yang tidak berpihak pada Indonesia juga tidak bisa “dikoreksi”, dikarenakan Indonesia tidak menjadi bagian dari MPIA. Misalnya saja dalam sengketa Indonesia dengan Uni Eropa (sengketa *Measures Relating to Raw Materials (Nickel Export Ban)*). Sengketa ini berawal dari kebijakan Indonesia yang melarang ekspor bijih nikel mentah dan mewajibkan pengolahan dalam negeri sebelum ekspor, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Minerba), Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2017, serta Permen ESDM No. 11 Tahun 2019 yang mempercepat larangan ekspor nikel mulai Januari 2020. Indonesia menyatakan bahwa kebijakan ini merupakan bagian dari strategi hilirisasi sumber daya mineral, yaitu mendorong pembangunan smelter di dalam negeri dan meningkatkan nilai tambah ekspor. Namun, Uni Eropa menilai kebijakan tersebut diskriminatif dan melanggar aturan WTO, karena membatasi akses bahan baku penting bagi industri baja Eropa.

Panel WTO dalam laporannya menyimpulkan bahwa:

- a. Kebijakan Indonesia melanggar Pasal XI:1 GATT 1994, karena merupakan pembatasan ekspor yang tidak diperbolehkan.
- b. Pembelaan Indonesia di bawah Pasal XX(g) GATT 1994 ditolak, sebab panel menilai bahwa larangan ekspor nikel tidak memiliki keterkaitan langsung dengan tujuan konservasi sebagaimana dimaksud dalam pasal tersebut.
- c. Panel tidak menerima justifikasi berbasis kedaulatan sumber daya alam, karena sistem WTO menitikberatkan pada liberalisasi perdagangan, bukan pengendalian nasional atas ekspor.

Dengan demikian, panel memutus Indonesia kalah dalam seluruh gugatan Uni Eropa. Pada 8 Desember 2022, Indonesia mengajukan banding ke *Appellate Body*, namun lembaga tersebut tidak beroperasi sejak 2019 akibat blokade Amerika Serikat.

Akibatnya, banding tersebut tidak dapat diproses, dan sengketa ini terjebak dalam status “*appeal into the void*”. Dengan tidak adanya mekanisme banding yang berfungsi, putusan panel tidak dapat diadopsi oleh *Dispute Settlement Body* (DSB), sehingga tidak mengikat secara hukum.

b. Potensi Pembatasan Ruang Kebijakan Nasional dalam Hukum WTO melalui MPIA terhadap Kebijakan Hilirisasi Indonesia

Selain berimplikasi terhadap hukum, kerugian ekonomi juga dirasakan oleh Indonesia dengan vacuumnya AB WTO. Misalnya dalam sengketa Biodiesel Indonesia-Uni Eropa, sengketa terkait kebijakan bea imbalan (*countervailing duties*) terhadap produk biodiesel asal Indonesia. Uni Eropa menerapkan bea anti-dumping antara 8,8% hingga 23,3% terhadap biodiesel Indonesia. Kerugian ekonomi yang diderita Indonesia adalah turunnya nilai ekspor biodiesel Indonesia ke Eropa lebih dari 40% pada periode 2017–2019. Panel Organisasi WTO menyatakan bahwa kebijakan UE tidak konsisten dengan

ketentuan WTO *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures* (ASCM).¹² Kemudian Uni Eropa banding ke *Appellate Body* (AB), namun AB tidak berfungsi. Vakumnya AB sampai saat ini menjadikan sengketa tersebut belum selesai, dan Indonesia masih mengalami hambatan dalam ekspor biodiesel ke Uni Eropa. Nilai ekspor turun dari USD 649 juta (2013) menjadi hanya sekitar USD 168 juta (2017). Dengan demikian Indonesia kehilangan akses pasar utama untuk produk biodiesel, meskipun telah “menang” di WTO.

Kebijakan hilirisasi sumber daya alam merupakan bagian penting dari strategi pembangunan ekonomi Indonesia. Melalui pelarangan ekspor bahan mentah dan kewajiban pembangunan smelter di dalam negeri, pemerintah berupaya mendorong peningkatan nilai tambah serta memperkuat struktur industri nasional. Namun, kebijakan ini juga menimbulkan sejumlah sengketa di WTO, seperti perkara *European Union Measures Relating to Raw Materials* (Nickel Export Ban) (DS592) dan *European Union Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Indonesia* (DS480). Dalam konteks tersebut, keikutsertaan Indonesia dalam *Multiparty Interim Appeal Arbitration Arrangement* (MPIA) perlu dikaji secara mendalam karena berpotensi menimbulkan pembatasan terhadap ruang kebijakan nasional, khususnya dalam menjalankan program hilirisasi sumber daya alam.

MPIA pada dasarnya merupakan mekanisme banding sementara berdasarkan Pasal 25 *Dispute Settlement Understanding* (DSU), yang bersifat final and binding. Negara peserta yang terlibat dalam sengketa wajib melaksanakan putusan arbitrase, termasuk apabila putusan tersebut merugikan kepentingan nasional. Karena MPIA dirancang dengan struktur dan metode yang menyerupai *Appellate Body* (AB), maka para arbiter MPIA akan menggunakan *jurisprudence* WTO sebelumnya sebagai dasar penilaian. Seperti yang dijelaskan Robert Howse, sistem penyelesaian sengketa WTO cenderung menafsirkan larangan pembatasan ekspor dalam Pasal XI:1 GATT secara luas, sehingga mempersempit ruang negara untuk menjalankan kebijakan industri dan lingkungan hidup.¹³ Dengan demikian, jika Indonesia bergabung dengan MPIA, kebijakan industri yang mengandung pembatasan ekspor dapat dinilai menggunakan standar hukum yang sama dan berpotensi dianggap bertentangan dengan ketentuan WTO.

Hal ini dapat berdampak pada penyempitan ruang kebijakan (*policy space*) Indonesia dalam mengatur strategi industrialisasi nasional. Panel WTO dalam perkara EU-Nickel Export Ban menyatakan bahwa kebijakan pelarangan ekspor nikel Indonesia melanggar Pasal XI:1 GATT dan tidak dapat dibenarkan dengan alasan pengecualian Pasal XX(g), karena tidak ada hubungan langsung antara kebijakan tersebut dan tujuan konservasi sumber daya alam.¹⁴ Putusan ini sejalan dengan pendekatan *Appellate Body* dalam perkara US — Gasoline dan China — Raw Materials, di mana Pasal XX ditafsirkan secara ketat.¹⁵ Jika Indonesia kemudian menjadi peserta MPIA, maka peluang untuk menafsirkan secara berbeda akan semakin terbatas, karena para arbiter akan tetap merujuk pada pola penalaran hukum yang sama.

¹² <https://www.hukumonline.com/berita/a/indonesia-menang-gugatan-di-wto--ue-diminta-cabut-bea-imbalan-biodiesel-lt68ac210308df3/>

¹³ Robert Howse, “The Appellate Body Crisis and the Future of WTO Adjudication,” *Journal of International Economic Law* 25, no. 3 (2022): 541–567.

¹⁴ WTO Panel Report, *European Union-Measures Relating to Raw Materials (Nickel Export Ban)*, WT/DS592/R (30 November 2022).

¹⁵ WTO Appellate Body Report, *United States-Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, WT/DS2/AB/R (29 April 1996); WTO Appellate Body Report, *China Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials*, WT/DS394/AB/R, WT/DS395/AB/R, WT/DS398/AB/R (30 January 2012).

Meski demikian, pembatasan tersebut tidak bersifat mutlak. Dalam sistem WTO, negara berkembang masih memiliki ruang untuk mempertahankan kebijakan pembangunan (*developmental objectives*) selama dilakukan secara transparan, proporsional, dan tidak diskriminatif. Peter Van den Bossche menyebut bahwa persoalan utama dalam sistem penyelesaian sengketa WTO adalah bagaimana menyeimbangkan antara liberalisasi perdagangan dan hak negara untuk mengatur (*right to regulate*).¹⁶ Dalam konteks ini, Indonesia dapat membangun argumen hukum berdasarkan hak atas pembangunan (*right to development*) sebagaimana diakui dalam *United Nations Declaration on the Right to Development* (1986), serta mengaitkan kebijakan hilirisasi dengan agenda *Sustainable Development Goals* (SDG 9 – *Industry, Innovation, and Infrastructure*).¹⁷

Dengan demikian, bergabungnya Indonesia ke MPIA dapat memberikan kepastian hukum dan memperkuat posisi diplomatik dalam menghadapi mitra dagang besar seperti Uni Eropa. Namun, di sisi lain, hal ini juga berpotensi mempersempit ruang kebijakan nasional apabila kebijakan industri Indonesia dinilai tidak sesuai dengan prinsip perdagangan bebas WTO. Oleh karena itu, Indonesia perlu bersikap hati-hati dan strategis: bergabung dengan MPIA untuk mendapatkan akses terhadap mekanisme banding, sambil tetap menegaskan bahwa kebijakan hilirisasi adalah bagian dari hak kedaulatan ekonomi (*economic sovereignty*) dan hak untuk membangun (*right to development*). Langkah ini penting agar pelaksanaan hukum perdagangan internasional tetap sejalan dengan kepentingan pembangunan nasional dan prinsip keadilan bagi negara berkembang.

KESIMPULAN

Multiparty Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA) merupakan mekanisme alternatif yang sah dalam kerangka DSU Pasal 25 WTO untuk menjaga keberlanjutan sistem banding di tengah vakumnya Appellate Body. Keberadaan MPIA mencerminkan fleksibilitas hukum internasional, namun juga menimbulkan fragmentasi karena tidak bersifat universal dan hanya mengikat negara-negara peserta.

Bagi Indonesia, ketidakpastian dalam MPIA berdampak pada ketidakpastian hukum atas sengketa perdagangan strategis seperti ekspor biodiesel dan larangan ekspor nikel. Bergabungnya Indonesia ke MPIA dapat menjadi langkah taktis jangka pendek guna menjaga kepastian penyelesaian sengketa dan melindungi kepentingan dagang nasional, sembari tetap mendorong reformasi struktural WTO dan pemulihan fungsi *Appellate Body* sebagai solusi jangka panjang bagi sistem perdagangan multilateral yang adil dan inklusif.

REFERENSI

- Boer Mauna, 2000, *Hukum Internasional: Pengertian, Peranan, dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, Alumni, Jakarta;
- Bruno Simma & Dirk Pulkowski, *Of Planets and the Universe: Self-contained Regimes in International Law*, <https://www.ejil.org/pdfs/17/3/202.pdf>
- Farewell Speech of Appellate Body Member Peter Van den Bossche*, 28 May 2019, available at, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/farwellspeech_peter_van_den_bossche_e.htm.

¹⁶ Peter Van den Bossche and Werner Zdouc, *The Law and Policy of the World Trade Organization*, 4th ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 2021), 186–187.

¹⁷ United Nations General Assembly, *Declaration on the Right to Development*, GA Res. 41/128, 4 December 1986.

- Hata, 2006, *Perdagangan Internasional Dalam Sistem GATT dan WTO (Aspek-Aspek Hukum dan Non Hukum)*, Refika Aditama, Bandung;
- Huala Adolf, 2005, *Hukum Ekonomi Internasional*, Raja Grafindo Persada, Jakarta;
- Huala Adolf. 2005, *Hukum Perdagangan Internasional*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta:
- International Law Commission at its Fifty-eighth session, in 2006, and submitted to the General Assembly as a part of the Commission's report covering the work of that session (A/61/10, para. 251)
- Jackson, John H, 1997, *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*, MIT Press;
- Jean M Wenger, International Economic Law
https://www.asil.org/sites/default/files/ERG_IECONL.pdf,
- Meria Utama, 2012, *Hukum Ekonomi Internasional*, PT. Fikahati Aneka, Jakarta;
- Mochtar Kusumaatmadj dan ETTY R. Agoes, 2010, *Pengantar Hukum Internasional*, Alumni, Bandung;
- Mohamed Salah Adawi Ahmed, *The Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement (MPIA): A Legal Analysis of Its Disadvantages and Implications for WTO Dispute Settlement Mechanism*, International Journal of Scientific Research and Management (IJSRM), Volume 13 Issue 02 February 2025;
- Peter Mahmud Marzuki, 2013, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta;
- Peter Van den Bossche and Werner Zdouc, 2021, *The Law and Policy of the World Trade Organization*, 4th ed. Cambridge, Cambridge University Press.
- Robert Howse, 2022, "The Appellate Body Crisis and the Future of WTO Adjudication," *Journal of International Economic Law* 25, no. 3.
- H. S. Kartadjoemena, 1997, *GATT WTO dan Hasil Uruguay Round*, UI Press, Jakarta;
- Soerjono Soekanto dan Sri mamudji, 2010, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta;
- Understanding On Rules And Procedures Governing The Settlement Of Disputes*;
- United Nations General Assembly, Declaration on the Right to Development, GA Res. 41/128, 4 December 1986.
- WTO Appellate Body Report, United States-Standards for Reformulated and Conventional Gasoline, WT/DS2/AB/R (29 April 1996); WTO Appellate Body Report, China — Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials, WT/DS394/AB/R, WT/DS395/AB/R, WT/DS398/AB/R (30 January 2012).
- WTO Panel Report, European Union — Measures Relating to Raw Materials (Nickel Export Ban), WT/DS592/R (30 November 2022).