

ANALISIS YURIDIS KESESUAIAN TINDAKAN *ANTI-DUMPING* UNI EROPA TERHADAP IMPOR *FATTY ACID* ASAL INDONESIA DALAM SENGKETA DS622 BERDASARKAN *WTO ANTI-DUMPING AGREEMENT*

Mohammad Rizky Putra Ekaswari¹, Joko Aprizah², Avrilo Kynan Leandro³, Aryo Wicaksono⁴, Toto Hanafi⁵, Falah Ramadhani⁶

^{1,2,3,4,5,6} Ilmu Hukum, Universitas Muhammadiyah Surakarta

Email: c100230491@studentums.ac.id, c100230351@studentums.ac.id, c100230444@studentums.ac.id, c100230458@studentums.ac.id,
c100230480@studentums.ac.id, c100230484@studentums.ac.id

Published: September, 2026

ABSTRAK

Perdagangan internasional mengharuskan kepatuhan terhadap prinsip persaingan usaha yang sehat, termasuk larangan praktik dumping yang merugikan industri domestik. Sengketa WTO DS622 bermula ketika Uni Eropa mengenakan bea masuk anti-dumping definitif terhadap impor fatty acid (asam lemak) asal Indonesia, meskipun terdapat perubahan kondisi fundamental dalam proses investigasinya. Artikel ini bertujuan untuk menganalisis kesesuaian tindakan anti-dumping Uni Eropa tersebut dengan ketentuan normatif WTO Anti-Dumping Agreement (ADA). Metode penelitian yang diterapkan adalah yuridis-normatif dengan pendekatan studi kasus terhadap sengketa DS622, yang dikaji melalui studi kepustakaan terhadap instrumen hukum internasional dan dokumen resmi sengketa. Hasil penelitian mengidentifikasi dua temuan utama. Pertama, penerapan metodologi Constructed Normal Value berbasis Product Control Number (PCN) oleh Uni Eropa terindikasi kuat menyimpang dari Pasal 2.2, 2.2.1.1, dan 2.2.2 ADA karena cenderung mengabaikan catatan biaya aktual eksportir dan berpotensi meniadakan prinsip perbandingan yang adil (fair comparison). Kedua, keputusan Uni Eropa untuk tetap melanjutkan investigasi pasca penarikan pengaduan dan pergeseran dukungan industri domestik menimbulkan pertentangan normatif yang signifikan dengan persyaratan standing dalam Pasal 5.4 dan 5.8 ADA, meskipun keabsahannya secara hukum internasional masih bergantung pada bagaimana Panel DS622 menafsirkan apakah persyaratan tersebut bersifat statis atau dinamis. Sebagai kesimpulan, legitimasi hukum domestik Uni Eropa atas kelanjutan investigasi tidak secara otomatis mencerminkan kepatuhan terhadap kewajiban hukum internasional WTO, sehingga kepatuhan Uni Eropa terhadap ADA dalam sengketa ini masih menyisakan persoalan yuridis yang signifikan.

Kata kunci : Anti-Dumping, Fatty Acid, Sengketa DS622, Normal Value, WTO.

ABSTRACT

International trade requires compliance with fair competition principles, including the prohibition of dumping practices that harm domestic industries. The WTO DS622 dispute began when the European Union imposed definitive anti-dumping duties on fatty acid imports originating from Indonesia, despite fundamental changes in the conditions underlying its investigation. This article aims to analyze the conformity of the EU's anti-dumping measures with the normative provisions of the WTO Anti-Dumping Agreement (ADA). The research method applied is normative-juridical with a case study approach to the DS622 dispute, examined through library research on international legal instruments and official dispute documents. The results identify two main findings. First, the EU's application of the Constructed Normal Value methodology based on Product Control Numbers (PCN) strongly indicates a deviation from Articles 2.2, 2.2.1.1, and 2.2.2 of the ADA, as it tends to disregard exporters' actual cost records and risks undermining the fair comparison principle. Second, the EU's decision to continue the investigation following the withdrawal of the complaint and the shift in domestic industry support raises significant normative tension with the standing requirements under Articles 5.4 and 5.8 of the ADA, although its validity under international law still depends on how the DS622 Panel interprets whether such requirements are static or dynamic in nature. In conclusion, the EU's domestic legal legitimacy for continuing the investigation does not automatically reflect compliance with its international WTO obligations, leaving significant legal questions regarding the EU's conformity with the ADA in this dispute.

Keywords: Anti-Dumping, Fatty Acid, DS622 Dispute, Normal Value, WTO

PENDAHULUAN

Perdagangan internasional merupakan salah satu pilar penting dalam pembangunan ekonomi suatu negara. Dalam sistem perdagangan multilateral yang dipimpin oleh *World Trade Organization* (WTO), setiap negara anggota dituntut untuk menjalankan aktivitas perdagangannya berdasarkan prinsip-prinsip yang adil dan dapat dipertanggungjawabkan. Salah satu tantangan terbesar dalam mewujudkan prinsip tersebut adalah praktik *dumping*, yaitu ketika suatu produk diekspor ke negara lain dengan harga yang lebih rendah dari harga normalnya di negara asal. Praktik ini tidak hanya dianggap sebagai bentuk persaingan tidak sehat, tetapi juga berpotensi merusak struktur industri domestik negara pengimpor secara serius (Bossche, 2017).

Untuk merespons ancaman tersebut, hukum perdagangan internasional memberikan ruang bagi negara-negara anggota WTO untuk mengambil tindakan *anti-dumping*. Landasan hukumnya tertuang dalam Pasal VI *General Agreement on Tariffs and Trade* 1994 (GATT 1994), yang kemudian dijabarkan secara lebih rinci dan teknis dalam *Agreement on Implementation of Article VI of GATT 1994*, atau yang lebih dikenal sebagai *WTO Anti-Dumping Agreement* (ADA). Perjanjian ini mengatur berbagai aspek mulai dari cara penghitungan margin *dumping*, prosedur investigasi, penentuan kerugian (*injury*), hingga tata cara pengenaan bea masuk *anti-dumping*. Meski demikian, keberadaan ADA juga dimaksudkan sebagai kontrol agar tindakan *anti-dumping* tidak digunakan secara sewenang-wenang sebagai instrumen proteksionisme, terutama oleh negara-negara maju terhadap produk dari negara berkembang.

Indonesia, sebagai salah satu negara berkembang dengan basis industri oleokimia yang kuat, memiliki posisi yang signifikan dalam perdagangan global komoditas turunan minyak sawit, termasuk *fatty acid* atau asam lemak. Indonesia merupakan produsen minyak kelapa sawit terbesar di dunia, dan *fatty acid* yang dihasilkan banyak digunakan dalam berbagai aplikasi, mulai dari kosmetik hingga pelumas industri. Dengan keunggulan komparatif yang dimilikinya, Indonesia secara konsisten memasok kebutuhan *fatty acid* ke berbagai pasar internasional, termasuk Uni Eropa (Bhala, 2012).

Namun, hubungan dagang Indonesia dengan Uni Eropa di bidang ini mulai terganggu ketika pada 18 Oktober 2021, *Coalition Against Unfair Trade in Fatty Acid* mengajukan pengaduan kepada Komisi Eropa. Merespons pengaduan tersebut, pada 30 November 2021, Komisi Eropa secara resmi memulai investigasi *anti-dumping* terhadap impor *fatty acid* asal Indonesia. Dalam perjalanan investigasi, muncul dua perkembangan faktual yang kemudian menjadi isu hukum penting. Pertama, beberapa produsen Uni Eropa yang semula mendukung permohonan pada tahap awal (*standing exercise*) belakangan memutuskan untuk berbalik posisi dan menyatakan oposisi terhadap pengenaan tindakan, sehingga tingkat oposisi menjadi lebih tinggi daripada tingkat dukungan berdasarkan volume produksi Uni Eropa. Kedua, pada 24 Agustus 2022, pemohon sendiri secara resmi menarik pengaduannya. Terhadap dua kondisi tersebut, Komisi Eropa memutuskan untuk tetap melanjutkan investigasi dengan beranalogikan pada ketentuan penarikan pengaduan dalam Pasal 9(1) *Basic Regulation* Uni Eropa. Keputusan inilah yang kelak menjadi salah satu titik sengketa paling substantif dalam perkara ini.

Investigasi tersebut kemudian berujung pada keputusan yang berdampak besar bagi Indonesia. Melalui *Commission Implementing Regulation* (EU) 2023/111 tertanggal 18 Januari 2023, Uni Eropa mengenakan bea masuk anti-dumping definitif terhadap impor *fatty acid* asal Indonesia, dengan besaran berkisar antara 15,2% hingga 46,4%. Indonesia tidak menerima tindakan tersebut begitu saja. Pada 7 Februari 2024, Indonesia secara resmi mengajukan permintaan konsultasi kepada Uni Eropa di hadapan WTO, mempermasalahkan tiga hal utama: tindakan *anti-dumping* definitif itu sendiri, proses investigasi yang melandasinya, serta metodologi Uni Eropa dalam mengonstruksi *normal value* berdasarkan *product control number* (PCN)-*specific costs and profit data*. Permintaan konsultasi tersebut sekaligus menandai dimulainya sengketa DS622 secara resmi dalam sistem penyelesaian sengketa WTO.

Konsultasi antara kedua pihak berlangsung pada 22 April 2024, namun tidak menghasilkan penyelesaian yang disepakati bersama, sehingga Indonesia mengambil langkah lebih jauh dengan meminta pembentukan Panel. Setelah permintaan pertama pada 14 November 2024 sempat ditunda dalam pertemuan DSB tanggal 25 November 2024, Panel akhirnya secara resmi dibentuk pada 18 Desember 2024. Sejumlah negara besar, termasuk Amerika Serikat, Tiongkok, Jepang, Brasil, Australia, Kanada, Singapura, Turki, dan Inggris, mencadangkan hak sebagai pihak ketiga dalam sengketa ini.

Indonesia mengklaim bahwa tindakan *anti-dumping* definitif dan investigasi yang melandasinya tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 1, 2.2, 2.2.2, 2.4.1, 3.1, 3.4, 5.3, 5.4, 5.6, 5.8, 9.2, dan 9.3 ADA, serta Pasal X:3(a) dan VI GATT 1994. Cakupan klaim yang demikian luas ini mengindikasikan bahwa persoalan dalam sengketa DS622 bukan sekadar teknis perhitungan bea masuk, melainkan menyentuh persoalan yang lebih mendasar mengenai bagaimana seharusnya proses investigasi *anti-dumping* dilaksanakan secara adil dan sesuai dengan standar hukum internasional yang berlaku.

Penting untuk dicatat bahwa hingga saat ini, Panel DS622 diperkirakan telah atau sedang dalam proses finalisasi laporan akhirnya, dengan ekspektasi penerbitan pada kuartal pertama 2026, meskipun versi publik masih bergantung pada penyelesaian terjemahan resmi. Oleh karena itu, penelitian ini tidak bertujuan untuk mengevaluasi putusan Panel, melainkan melakukan analisis yuridis prospektif dengan menguji apakah tindakan *anti-dumping* Uni Eropa yang tertuang dalam *Regulation (EU) 2023/111* tersebut secara substansi telah memenuhi atau justru menyimpang dari standar-standar yang dipersyaratkan oleh ADA, berdasarkan klaim-klaim yang diajukan Indonesia dan ketentuan-ketentuan normatif dalam perjanjian tersebut (Bhala, 2012). Pendekatan semacam ini relevan dan lazim dilakukan dalam studi hukum perdagangan internasional, mengingat analisis normatif terhadap konsistensi suatu tindakan negara dengan perjanjian internasional dapat dilakukan secara independen dari ada tidaknya putusan yudisial.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk: (1) Mengetahui metodologi *Constructed Normal Value* dan penggunaan *Product Control Numbers (PCN)-specific costs and profit data* oleh Uni Eropa dalam investigasi *anti-dumping* terhadap *fatty acid* asal Indonesia telah sesuai dengan standar penghitungan *normal value* sebagaimana diatur dalam Pasal 2.2 dan Pasal 2.2.2 WTO *Anti-Dumping Agreement*. (2) Apakah keputusan Komisi Eropa untuk tetap melanjutkan investigasi *anti-dumping* meskipun pemohon secara resmi menarik pengaduannya dan dukungan produsen domestik Uni Eropa beralih menjadi oposisi mayoritas memiliki dasar legalitas berdasarkan ketentuan Pasal 5.4 dan Pasal 5.8 WTO *Anti-Dumping Agreement*.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum yuridis-normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji ketentuan-ketentuan dalam WTO *Anti-Dumping Agreement* (ADA), *General Agreement on Tariffs and Trade 1994* (GATT 1994), serta regulasi anti-dumping Uni Eropa yang menjadi dasar tindakan dalam sengketa DS622. Sementara itu, pendekatan kasus digunakan untuk menganalisis sengketa WTO DS622 mengenai tindakan anti-dumping Uni Eropa terhadap impor *fatty acid* asal Indonesia.

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer meliputi ADA, GATT 1994, *Commission Implementing Regulation (EU) 2023/111*, serta dokumen resmi sengketa DS622. Adapun bahan hukum sekunder berupa buku, artikel jurnal, dan literatur yang membahas hukum perdagangan internasional serta instrumen anti-dumping.

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*). Selanjutnya, bahan hukum yang diperoleh dianalisis secara kualitatif dengan menafsirkan dan membandingkan ketentuan-ketentuan dalam ADA dengan tindakan yang dilakukan oleh Uni Eropa. Analisis difokuskan pada penggunaan metode *constructed normal value* berdasarkan *PCN-specific costs and profit data* serta legalitas keberlanjutan investigasi setelah penarikan pengaduan oleh pemohon untuk menilai kesesuaiannya dengan ketentuan WTO.

Untuk memperkuat analisis, penelitian ini juga menggunakan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dengan mengkaji konsep-konsep hukum yang berkaitan dengan praktik dumping,

penentuan *normal value*, kerugian (*injury*), dan persyaratan dukungan industri domestik dalam investigasi anti-dumping. Pendekatan ini digunakan untuk memahami makna dan tujuan pengaturan dalam ADA sehingga dapat memberikan penilaian yang lebih komprehensif terhadap legalitas tindakan Uni Eropa dalam sengketa DS622.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Analisis Yuridis Metodologi *Constructed Normal Value* dan PCN Uni Eropa.

Di dalam sistem perdagangan internasional, penentuan *normal value* merupakan langkah awal yang paling krusial untuk membuktikan ada tidaknya praktik dumping. Sebelum menilai apakah metodologi yang diterapkan Uni Eropa sudah sesuai dengan ketentuan WTO, perlu terlebih dahulu dipahami bagaimana kerangka normatif ADA membangun standar tersebut secara berlapis.

Titik awal pengaturan ada pada Pasal 2.1 ADA, yang mendefinisikan *dumping* sebagai situasi di mana produk diekspor ke negara lain dengan harga lebih rendah dari harga normalnya dalam *ordinary course of trade* di negara asal. Definisi ini mensyaratkan adanya perbandingan yang valid antara harga ekspor dan *normal value*, dan ketidakakuratan dalam menetapkan salah satu dari keduanya akan secara langsung merusak seluruh kalkulasi margin dumping yang dihasilkan. Oleh karena itu, ADA memberikan ketentuan yang sangat rinci tentang bagaimana *normal value* harus dihitung.

Dalam kondisi penjualan domestik di negara pengekspor tersedia dan dapat digunakan, *normal value* cukup ditetapkan berdasarkan harga aktual penjualan tersebut. Namun persoalan menjadi lebih kompleks ketika Pasal 2.2 ADA mengatur kondisi-kondisi di mana harga domestik tidak dapat digunakan sebagai basis perbandingan yang layak, misalnya karena tidak ada penjualan dalam *ordinary course of trade*, atau karena situasi pasar khusus yang membuat perbandingan tidak memungkinkan. Dalam kondisi tersebut, ADA menyediakan dua alternatif penghitungan *normal value*, yaitu melalui harga ekspor ke negara ketiga yang sesuai, atau melalui *constructed value* yang dibangun dari komponen biaya produksi di negara asal ditambah jumlah yang wajar untuk biaya penjualan, biaya umum dan administrasi (SGA), serta keuntungan. Pilihan antara dua alternatif ini bukan diskresi penuh otoritas penyelidik, melainkan harus didasarkan pada kondisi faktual yang ada.

Pengaturan mengenai konstruksi *normal value* ini kemudian diperinci lebih lanjut melalui dua sub-pasal yang sangat penting. Pertama, Pasal 2.2.1.1 ADA menetapkan bahwa biaya produksi harus dihitung berdasarkan catatan yang disimpan oleh eksportir atau produsen yang sedang diselidiki, dengan syarat bahwa catatan tersebut sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum di negara pengekspor dan secara wajar mencerminkan biaya yang terkait dengan produksi dan penjualan produk yang bersangkutan. Ketentuan ini bukan sekadar prosedural, melainkan mencerminkan prinsip substantif bahwa *normal value* harus didasarkan pada kondisi biaya yang sesungguhnya di negara asal eksportir, bukan pada angka yang dikonstruksi berdasarkan asumsi atau *benchmark* eksternal yang dibuat oleh otoritas penyelidik negara pengimpor.

Kedua, Pasal 2.2.2 ADA mengatur penghitungan komponen SGA dan keuntungan dalam *constructed value* melalui tiga opsi yang bersifat hierarkis. Opsi pertama dalam Pasal 2.2.2(i) menggunakan jumlah aktual yang dikeluarkan dan direalisasikan oleh eksportir yang bersangkutan dalam kaitannya dengan produksi dan penjualan di pasar domestik negara asal untuk kategori produk yang sama secara umum. Opsi kedua dalam Pasal 2.2.2(ii) menggunakan rata-rata tertimbang dari jumlah aktual yang dikeluarkan dan direalisasikan oleh eksportir atau produsen lain yang sedang diselidiki. Opsi ketiga dalam Pasal 2.2.2(iii) memperbolehkan metode lain yang wajar, dengan pembatasan penting bahwa keuntungan yang ditetapkan tidak boleh melebihi keuntungan yang secara normal diperoleh oleh eksportir atau produsen lain atas penjualan produk dari kategori yang sama di pasar domestik negara asal.

Keberadaan *profit cap* dalam Pasal 2.2.2(iii) ini bukan detail teknis yang dapat diabaikan, melainkan merupakan pagar normatif yang bersifat mengikat. Dalam perkara US — OCTG Korea (WT/DS488/R), Panel WTO menegaskan bahwa ketika otoritas penyelidik gagal menghitung *profit cap* sebagaimana dipersyaratkan Pasal 2.2.2(iii), maka jumlah keuntungan yang ditetapkan tidak dapat dianggap sebagai "*reasonable amount*" dalam pengertian Pasal 2.2 ADA. Selain itu, dalam perkara EC — Bed Linen (WT/DS141/AB/R), Appellate Body WTO menegaskan bahwa metode penghitungan SGA dan profit dalam *constructed value* harus diterapkan secara konsisten dan tidak boleh menghasilkan

angka yang distortif, serta bahwa penggunaan data dari eksportir atau produsen tunggal dalam kondisi tertentu tetap dimungkinkan selama tidak menghasilkan distorsi dalam penghitungan. Secara umum, yurisprudensi WTO telah membangun prinsip yang konsisten bahwa fleksibilitas metodologis yang diberikan ADA tidak berarti kebebasan tak terbatas bagi otoritas penyelidik untuk memilih metode yang paling menguntungkan bagi industri domestik mereka.

Dalam investigasi *anti-dumping* terhadap *fatty acid* asal Indonesia, Komisi Eropa menggunakan sistem *Product Control Numbers* (PCN) untuk mengklasifikasikan subkategori produk berdasarkan karakteristik fisik dan kimianya. Secara konseptual, penggunaan PCN memang bertujuan memenuhi kewajiban *fair comparison* dalam Pasal 2.4 ADA, yaitu memastikan perbandingan dilakukan antara produk yang benar-benar sebanding secara fisik dan komersial. Namun yang menjadi inti permasalahan yuridis dalam klaim Indonesia bukan pada penggunaan PCN sebagai alat klasifikasi itu sendiri, melainkan pada keputusan Komisi Eropa untuk menghitung biaya produksi dan data keuntungan secara sangat spesifik per masing-masing PCN, yang kemudian digunakan sebagai basis konstruksi *normal value*.

Pendekatan PCN-*specific* ini menimbulkan setidaknya tiga persoalan yuridis yang dapat diidentifikasi. Pertama dan paling fundamental, persoalan berkaitan dengan kepatuhan terhadap Pasal 2.2.1.1 ADA. Jika dalam proses konstruksi *normal value* berbasis PCN, Komisi Eropa mengabaikan atau menggantikan data biaya aktual yang dilaporkan oleh eksportir Indonesia dengan angka yang dikonstruksi secara internal berdasarkan pendekatan PCN-*by*-PCN, maka tindakan ini secara langsung bertentangan dengan kewajiban menggunakan catatan eksportir yang bersangkutan sebagai basis penghitungan biaya. Preseden ini sebenarnya sudah pernah diputuskan dalam konteks yang sangat dekat dengan DS622. Dalam perkara DS480 mengenai bea masuk *anti-dumping* Uni Eropa terhadap biodiesel asal Indonesia, Panel WTO menegaskan bahwa Uni Eropa bertindak tidak konsisten dengan Pasal 2.2.1.1 ADA karena menolak menggunakan catatan biaya aktual dari produsen Indonesia dan menggantinya dengan *benchmark* internasional. Dalam DS480 tersebut, Panel secara tegas menyatakan bahwa alasan yang dikemukakan Uni Eropa untuk mengabaikan catatan biaya eksportir Indonesia tidak dapat dibenarkan di bawah ADA. Pola yang sama, yaitu kecenderungan Uni Eropa untuk menggantikan data biaya aktual eksportir dengan konstruksi internalnya sendiri, tampaknya berulang dalam investigasi *fatty acid* yang menjadi dasar DS622, meski dengan mekanisme yang berbeda, yaitu melalui pendekatan PCN-*specific*.

Kedua, persoalan berkaitan dengan standar "*reasonable amount*" dalam Pasal 2.2.2 ADA. Penghitungan profit yang dipecah secara sangat spesifik per PCN berisiko menghasilkan angka keuntungan yang tidak mencerminkan kondisi perdagangan yang sesungguhnya, melainkan sekadar rekayasa perhitungan yang menghasilkan margin *dumping* lebih tinggi secara artifisial. Dalam literatur akademis, ambiguitas frasa "*any other reasonable method*" dalam Pasal 2.2.2(iii) ADA memang telah lama diidentifikasi sebagai celah yang rentan disalahgunakan oleh otoritas penyelidik untuk memilih metodologi yang menghasilkan angka paling menguntungkan bagi industri domestik mereka, bukan yang paling akurat secara ekonomis (Jung, 2016). Apabila Komisi Eropa memilih pendekatan PCN-*specific* justru karena pendekatan tersebut secara sistematis menghasilkan margin *dumping* yang lebih tinggi dibandingkan metodologi alternatif yang juga tersedia di bawah Pasal 2.2.2, maka pemilihan tersebut dapat dikualifikasikan sebagai penyalahgunaan kebebasan memilih metode yang bertentangan dengan standar objektivitas yang diamanatkan oleh ADA.

Ketiga, persoalan berkaitan dengan kewajiban *fair comparison* dalam Pasal 2.4.1 ADA. Indonesia secara khusus memasukkan Pasal 2.4.1 dalam klaimnya, yang mengatur kewajiban konversi mata uang dan memastikan perbandingan dilakukan secara adil antara *normal value* dan harga ekspor. Ketika *constructed normal value* dibangun menggunakan PCN-*specific costs* yang mungkin tidak mencerminkan harga yang sesungguhnya berlaku dalam *ordinary course of trade* di Indonesia, perbandingan dengan harga ekspor aktual menjadi tidak lagi memenuhi standar "*fair comparison*" yang dipersyaratkan. *Constructed normal value* yang dihasilkan melalui pendekatan seperti ini berpotensi bukan merupakan cerminan dari kondisi pasar nyata, melainkan angka yang dikonstruksi untuk tujuan perbandingan yang hasilnya sudah dapat diprediksi.

Di luar ketiga persoalan tersebut, klaim Indonesia mengenai Pasal X:3(a) GATT 1994 menambahkan dimensi administrasi hukum yang tidak dapat diabaikan. Pasal ini mengharuskan setiap

anggota WTO untuk mengadministrasikan hukum, regulasi, dan putusan administrasinya secara seragam, tidak memihak, dan wajar. Dalam kajian yang lebih luas mengenai pola penggunaan tindakan *anti-dumping* oleh negara-negara maju terhadap negara berkembang, telah diidentifikasi adanya kecenderungan sistematis di mana fleksibilitas prosedural yang tertanam dalam ADA dimanfaatkan untuk menghasilkan margin dumping yang secara konsisten lebih tinggi terhadap eksportir dari negara-negara berkembang tertentu. Jika terbukti bahwa metodologi PCN-*specific* diterapkan Komisi Eropa secara tidak konsisten, misalnya dengan cara yang berbeda terhadap eksportir dari negara berbeda, maka hal ini menjadi dasar independen untuk klaim pelanggaran Pasal X:3(a) GATT 1994.

Berdasarkan uraian di atas, terdapat fondasi normatif yang kuat untuk mempertanyakan kesesuaian metodologi *constructed normal value* berbasis PCN-*specific* yang diterapkan Uni Eropa dengan standar ADA. Pengalaman DS480 yang melibatkan Indonesia dan Uni Eropa dengan isu yang sangat serupa, dikombinasikan dengan yurisprudensi WTO yang konsisten mengenai kewajiban penggunaan catatan eksportir dan standar *reasonable amount*, memberikan argumen hukum yang substansial bagi klaim Indonesia. Penilaian akhir mengenai ada tidaknya pelanggaran tetap menunggu laporan Panel DS622 yang diperkirakan selesai pada atau setelah kuartal pertama tahun 2026 dan hingga artikel ini disusun belum beredar secara publik.

Legalitas Kelanjutan Investigasi *Anti-Dumping* Pasca Penarikan Pengaduan dan Pergeseran Dukungan Industri Domestik

Persoalan hukum kedua dalam sengketa DS622 menyentuh isu yang secara tekstual lebih ambigu dibandingkan persoalan metodologis di atas, namun secara prosedural sama pentingnya, yaitu apakah Komisi Eropa memiliki dasar hukum yang sah di bawah ADA untuk tetap melanjutkan investigasi *anti-dumping* meskipun kondisi-kondisi yang menopang legitimasi investigasi tersebut telah berubah secara fundamental selama proses berlangsung.

Pemahaman terhadap isu ini harus dimulai dari fungsi dan logika *standing requirement* yang diatur dalam Pasal 5.4 ADA. Pasal tersebut menetapkan bahwa investigasi tidak boleh dimulai kecuali aplikasi dinyatakan telah dibuat "oleh atau atas nama industri domestik", yang terpenuhi apabila didukung oleh produsen domestik yang output kolektifnya merupakan lebih dari 50 persen dari total produksi pihak yang menyatakan dukungan atau oposisi, dan setidaknya 25 persen dari total produksi domestik secara keseluruhan. Ketentuan ini dirancang bukan sekadar sebagai formalitas prosedural di awal investigasi, melainkan sebagai mekanisme penjaga yang memastikan bahwa tindakan *anti-dumping* benar-benar dijalankan demi kepentingan industri domestik yang representatif, bukan sebagai alat proteksionisme yang dipaksakan atas inisiatif pemerintah tanpa basis dukungan industri yang memadai (Bossche, 2017). Dalam perspektif ini, *standing requirement* memiliki fungsi ganda, pertama sebagai syarat prosedural untuk inisiasi, dan kedua sebagai cerminan dari legitimasi substantif investigasi itu sendiri.

Namun terdapat ketidakjelasan tekstual yang signifikan dalam ADA mengenai apakah persyaratan *standing* ini bersifat statis, dalam arti cukup dipenuhi satu kali pada saat inisiasi, atau bersifat dinamis, dalam arti harus terus terpenuhi sepanjang jalannya investigasi. Secara literal, Pasal 5.4 ADA hanya menyebutkan bahwa investigasi tidak boleh "dimulai" (*initiated*) tanpa dukungan yang memenuhi ambang batas tersebut, tanpa secara eksplisit mengatur apa yang harus terjadi jika dukungan tersebut berkurang atau hilang di tengah proses investigasi. Ketidakjelasan ini merupakan kekosongan pengaturan yang nyata dalam ADA, dan penafsiran terhadapnya akan menentukan apakah tindakan Uni Eropa dalam DS622 dapat dibenarkan atau tidak di bawah hukum WTO.

Di sisi lain, Pasal 5.8 ADA mengatur secara terpisah kewajiban penghentian investigasi dalam kondisi tertentu, yaitu ketika ditemukan bahwa tidak ada cukup bukti mengenai *dumping* atau kerugian, atau ketika margin dumping bersifat *de minimis* atau volume impor yang terkena dumping dapat diabaikan. Menariknya, penarikan pengaduan oleh pemohon secara formal tidak disebutkan secara eksplisit dalam Pasal 5.8 sebagai kondisi mandatori yang secara otomatis mewajibkan penghentian investigasi. Kenyataan bahwa hal ini tidak disebutkan secara eksplisit membuka ruang interpretasi bahwa penarikan pengaduan tidak selalu berakibat pada penghentian wajib investigasi di bawah ADA, namun di saat yang sama tidak pula secara tegas memberikan dasar bagi kelanjutannya.

Dalam faktanya, situasi yang terjadi dalam investigasi *fatty acid* ini bahkan lebih kompleks dari sekadar penarikan pengaduan. Pada Agustus 2022, proses investigasi mengalami dua kejadian yang

terjadi hampir bersamaan. Pertama, KLK Emmerich GmbH, produsen *fatty acid* terbesar yang dijadikan sampel dalam investigasi dan yang semula mendukung permohonan pada tahap awal (*standing exercise*), mengirimkan serangkaian surat resmi kepada Komisi Eropa yang menyatakan kekhawatirannya bahwa pengenaan bea masuk *anti-dumping* akan menciptakan turbulensi pada pasar *fatty acid* Eropa dan bertentangan dengan kepentingan KLK serta industri Uni Eropa secara umum, serta secara formal menyatakan oposisinya terhadap pengenaan tindakan. Kedua, pada 24 Agustus 2022, *Coalition Against Unfair Trade in Fatty Acid* (CUTFA) selaku pemohon secara resmi menarik pengaduannya. Akibat dari kedua peristiwa ini, tingkat oposisi berdasarkan volume produksi Uni Eropa menjadi lebih tinggi daripada tingkat dukungan, yang berarti ambang batas dalam Pasal 5.4 ADA secara faktual tidak lagi terpenuhi jika dievaluasi ulang pada titik tersebut.

Menghadapi situasi ini, Komisi Eropa memutuskan untuk tetap melanjutkan investigasi berdasarkan Pasal 9(1) *Regulation* (EU) 2016/1036, yaitu *Basic Regulation anti-dumping* Uni Eropa. Ketentuan tersebut memberikan diskresi kepada Komisi untuk melanjutkan atau menghentikan investigasi berdasarkan penilaian tentang kesesuaian dengan kepentingan Uni Eropa (*Union interest*), bahkan ketika pengaduan telah ditarik. Komisi berargumen bahwa kerugian material bagi industri domestik telah teridentifikasi selama investigasi, dan bahwa pernyataan oposisi dari KLK tanpa bukti pendukung yang cukup tidak memenuhi standar untuk mengubah hasil *standing calculation*. Dalam dokumen resmi Komisi, bahkan secara eksplisit diakui bahwa mekanisme *Union interest* dan *lesser duty rule* merupakan ketentuan yang melampaui kewajiban minimum WTO Uni Eropa, yang dengan sendirinya mengindikasikan bahwa dasar pembenaran kelanjutan investigasi tersebut tidak sepenuhnya berakar pada kewajiban internasional.

Secara yuridis, penggunaan mekanisme *Union interest* sebagai basis untuk melanjutkan investigasi pasca penarikan pengaduan menimbulkan pertentangan yang serius dengan ketentuan ADA. ADA tidak mengenal konsep *Union interest* atau padanan fungsionalnya sebagai justifikasi untuk mempertahankan investigasi yang basis dukungan industrinya telah berubah. Pasal 1 ADA menetapkan bahwa tindakan *anti-dumping* hanya boleh diterapkan berdasarkan investigasi yang dilakukan sesuai dengan ketentuan ADA, yang berarti setiap aspek investigasi, termasuk pemeliharaan legitimasi prosedural selama proses berlangsung, harus sesuai dengan standar ADA bukan sekadar standar hukum domestik negara pengimpor. Dalam konteks ini, penggunaan mekanisme hukum internal Uni Eropa untuk membenarkan kelanjutan investigasi yang secara faktual telah kehilangan basis dukungan industrinya yang memadai berpotensi merupakan pelanggaran terhadap kewajiban prosedural yang ditetapkan ADA.

Dimensi persoalan ini semakin nyata ketika melihat bahwa *General Court* Uni Eropa dalam Perkara T-165/23 (*Arkema France v Commission*) yang diputus pada 2 Juli 2025 memang menolak gugatan yang mempersoalkan legalitas kelanjutan investigasi tersebut, namun penilaian itu didasarkan pada hukum internal Uni Eropa, bukan pada standar hukum internasional WTO. Keabsahan suatu tindakan menurut hukum domestik tidak secara otomatis berarti kepatuhan terhadap kewajiban internasional, dan dalam sistem WTO, yang menjadi tolok ukur adalah konsistensi dengan teks perjanjian internasional beserta tafsiran yang telah diberikan oleh *Panel* dan *Appellate Body* WTO, bukan norma hukum domestik anggota.

Apabila dikaitkan dengan Pasal 5.8 ADA, persoalannya semakin tajam. Meski Pasal 5.8 tidak secara eksplisit mewajibkan penghentian investigasi ketika pengaduan ditarik, namun tujuan dari ketentuan tersebut adalah memastikan bahwa investigasi yang tidak memiliki basis yang cukup tidak dilanjutkan. Jika menggunakan logika yang sama, maka investigasi yang kehilangan basis dukungan industrinya yang representatif seharusnya juga dievaluasi ulang kelayakannya untuk dilanjutkan. Dalam kajian yang lebih luas mengenai pola penggunaan tindakan *anti-dumping*, telah diidentifikasi bahwa fleksibilitas prosedural yang ada dalam ADA kerap dimanfaatkan untuk mempertahankan investigasi bahkan ketika kondisi substantifnya telah berubah, yang menghasilkan tindakan *anti-dumping* yang pada hakikatnya bersifat proteksionis daripada korektif (Treves, 2015).

Penilaian akhir terhadap persoalan ini sangat bergantung pada bagaimana Panel DS622 akan menafsirkan sifat *standing requirement* dalam Pasal 5.4 ADA, apakah bersifat statis hanya pada saat inisiasi ataukah dinamis sepanjang proses investigasi. Jika Panel mengadopsi interpretasi dinamis, maka kegagalan Komisi Eropa untuk mengevaluasi ulang *standing* ketika kondisi dukungan industri

berubah secara signifikan akan menghasilkan temuan ketidaksesuaian dengan ADA. Namun jika Panel mengadopsi interpretasi statis yang lebih ketat berdasarkan teks literal Pasal 5.4, maka diskresi Komisi Eropa yang didasarkan pada mekanisme *Union interest* mungkin akan dianggap tidak bertentangan dengan ketentuan ADA yang ada saat ini. Ketidakpastian interpretatif inilah yang menjadikan sengketa DS622 memiliki arti penting sebagai preseden yang melampaui kepentingan Indonesia dan Uni Eropa semata, karena putusannya akan memberikan klarifikasi yang sangat dibutuhkan mengenai batas-batas kewenangan otoritas penyelidik dalam mempertahankan investigasi yang legitimasi industrinya telah berubah selama proses berlangsung.

KESIMPULAN

Berdasarkan analisis yuridis yang telah dilakukan, terdapat indikasi yang sangat kuat bahwa metodologi *Constructed Normal Value* berbasis PCN-*specific costs and profit data* yang diterapkan Uni Eropa dalam investigasi *anti-dumping* terhadap *fatty acid* asal Indonesia tidak sesuai dengan standar yang dipersyaratkan oleh Pasal 2.2, 2.2.1.1, dan 2.2.2 WTO *Anti-Dumping Agreement*. Kewajiban dalam Pasal 2.2.1.1 ADA yang mengharuskan biaya produksi dihitung berdasarkan catatan aktual eksportir yang bersangkutan tampaknya diabaikan ketika Komisi Eropa membangun konstruksi biaya secara internal berbasis PCN, suatu pola yang sebelumnya telah secara tegas dinyatakan melanggar ADA oleh Panel WTO dalam sengketa DS480 yang melibatkan Indonesia dan Uni Eropa dengan isu yang sangat serupa. Pendekatan PCN-*specific* juga memunculkan keraguan serius mengenai apakah angka keuntungan yang dihasilkan masih memenuhi standar *reasonable amount* sebagaimana disyaratkan Pasal 2.2.2 ADA, serta berpotensi mencederai kewajiban *fair comparison* dalam Pasal 2.4.1 ADA karena *normal value* yang dikonstruksi tidak mencerminkan kondisi perdagangan yang sesungguhnya di pasar Indonesia.

Adapun terkait legalitas kelanjutan investigasi pasca penarikan pengaduan oleh CUTFA dan pergeseran dukungan KLK Emmerich GmbH menjadi oposisi, penilaian yuridisnya lebih bergantung pada bagaimana Panel DS622 kelak menafsirkan sifat *standing requirement* dalam Pasal 5.4 ADA, apakah bersifat statis hanya pada saat inisiasi ataukah dinamis sepanjang proses investigasi berlangsung. Ketidakjelasan tekstual ADA pada titik ini merupakan kekosongan pengaturan yang nyata, dan penggunaan mekanisme *Union interest* berdasarkan Pasal 9(1) *Basic Regulation* EU sebagai dasar pembenar kelanjutan investigasi tidak memiliki padanan eksplisit dalam kerangka ADA, bahkan secara resmi diakui oleh Komisi Eropa sendiri sebagai ketentuan yang melampaui kewajiban minimum WTO. Meskipun *General Court* Uni Eropa dalam Perkara T-165/23 telah mengesahkan tindakan Komisi berdasarkan hukum internal EU, legitimasi domestik tersebut tidak otomatis berarti kepatuhan terhadap kewajiban internasional, dan kepatuhan internasional Uni Eropa pada aspek ini masih menunggu laporan akhir Panel DS622 yang hingga artikel ini disusun belum beredar secara publik.

REFERENCES

- Adamantopoulos, K., & de Notaris, D. (2000). The future of the WTO and the reform of the Anti-Dumping Agreement: A legal perspective. *Fordham International Law Journal*, 24(1), 15.
- Bhala, R. (2012). *International trade law: Interdisciplinary theory and practice* (3rd ed.). LexisNexis.
- Commission Implementing Regulation (EU) 2023/111 of 18 January 2023 imposing a definitive anti-dumping duty on imports of fatty acid originating in Indonesia, OJ L 18, 19 January 2023.
- European Commission. (2024). *Staff working document SWD(2024)221 final*.
- General Agreement on Tariffs and Trade 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 15 April 1994.
- General Court of the European Union. (2025, July 2). *Arkema France v Commission*, Case T-165/23, ECLI:EU:T:2025:484.
- Jung, N. R. (2016). *Clarifying the legal ambiguity in Article 2.2.2(iii) of the Anti-Dumping Agreement: A proposed set of interpretative guidelines for "any other reasonable method"* (SSRN Working Paper). SSRN. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2849028
- Kebijakan anti-dumping menurut GATT-WTO: Studi kasus sengketa biodiesel Indonesia dan Uni Eropa. (2026). ResearchGate. <https://www.researchgate.net/publication/399674015>

- Regulation (EU) 2016/1036 of the European Parliament and of the Council of 8 June 2016 on protection against dumped imports from countries not members of the European Union, OJ L 176, 30 June 2016.
- Treves, T., et al. (2015). Normative obsolescence of the WTO Anti-Dumping Agreement: Topography of the global use and misuse of initiations and measures. *Asian Journal of International Law*.
- United Nations. (1969). *Vienna Convention on the Law of Treaties*, 1155 U.N.T.S. 331.
- Van den Bossche, P., & Zdouc, W. (2017). *The law and policy of the World Trade Organization: Text, cases and materials* (4th ed.). Cambridge University Press.
- When trade remedies become unfair: Abuse of anti-dumping and countervailing measures at the WTO (Part 1). (2025). *Global Trade and Customs Journal*, 20(9).
- World Trade Organization. (1994). *Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 (Anti-Dumping Agreement)*.
- World Trade Organization. (2001). *European Communities—Anti-Dumping Duties on Imports of Cotton-Type Bed Linen from India (EC—Bed Linen) (WT/DS141/AB/R)*. Appellate Body Report. Adopted 12 March 2001.
- World Trade Organization. (2018). *European Union—Anti-Dumping Measures on Biodiesel from Indonesia (WT/DS480/R)*. Panel Report. Adopted 28 February 2018.
- World Trade Organization. (2018). *United States—Anti-Dumping Measures on Certain Oil Country Tubular Goods from Korea (US—OCTG Korea) (WT/DS488/R)*. Panel Report. Adopted 12 January 2018.
- World Trade Organization. (2024). *European Union—Anti-Dumping Measures on Imports of Fatty Acid from Indonesia (DS622): Request for Consultations by Indonesia (WT/DS622/1)*. 7 February 2024.
- World Trade Organization. (2024, December 18). *Panel established to review EU duties on imports of fatty acid from Indonesia*.
- World Trade Organization. (2025). *Communication from the Chair of the Panel, European Union—Anti-Dumping Measures on Imports of Fatty Acid from Indonesia (DS622) (WT/DS622/4)*. 1 October 2025.