

KEBIJAKAN PEMBATAHAN EKSPOR NIKEL INDONESIA BERDASARKAN HUKUM PERDAGANGAN INTERNASIONAL STUDI KASUS PUTUSAN WTO NOMOR KASUS DS 592 INDONESIA *MEASURES RELATING TO RAW MATERIALS*

Oleh :

Teguh Ernaldi Muhammad¹⁾, Muhammad Sood²⁾, Muh. Risnain³⁾
^{1,2,3} Fakultas Hukum, Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Mataram
email: teguh.ernaldi@gmail.com

Informasi Artikel

Riwayat Artikel :

Submit, 20 Maret 2025

Revisi, 26 April 2025

Diterima, 14 Mei 2025

Publish, 15 Mei 2025

Kata Kunci :

Kebijakan,

Nikel,

Panel,

WTO.

ABSTRAK

Tujuan dari penelitian ini untuk mengetahui pertimbangan panel dalam badan penyelesaian sengketa WTO, nomor kasus DS592: *Indonesia measures relating to raw materials* larangan pembatasan ekspor sumber daya alam nikel serta kebijakan Indonesia yang tepat dalam mengatur tata niaga sumber daya alam nikel berdasarkan Hukum Perdagangan Internasional. Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual dan pendekatan kasus. Hasil penelitian ini menunjukkan putusan Panel WTO melanggar Pasal XI:1 GATT 1994, sehingga kebijakan Indonesia tersebut tidak dapat dibenarkan dengan Pasal XI:2 (a) dan XX GATT 1994. Indonesia akhirnya mengajukan banding atas putusan Panel WTO Nomor DS592. Peneliti merekomendasikan untuk mempertimbangkan penggunaan *Prinsip Permanent Sovereignty over Natural Resources* (PSNR) dan *Special and Different Treatment* sebagai pembelaan Pemerintah Indonesia. Indonesia gagal memberikan penjelasan yang jelas mengenai kerangka waktu larangan ekspor bijih nikel yang diuraikan dalam (PERMEN ESDM) Nomor 11 tahun 2019. Serta Kebijakan Pemerintah Indonesia yang tepat dalam tata niaga ekspor berdasarkan hukum perdagangan internasional Penyesuaian aturan serta kebijakan, terutama sebelum Panel Banding dapat dilanjutkan sebuah proses yang saat ini terhenti karena blokade AS. Indonesia harus memastikan kebijakan ekspor, termasuk pembatasan atau larangan ekspor, tidak bertentangan dengan ketentuan WTO, khususnya Pasal XI:1 GATT 1994 yang melarang pembatasan kuantitatif ekspor, kecuali ada pengecualian yang sah dan bersifat sementara.

This is an open access article under the [CC BY-SA](#) license



Corresponding Author:

Nama: Teguh Ernaldi Muhammad

Afiliasi: Universitas Mataram

Email: teguh.ernaldi@gmail.com

1. PENDAHULUAN

Perdagangan internasional merupakan kegiatan pada pembelian, penjualan, atau pertukaran barang dan jasa melintasi batas-batas negara, yang memainkan peran penting dalam ekonomi global. Konsep ini memungkinkan negara-negara untuk memperdagangkan barang atau jasa yang mereka

miliki namun tidak dimiliki negara lain, sekaligus memperoleh barang yang tidak dapat mereka produksi di dalam negeri. Dasar pembentukan WTO bertujuan untuk mendorong keterbukaan batas-batas negara, menjamin penerapan prinsip "*Most Favored Nation*" (MFN) yang mewajibkan pemerintah memberikan perlakuan hukum yang setara kepada

semua negara, investasi, dan perusahaan asing, menerapkan prinsip non-diskriminasi di antara negara-negara anggota, serta berkomitmen pada prinsip transparansi dalam seluruh aktivitasnya.

Prinsip ini diatur dalam *Article 1 section (1) GATT 1947*, yang berjudul *General Favoured Nation Treatment*, merupakan prinsip Non Diskriminasi terhadap produk sesama negara-negara anggota WTO. *Article 1 section (1) GATT 1947* mengharuskan perlakuan MFN atas semua konsesi tarif yang telah diperjanjikan oleh para pesertanya, GSP merupakan salah satu pengecualian dari prinsip non diskriminasi khususnya Prinsip MFN (*Most Favoured Nation*) sebagaimana diatur dalam *Article XXIV GATT 1947* yakni pengecualian dalam hubungan dagang antara negara-negara maju dengan negara-negara berkembang yang berlaku sejak tahun 1971). Masuknya Indonesia sebagai anggota perdagangan dunia melalui ratifikasi terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang pengesahan *Agreement on Establishing The World Trade Organization/WTO* Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) memiliki implikasi eksternal dan internal.

Kedudukan Indonesia sebagai negara kepulauan yang memiliki beraneka ragam kebudayaan serta kaya akan sumber daya alam. Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945 menjelaskan bahwa : “Bumi dan air serta seluruh kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.” Permasalahan-permasalahan yang muncul tersebut Indonesia terlibat dalam kegiatan ekspor terbesar. Namun, seiring dengan pertumbuhan operasi pertambangan di negara ini, muncul beberapa masalah dan tantangan yang tidak dapat diatasi oleh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan.

Hal ini termasuk persyaratan bagi pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) untuk meningkatkan nilai sumber daya batubara melalui pengolahan, pemurnian, dan pemanfaatan di dalam negeri, seperti yang diuraikan dalam Pasal 102 UU Minerba. Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 11 Tahun 2019 pada tanggal 28 Agustus 2019. Dalam Pasal 46 ayat 2 secara khusus menyatakan bahwa Indonesia akan membatasi ekspor nikel dan fokus pada pemanfaatan industri dalam negeri untuk menambah nilai tambah dan meningkatkan pendapatan devisa.

Uni Eropa, salah satu importir utama nikel Indonesia, tidak setuju dengan langkah ini dan mengajukan gugatan bagi Indonesia, kepada Organisasi Perdagangan Dunia (WTO), dengan alasan bahwa pembatasan ekspor tersebut dimaksudkan untuk menguntungkan industri baja nirkarat dan pengecoran logam di Indonesia. Adapun dalam pokok-pokok gugatan Uni Eropa dalam sengketa DS592 yang menjadi argumentasi untuk

menjawab gugatan Uni Eropa, yaitu: *kesatu*, terhadap pokok gugatan Uni Eropa yang menyatakan bahwa tindakan yang dilakukan Indonesia melanggar ketentuan pada pasal XI:1 GATT 1994 yang menimbulkan konflik norma horizontal dengan ketentuan yang diatur dalam Pasal XX GATT 1994 yang dalam pokoknya mengatur perlindungan terhadap kepentingan suatu negara dalam melindungi dan melakukan ekspor sumber daya alam.

Kedua rancangan subsidi dituduh oleh Uni Eropa dalam pasal 3.1(b) *Subsidies and Countervailing Measure Agreement (SCM Agreement)* menimbulkan konflik norma dengan Pasal 2 ayat (1) Piagam PBB yang menyatakan pokok-pokok terhadap prinsip *permanent sovereignty over natural resources* (PSNR principle). *Ketiga*, tuduhan-tuduhan yang dilaungkan Uni Eropa dalam Panel WT/DS592/R telah menimbulkan persoalan hukum tentang postulat hukum dengan kedaulatan negara atas sumber daya alam yang dimiliki oleh Indonesia. Jika Indonesia tidak mencapai penyelesaian yang memuaskan, Uni Eropa mengancam akan meminta WTO untuk membentuk sebuah panel untuk membuat keputusan akhir mengenai masalah ini.

2. METODE PENELITIAN

Adapun jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual dan pendekatan kasus. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif normatif. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Pada penelitian ini bahan hukum yang dibutuhkan bersumber dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier. teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan adalah studi kepustakaan yakni dengan mencatat informasi dari bahan hukum yang berkaitan dengan yang akan diteliti, baik secara normatif maupun berupa ide atau gagasan. Seluruh bahan hukum yang diperoleh dari penelitian kepustakaan selanjutnya dianalisis dengan menggunakan analisis preskriptif.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Pertimbangan panel dalam putusan Badan Penyelesaian Sengketa WTO nomor kasus DS592 *Indonesia measures relating to raw materials* larangan pembatasan ekspor sumber daya alam nikel

Dalam pelaksanaan penyelesaian sengketa yang dialami Indonesia dengan Uni Eropa yang berkaitan dengan ekspor nikel melalui beberapa tahapan dalam ranah badan penyelesaian sengketa WTO Yaitu : Permohonan Konsultasi (22 November 2019) Pada tanggal 22 November 2019, Uni Eropa secara resmi mengajukan permohonan konsultasi kepada Indonesia melalui mekanisme WTO. Mereka menilai bahwa kebijakan pelarangan ekspor bijih nikel dan kewajiban pengolahan dalam negeri yang

diterapkan Indonesia bertentangan dengan Pasal XI:1 GATT 1994 serta ketentuan dalam Perjanjian TRIMs. Selanjutnya Pembentukan Panel Sengketa (29 Januari 2021) Setelah upaya konsultasi tidak membuahkan hasil, Uni Eropa mengajukan permintaan pembentukan panel untuk mengevaluasi kebijakan Indonesia. Dispute Settlement Body (DSB) WTO kemudian menyetujui pembentukan panel tersebut pada 29 Januari 2021.

Dalam laporan hasil putusan, Panel menyampaikan pertimbangan mengenai alasan-alasan di balik sengketa larangan ekspor bijih nikel Indonesia sebagaimana disampaikan oleh para pihak Indonesia dan Uni Eropa terkait larangan pembatasan ekspor nikel. Yakni Pertama, Panel memutuskan bahwa larangan ekspor bijih nikel tidak memenuhi syarat untuk mendapatkan pengecualian di bawah Pasal XI:1 GATT 1994, karena larangan tersebut bukan merupakan tindakan sementara yang bertujuan untuk mencegah atau mengurangi kelangkaan kritis atas makanan atau produk penting lainnya di Indonesia, sebagaimana ditentukan dalam ketentuan-ketentuan dalam Pasal XI:1 GATT 1994. Dalam Pasal XI:2(a) GATT 1994. Oleh karena itu, larangan ekspor tersebut dipastikan tidak sesuai dengan Pasal XI:1 GATT 1994. Panel juga menyimpulkan bahwa larangan ekspor ini tidak dapat dibenarkan berdasarkan Pasal XX(d) GATT 1994 karena kepatuhan terhadap undang-undang atau peraturan yang sesuai dengan GATT 1994 tidak diperlukan.

Kedua, Panel memutuskan bahwa Ketentuan Pemrosesan Dalam Negeri *Domestic Processing Requirement* (DPR), yang telah diberlakukan sejak tahun 2012, tidak memenuhi syarat untuk mendapatkan pengecualian di bawah Pasal XI:1 GATT 1994. Hal ini dikarenakan DPR bukan merupakan larangan atau pembatasan sementara yang bertujuan untuk mencegah atau mengatasi kekurangan barang kebutuhan pokok di Indonesia, sebagaimana diuraikan dalam Pasal XI:2(a) GATT 1994. Sebagai hasilnya, Panel menyimpulkan bahwa DPR tidak konsisten dengan Pasal XI:1 GATT 1994. Lebih lanjut, DPR tidak dapat dibenarkan berdasarkan Pasal XX(d) GATT 1994, yang berarti bahwa DPR/ *Domestic Processing Requirement* tidak memenuhi pengecualian yang diperlukan yang diizinkan oleh perjanjian.

Berdasarkan Pasal 3.8 DSU, 130 dalam hal terdapat pelanggaran terhadap kewajiban diasumsikan berdasarkan perjanjian yang dilindungi, tindakan tersebut dianggap *prima facie* sebagai kasus pembatalan atau penurunan nilai. Panel menyimpulkan bahwa langkah-langkah yang dipermasalahkan tidak dikecualikan dari kewajiban dalam Pasal XI:1 GATT 1994 oleh Pasal XI:2(a) GATT 1994, tidak konsisten dengan Pasal XI:1 GATT 1994, dan tidak dibenarkan berdasarkan Pasal XX(d) GATT 1994. Maka dari itu, Indonesia telah menghapuskan atau mengurangi manfaat yang diperoleh Uni Eropa berdasarkan perjanjian tersebut.

Kekalahan Indonesia dalam sengketa melawan Uni Eropa mendorong Indonesia untuk mengajukan banding ke WTO. Delegasi Indonesia mengajukan banding pada tanggal 8 Desember 2022, dengan menggugat temuan dan kesimpulan Panel mengenai beberapa isu utama, termasuk: Pertama penerapan Pasal XI:1 GATT 1994 terhadap Persyaratan Pemrosesan Dalam Negeri atau *Domestic Processing Requirement* (DPR) dan apakah langkah-langkah tersebut sesuai dengan kewajiban yang diuraikan dalam Pasal XI:1. Kedua Pengecualian tindakan-tindakan yang disengketakan dari ruang lingkup Pasal XI:1 berdasarkan pengecualian yang diatur dalam Pasal XI:2(a) GATT 1994. Ketiga pembenaran atas tindakan-tindakan yang dipermasalahkan berdasarkan Pasal XX(d) GATT 1994 dalam hal tindakan-tindakan tersebut tidak sesuai dengan kewajiban berdasarkan Pasal XI:1 GATT 1994.

Dalam permohonan banding, Indonesia menjabarkan temuan dan kesimpulan Panel, khususnya yang terkait temuan dalam Pasal XI:1 GATT 1994. Indonesia meminta Badan Banding/ *Appellate Body* (AB) untuk meninjau kembali keputusan Panel bahwa Persyaratan Pemrosesan Dalam Negeri (DPR) melanggar Pasal XI:1 GATT 1994. Indonesia berargumen bahwa Panel salah menginterpretasikan hukum, khususnya dengan: Memperluas definisi “penjualan untuk ekspor dengan memasukkan ‘langkah-langkah internal yang tidak diskriminatif’”. Mengklasifikasikan *Domestic Processing Requirement* (DPR) sebagai pembatasan ekspor berdasarkan Pasal XI:1 GATT 1994. Menyimpulkan bahwa DPR memiliki dampak pembatasan terhadap ekspor. Terkait temuan Panel berdasarkan Pasal XI:2(a) GATT 1994, Indonesia mengajukan peninjauan oleh Badan Banding terhadap temuan Panel bahwa tindakan yang dipermasalahkan tidak termasuk dalam pengecualian dari kewajiban dalam Pasal XI:1 GATT 1994. Menurut Indonesia, Panel melakukan kesalahan dalam menafsirkan Pasal XI:2(a) dan bertindak tidak konsisten dengan Pasal 11 DSU dengan menyimpulkan bahwa Indonesia tidak membuktikan bahwa bijih nikel “esensial” bagi industri hulu di Indonesia, menyimpulkan bahwa Indonesia tidak membuktikan adanya kekurangan kritis terhadap bijih nikel di masa depan, dan menyimpulkan bahwa tindakan yang dipermasalahkan tersebut tidak diterapkan secara sementara. Oleh karena itu, Indonesia meminta Badan banding untuk membatalkan temuan Panel tersebut dan “menyatakan dapat diperdebatkan dan tidak mempunyai kekuatan hukum” terhadap kesimpulan akhir Panel dalam paragraf 8.2 dan 8.3 Laporan Panel, bahwa tindakan yang dimaksud tidak konsisten dengan Pasal XI:1 GATT 1994 dan tidak dapat dibenarkan dengan Pasal XX(d) GATT 1994

Selain itu, Indonesia telah meminta Badan Banding untuk meninjau kembali keputusan Panel bahwa tindakan yang dipermasalahkan tidak dapat

dibenarkan berdasarkan Pasal XX(d) GATT 1994. Panel menyimpulkan bahwa tindakan tersebut tidak diperlukan untuk memastikan kepatuhan terhadap hukum sebagaimana diatur dalam Pasal XX(d). Indonesia berpendapat bahwa Panel melakukan beberapa kesalahan dalam menerapkan Pasal XX(d), khususnya dengan menyatakan bahwa Pasal 96(d) UU No. 4 Tahun 2009 tidak memenuhi syarat sebagai peraturan di bawah Pasal XX(d) karena tidak membebaskan kewajiban yang dapat dipaksakan atau menjamin kepatuhan.

Lebih lanjut, Indonesia berargumen bahwa Panel secara keliru menemukan bahwa Indonesia tidak cukup menunjukkan bahwa tindakan yang diperdebatkan dapat secara signifikan berkontribusi dalam menjamin kepatuhan terhadap Pasal 96(c) UU No. 4 Tahun 2009. Indonesia juga membantah kesimpulan Panel bahwa tindakan alternatif yang diusulkan oleh Uni Eropa, seperti sistem lisensi ekspor, akan mencapai setidaknya tingkat efektivitas yang sama dalam memastikan kepatuhan terhadap Pasal 96(c) seperti tindakan yang disengketakan. Oleh karena itu, Indonesia dengan hormat meminta kepada Badan Banding untuk membatalkan temuan Panel berdasarkan Pasal XX(d) GATT 1994 dan menyatakan bahwa keputusan Panel dalam paragraf 8.2 dan 8.3 Laporan Panel batal dan tidak dapat diberlakukan, khususnya mengenai kesimpulan bahwa tindakan yang diperselisihkan tidak dibenarkan berdasarkan Pasal XX(d).

Dalam konteks sumber daya alam tak terbarukan, mineral seperti nikel termasuk dalam kategori mineral logam tak terbarukan. Oleh karena itu, Indonesia harus menunjukkan bahwa kebijakan pelarangan ekspor bijih nikelnya secara transparan memenuhi tiga kriteria yang diuraikan dalam Pasal XX (g) GATT 1994 dan didukung oleh bukti-bukti yang kuat. Selain itu, pengecualian di bawah Pasal XX (g) GATT 1994 juga dapat dikaitkan dengan Prinsip Kedaulatan *Permanent Sovereignty over Natural Resources* (PSNR) yang diakui dalam hukum internasional. Prinsip ini memberikan hak kepada Indonesia untuk mengatur, memanfaatkan, dan memproses sumber daya alamnya, termasuk bijih nikel, dengan cara yang sesuai dengan kepentingan nasional.

Penulis menganalisa dalam kasus yang serupa bahwa dalam sengketa China-Raw Materials (nomor kasus DS394), prinsip kedaulatan negara atas sumber daya alam diakui sebagai prinsip hukum internasional. Prinsip ini memberikan kebebasan kepada negara-negara untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam mereka sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan ekonomi mereka. Dalam kasus ini, Cina berargumen bahwa hak kedaulatannya atas sumber daya alam seharusnya memungkinkan adanya pengecualian terhadap peraturan tentang konservasi sumber daya alam yang terbatas. Namun, panel menolak argumen ini, dan menekankan bahwa negara-negara anggota WTO

harus mematuhi peraturan WTO ketika menjalankan kedaulatan atas sumber daya alam.

2. Kebijakan Indonesia Yang Tepat Dalam Mengatur Tata Niaga Sumber Daya Alam Nikel Berdasarkan Hukum Perdagangan Internasional

a. Gambaran Umum Potensi Cadangan dan Produksi Nikel di Indonesia

Sebagai negara yang kaya akan sumber daya mineral, sektor pertambangan umum di Indonesia, khususnya mineral, seharusnya memberikan kontribusi yang signifikan terhadap pendapatan negara dan menjadi pilar ekonomi utama bagi kesejahteraan masyarakat. Namun, pada kenyataannya, kontribusinya masih sangat minim. *Indonesian Mining Association* (IMA) melaporkan bahwa antara tahun 2005 dan 2012, rata-rata penerimaan negara dari sektor pertambangan umum terdiri dari pajak dan royalti-relatif rendah, yaitu hanya sekitar Rp 60,42 triliun atau 6,16% dari total penerimaan negara.

Untuk mengatasi masalah ini, pemerintah mengimplementasikan reformasi sumber daya mineral pengelolaan sumber daya alam di Indonesia tercantum dalam UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) yang berbunyi, “bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Hak menguasai Negara pada dasarnya merupakan cerminan dari implementasi nilai, norma, dan konfigurasi hukum Negara yang mengatur penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam, atau merupakan ekspresi dari ideologi yang memberikan otoritas dan legitimasi kepada Negara untuk menguasai dan memanfaatkan sumber daya alam. dalam wilayah kedaulatannya melalui Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 tentang Mineral dan Batubara (Minerba).

Tujuan utama dari undang-undang ini adalah untuk mengalihkan fokus pengelolaan mineral dari ekstraksi hulu ke pengolahan hilir. Untuk mencapai hal ini, peraturan tersebut mengamanatkan pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan Kontrak Karya (KK) untuk membangun smelter di dalam negeri. Selain itu, Pemerintah melarang ekspor mineral yang belum diolah, sebuah pembatasan yang diformalkan dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 23/2010, yang mulai berlaku pada tanggal 12 Januari 2014-lima tahun setelah pemberlakuan Undang-Undang No. 4 Tahun 2009. Pemerintah memiliki pilihan untuk mengatasi kelemahan peraturan dengan merubah Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009. Namun, pendekatan ini tidak dilakukan karena pemerintah memilih solusi alternatif berdasarkan berbagai pertimbangan. Sebagai gantinya, kekurangan-kekurangan dalam Undang-Undang tersebut diatasi melalui penerbitan lima Peraturan Pemerintah (PP). Namun, peraturan-peraturan ini tidak sepenuhnya menyelesaikan masalah inti yang dihadapi oleh perusahaan-perusahaan pertambangan; dalam

beberapa kasus, peraturan-peraturan tersebut bahkan menimbulkan tantangan baru.

Dalam hal ini peraturan untuk percepatan pembangunan fasilitas pengolahan mineral melalui Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 tentang Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara yang pelaksanaannya diatur lebih lanjut melalui Peraturan Menteri Energi dan Peningkatan nilai tambah mineral dilakukan melalui kegiatan pengolahan dan pemurnian mineral di dalam negeri. Sesuai dengan peraturan yang ditetapkan oleh Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), pemerintah membatasi ekspor komoditas tambang, dan hanya mengizinkan komoditas yang telah melalui proses pengolahan dan memenuhi standar minimum yang disyaratkan untuk diperdagangkan di pasar internasional.

Setelah terbangunnya beberapa fasilitas pengolahan barang tambang, di mana sebagian besar merupakan fasilitas pengolahan nikel, diterbitkan Permen ESDM Nomor 11 Tahun 2019 yang secara jelas menetapkan pelarangan untuk melakukan ekspor nikel dengan kadar kurang dari 1,7%, atau umumnya masih dalam bentuk bijih nikel kadar rendah yang mulai berlaku tanggal 1 Januari 2020. Langkah ini mendorong peningkatan nilai tambah mineral mentah nikel, di mana berdasarkan data dari UN Comtrade, sebelum tahun 2020 Indonesia merupakan eksportir bijih nikel terbesar di dunia. Kebijakan mengandalkan ekspor bahan mentah yang telah lama menopang kinerja ekspor Indonesia ditinjau dari sisi daya saing ekonomi memiliki dampak yang dapat melemahkan struktur industri nasional dalam jangka panjang.

Kebijakan tersebut dapat menghambat perkembangan industri di dalam negeri dan melepaskan kesempatan penciptaan nilai tambah, namun juga meningkatkan ketergantungan kepada bangsa lain. Sebagai negara dengan kekayaan sumber daya alam yang melimpah, Indonesia dapat memperoleh nilai tambah yang besar jika mengolah terlebih dahulu barang tambang mentah sebelum diekspor ke luar negeri.

b. Pertambangan Nikel Di Indonesia

Sebagai sumber daya tak terbarukan, mineral dan batu bara membutuhkan tata kelola yang tidak hanya efisien dan transparan, tetapi juga berkelanjutan, bertanggung jawab terhadap lingkungan, dan berkeadilan. Pengelolaan yang efektif sangat penting untuk memastikan bahwa manfaat yang diperoleh dari sumber daya ini didistribusikan secara luas ke seluruh masyarakat Indonesia dan memberikan kontribusi yang berarti bagi pembangunan nasional jangka panjang.

Pemberlakuan Undang-Undang Pertambangan Mineral dan Batubara (umumnya disebut sebagai Undang-Undang Minerba) mencerminkan tindakan strategis negara untuk mengatur ekstraksi dan

pemanfaatan sumber daya ini dengan mempertimbangkan beberapa aspek utama nasional, memastikan bahwa mereka meningkatkan kapasitas negara dan upaya pembangunan yang berkelanjutan dan adil bagi seluruh warga negara Indonesia. Berdasarkan potensi kekayaan mineral yang kita miliki ini mengenai penguasaan dan tata cara pemanfaatannya dari berbagai kegiatan tambang harus berpedoman pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 atau sering disebut Undang-Undang Minerba. Melalui lahirnya UU Minerba tersebut memberikan amanat pada perusahaan di bidang pertambangan khususnya nikel untuk melakukan peningkatan nilai tambah (*added value*) dengan cara melakukan pemurnian dan pengolahan di dalam negeri yang tercantum pada Pasal 103 UU Minerba.

Selanjutnya Menteri ESDM mengeluarkan kebijakan bagi pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) berhak untuk melakukan penjualan atau ekspor nikel ke luar negeri dengan kadar rendah <1.7% paling lama 5 (lima) tahun melalui Pasal 10 ayat (2) Peraturan Menteri ESDM No 5 Tahun 2017. Namun terdapat percepatan dalam pelarangan ekspor tersebut hanya sampai Desember 2019 yang tertera pada Pasal 62A pada Peraturan Menteri No 11 Tahun 2019. Sejak hari pertama pada tahun 2020 resmi Pemerintah melarang kegiatan mengekspor bijih nikel kadar rendah <1.7%.¹¹ Lahirnya kebijakan larangan ekspor dan hilirisasi berbuah hasil yang positif bagi Indonesia tercatat dari data Badan Pusat Statistik merilis jumlah angka ekspor tahun 2022 meningkat sebesar 369,37% sebesar 778,400 ton dibanding tahun 2021. Dalam fungsinya Peraturan Menteri ini menjadi peraturan pelaksana dari amanat oleh Undang-Undang yang memiliki kedudukan lebih tinggi. Wewenang pengelolaan mineral dan batubara mengenai tata kelola pertambangan diberikan kepada Pemerintah Pusat tertera dalam Pasal 6 ayat (1) UU Minerba yang menyatakan bahwa berwenang dalam menetapkan kebijakan dalam ranah mineral dan batubara nasional serta menetapkan rencana dalam pengelolaannya

c. Kebijakan Indonesia Yang Tepat Tata Niaga Ekspor Indonesia

Berdasarkan, kebijakan perdagangan luar negeri Indonesia baik di tingkat global (GATT-WTO) maupun di tingkat regional (AFTA, ACFTA, APEC, dan MEA) secara signifikan telah mempengaruhi hubungan antara produsen dan konsumen. Oleh karena itu, kerja sama internasional dan intervensi negara diperlukan untuk mengatur hubungan ini, memastikan bahwa produsen dan konsumen menerima perlindungan yang memadai, tidak hanya di tingkat nasional tetapi juga internasional.

Kebijakan dalam pelaksanaan kegiatan ekspor sumber daya alam khususnya Nikel termuat dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Minerba)

menjadi dasar hukum pengelolaan nikel di Indonesia, dengan fokus pada peningkatan nilai tambah melalui pengolahan domestik. Kedaulatan Negara atas Sumber Daya terdapat dalam Pasal 4 Undang-Undang Minerba menegaskan nikel sebagai kekayaan nasional yang dikuasai negara untuk kesejahteraan rakyat. Pengelolaannya dilakukan melalui kebijakan pengutamaan pasokan dalam negeri dan pembatasan ekspor bahan mentah.

Peraturan menteri ESDM No. 1 tahun 2014 Menggantikan Permen No. 7 tahun 2012 dan semakin memperketat pembatasan ekspor bijih nikel mentah, menggarisbawahi komitmen pemerintah terhadap kebijakan hilirisasi. Selanjutnya Peraturan menteri ESDM No. 11 tahun 2019 dan No. 25 tahun 2018 Memulai larangan ekspor yang lebih ketat untuk bijih nikel, terutama yang memiliki kandungan <1,7%, sambil mendorong pembangunan smelter dan investasi dalam teknologi pemurnian di dalam negeri. Untuk mewujudkan tujuan mulia yang tercantum dalam Pasal 33 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945, dan sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan, maka diberlakukan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020. Landasan dari undang-undang ini didasarkan pada prinsip bahwa mineral dan batubara yang berada di dalam wilayah Indonesia merupakan sumber daya alam dan kekayaan nasional yang dikaruniakan oleh Tuhan Yang Maha Esa, yang tidak dapat diperbaharui. Oleh karena itu, keberlanjutannya harus dijaga agar dapat dimanfaatkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara berkeadilan.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tersebut kemudian dilanjutkan dengan peraturan yang lebih teknis yang diatur dalam Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 1 Tahun 2017. Hal yang menjadi pertimbangan dalam Permendag tersebut adalah adanya kebutuhan pemerintah Indonesia untuk melakukan hilirisasi produk minerba, agar memiliki nilai jual lebih dan memberikan dampak ekonomi yang lebih baik. Karena produk nikel akan menjadi sangat penting di masa depan bagi Indonesia untuk memiliki kedaulatan energi, yaitu batu baterai lithium.

Dalam peraturan tersebut, sudah jelas bahwa pemerintah Indonesia menerapkan restriksi kuota ekspor. Maka, implikasi dari ketentuan tersebut, nikel tidak dapat diekspor secara mentah, dan harus diolah terlebih dahulu di smelter dalam negeri, sebelum diekspor ke negara-negara tujuan. Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) juga memberikan payung hukum terkait dengan kebijakan restriksi ekspor bijih nikel.

d. Analisis Kebijakan Indonesia Yang Tepat Dalam Mengatur Tata Niaga Sumber Daya Alam Nikel Berdasarkan Hukum Perdagangan Internasional

Pertama. Dalam konteks kebijakan dan regulasi lingkungan Internasional perlu atau pentingnya mempertahankan kebijakan dalam negeri dalam hal ini menjaga sumber kekayaan alam dengan

pengawasan ketat dari segi aturan maupun pelaksanaan, karena saat ini Uni Eropa dan Amerika Serikat mulai menerapkan kebijakan ketat terkait keberlanjutan dan lingkungan dalam rantai pasok nikel. Dan dalam hal ini perlu memperhatikan mengenai hambatan tarif dan non-tarif dari negara-negara importir dapat menghambat ekspor nikel Indonesia.

Kedua. Dalam hal ini juga pemerintah Indonesia Pemberlakuan Kuota Ekspor Produk Setengah Jadi. Untuk menjaga keseimbangan antara kebutuhan pasar global dan industri dalam negeri, ekspor nikel dalam bentuk produk setengah jadi, seperti feronikel dan nikel matte, diberikan kuota terbatas. Kuota ini dapat diberikan kepada perusahaan yang telah berkomitmen membangun smelter atau industri hilir nikel di Indonesia.

Ketiga. Dalam Penerapan Prinsip Keberlanjutan dalam Eksploitasi Nikel harus dilakukan dengan tetap memperhatikan kelestarian lingkungan, termasuk penerapan teknologi ramah lingkungan dan reklamasi pasca-tambang. Perlu pengawasan ketat terhadap perusahaan tambang dalam menerapkan standar ESG (*Environmental, Social, and Governance*) guna memastikan praktik pertambangan yang bertanggung jawab. Pemberlakuan Pajak Ekspor dan Royalti yang Berkeadilan Pajak ekspor terhadap produk setengah jadi dapat menjadi instrumen untuk mengontrol ekspor dan memastikan bahwa sebagian besar nikel diolah di dalam negeri. Peningkatan royalti dari sektor tambang harus dilakukan secara transparan agar hasil eksploitasi nikel dapat memberikan manfaat maksimal bagi negara dan masyarakat.

Keempat. Dalam hal penulis berpendapat dalam menghadapi putusan DSB panel DS592, ketentuan dari aturan Pasal XX GATT 1994 memberikan peluang bagi Indonesia untuk membenarkan kebijakan pelarangan ekspor, terutama dalam ketentuan Pasal XX (g) GATT 1994 yang berbunyi: (g) *“relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption;”* (g) *“berkaitan dengan konservasi sumber daya alam yang dapat habis jika langkah-langkah tersebut dibuat efektif sehubungan dengan pembatasan produksi atau konsumsi dalam negeri;”*

Ketentuan dalam Pasal XX (g) GATT 1994 memberikan peluang bagi Indonesia untuk menerapkan dan menjaga kebijakan-kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk melindungi lingkungan dan sumber daya alam, termasuk pelarangan ekspor bijih nikel. Namun, untuk kebijakan atau tindakan ini dapat disahkan sesuai dengan Pasal XX huruf (g) GATT 1994, ada tiga persyaratan yang harus dipenuhi, yang terdiri dari: a) tujuan kebijakan yang ingin dicapai melalui tindakan ini adalah konservasi sumber daya alam yang tidak terbarukan (*conservation of exhaustible natural*

resources); b) tindakan tersebut harus dikaitkan dengan tujuan kebijakan; dan c) langkah-langkah tersebut harus diterapkan secara efektif “bersamaan dengan” larangan produksi atau penggunaan dalam negeri.

4. KESIMPULAN

Berdasarkan putusan Panel WTO kebijakan Indonesia dalam membatasi ekspor nikel dianggap melanggar Pasal XI:1 GATT 1994 dan tidak dibenarkan berdasarkan Pasal XI:2(a) atau Pasal XX dari perjanjian yang sama. Putusan Panel WTO tahun 2022 menolak argumen Indonesia untuk menerapkan pembatasan ekspor ini. Dalam putusan Panel WT/DS592/R, beberapa hal berikut disimpulkan Indonesia gagal memberikan penjelasan yang jelas mengenai kerangka waktu larangan ekspor bijih nikel yang diuraikan dalam Peraturan Menteri Perdagangan (PERMENDAG) Nomor 96 Tahun 2019 dan Peraturan Menteri Energi Sumber Daya Mineral (PERMEN ESDM) Nomor 11 tahun 2019 serta perubahan Peraturan Menteri Energi Sumber Daya Mineral (PERMEN ESDM) Nomor 7 Tahun 2020. Indonesia tidak dapat menunjukkan adanya krisis pasokan bijih nikel yang dapat membenarkan penerapan Pasal XI: 2(a) dan Pasal XX(d) GATT 1994 sebagai pengecualian. Indonesia belum mengeksplorasi langkah-langkah kebijakan alternatif selain larangan ekspor untuk mencapai pengelolaan sumber daya nikel yang berkelanjutan. Indonesia mengolah nikel di dalam negeri, maka produksinya harus memenuhi standar sertifikasi nikel Uni Eropa.

Kebijakan Pemerintah Indonesia yang tepat dalam tata niaga ekspor berdasarkan hukum perdagangan internasional adalah yaitu Penyesuaian aturan serta kebijakan, terutama sebelum Panel Banding dapat dilanjutkan sebuah proses yang saat ini terhenti karena blokade AS. Indonesia harus memastikan kebijakan ekspor, termasuk pembatasan atau larangan ekspor, tidak bertentangan dengan ketentuan WTO, khususnya Pasal XI:1 GATT 1994 yang melarang pembatasan kuantitatif ekspor, kecuali ada pengecualian yang sah dan bersifat sementara. Menghindari Pembatasan Ekspor Permanen tanpa Pengecualian. Kebijakan larangan ekspor yang bersifat permanen tanpa batas waktu jelas berpotensi dilanggar WTO. Oleh karena itu, pembatasan ekspor harus dirancang sebagai tindakan sementara dan memenuhi syarat pengecualian dalam Pasal XI:2(a) GATT, misalnya untuk mencegah kekurangan produk esensial di dalam negeri. Mendorong Hilirisasi dengan Pendekatan yang Sesuai WTO. Pemerintah dapat mendorong pengolahan dan pemurnian mineral dalam negeri (hilirisasi) melalui insentif fiskal, regulasi yang transparan, dan kebijakan yang tidak secara langsung membatasi ekspor bahan mentah, sehingga tidak melanggar aturan WTO tetapi tetap meningkatkan nilai tambah produk domestik. Menetapkan Harga Patokan Mineral (HPM) yang Adil. Kebijakan harga patokan

yang transparan dan adil dapat digunakan untuk mengatur tata niaga ekspor, sehingga tidak dianggap sebagai pembatasan kuantitatif yang melanggar WTO, sekaligus melindungi kepentingan nasional. Menggunakan Mekanisme Penyelesaian Sengketa WTO Secara Proaktif Dalam menghadapi gugatan, Indonesia perlu aktif menggunakan mekanisme penyelesaian sengketa WTO untuk mempertahankan kebijakan yang sesuai kepentingan nasional sekaligus mematuhi aturan internasional. Indonesia perlu melakukan diplomasi aktif dengan anggota WTO lain untuk mendapatkan dukungan dan menjelaskan kebijakan nasional terkait pengelolaan sumber daya alam dan pengembangan industri hilir. Menerapkan kebijakan ekspor harus konsisten dengan peraturan nasional dan perjanjian internasional, serta disosialisasikan dengan baik kepada pelaku usaha agar tercipta kepastian hukum dan perkembangan investasi yang kondusif.

Kedepannya kementerian ESDM dalam rangka mempertahankan kepentingan Indonesia perlu melakukan penyesuaian kebijakan ekspor serta produksi nikel agar tidak bertentangan dengan aturan WTO, sekaligus tetap mempertahankan visi hilirisasi dan kemandirian industri dalam negeri. Dalam mempertimbangkan tata niaga sumber daya alam nikel di luar negeri, kementerian ESDM perlu menerapkan kebijakan yang seimbang antara pelarangan ekspor bahan mentah, pemberian insentif investasi industri hilir, Pemerintah perlu memperhatikan kembali Undang-undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Minerba dan aturan pelaksanaan yang berkaitan dengan pemurnian serta pengolahan dalam negeri sehingga tidak mengakibatkan pembatasan yang berdampak bagi pengembangan smelter dan kegiatan ekspor diberbagai negara.

5. REFERENSI

- Djamhari, Eka Afrina, et al. Melacak Jejak Pembiayaan, 2024, *Dampak Lingkungan dan Sosial Industri Nikel di Indonesia*. Perkumpulan Prakarsa.
- Irwandy Arif, 2018, *Nikel Indonesia*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Muh Risnain, et al. 2023, *Pengantar hukum internasional, Pendekatan kemahiran hukum, etika hukum, hukum dan gender, serta hukum dalam konteks lokal*, Prenada Media, Jakarta.
- Muhammad Sood, 2022, *Hukum Perdagangan Internasional*, edisi kedua, PT. RajaGrafindo, Depok.
- N. Rosyidah Rakhmawati, 2006, *Hukum Ekonomi Internasional Dalam Era Global*, Bayumedia Publishing, Jatim-Malang.
- Peter V.D. Bossche, et al., 2010. *Pengantar Hukum WTO (World Trade Organization)*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia.
- Peraturan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2020 tentang Tata Cara Pemberian Wilayah,

- Perizinan dan Pelaporan Pada Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batu Bara.
- Peraturan Menteri Energi dan sumber daya alam (ESDM) Nomor 11 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri ESDM nomor 25 tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Mineral Dan Batubara
- Peraturan menteri ESDM No. 1 tahun 2014 Tentang Pemurnian Sumber Daya Alam Dalam Negeri
- Peraturan Menteri ESDM Nomor 5 Tahun 2017 Tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian Mineral
- Perjanjian Internasional WTO dan Piagam PBB tentang Hak Ekonomi Atas Negara.
- Putusan Pengadilan WTO, Nomor Kasus DS592: Indonesia Measures Relating to Raw Materials.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang pengesahan Agreement Establishing The World Trade Organization (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia)
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Perdagangan Dalam Negeri Dan Perdagangan Luar Negeri.
- Azizah, Wafik, "Memahami Liberalisasi Perdagangan, Dampak Dan Implikasinya Dalam Konteks Ekonomi Global." Jurnal Akademik Ekonomi Dan Manajemen 1.4 (2024): 251-265.
- Direktorat Jenderal Mineral Dan Batubara Kementerian Energi Dan Sumber Daya Mineral, *Grand Strategy Mineral Dan Batubara Arah Pengembangan Hulu Hilir Mineral Utama Dan Batubara Menuju Indonesia Maju*, Jurnal Esdm, 2021.
- Elvis, Junaidi, et.al. *Hukum Pengelolaan Sumber Daya Minyak Dan Gas Bumi Menurut Pasal 33 Undang-Undang Dasar Tahun 1945*. Iblam Law Review 3.3. 2023, 14-29.
- Hanif MU, Suherman S. *Kebijakan Pemerintah dalam Menjaga Ketersediaan Cadangan Nikel melalui Moratorium Pembangunan Smelter Nikel*. Al Qalam, Jurnal Ilmiah Keagamaan dan Kemasyarakatan, 2023 Sep 17;17(5):3226-40.
- Kusuma, L., Zafrullah, A., dan Budiarto, B, *Perdagangan Internasional Ekspor Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Di Indonesia 2015-2019*. Jurnal Calyptra, 9(2), 1–8.
- Niswatul Illaina Rohmah, *Sengketa Indonesia Uni Eropa Terkait Kebijakan Larangan Ekspor Nikel Ke Uni Eropa*, Jurnal Universitas Negeri Yogyakarta, 2024.
- Samsul, Hidayat. *Rekontruksi Regulasi Pengelolaan Sumber Daya Alam Pada Sektor Pertambangan Mineral Dan Batubara Guna Memberi Nilai Tambah Untuk Pertumbuhan Ekonomi Nasional dan Regional Berbasis Nilai Keadilan*. ProQuest Publishing, 2021.
- Syahrir Ika, *Kebijakan Hilirisasi Mineral: Reformasi Kebijakan untuk Meningkatkan Penerimaan Negara*, Jurnal Kajian Ekonomi & Keuangan kemenkeu.
- World Trade Organization, "Indonesia – Measures Relating To Raw Materials (Notification Of An Appeal By Indonesia Under Article 16.4 and Article 17 of The Understanding On Rules and Procedures Governing The Settlement Of Disputes (DSU), And Under Rule 20(1) Of The Working Procedures For Appellate Review)", dimuat dalam laman [https:// docs.wto.org /dol2fe/Pages /SS /directdoc.aspx? filename=q: /WT/DS/592-6.pdf&Open=True](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/592-6.pdf&Open=True), diakses pada tanggal 7 Maret 2025.