



## Analisis Yuridis Putusan *Dispute Settlement Body The World Trade Organization* Tentang Kebijakan Larangan Ekspor Bijih Nikel Oleh Indonesia Dikaitkan Dengan Prinsip Kedaulatan Negara

Elika Maharani<sup>1\*</sup>, Evi Deliana H.Z<sup>2</sup>, Zulfikar Jayakusuma<sup>3</sup>

<sup>1,2,3</sup>Universitas Riau

---

### Abstract

Received: 2 November 2025

Revised: 14 November 2025

Accepted: 29 November 2025

*Dispute Settlement Body (DSB) as a dispute settlement body of the World Trade Organization (WTO) in the trade dispute between Indonesia and the European Union in the case of nickel ore export restrictions loaded by the Indonesian Government through domestic policies. Thus, on 22 November 2019 the European Union officially sued Indonesia to the WTO with violations of Article X, Article XI and could not be justified by Article XI Paragraph (2) point (a) of GATT 1994 and Article XX point (d) of GATT 1994, and the European Union claimed that Article III Paragraph (1) point (b) of the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (SCM) was not consistent. In the end, the Panel granted the EU's lawsuit against Indonesia through the Final Report of the Panel DS592 by recommending Indonesia to cancel the nickel ore export ban policy.*

*The research method in this case uses a normative legal approach. Normative law in this research has two legal sources, namely primary and secondary legal sources. Primary legal sources refer to Dispute Settlement Body Decision Number DS592, the 1994 GATT Agreement, Minister of Energy and Mineral Resources Regulation No. 1 of 2014, and Minister of Energy and Mineral Resources Regulation No. 11 of 2019. Then, secondary legal sources refer to a book by Huala Adolf entitled International Trade Law and a book by Serlika Aprika and Rio Adhitya entitled International Trade Law.*

*The results of this study indicate that the DSB decision through the Final Report of the Panel number DS592 does not have binding legal force for the Indonesian state and will not have any legal consequences on Indonesia's legal sovereignty. Because the decision is considered to have experienced errors in terms of interpreting Indonesia's nickel ore export ban policy in relation to the applicable rules in the GATT 1994. Thus, Indonesia demands that the WTO form an Appellate Body to appeal the DSB decision*

**Keywords:** *World Trade Organization, Dispute Settlement, Nickel Export Ban*

(\*) Corresponding Author: [elika.maharani128@gmail.com](mailto:elika.maharani128@gmail.com), [evi.deliana@lecturer.unri.ac.id](mailto:evi.deliana@lecturer.unri.ac.id), [zulfikar.jayakusuma@lecturer.unri.ac.id](mailto:zulfikar.jayakusuma@lecturer.unri.ac.id)

**How to Cite:** Maharani, E., H.Z, E., & Jayakusuma, Z. (2025). Analisis Yuridis Putusan Dispute Settlement Body The World Trade Organization Tentang Kebijakan Larangan Ekspor Bijih Nikel Oleh Indonesia Dikaitkan Dengan Prinsip Kedaulatan Negara. *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 11(12.B), 162-172. Retrieved from <https://jurnal.peneliti.net/index.php/JIWP/article/view/12058>.

---

### PENDAHULUAN

Pemerintah Indonesia mengeluarkan kebijakan larangan ekspor bijih nikel kepada negara lain sebagai bentuk langkah antisipatif agar umur cadangan nikel di Indonesia dapat memenuhi umur keekonomian *smelter* nikel. Akibat dari semakin berkembangnya teknologi dalam pengelolaan nikel berkadar rendah menjadikan cadangan nikel yang dimiliki oleh negara dapat dimurnikan di dalam negeri

sebagai bahan baku pembuatan seperti baterai dan tidak perlu diekspor ke luar negeri. Pemerintah Indonesia sudah mempertimbangkan *cost benefit* untuk memroses seluruh bijih nikel di dalam negeri dengan beragam kualitas. Hilirisasi nikel dapat dilakukan dengan dua cara, antara lain yaitu menetapkan kebijakan larangan ekspor bijih nikel dan mendorong pembangunan *smelter* nikel di dalam negeri. Kebijakan larangan ekspor bijih nikel dikeluarkan oleh pemerintah melalui Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 1 Tahun 2014 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian Mineral Di Dalam Negeri. Peraturan ini menyatakan bahwa penjualan mineral ke luar negeri dapat dilakukan dalam jumlah tertentu dan dalam bentuk pengolahan. Kemudian, Pemerintah kembali mengeluarkan kebijakan larangan ekspor bijih nikel melalui Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 25 Tahun 2018 yang secara menyeluruh melarang ekspor bijih nikel dengan kadar di bawah 1,7%. Peraturan Menteri tersebut kemudian mulai berlaku pada awal tahun 2020 sampai sekarang.

Selain menetapkan kebijakan larangan tersebut, pemerintah juga mendorong pembangunan *smelter* nikel di Indonesia. Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020-2024, pembangunan *smelter* bijih nikel menjadi salah satu fokus utama pemerintah dalam melakukan hilirisasi sumber daya alam untuk meningkatkan nilai tambah ekonomi. Peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Indonesia tersebut merupakan wewenang Pemerintah yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 3 tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara pada Pasal 5 Ayat (1) - (3). Kebijakan dalam undang-undang ini tentunya akan bermanfaat guna meningkatkan nilai tambah untuk produk nikel sehingga dapat meningkatkan pendapatan negara untuk selanjutnya dipergunakan bagi kesejahteraan rakyat. Namun, kebijakan larangan ekspor bijih nikel yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia berimbas hingga mendapat protes keras dari Uni Eropa dengan menggugat Indonesia melalui WTO pada November 2019 lalu. Uni Eropa yang terdiri dari 27 negara anggota yakni Austria, Belanda, Belgia, Bulgaria, Republik Ceko, Denmark, Estonia, Finlandia, Jerman, Perancis, Hongaria, Irlandia, Italia, Kroasia, Latvia, Lituania, Luksemburg, Malta, Polandia, Portugal, Rumania, Siprus, Slovakia, Slovenia, Spanyol, Swedia, dan Yunani.

Uni Eropa menganggap bahwa kebijakan Pelarangan Ekspor dan Kewajiban Pengolahan dan Pemurnian Mineral Nikel di Indonesia telah melanggar ketentuan WTO yang tertuang dalam GATT tahun 1994 pada *Article X*, *Article XI* dan tidak dapat dijustifikasi dengan *Article XI* Ayat (2) poin (a) GATT 1994 dan *Article XX* poin (d) GATT 1994. Kemudian, Uni Eropa mengklaim bahwa *Article III* Ayat (1) poin (b) pada *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (SCM)* tidak berjalan konsisten.

Uni Eropa beranggapan bahwa kebijakan hilirisasi nikel yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia merupakan bentuk monopoli perdagangan yang akan menaikkan harga bijih nikel sehingga hanya akan memberikan keuntungan bagi Indonesia sendiri dan menimbulkan kerugian besar bagi Uni Eropa serta negara lainnya. Dengan demikian, menurut kesimpulan dari hasil putusan yang dilaporkan oleh Panel bahwa tindakan Indonesia yang menerbitkan kebijakan

larangan ekspor bijih nikel tersebut telah membatalkan atau merusak manfaat yang diperoleh Uni Eropa berdasarkan GATT tahun 1994. Sesuai dengan *Article 19.1 Dispute Settlement Understanding (DSU)*, Panel merekomendasikan agar Indonesia menyelaraskan tindakannya dengan kewajibannya berdasarkan GATT tahun 1994. Dalam hal ini, Indonesia dinyatakan telah melanggar aturan GATT 1994 dan pada Oktober tahun 2022 dinyatakan kalah dalam gugatan di WTO yang diajukan oleh Uni Eropa karena industri hilirisasi nikel Indonesia dianggap belum matang. Menurut Panel, negara yang melarang ekspor suatu komoditas, harus memiliki industri yang benar-benar berkembang, sedangkan di negara Indonesia, Panel menilai bahwa Indonesia masih belum mencapai kemampuan tersebut. Namun, pada Desember tahun 2022 Pemerintah Indonesia kemudian mengajukan banding atas putusan tersebut sehingga hasil akhir dari sengketa dalam kebijakan Indonesia yang melakukan hilirisasi bijih nikel masih belum mendapati titik terang.

Penolakan dari beberapa negara yang tergabung dalam *Group of Twenty (G20)* menjadi tantangan yang harus dihadapi oleh Indonesia. Sebab, tidak semua negara ingin Indonesia menjadi negara yang maju lewat kebijakan hilirisasi. Melihat kembali ke masa lalu, bahwa negara-negara maju seperti Amerika Serikat, Inggris, dan China padahal juga pernah melakukan hilirisasi. Misalnya pada abad ke-16, Inggris melakukan pelarangan ekspor *wool* mentah untuk mendorong industri tekstil dalam negerinya. Adanya kebijakan tersebut menjadikan Inggris sebagai pusat tekstil di Benua Eropa dan menjadi modal lahirnya revolusi industri modern. Kemudian, sebelum China bergabung dengan WTO juga pernah menerapkan Tingkat Komponen Dalam Negeri (TKDN) sampai 90% untuk bidang otomotif. Kebijakan tersebut juga diterapkan Inggris untuk beberapa perusahaan otomotif pada tahun 1980-an dengan peraturan TKDN sampai 90%. Kebijakan TKDN banyak digunakan negara maju untuk memastikan investasi berdampak positif bagi ekonomi sosial. Amerika Serikat di abad ke-19 dan awal abad-20 juga pernah menerapkan pajak impor yang sangat tinggi sebagai upaya mendorong industri dalam negerinya. Pajak impor Amerika Serikat pada saat itu bahkan 4 kali lipat dari pajak impor Indonesia saat ini, walaupun saat itu *Gross Domestic Product (GDP)* per kapita Amerika Serikat kurang lebih sama dengan Indonesia saat ini. Namun, jika dibandingkan dengan tiga negara maju tersebut, tentu tidak ada salahnya bahwa Indonesia yang kaya akan sumber daya alam juga ingin melakukan hilirisasi pada komoditas nikelnya demi menaikkan perekonomian dalam negeri.

## **RUMUSAN MASALAH**

Bagaimana analisis yuridis Putusan *Dispute Settlement Body The World Trade Organization* Tentang Kebijakan Larangan Ekspor Bijih Nikel oleh Indonesia apabila dikaitkan dengan prinsip kedaulatan negara?

## **METODE**

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah penelitian hukum normatif atau yang dikenal dengan istilah "*normative law research*". Pokok kajiannya adalah hukum yang dikonsepkan sebagai norma atau kaidah yang berlaku dalam masyarakat dan menjadi acuan perilaku setiap orang.

Sehingga penelitian hukum normatif berfokus pada inventarisasi hukum positif, asas-asas dan doktrin hukum, penemuan hukum dalam perkara *in concreto*, sistematika hukum, taraf sinkronisasi, perbandingan hukum dan sejarah hukum.

Berdasarkan penjelasan di atas, penulis memutuskan menggunakan metode penelitian hukum normatif untuk meneliti dan menulis pembahasan skripsi ini sebagai metode penelitian hukum. Penggunaan metode penelitian normatif dalam upaya penelitian dan penulisan skripsi ini dilatarbelakangi pada kesesuaian teori dengan metode penelitian yang dibutuhkan penulis. Khususnya adalah aturan yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 3 tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara dan *General Agreement Tariffs and Trade (GATT)* tahun 1994. Di dalam penelitian hukum normatif terdapat beberapa pendekatan, dengan pendekatan tersebut peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawaban atas permasalahannya.

Dalam penelitian hukum normatif sumber data yang digunakan adalah data primer dan sumber data sekunder yang diperoleh dari berbagai kepustakaan serta peraturan perundang-undangan serta perjanjian-perjanjian internasional yang berkaitan dengan permasalahan pada penelitian ini, yang terdiri dari bahan-bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis. Bahan-bahan ilmu hukum yang berhubungan erat dengan permasalahan yang diteliti yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 3 tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2009 Tentang Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) juga mengesahkan *General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)*, Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 1 Tahun 2014 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian Mineral Di Dalam Negeri. Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Mineral dan Batu Bara, *General Agreement Tariffs and Trade (GATT)*, *Dispute Settlement Understanding (DSU) Subsidies and Countervailing Measures (SCM)*, *Indonesia-Measures Relating to Raw Materials, Report of the Panel number WT/DS592/R*.

Sumber data sekunder yaitu data-data yang erat kaitannya dengan sumber data primer yang dapat membantu dalam menganalisis dan memahami sumber data primer. Dapat berupa publikasi hukum yang seperti rancangan undang-undang, pendapat para pakar, buku teks permasalahan hukum, skripsi, tesis, disertasi hukum, dan jurnal penelitian hukum

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **1. Sistem Penyelesaian Sengketa dalam *World Trade Organization***

Negara-negara yang tergabung dalam kegiatan perdagangan internasional membentuk suatu perjanjian dagang yang disebut dengan *General Agreement on Tariff and Trade (GATT)*. GATT kemudian berkembang menjadi organisasi perdagangan internasional yang saat ini lebih dikenal dengan *World Trade*

*Organization* (WTO). Kemudian, WTO secara resmi berdiri sejak tanggal 1 Januari 1995 dan merupakan organisasi perdagangan internasional yang didirikan sebagai salah satu hasil kesepakatan dari perundingan liberalisasi perdagangan ke-8 yang dikenal dengan Putaran Uruguay (*Uruguay Round*) menggantikan GATT. Sistem Penyelesaian Sengketa WTO yang sudah diatur dalam *Dispute Settlement Understanding (DSU)* merupakan fondasi utama dari rezim perdagangan multilateral saat ini. Sistem ini dibentuk oleh negara-negara anggota WTO pada saat *Uruguay Round* dengan harapan untuk membangun suatu sistem yang kokoh dan dapat mengikat seluruh pihak dalam usaha menyelesaikan sengketa perdagangan dalam kerangka organisasi WTO.

Penyelesaian sengketa dalam WTO merupakan tanggungjawab *Dispute Settlement Body (DSB)* yang merupakan perwujudan dari Dewan Umum (*General Council/GC*). DSB adalah satu-satunya lembaga yang memiliki kewenangan untuk membentuk Panel yang terdiri dari para ahli yang bertugas untuk mengkaji kasus. DSB juga dapat menerima atau menolak keputusan Panel atau keputusan pada tingkat banding. Sehingga, sistem penyelesaian sengketa di WTO telah diatur melalui DSU yang tercantum pada 27 Pasal di dalam *Annex (lampiran) 2 of the WTO Agreement* yang wajib dipatuhi oleh semua negara anggota WTO. DSB tersebut juga berfungsi dalam mengawasi pelaksanaan putusan-putusan dan rekomendasi serta memiliki kekuasaan atau wewenang untuk mengesahkan *retaliatory action* jika suatu negara tidak mematuhi suatu Putusan. Hal ini terdapat dalam *Annex (lampiran) 2 of the WTO Agreement* pada *Article 21* tentang *Surveillance of Implementation of Recommendations and Rulings* yang mengatur tentang: a) Kewajiban negara dalam pelaksanaan rekomendasi atau putusan DSB; b) Pemberian perhatian khusus terhadap hal-hal yang mempengaruhi kepentingan anggota negara berkembang; c) Ketentuan jangka waktu untuk negara dalam melaksanakan rekomendasi dan putusan DSB; d) Tindakan khusus terhadap dampak yang timbul bagi anggota negara berkembang. Sistem ini akan efektif untuk menghindari dampak ekonomi negatif dari konflik perdagangan dan memiliki kekuatan dalam memastikan bahwa sengketa perdagangan diselesaikan melalui pihak ketiga yang netral dan keputusan yang dihasilkan adil serta dapat diterima oleh semua pihak yang dirugikan.

## **2. Sengketa Dagang antara Indonesia dengan Uni Eropa Tentang Kebijakan Larangan Ekspor Bijih Nikel oleh Indonesia**

Nikel merupakan salah satu komoditas utama dan strategis dari Indonesia yang menjadikan Indonesia sebagai negara peringkat pertama dengan jumlah cadangan nikel terbesar di dunia, yaitu mencapai 52 % dari total cadangan nikel global. Situasi ini menjadi salah satu faktor dasar Indonesia untuk lebih memprioritaskan pemanfaatan nikel domestik sesuai dengan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 11 tahun 2019 mengenai larangan ekspor bijih nikel. Kebijakan tersebut sebenarnya direncanakan untuk disahkan pada tahun 2022, namun dipercepat dengan alasan untuk segera mengelola proses peningkatan kualitas nikel yang akan menguntungkan perekonomian nasional. Pemberlakuan kebijakan larangan ekspor bijih nikel ini memberikan kesempatan bagi Indonesia untuk menerapkan larangan ekspor biji nikel dengan kadar rendah sebesar > 1,7 % guna menjalankan amanat Undang-Undang Nomor 3 tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 tahun 2009 mengenai

Pertambangan Mineral dan Batu Bara berkaitan dengan meningkatkan daya saing komoditas tambang domestik. Perkembangan yang signifikan dalam industri nikel sejak 2022 hingga 2024, menjadikan Indonesia sebagai produsen nikel terbesar di dunia. Hal ini juga didukung oleh investasi besar dalam pembangunan *smelter* dan fasilitas pengolahan lainnya. Langkah ini akan mendorong peningkatan pada aktivitas ekspor olahan nikel yang memiliki nilai tambah atau telah melewati tahap produksi, sehingga menawarkan harga jual yang lebih tinggi dan dapat menguntungkan bagi Indonesia.

Tabel 1.  
Data Produksi Nikel Olahan di Indonesia tahun 2021-2024

<b>o.</b>	<b>Tahun</b>	<b>Jumlah Produksi</b>
.	2021	1,04 Juta Ton
.	2022	1,6 Juta Ton
.	2023	2,02 Juta Ton
.	2024	2,38 Juta Ton

*Sumber: Website KabarBursa.com*

Permulaan kasus sengketa perdagangan antara Indonesia dengan Uni Eropa diakibatkan karena Uni Eropa yang merasa dirugikan dari dipublikasikannya suatu kebijakan larangan ekspor bijih nikel oleh Pemerintah Indonesia, sehingga Uni Eropa melayangkan protesnya terhadap Indonesia pada November 2019 melalui *Dispute Settlement Body (DSB) the World Trade Organization (WTO)*. Pandangan Uni Eropa yang bersifat mengutamakan kepentingan negara-negara anggotanya ketimbang pihak negara luar merasa dirugikan oleh larangan ekspor bijih nikel yang dikeluarkan oleh Indonesia. Komisaris perdagangan Uni Eropa yaitu Cecilia Malmstrom, pada European Commission 2019 menyatakan bahwa: “*EU steel producers are under a lot of pressure and are suffering from the consequences of global overcapacity and unilateral trade restrictions. The export restrictions imposed by Indonesia put further jobs in the EU’s steel industry at risk*”.

Uni Eropa menggugat Indonesia terkait larangan ekspor bahan baku nikel dari Indonesia secara tidak adil telah merugikan industri baja nirkarat bagi negara-negara di Benua Eropa. Pada gugatannya, Uni Eropa menyatakan bahwa tindakan-tindakan yang membatasi ekspor bahan mentah tertentu, termasuk yang memerlukan syarat pemrosesan dalam negeri, kewajiban pemasaran dalam negeri, dan syarat lisensi ekspor dinilai tidak sejalan dengan ketentuan yang ditetapkan dalam GATT 1994 pada *Article XI: 1* tentang *Elimination of Quantitative Restrictions*, berbunyi:

“(1) *No prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import or export licences or other measures, shall be instituted or maintained by any contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party or on*

*the exportation or sale for export of any product destined for the territory of any other contracting party.”*

Lalu aturan tentang larangan subsidi dalam kebijakan Larangan Ekspor Biji Nikel yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia juga dianggap tidak konsisten dengan *Article III Ayat (1) poin (b)* pada *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (SCM)* yang berbunyi;

*“1. Except as provided in the Agreement on Agriculture, the following subsidies, within the meaning of Article 1, shall be prohibited: (b) subsidies contingent, whether solely or as one of several other conditions, upon the use of domestic over imported goods”.*

Kemudian, Indonesia dinilai lambat dalam memublikasikan semua undang-undang penerapan umum yang berkaitan dengan pelaksanaan pembatasan ekspor dan penerbitan izin ekspor sehingga pemerintah Indonesia dianggap tidak konsisten dengan GATT 1994 pada Ayat (1) *Article X* tentang *Publication and Administration of Trade Regulations*, berbunyi;

*“1. Laws, regulations, judicial decisions and administrative rulings of general application, made effective by any contracting party, pertaining to the classification or the valuation of products for customs purposes, or to rates of duty, taxes or other charges, or to requirements, restrictions or prohibitions on imports or exports or on the transfer of payments therefor, or affecting their sale, distribution, transportation, insurance, warehousing inspection, exhibition, processing, mixing or other use, shall be published promptly in such a manner as to enable governments and traders to become acquainted with them. Agreements affecting international trade policy which are in force between the government or a governmental agency of any contracting party and the government or governmental agency of any other contracting party shall also be published. The provisions of this paragraph shall not require any contracting party to disclose confidential information which would impede law enforcement or otherwise be contrary to the public interest or would prejudice the legitimate commercial interests of particular enterprises, public or private.”*

Penerapan kebijakan larangan ekspor biji nikel yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia terhadap bahan mentah hasil tambang nikel beralasan karena diperkirakan bahwa cadangan nikel di Indonesia yang dinilai semakin menipis serta adanya penggunaan nikel untuk program pemerintah dalam industri pembuatan baterai kendaraan listrik. Selain itu, program hilirisasi untuk komoditas tambang di dalam negeri tetap dilanjutkan. Hilirisasi ini dilakukan sebab sumber daya alam yang tersedia harus dimanfaatkan untuk kesejahteraan rakyat. Hilirisasi itu sendiri memiliki tujuan yang positif yaitu memberikan nilai tambah terhadap kekayaan alam, menciptakan banyak kesempatan kerja untuk masyarakat, serta meningkatkan devisa negara. Kebijakan larangan ekspor biji nikel ini diterapkan karena sejumlah faktor, yaitu ditemukan fakta bahwa cadangan nikel Indonesia akan habis dalam waktu 7,3 tahun terhitung mulai dari tahun 2022. Oleh karena itu, berdasarkan faktor inilah Indonesia mulai memberlakukan larangan ekspor biji nikel sejak 1 Januari 2020 yang bertujuan untuk konservasi sumber daya alam. Konservasi sumber daya alam ini dilakukan untuk mengelola sumber daya alam agar pemanfaatannya dilakukan secara bijaksana guna menjamin ketersediaan komoditas yang berkelanjutan di masa

depan sambil tetap meningkatkan kualitas keanekaragaman dan nilainya. Faktor ini yang menjadi alasan Pemerintah Indonesia memberlakukan larangan ekspor bijih nikel karena kebijakan ini berhubungan dengan *Article XX* dalam *WTO Agreement*, di mana boleh dilakukan pembatasan komoditas dari suatu negara apabila terdapat penemuan bahwa komoditas alam tersebut terancam punah dan perlu diadakannya konservasi sumber daya alam. Namun, kebijakan ini juga harus memenuhi 3 syarat agar dapat dibenarkan oleh *Article XX (g) GATT 1994*, yaitu terdiri dari:

- a) tujuan kebijakan yang ingin dicapai oleh tindakan tersebut haruslah untuk menjaga kelestarian sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui (*conservation of exhaustible natural resources*);
- b) tindakan tersebut haruslah berhubungan dengan tujuan kebijakan tersebut; dan
- c) tindakan tersebut haruslah diberlakukan secara efektif bersama-sama dengan larangan terhadap produksi atau konsumsi domestik.

Oleh sebab itu, Indonesia perlu menunjukkan bahwa kebijakan larangan ekspor bijih nikel ini memenuhi tiga syarat pada *Article XX (g) GATT 1994* secara transparan dengan dilengkapi oleh bukti-bukti yang mendukung. Apabila Indonesia tidak bisa membuktikan bahwa kebijakan larangan ekspor bijih nikel ini memenuhi syarat, maka Indonesia bisa dikatakan sudah sewenang-wenang dalam penerapan kebijakan dan dianggap tidak mematuhi aturan GATT 1994 sebagai acuan bagi negara-negara anggota WTO.

### **3. Upaya Penyelesaian Sengketa Perdagangan antara Indonesia dengan Uni Eropa**

Uni Eropa pertama kali mengajukan permohonan konsultasi kepada DSB pada tanggal 22 November 2019, sehingga WTO mulai berperan dalam sengketa nikel Indonesia–Uni Eropa, yang kemudian kasus sengketa perdagangan ini diberi nomor sengketa yakni DS592. Pada tahap permintaan konsultasi ini menunjukkan bahwa pihak-pihak yang terlibat sengketa sudah secara resmi memulai sengketa di WTO. Kemudian, DSB menerbitkan dokumen-dokumen yang berisi baik tindakan yang sedang dipermasalahkan, maupun instrumen hukum dan kebijakan lain yang relevan dengan hal-hal yang sedang dipermasalahkan, serta dasar hukum pengaduan yang menjadi pertimbangan hukum. Hal ini berhubungan dengan upaya untuk memberikan penafsiran kebijakan terkait larangan ekspor bijih nikel Indonesia yang dipermasalahkan oleh Uni Eropa. Oleh karena itu, upaya penyelesaian hukum berupa tindakan konsultasi dapat memberikan kesempatan bagi Indonesia dan Uni Eropa untuk mendiskusikan masalah ini dan menemukan solusi yang menguntungkan kedua belah pihak tanpa harus sampai ke pengadilan (litigasi). Kemudian diselenggarakanlah konsultasi antara Indonesia dan Uni Eropa pada tanggal 30 Januari 2020 di Jenewa. Tahap konsultasi mirip dengan tahap mediasi dan negosiasi, di mana WTO menjadi fasilitator untuk pertemuan bagi para pihak yang bersengketa guna saling mengklarifikasi fakta-fakta masalah dan mengurangi kesalahpahaman di antara pihak-pihak yang bersengketa. Namun, konsultasi yang diselenggarakan tersebut berakhir gagal menyelesaikan perselisihan antara Indonesia dan Uni Eropa sebab tidak mencapai titik tengah di antara keduanya. Sehingga, Uni Eropa pun mengajukan untuk membentuk panel kepada WTO agar dapat memeriksa masalah-masalah yang diperselisihkan ini berdasarkan dengan kerangka acuan standar WTO.

Sengketa antara Indonesia dengan Uni Eropa memasuki tahap permintaan panel yang diajukan oleh Uni Eropa pada 14 Januari 2021. Kemudian, pembentukan panel oleh WTO disahkan pada 22 Februari 2021. Proses pembentukan panel memungkinkan anggota WTO dan pihak yang bersengketa untuk saling mengusulkan rekomendasi nama-nama pihak ketiga untuk menjadi panelis. Dalam hal ini, peran WTO sudah bergeser menjadi *quasi-judisial*, mengingat panel akan bertanggung jawab untuk menentukan akhir dari penyelesaian masalah yang menjadi sengketa. Pada 29 April 2021, WTO mengumumkan daftar panel yang terdiri dari Ketua Panelis yakni Leora Blumberg dan anggota yang meliputi Gonzales De Las Casas Salinas, dan Sanji M. Monageng. Adapun terdapat negara yang akan berpartisipasi sebagai negara-negara pihak ketiga yaitu Brazil, Canada, China, Jepang, Korea Selatan, India, Federasi Rusia, Arab Saudi, Singapura, Taipei, Turki, Ukraina, Uni Emirat Arab, Inggris, dan Amerika Serikat. Kemudian, pada tanggal 1 November 2021, Ketua panel memberitahukan DSB bahwa setelah berdiskusi dengan para pihak, panel akan mengeluarkan laporan akhir kepada para pihak pada 30 November 2022. Perlu diketahui, panel dalam DSB-WTO menjadi penengah bagi para pihak yang bersengketa maupun para partisipan untuk saling berkomunikasi memberikan argumen mengenai sesuatu yang sedang dipermasalahkan, di mana argumen-argumen tersebut akan menjadi bahan analisis bagi panelis yang sudah ditunjuk untuk menentukan akhir penyelesaian. Secara sederhana, pelaksanaan panel dibagi ke dalam lima tahap. *Pertama*, pembahasan tentang awal mula masalah. Pada tahap ini, Indonesia dan Uni Eropa saling berkomunikasi untuk mempertahankan argumen, serta meninjau kembali pasal yang dipermasalahkan untuk diselaraskan dengan pasal-pasal dari *WTO Agreement*. *Kedua*, pembahasan terkait anggapan Uni Eropa terhadap tindakan Indonesia tersebut merupakan larangan atau pembatasan pada ekspor bijih nikel. *Ketiga*, pembahasan mengenai apakah tindakan Indonesia tersebut dapat dibenarkan berdasarkan pasal-pasal GATT 1994. *Keempat*, panel diakhiri dengan hasil penilaian yang menyatakan bahwa Uni Eropa telah mengajukan upaya alternatif yang masuk akal terhadap penyelesaian masalah ini dan Indonesia dinilai gagal dalam membantah argumen tersebut. *Kelima*, hasil putusan panel menyimpulkan bahwa larangan ekspor yang diberlakukan Indonesia beserta persyaratan pengolahan di dalam negeri bertentangan dengan *Article XI:1* dan *Article XI:2 (a)* GATT 1994, serta menyimpulkan bahwa Indonesia gagal membuktikan untuk memenuhi syarat-syarat hilirisasi komoditas demi konservasi lingkungan sesuai dengan *Article XX (d)* GATT 1994.

Menurut hasil putusan Panel, sesuai dengan *Article 19.1 Dispute Settlement Understanding (DSU)*, Panel merekomendasikan agar Indonesia bisa menyelaraskan tindakannya terkait kebijakan Pemerintah dengan kewajibannya berdasarkan GATT 1994. Dalam hal ini, Indonesia dinyatakan telah melanggar aturan perdagangan internasional sesuai dengan GATT 1994 dan Indonesia dinyatakan kalah dalam gugatan di WTO yang diajukan oleh Uni Eropa yang disebabkan bahwa industri hilirisasi nikel Indonesia dianggap belum matang oleh Panel dan partisipan. Menurut Panel, negara yang melarang ekspor suatu komoditas, harus memiliki industri yang benar-benar berkembang, sedangkan

Panel menilai bahwa Indonesia masih belum berhasil mencapai kemampuan tersebut.

Menanggapi hasil putusan Panel DSB-WTO yang telah diuraikan dalam dokumen *report of the Panel in Indonesia – Measures Relating to Raw Materials (WT/DS592)* yang diedarkan pada 30 November 2022, Pemerintah Indonesia melalui delegasinya pada tanggal 8 Desember 2022 memberitahukan kepada DSB terkait keputusan Pemerintah Indonesia untuk mengajukan banding kepada DSB atas beberapa isu hukum dan interpretasi hukum pada Putusan yang dituangkan dalam *Panel Report*. Pemerintah Indonesia menilai terdapat kekeliruan panel dalam menganalisis pasal-pasal yang dipermasalahkan oleh Uni Eropa dan tujuan dari hilirisasi nikel terkait persyaratan pengolahan dalam negeri yang dilakukan Pemerintah Indonesia merupakan hak kedaulatan Indonesia untuk menentukan pengelolaan komoditas nikel tersebut demi kemajuan ekonomi dalam negeri. Sehingga, Pemerintah Indonesia tanpa ragu mengajukan banding terhadap putusan Panel yang dianggap merugikan Indonesia. Namun, hingga saat ini Indonesia masih menunggu DSB untuk membentuk Badan Banding (*Appellate Body*) sembari terus meningkatkan jumlah dan kualitas smelter industri nikel dalam negeri. Dalam pembentukan Badan Banding (*Appellate Body*) harus disetujui oleh semua negara anggota WTO, tetapi akibat dari blokade Amerika Serikat yang menuntut reformasi total atas WTO yang mengakibatkan apabila reformasi di WTO belum dilakukan, maka Amerika tidak akan memberikan persetujuan terhadap pembentukan Badan Banding (*Appellate Body*). Selain itu Pemerintah Indonesia juga masih harus menunggu antrian untuk berproses di Badan Banding WTO, sehingga itu menjadi salah satu faktor dari lamanya proses banding di WTO dilakukan. Oleh karena itu, sambil menunggu pembentukan Badan Banding (*Appellate Body*), Indonesia kembali melakukan hubungan diplomasi dengan pihak Uni Eropa untuk mencari solusi yang baik melalui negosiasi terkait *economic partnership agreemen* yang bisa diterima oleh kedua belah pihak terkait sengketa agar Uni Eropa nantinya dapat mencabut gugatannya di WTO.

## **KESIMPULAN**

Putusan panel DSB-WTO nomor WT/DS592/R tentang kebijakan larangan ekspor bijih nikel Indonesia apabila dikaitkan dengan prinsip kedaulatan negara adalah suatu keputusan yang dilakukan oleh Panelis tanpa meninjau kembali keadaan sumber daya alam Indonesia maupun kondisi ekonomi Indonesia, sehingga pemerintah Indonesia menganggap Panel telah keliru dalam menilai dan memutuskan kesimpulan akhir kasus sengketa ekspor nikel antara Indonesia dengan Uni Eropa. Hal itu dianggap sudah melanggar hak-hak dalam prinsip kedaulatan negara bagi Indonesia serta berkehendak menentukan kebijakan ekonomi negara sesuai kebutuhan dalam negeri. Sehingga, negara-negara maju seperti Uni Eropa dianggap ingin mengintervensi kebijakan pemerintah Indonesia melalui gugatannya di WTO terhadap Indonesia.

## **DAFTAR PUSTAKA**

Abdulkadir Muhammad, “*Hukum dan Penelitian Hukum.*” Cet. 1. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004, hlm 52.

- Asif Qureshi, *Op.cit.*, hlm. 34-35 (“*Economic Sovereignty...is both descriptive of the totality of the economic powers of a State, as well as its equal status in international economic relations*”).
- Anisa Dewi Syafira, Chikal Marlina Putri, Ekawati Widyaningsih, Putri Kusumawijaya., “*Analisis Peluang, Tantangan, Dan Dampak Larangan Ekspor Nikel Terhadap Perdagangan Internasional Di Tengah Gugatan Uni Eropa Di WTO,*” *Jurnal Economina*, Vol. 2, No. 1, 2023. Diakses pada tanggal 23 Maret 2025.
- Erikson Sihotang, I Nyoman Suandika, “*Kebijakan Larangan Ekspor Bijih Nikel Yang Berakibat Gugatan Uni Eropa Di World Trade Organization*”, *Jurnal Raad Kertha* Vol. 6, No. 1, 2023. Diakses pada tanggal 23 Maret 2025.
- Grace F. Irena Hutabarat, “*Sengketa Ekspor Nikel Indonesia dengan Uni Eropa di World Trade Organization.*”, *Jurnal Ilmu Hubungan Internasional*, Vol. 3, No. 2, 2023. Diakses pada tanggal 23 Maret 2025.
- Hatta, *Perdagangan Internasional dalam Sistem GATT dan WTO: Aspek-Aspek Hukum dan Nonhukum*, Bandung: Refika Aditama, 2006, Hlm. 89.
- Huala Adolf dan A. Chandrawulan, *Masalah-Masalah Hukum dalam Perdagangan Internasional*, Jakarta: Rajawali Pers, 1995, Hlm. 9.
- Ilham Agustian Candra, Dody Wibowo, Fatihatur Rahmi Azizah., “*Peran WTO Dalam Sengketa Nikel Antara Indonesia Dan Uni Eropa Tahun 2019 – 2022*”, *Jurnal Pemikiran dan Penelitian Ilmu-ilmu Sosial, Hukum, & Pengajarannya*, Vol. XIX, No. 1, April 2024. Diakses pada tanggal 26 Maret 2025.
- Indonesia - Measures Relating to Raw Materials, Report of the Panel number DS592.*
- Koesrianti, *Kedaulatan Negara Menurut Hukum Internasional*, Surabaya: Airlangga University Press, 2021.
- Meria Utama, *Hukum Ekonomi Internasional*, Jakarta: PT. Fikahati Aneska, 2012. Hlm. 11
- Mochtar Kusumaatmadja, *Pengantar Hukum Internasional*, Bandung: Binacipta, 1976, hlm. 17.
- Muhammad Sood, *Hukum Perdagangan Internasional*, PT Raja Grafi Persada, Cetakan ke-1, Jakarta, 2011, hlm. 43.
- Ni'matul Huda, “*Ilmu Negara*”, Edisi 1, Cet. 12, Depok: Rajawali Pers, 2020, hlm. 171.
- Ramlawati, Rahmat Daim Harahap, Muhamad Toyib Daulay, Wico J Tarigan, Soegeng Wahyoedi, Ni Luh Kardini, “*Pengantar Ekonomi*”, Batam: Cendikia Mulia Mandiri, 2022, hlm. 3.
- Rani Sri Wahyuni, Zulfikar Jayakusuma, Ledy Diana, “*Eksistensi Multi-Party Interim Appeal Arbitration Arrangement Sebagai Arbitrase Pasca Kekosongan Anggota Appellate Body World Trade Organization*”, *Jurnal pada Pattimura Legal Journal*, Vol. 3, No. 3, Desember 2024. Diakses pada tanggal 23 Maret 2025.
- Rubiyanto, “*Peran World Trade Organization (WTO) Dalam Menyelesaikan Sengketa Perdagangan Internasional*”, *Jurnal Ilmiah Hukum dan Dinamika Masyarakat*, Vol. 17, No. 1, 2019. Diakses pada tanggal 23 Maret 2025.

Serlika Aprika dan Rio Adhitya, "*Hukum Perdagangan Internasional*" Ed.1, Cet.1, Depok, Rajawali Pers, 2020, hal.1.