

BAB I

LATAR BELAKANG

1.1 Latar Belakang Permasalahan

Kekayaan sumber daya alam di negara Indonesia tentunya sangat melimpah dan harus dapat di manfaatkan dengan baik. Namun nilai dari pemanfaatan sumber daya yang ada di Indonesia tentu harus di perhatikan karna negara Indonesia akhir-akhir ini mulai banyak di soroti oleh negara luar terkait sumber daya alam yang di miliki oleh negara Indonesia, terutama pada saat mulai berkembangnya dunia perindustrian yang memerlukan bahan baku nikel sebagai bahan utamanya. Salah satu sumber kekayaan alam yang ada di Indonesia menjadi perhatian pusat dunia adalah nikel.

Indonesia merupakan salah satu negara dengan penghasil nikel terbesar di dunia. Cadangan nikel di negara Indonesia itu mencapai 52% dari cadangan nikel yang ada di dunia. Pada tahun 2021 Indonesia mampu menghasilkan nikel sebanyak 1 juta ton dan menyumbang 37,04% produksi nikel di dunia. Persebaran penghasil nikel di Indonesia itu berada di pulau Sulawesi, Kabupaten Maluku, Kalimantan dan Papua. Sebelum pemerintah Indonesia mengeluarkan kebijakan larangan ekspor nikel mentah dalam bentuk Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral sebagian besar nikel yang di produksi oleh Indonesia di ekspor dalam bentuk biji nikel, sehingga pemanfaatan di dalam negeri di bilang masih rendah. Konsumen utama produk nikel di Indonesia ialah Amerika Serikat, Jepang, Tiongkok dan Uni Eropa. Oleh karena itu negara Indonesia merupakan

negara yang memiliki peran penting dalam industri nikel global, sebagai negara dengan cadangan nikel terbesar di dunia yang mencapai 52% dan produksi nikel di Indonesia mengalami peningkatan setiap tahunnya.¹

Nikel merupakan unsur logam yang terbentuk secara alami dan bisa di temukan pada kerak bumi. Nikel sangat di butuhkan oleh banyak industri, seperti industri baja tahan karat, logam paduan, baterai dan juga di gunakan sebagai pelapis logam. Baja tahan karat di gunakan pada berbagai bidang industri hilir, mulai dari peralatan rumah tangga, konstruksi dan transportasi. Dalam hal ini 70% nikel dunia di dominasi oleh produksi nikel untuk kebutuhan baja tahan karat selain itu, pemanfaatan nikel dapat di jadikan sebagai bahan baku utama pembuatan baterai litium yang banyak di manfaatkan untuk kendaraan listrik.

Negara Indonesia menetapkan kebijakan larangan ekspor biji nikel mentah melalui Peraturan Menteri ESDM 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 (selanjutnya di sebut PERMEN ESDM Nomor 11 Tahun 2019). Berdasarkan Pasal 1 PERMEN ESDM Nomor 11 Tahun 2019 ekspor biji nikel dengan kadar $<1,7\%$ / kurang dari satu koma tujuh persen resmi di larang oleh pemerintah Indonesia dan larangan ini mulai berlaku pada tanggal 1 Januari 2020. Indonesia memiliki alasan tersendiri melakukan pembatasan ekspor biji nikel tersebut, dimana Indonesia memiliki rencana untuk pengembangan industri hilir, supaya sumber daya nikel bisa di olah

¹ Dicky Dwi Radhica, Raden Ambara, and Arya Wibisana, "Proteksionisme Nikel Indonesia Dalam Perdagangan Dunia Abstrak," *Journal of Trade Development and Studies* 7, no. 1 (2023): 74–84.

di dalam negeri untuk menghasilkan produk setengah jadi olahan nikel.² Indonesia sendiri hanya melarang ekspor terhadap biji nikel yang belum mendapatkan pemurnian atau pengolahan dari pabrik pengolahan tambang / *smelter* yang ada di Indonesia. Dalam Pasal 1 PERMEN ESDM Nomor 11 Tahun 2019 juga telah mengatur kadar biji nikel yang bisa di ekspor ke luar negeri, dimana di dalam Pasal 1 PERMEN ESDM Nomor 11 Tahun 2019 itu mengharuskan biji nikel telah di lakukan pencucian / *washed bauxite* dengan kadar $Al_2O_3 \geq 42\%$ (lebih dari atau sama dengan empat puluh dua persen) ke luar negeri. Sebagai negara ekspor nikel terbesar di dunia tentunya larangan ekspor nikel menyita perhatian dan respon dari berbagai negara salah satunya Uni Eropa.

Uni Eropa menanggapi kebijakan Indonesia atas peraturan larangan ekspor nikel mentah yang tercantum dalam PERMEN ESDM Nomor 11 Tahun 2019 dengan mengajukan gugatan ke WTO. Uni Eropa dan negara Indonesia membawa permasalahan ini ke WTO karena Indonesia dan Uni Eropa merupakan anggota dari WTO. Keanggotaan Indonesia sebagai negara berkembang yang berdaulat tentunya di amanatkan untuk memperoleh manfaat ekonomi yang maksimal bagi kepentingan nasional. Dimana tercantum dalam Pasal 33 (4) UUD 1994 yang berbunyi : “perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Dengan mengikatkan diri dengan perjanjian internasional yang telah diratifikasi dengan persetujuan pembentukan

² Rizal Budi Santoso et al., “Pilihan Rasional Indonesia Dalam Kebijakan Larangan Ekspor Bijih Nikel,” *Indonesian Perspective* 8, no. 1 (2023): 154–178.

Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) oleh Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994. Hal ini membawa konsekuensi berdasarkan kedaulatan internal Indonesia untuk melakukan harmonisasi peraturan perundang-undangan agar sesuai dengan ketentuan WTO.³

WTO / *World Trade Organization* sendiri merupakan organisasi perdagangan internasional yang memiliki tugas dalam mengawasi berbagai peraturan perdagangan di dunia antar lintas bangsa, termasuk di dalamnya terdapat kebijakan perjanjian perdagangan dan penyelesaian sengketa antar anggota serta sebagai forum diskusi.⁴ Pembentukan WTO telah memberikan konsep liberalisasi dalam perdagangan internasional khususnya negara-negara anggota WTO, dimana konsep liberalisasi perdagangan ini menghilangkan penghalang dan pembatas perdagangan di seluruh dunia.⁵

Dalam perdagangan antar negara tujuan WTO itu sendiri itu berguna untuk meningkatkan standar hidup, terciptanya kesempatan kerja, serta dapat meningkatkan produksi dan perdagangan dalam bidang barang dan jasa.⁶ Sehingga organisasi perdagangan internasional (WTO) itu berperan sebagai forum bernegosiasi dan organisasi kerja sama dalam konferensi internasional yang didirikan berdasarkan hukum internasional dimana negara sebagai subjek pertama

³ Nisya Nursyabani, "Implikasi Hukum Sengketa Indonesia Dengan Uni Eropa Dalam Kasus Larangan Ekspor Bijih Nikel Berdasarkan Hukum Perdagangan Internasional (GATT-WTO)," *Bandung Conference Series: Law Studies* 3, no. 1 (2023): 629–636.

⁴ Arriza Briella Kurniawardhani, "Sejarah Organisasi Ekonomi Internasional : World Trade Organization (Wto)," *Widya Winayata : Jurnal Pendidikan Sejarah* 9, no. 1 (2021): 49–53.

⁵ Aditya Rio Aprita Serlika, *Hukum Perdagangan Internasional* (Depok: PT Raja Grafindo Persada, 2020), hlm185.

⁶ Bossche Peter Van Den, Natakusumah Daniar, and Koesnaindin Joseph Wira, *Pengantar Hukum WTO* (Jakarta: Yayasan Obot Indonesia, 2010), hlm 92.

dalam hukum internasional.⁷ WTO menggantikan peran GATT 1947 sebagai lembaga perdagangan internasional.

GATT / *General Agreement on Tariffs and Trade* sendiri merupakan perjanjian internasional di bidang perdagangan yang mengikat berbagai negara. GATT / *General Agreement on Tariffs and Trade* bukanlah organisasi internasional hanya merupakan persetujuan multilateral dimana menciptakan perdagangan bebas, adil dan membantu menciptakan pertumbuhan ekonomi. Keberlakuan GATT itu berlaku di bawah persetujuan WTO yang dimana termasuk ketentuan yang memberikan hak-hak istimewa kepada negara-negara anggota WTO.⁸

Uni Eropa mengajukan gugatan ke WTO terdaftar dengan nomor registrasi DS592. Pada tanggal 22 November 2019 Uni Eropa mengajukan permintaan konsultasi dengan Indonesia melalui DSB / *Dispute Settlement Bodies* sesuai tahapan sengketa yang telah ditetapkan oleh WTO. Konsultasi Uni Eropa dengan Indonesia berisi tentang Pokok-pokok yang berkaitan dengan larangan ekspor biji nikel dan persyaratan pengolahan dalam negeri atas mineral terutama biji nikel. Dengan mengirim surat konsultasi kepada delegasi Indonesia melalui DSB / *Dispute Settlement Bodies*, konsultasi yang dilakukan oleh Uni Eropa dengan Indonesia itu mengenai berbagai langkah yaitu mengenai bahan mentah tertentu yang diperlukan untuk produksi baja tahan karat, serta skema pembebasan bea masuk lintas sektoral dengan syarat penggunaan barang dalam negeri di

⁷ Suherman Ade Maman, *Hukum Perdagangan Internasional Lembaga Penyelesaian Sengketa WTO Dan Negara Berkembang* (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), 43.

⁸ Barutu Chrithopharus, *Ketentuan Anti Dumping Subsidi Dan Tindakan Pengamanan Dalam GATT Dan WTO* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2007), 6.

bandingkan barang impor. Konsultasi yang dilakukan Uni Eropa dengan Indonesia tidak menemui titik temu. Sehingga Uni Eropa mengajukan gugatan ke WTO atas larangan ekspor biji nikel Indonesia.

Tata cara pengajuan gugatan di WTO itu melalui beberapa tahapan yaitu : konsultasi, pembentukan panel, proses banding, Rekomendasi Panel atau *Appellate Body* dan pengawasan implementasi.⁹

- a. Konsultasi
Konsultasi merupakan permintaan negara anggota WTO yang bersengketa yang di tuduh melanggar ketentuan WTO yang berakibat meniadakan atau menghambat keuntungan negaranya.
 - b. Pembentukan Panel
Setelah konsultasi gagal maka Langkah selanjutnya pembentukan panel, panel merupakan badan kuasa yudisial yang mengadakan perselisihan antar anggota pada tingkat pertama. Dan tugas panel melakukan penilaian secara objektif terhadap pokok permasalahan yang di ajukan termasuk penilaian objektif terhadap fakta fakta serta penerapan dan kesesuaian dengan ketentuan perjanjian dalam WTO.
 - c. Lembaga Banding
Anggota banding WTO itu terdiri dari para pakar di bidang hukum perdagangan internasional dan tidak terafiliasi dengan pemerintahan tertentu. Anggota banding itu terdiri dari 7 orang yang di bentuk oleh DSB yang mewakili negara masing masing
 - d. Rekomendasi Panel atau *Appellate Body*
Baik panel maupun *appellate Body* menyimpulkan bahwa suatu ketentuan yang bertentangan dengan ketentuan WTO maka Panel maupun *appellate body* harus merekomendasikan negara anggota yang bersengketa mendudukkan aturan tersebut sejalan dengan *anggrement*
 - e. Pengawasan Implementasi
Pengawasan implementasi ini merupakan tahap untuk memastikan apakah laporan atau rekomendasi dari panel atau di laksanakan atau tidak oleh para pihak.
- Alasan gugatan Uni Eropa kepada Indonesia adalah¹⁰ :
- a. Tindakan - tindakan yang membatasi ekspor bahan mentah tertentu, termasuk bahan - bahan yang memerlukan persyaratan pengolahan dalam negeri, kewajiban pemasaran dalam negeri, dan persyaratan perizinan ekspor, tampaknya tidak sejalan dengan Pasal XI:1 GATT 1994. Yang berbunyi : “Tidak ada larangan atau pembatasan selain bea, pajak atau biaya lainnya, baik yang di berlakukan melalui kuota, izin impor atau ekspor atau Tindakan lainnya, yang akan di berlakukan atau di pertahankan oleh pihak manapun yang terikat kontrak pada impor produk

⁹ Maman, *Hukum Perdagangan Internasional Lembaga Penyelesaian Sengketa WTO Dan Negara Berkembang*, hal 57.

¹⁰ “DS 592 : Indonesia Measures Relating To Raw Materials,” *World Trade Organization*, last modified 2019, accessed November 21, 2023, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds592_e.htm.

apa pun dari wilayah negara lain. Pihak dalam kontrak atau pada ekspor atau penjualan untuk ekspor produk apa pun yang di tujukan ke wilayah pihak lain dalam kontrak”

- b. Kegagalan untuk segera mempublikasikan Tindakan - tindakan yang di tentang tampaknya tidak konsisten dengan Pasal X:1 GATT 1994. Yang berbunyi : “Undang-undang, peraturan, keputusan pengadilan dan keputusan administratif yang berlaku umum, yang diberlakukan oleh pihak mana pun dalam kontrak, berkaitan dengan klasifikasi atau penilaian produk untuk tujuan kepabeanan, atau tarif bea, pajak atau biaya lainnya, atau persyaratan, pembatasan atau larangan terhadap impor atau ekspor atau pengalihan pembayaran untuk itu, atau mempengaruhi penjualan, distribusi, pengangkutan, asuransi, inspeksi pergudangan, pameran, pengolahan, pencampuran atau penggunaan lainnya, harus segera diumumkan sedemikian rupa sehingga memungkinkan pemerintah dan para pedagang untuk mengenal mereka. Perjanjian-perjanjian yang mempengaruhi kebijakan perdagangan internasional yang berlaku antara pemerintah atau lembaga pemerintah dari salah satu pihak dalam kontrak dan pemerintah atau lembaga pemerintah dari pihak lain dalam kontrak juga harus dipublikasikan. Ketentuan-ketentuan dalam ayat ini tidak mengharuskan pihak mana pun dalam perjanjian untuk mengungkapkan informasi rahasia yang akan menghambat penegakan hukum atau bertentangan dengan kepentingan umum atau akan merugikan kepentingan komersial yang sah dari perusahaan tertentu, publik atau swasta.”

Pada tanggal 14 Januari 2021 Uni Eropa meminta pembentukan panel namun di tunda oleh DSB / *Dispute Settlement Bodies* hingga pada tanggal 22 April 2021 DSB / *Dispute Settlement Bodies* membentuk panel berdasarkan permintaan Uni Eropa di mana para panel ini bertugas untuk memeriksa, berdasarkan ketentuan ketentuan relevan dari perjanjian-perjanjian yang di ikuti oleh para pihak yang bersengketa. Penyusun panel di antaranya Brazil, Kanada, Tiongkok, Korea, India, Federasi Rusia, Kerajaan Arab Saudi, Singapura, Tiongkok Taipei, Turki, Ukraina, Uni Emirat Arab, dan Amerika Serikat dan di sebut sebagai pihak ketiga yang berhak untuk berpartisipasi dalam proses panel. Pada tanggal 17 Oktober 2022 putusan panel keluar dalam putusan tersebut memutuskan bahwa kebijakan ekspor dan kewajiban pengolahan dan pemurnian mineral nikel di Indonesia terbukti melanggar ketentuan WTO Pasal X1. 1 GATT 1994 dan tidak dapat di benarkan dengan Pasal X1.2 (a). Sehingga panel merekomendasikan agar

Indonesia menyesuaikan langkah-langkahnya dengan kewajiban berdasarkan GATT 1994.

Atas putusan dari panel maka Indonesia mengajukan banding terkait larangan ekspor biji nikel dan masih berlangsung sampai sekarang. Alasan Indonesia mengajukan banding bahwa kebijakan Indonesia atas bahan mentah Indonesia itu telah selaras dengan perjanjian di dalam GATT dan para panel telah melakukan kekeliruan dalam menafsirkan sejumlah ketentuan perjanjian GATT. Dimana pengajuan banding itu pada tanggal 8 Desember 2022, namun demikian, sampai saat ini pemerintah Indonesia maupun Uni Eropa masih menunggu terbentuknya badan banding WTO. Berdasarkan hasil uraian tersebut maka penulis tertarik meneliti penelitian dengan judul **DAMPAK KEBIJAKAN INDONESIA ATAS PEMBATAAN EKSPOR BIJI NIKEL PASCA KALAH DALAM TUNTUTAN PERKARA EKSPOR BIJI NIKEL DI WORD TRADE ORGANIZATION.**

1.2 Rumusan Permasalahan

Berdasarkan latar belakang di atas, dapat di rumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana dampak pembatasan bagi Indonesia pasca kalah dalam gugatan WTO?
2. Bagaimana dampak pembatasan bagi negara-negara pengimpor biji nikel?

1.3 Tujuan

Berdasarkan rumusan masalah yang telah disusun berdasarkan uraian latar belakang maka tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaturan pembatasan ekspor bahan mentah menurut GATT 1947.
2. Untuk mengetahui kebijakan Indonesia atas larangan ekspor biji nikel mentah yang tercantum dalam PERMEN ESDM No 11 Tahun 2019 pasca putusan DS 592.

1.4 Kegunaan

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Hasil dari penelitian ini di harapkan agar memberikan manfaat teoritis yaitu dapat menambah pengetahuan di bidang hukum internasional terkait sengketa Indonesia dan Uni Eropa mengenai larangan ekspor biji nikel.

1.4.2 Kegunaan Praktis

a. Bagi Penulis

Di harapkan dapat meningkatkan pengetahuan mengenai kebijakan Indonesia atas larangan ekspor biji nikel pasca adanya gugatan Uni Eropa. Yang nantinya dapat menjadi acuan dalam kegiatan pembelajaran.

b. Bagi Masyarakat

Menambah pengetahuan masyarakat mengenai sengketa antara Indonesia dan Uni Eropa atas kasus larangan ekspor biji nikel mentah.

c. Bagi Pemerintah

Di harapkan dapat menjadi acuan dalam pelaksanaan pemerintahan yang telah terselenggara khususnya pemanfaatan biji nikel dalam menangani sengketa dengan Uni Eropa.

1.5 Keaslian

Table 1 : Keaslian Penelitian

No	Judul penelitian sebelumnya	Rumusan masalah penelitian sebelumnya	Isu hukum penelitian sebelumnya	Perbedaan dengan tugas akhir yang di usulkan
1.	Analisis normatif atas masalah penyelesaian kasus perdagangan Uni Eropa terhadap regulasi larangan Ekspor biji nikel Indonesia melalui forum WTO (Nuzul Qurnia, Universitas Sriwijaya, 2021)	1. Apakah dasar hukum Uni Eropa dalam menuntut Indonesia mengenai larangan ekspor biji nikel ke <i>Word Trade Organization</i> ? 2. Langkah apa yang perlu di tempuh oleh pemerintah Indonesia dalam rangka menanggapi tuntutan Uni Eropa ?	Peneltian sebelumnya mengenai tuntutan Uni Eropa terhadap Indonesia atas larangan ekspor biji nikel melalui forum WTO	Penelitan ini membahas mengenai pengaturan pembatasan ekspor bahan mentah menurut GATT 1994 sedangkan penelitian sebelumnya membahas mengenai tuntutan Uni Eropa terhadap Indonesia mengenai larangan ekspor biji nikel yang tercantum pada Undang-Undang Mineral dan Batu Bara dan di lihat dari segi pandang hukum
2.	Hambatan non tarif dalam kebijakan larangan ekspor biji nikel Indonesia di tinjau dari hukum perdagangan internasional (Adinda Mega Fortuna Putri, Universitas Hasanuddin, 2021)	1. Bagaiman pengaturan terkait hambatan non tarif berdasarkan hukum perdagangan internasional ? 2. Apakah kebijakan larangan ekspor biji nikel oleh Indonesia dapat di kualifikasikan sebagai hambatan non tarif atau	Penelitian sebelumnya mengenai hambatan non tarif dalam larangan ekspor biji nikel di Indonesia	Penelitian ini membahas mengenai kebijakan Indonesia atas larangan ekspor biji nikel pasca adanya gugatan Uni Eropa sedangkan penelitian sebelumnya membahas mengenai pengaturan terkait hambatan non-tarif khususnya ekspor barang yang di atur dalam GATT

		tidak ?		
--	--	---------	--	--

1.6 Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang di gunakan adalah penelitian normatif. Penelitian normatif adalah penelitian hukum yang di lakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder.¹¹ Dimana penelitian ini berfokus pada pengkajian terhadap penerapan atas kaidah-kaidah atau suatu norma-norma yang berlaku.

1.6.2 Metode Pendekatan

Dalam penulisan penelitian ini, penulis menggunakan beberapa pendekatan yaitu :

a. Pendekatan Undang-Undang (*statue approach*)

Pendekatan undang-undang itu di lakukan dengan menelaah dan menganalisis semua undang-undang dan peraturan yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang di bahas.¹²

b. Pendekatan Kasus (*case approach*)

Pendekatan kasus di lakukam dengan menelaah kasus terkait dengan isu yang sedang di hadapi.¹³ Dalam hal kasus sengketa Indonesia dan Uni Eropa.

¹¹ Maiyestati, *Metode Penelitian Hukum* (LPPM Universitas Bung Hatta, 2022), 55.

¹² Nur Solikin, *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum* (Pasuruan: Qiara Media, 2021), 58.

¹³ Ibid., 59.

1.6.3 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mengikat.

Adapun bahan hukum primer yang di gunakan yaitu:

- 1) Undang – Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing The World Trade Organization*;
- 2) *General Agreement on Tariffs and Trade* 1994;
- 3) *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*;
- 4) 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.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, dimana berupa dokumen dokumen resmi, buku-buku hasil penelitian berupa jurnal dan lainnya.¹⁴

1.6.4 Metode Analisis Bahan Hukum

Metode analisa yang di gunakan dalam penulisan ini adalah metode penelitian yang bersifat deskriptif analitis, dimana bentuk analitis bahan hukum yang di gunakan ialah menggunakan pendekatan yang bersifat kualitatif terhadap bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Nantinya bahan hukum primer, sekunder dan tersier di kompilasi dan di kaji melalui studi kepustakaan, melalui penelusuran peraturan perundang-undangan dan literatur yang berkaitan dengan penelitian.

¹⁴ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum* (Mataram: Mataram University Press, 2020), hlm 61.