



## Peran Wto Dalam Penyelesaian Gugatan Uni Eropa Terhadap Indonesia (Sengketa Bijih Nikel) dikaitkan dengan Prinsip *Fair Competition*

Siti Nurkholidah<sup>1</sup>, R.Eriska Ginalita Dwi Putri<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Universitas Muhammadiyah Sukabumi, Sukabumi, Indonesia, [nurkholidahkoko321@gmail.com](mailto:nurkholidahkoko321@gmail.com)

<sup>2</sup> Universitas Muhammadiyah Sukabumi, Sukabumi, Indonesia, [eriska.law@gmail.com](mailto:eriska.law@gmail.com)

Corresponding Author: [nurkholidahkoko321@gmail.com](mailto:nurkholidahkoko321@gmail.com)

**Abstract:** The purpose of this study is to examine the position of the World Trade Organization (WTO) which has an important role in resolving international trade disputes, including nickel ore disputes involving Indonesia. Where this dispute began on January 1, 2020, Indonesia banned the export of raw nickel ore through the Regulation of the Minister of Energy and Mineral Resources (EMR) No.11 of 2019 to support downstream or domestic processing industries, which was then sued by the European Union to the WTO because it was considered to violate article XI:1 of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) 1994. The article considers that Indonesia's policy in restricting exports is a form of violation and not in accordance with WTO provisions. The method used in this study is Normative Juridical Juridical Analysis, which examines, analyzes relevant legal provisions, and examines the decisions of the Dispute Settlement Body (DSB), as well as its impact on Indonesia's trade policy. The results of this study show that the WTO plays a mediator and enforcer of trade rules in this dispute, although the WTO has decided that Indonesia's policy in restricting nickel ore exports violates international trade rules, Indonesia still maintains its downstream policy by appealing. Indonesia faces challenges that have the potential to affect export policy in the future, therefore the author hopes to provide insight for the community and the basis for improving strategies that are more adaptive in facing global trade regulations.

**Keywords:** WTO, Nickel Ore, Export Policy, International Trade, Downstream

**Abstrak:** Tujuan penelitian ini adalah untuk mengkaji kedudukan World Trade Organization (WTO) yang memiliki peran penting dalam penyelesaian sengketa perdagangan internasional, termasuk sengketa bijih nikel yang melibatkan Indonesia. Yang mana sengketa ini bermula sejak 1 Januari 2020, Indonesia melarang ekspor bijih nikel mentah melalui Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) No.11 Tahun 2019 untuk mendukung hilirisasi atau industri pengolahan dalam negeri, yang kemudian digugat oleh Uni Eropa ke WTO karena dianggap melanggar pasal XI:1 General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) 1994. Pasal tersebut menilai bahwa kebijakan Indonesia dalam membatasi ekspor merupakan bentuk pelanggaran dan tidak sesuai dengan ketentuan WTO. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah Yuridis Normatif, yang mengkaji, menganalisis ketentuan hukum yang

relavan, dan menelaah putusan Dispute Settlement Body (DSB), serta dampaknya terhadap kebijakan perdagangan Indonesia. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa WTO berperan sebagai mediator dan penegak aturan perdagangan dalam sengketa ini, meskipun WTO telah memutuskan bahwa kebijakan Indonesia dalam membatasi ekspor bijih nikel melanggar aturan perdagangan internasional, Indonesia tetap mempertahankan kebijakan hilirisasi dengan mengajukan banding. Indonesia menghadapi tantangan yang berpotensi mempengaruhi kebijakan ekspor di masa depan, maka dari itu penulis berharap dapat memberikan wawasan bagi masyarakat dan dasar perbaikan strategi yang lebih adaptif dalam menghadapi regulasi perdagangan global.

**Kata Kunci:** *WTO, Bijih Nikel, Kebijakan Ekspor, Perdagangan Internasional, Hilirisasi*

## PENDAHULUAN

Keputusan *World Trade Organization* (WTO) yang berpihak pada Uni Eropa dalam sengketa nikel dengan Indonesia mencerminkan ketimpangan dalam sistem perdagangan global. Negara maju kerap memanfaatkan regulasi WTO untuk menekan negara berkembang agar tetap menjadi pemasok bahan mentah tanpa peluang membangun industri domestik. Dalam kasus ekspor bijih nikel, Eropa berupaya menjaga pasokan nikel murah demi kebutuhan industrinya tanpa mempertimbangkan kedaulatan dan kepentingan ekonomi Indonesia.

Nikel, unsur logam transisi berwarna putih keperakan, bersifat ulet, tahan karat, dan memiliki daya tahan terhadap panas. Ia sangat dibutuhkan dalam pembuatan *stainless steel*, baterai lithium-ion, serta komponen kendaraan dan militer (Hutabarat, 2023). Cadangan nikel dunia melebihi 350 juta ton, dengan Indonesia sebagai pemilik cadangan terbesar yang tersebar di Sulawesi, Maluku, Papua, dan sebagian Kalimantan (Arif, 2018). Mayoritas nikel di Indonesia berasal dari tambang laterit yang terletak di kawasan timur seperti Sulawesi Tenggara dan Maluku Utara (Puguh, 2016).

Untuk mengelola sumber daya ini secara berkelanjutan, diperlukan industrialisasi melalui hilirisasi—yakni pengolahan bahan mentah di dalam negeri sebelum diekspor. Puguh (2016) menegaskan bahwa pabrik pengolahan laterit hanya bisa terwujud dengan dukungan negara, modal besar, teknologi tepat guna, serta pasar yang siap menyerap produk olahan.

Masuknya Indonesia ke WTO dilandasi keinginan mempercepat pertumbuhan ekonomi dan pengentasan kemiskinan (Ridwan, 2023). WTO dibentuk pada 1 Januari 1995 sebagai penyempurnaan *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) dan mengatur perdagangan antarnegara melalui prinsip *national treatment, non-discrimination, transparency*, serta *special and differential treatment*. Indonesia secara hukum mengikatkan diri pada WTO melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1974 (Sihotang, 2023).

Ekspor bijih nikel Indonesia ke berbagai negara meningkat drastis pada 2014 karena lonjakan permintaan global, terutama untuk baterai kendaraan listrik. Namun, eksploitasi ini mengancam lingkungan dan menipiskan cadangan nasional. Pemerintah Indonesia pun menerapkan kebijakan larangan ekspor melalui Peraturan Menteri ESDM No. 11 Tahun 2019, yang mempercepat pelarangan ekspor bijih nikel mulai 1 Januari 2020 sebagai langkah hilirisasi.

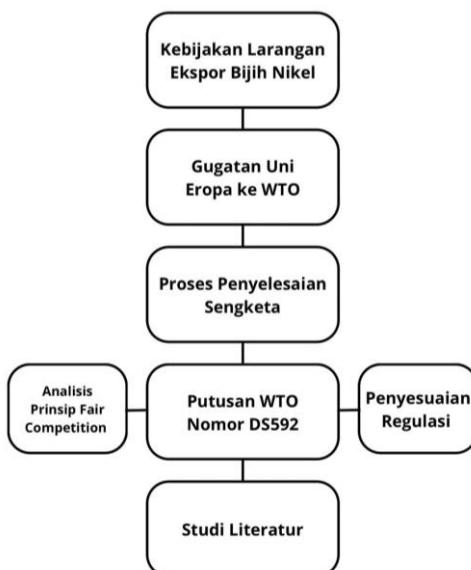
Kebijakan ini memicu gugatan Uni Eropa ke WTO. Eropa menilai larangan ekspor tersebut melanggar Pasal XI ayat (1) GATT 1994, karena membatasi perdagangan internasional tanpa alasan tarif. Mereka juga beranggapan kebijakan Indonesia mendistorsi kompetisi industri bahan Eropa dan melanggar prinsip *most-favored nation* (MFN). Sementara itu, Indonesia menegaskan bahwa kebijakan ini untuk mendukung *fair competition* dengan membangun industri pengolahan nasional dan meningkatkan daya saing global.

Prinsip MFN mewajibkan negara anggota WTO untuk memberikan perlakuan dagang yang sama kepada semua anggota, tanpa diskriminasi. Di sisi lain, Indonesia menilai kebijakan hilirisasi sebagai bentuk penguatan industri dalam negeri yang adil dan kompetitif. Hal ini mencerminkan ketegangan antara prinsip keterbukaan perdagangan dengan kebutuhan pembangunan nasional negara berkembang.

Kasus sengketa nikel ini menyoroti peran WTO sebagai forum penyelesaian sengketa perdagangan global serta tantangan dalam menyeimbangkan komitmen internasional dengan kebijakan nasional. Penelitian sebelumnya seperti yang dilakukan oleh Pasaribu (2020) dan Hassanah (2021) lebih menitikberatkan pada aspek hukum perdagangan internasional dan tantangan ekspor. Adapun penelitian ini difokuskan pada analisis peran WTO dalam penyelesaian gugatan Uni Eropa terhadap Indonesia berdasarkan prinsip *free trade* dan *fair competition*.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menjawab pokok-pokok yang telah diuraikan sebelumnya yaitu: (1) Mengetahui mekanisme penyelesaian sengketa bijih nikel dalam gugatan Uni Eropa terhadap Indonesia ke WTO dikaitkan dengan prinsip *fair competition* (2). Mengetahui dampak dari putusan tersebut untuk ekonomi Indonesia

### Kerangka Pemikiran



**Gambar 1. Kerangka Penelitian**

### METODE

Metode penelitian yang digunakan dalam studi ini adalah metode yuridis normatif, yaitu suatu pendekatan yang menitikberatkan pada pertanyaan hukum dalam suatu yurisdiksi tertentu (Zainuddin, 2023). Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan *World Trade Organization* (WTO) dalam menyelesaikan sengketa bijih nikel antara Indonesia dan Uni Eropa dengan mengacu pada kerangka hukum yang relevan. Karena penelitian yuridis normatif berfokus pada bahan hukum tertulis, maka tidak menekankan pada penelitian lapangan. Oleh sebab itu, metode ini kerap disebut sebagai kajian ilmu hukum atau *library research* (Armia, 2022).

Lokasi penelitian tidak mengacu pada tempat fisik tertentu, mengingat studi ini menggunakan pendekatan kepustakaan. Sumber hukum dikumpulkan melalui akses terhadap berbagai literatur di perpustakaan Universitas Muhammadiyah dan Perpustakaan Kota Sukabumi serta dari berbagai media digital dan sumber resmi.

Penelitian ini menggunakan data sekunder yang diperoleh dari dokumen hukum dan literatur akademik yang relevan. Data tersebut diklasifikasikan menjadi tiga jenis bahan

hukum. Pertama, bahan hukum primer, yang meliputi Undang-Undang No. 7 Tahun 1994 tentang ratifikasi WTO, Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 beserta perubahannya tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, berbagai peraturan pemerintah dan menteri terkait ekspor bijih nikel, *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) 1994, *Dispute Settlement Understanding* (DSU) WTO, serta putusan WTO mengenai sengketa bijih nikel antara Indonesia dan Uni Eropa.

Kedua, bahan hukum sekunder yang meliputi buku dan literatur mengenai hukum internasional, jurnal ilmiah, serta artikel hukum yang membahas WTO dan penyelesaian sengketa perdagangan global. Ketiga, bahan hukum tersier seperti kamus hukum, ensiklopedia hukum internasional, serta artikel dari media terpercaya yang melaporkan perkembangan terkini dalam sengketa nikel di WTO.

Teknik pemerolehan data dilakukan melalui studi kepustakaan, yaitu pengumpulan informasi dari dokumen hukum, peraturan perundang-undangan, dan literatur akademik yang relevan. Selain itu, untuk memperkaya analisis, dilakukan pula wawancara dengan narasumber lintas negara, yaitu pakar hukum yang memiliki keahlian di bidang hukum perdagangan internasional.

Model analisis yang digunakan dalam penelitian ini bersifat kualitatif. Data dianalisis secara sistematis guna memahami posisi dan peran WTO dalam penyelesaian sengketa ekspor bijih nikel. Teknik analisis hukum yang digunakan adalah normatif-kualitatif, yaitu dengan cara menelaah, menginterpretasi, dan mengevaluasi norma hukum yang berlaku terkait kebijakan ekspor Indonesia dan sengketa perdagangan di WTO.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Hubungan Antara Indonesia dan Uni Eropa Terkait Ekspor Bijih Nikel**

Sejarah eksplorasi nikel di Indonesia dimulai pada awal abad ke-20, tepatnya tahun 1901, ketika ahli mineralogi Belanda menemukan cadangan nikel di Pegunungan Verbeek, Sulawesi Selatan, dekat Danau Matano (Nasution, 2022). Temuan ini menjadi dasar dari ekspansi kegiatan pertambangan selanjutnya. Pada 1909, ekspedisi lanjutan menemukan deposit tambahan di Kolaka, memperkuat keyakinan akan potensi besar sumber daya ini. Penelitian lanjutan dilakukan oleh insinyur pertambangan Belanda, Eduard C. Abendanon pada 1915, yang mengonfirmasi dan memetakan lebih lanjut karakteristik deposit tersebut.

Perkembangan signifikan terjadi pada 1930-an ketika perusahaan asal Kanada, Inco, memulai eksplorasi intensif di Sorowako. Setelah kemerdekaan Indonesia, pembentukan PN Pertambangan Nikel Indonesia yang kemudian menjadi PT. Aneka Tambang (Antam) menandai keterlibatan langsung pemerintah dalam pengelolaan nikel, dengan ekspor perdana ke Jepang dilakukan pada 1969. Pada 1968, Inco resmi memperoleh hak konsesi eksplorasi melalui *Contract of Work* (CoW), dan mendirikan PT. Internasional Nikel Indonesia (PT Vale) yang kemudian membangun fasilitas pirometalurgi pada 1970-an. Produksi feronikel secara komersial dimulai pada 1978, menandai babak baru dalam sejarah industri nikel nasional (Rafianto, 2011).

Seiring waktu, eksplorasi dan produksi nikel meluas ke wilayah lain seperti Halmahera dan Morowali, mendorong masuknya investasi besar dalam pengembangan kawasan pertambangan. Pada awal 2000-an, Indonesia mengalihkan fokus ekspor nikel ke Tiongkok, mengikuti permintaan industri baja tahan karat dan baterai kendaraan listrik. Sekitar 60–70% bijih nikel Indonesia diekspor ke Tiongkok pada 2013. Sebelumnya, Korea Selatan menjadi mitra dagang utama pada dekade 1970-an hingga awal 2000-an, disusul oleh negara-negara Eropa seperti Jerman dan Prancis yang mulai mengimpor nikel untuk industri otomotif dan teknologi mereka.

Hubungan antara Indonesia dan Uni Eropa dibangun melalui kerja sama bilateral yang berakar dari kemitraan antara Uni Eropa dan ASEAN, di mana Indonesia sebagai salah satu

pendiri memiliki peran penting (Ilmi, 2022). Kerja sama perdagangan antara kedua pihak dipicu oleh kepentingan ekonomi bersama, di mana Indonesia dipandang sebagai mitra strategis karena kekayaan alamnya yang melimpah dan potensinya dalam penyediaan bahan baku penting.

Namun, hubungan ini mulai tegang sejak Uni Eropa mengeluarkan kebijakan *Renewable Energy Directive* (RED) dan *RED II*, yang menargetkan penghentian penggunaan minyak kelapa sawit secara bertahap hingga 2030, dengan alasan dampak lingkungan (Christiningrum, 2018). Indonesia, sebagai salah satu produsen kelapa sawit terbesar di dunia, menilai kebijakan ini sebagai tindakan diskriminatif. Sebagai respons, pemerintah Indonesia mempercepat larangan ekspor bijih nikel melalui Peraturan Menteri ESDM Nomor 11 Tahun 2019, yang berlaku efektif mulai 1 Januari 2020 (Suhartono, 2019).

Larangan ini ditujukan untuk menjaga cadangan nikel nasional dan memperkuat proses hilirisasi industri dalam negeri, sesuai dengan amanat Pasal 103 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009. Meskipun sempat melonggarkan kebijakan pada 2017 untuk nikel berkadar rendah, larangan penuh kembali diberlakukan pada awal 2020. Hal ini memicu gugatan dari Uni Eropa ke *Dispute Settlement Body* (DSB) WTO, dengan tuduhan bahwa kebijakan Indonesia melanggar prinsip-prinsip perdagangan bebas dan non-diskriminasi yang diatur dalam WTO.

Menurut WTO, kebijakan ekspor Indonesia dianggap bertentangan dengan Pasal XI:1 dan X:1 *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) 1994, serta Pasal 3.1 (b) *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures* (ASCM). Pasal XI:1 GATT menyatakan bahwa tidak boleh ada pembatasan ekspor atau impor selain dalam bentuk bea atau pajak. Sementara itu, Pasal 3.1 (b) ASCM melarang subsidi yang bergantung pada penggunaan produk dalam negeri dibandingkan produk impor.

Indonesia mempertahankan bahwa kebijakan tersebut sah berdasarkan Pasal XI ayat (2) huruf (a) GATT 1994, yang memberikan pengecualian untuk pembatasan ekspor demi menjaga sumber daya alam yang penting. Namun, argumen ini ditolak oleh panel WTO. Dalam sidang yang berlangsung pada November 2022, WTO menyatakan bahwa Indonesia melanggar peraturan internasional dan menyebut beberapa peraturan nasional, seperti Peraturan Menteri ESDM Nomor 11 Tahun 2019, tidak sesuai dengan ketentuan GATT (Muhammad, 2024).

Dalam keputusan akhir yang disampaikan pada 30 November 2022, WTO memenangkan gugatan Uni Eropa dan menetapkan bahwa Indonesia harus menyesuaikan kebijakannya agar sejalan dengan ketentuan WTO. Pemerintah Indonesia kemudian menyatakan banding atas putusan tersebut pada 12 Desember 2022, sebagai bentuk keberatan atas interpretasi WTO terhadap hak Indonesia dalam menjaga sumber daya nasionalnya melalui kebijakan hilirisasi.

## **Bagaimana peran WTO dalam penyelesaian sengketa bijih nikel dikaitkan dengan prinsip *fair competition*?**

Eksplorasi nikel di Indonesia dimulai pada awal abad ke-20. Pada tahun 1901, seorang ahli mineralogi Belanda menemukan cadangan nikel di wilayah Pegunungan Verbeek, Sulawesi Selatan, dekat Danau Matano (Nasution, 2022). Penemuan ini menjadi titik awal pemetaan potensi nikel laterit di Indonesia dan mendorong ekspedisi lanjutan. Pada tahun 1909, eksplorasi kembali dilakukan di wilayah Kolaka, Sulawesi Tenggara, yang mengonfirmasi adanya deposit tambahan. Kegiatan ini semakin memperkuat keyakinan akan besarnya potensi nikel di kawasan tersebut. Pada 1915, insinyur pertambangan Belanda, Eduard C. Abendanon, menindaklanjuti temuan tersebut dengan studi geologi yang lebih mendalam, memetakan karakteristik mineral dan potensi ekonominya.

Pada dekade 1930-an, kegiatan eksplorasi berlanjut secara lebih serius, terutama dengan keterlibatan perusahaan asal Kanada, International Nickel Company (Inco), yang melakukan studi kelayakan di Sorowako, Sulawesi Selatan. Setelah kemerdekaan Indonesia, pemerintah

mengambil alih peran dalam pengelolaan sumber daya mineral strategis. Hal ini ditandai dengan pembentukan PN Pertambangan Nikel Indonesia, yang kemudian berkembang menjadi PT Aneka Tambang (Antam). Pada tahun 1968, Inco memperoleh hak konsesi eksplorasi dan produksi melalui *Contract of Work* (CoW), dan mendirikan PT Internasional Nikel Indonesia (kini PT Vale Indonesia) di Sorowako. Pada pertengahan tahun 1970-an, fasilitas pirometalurgi mulai dibangun, dan produksi feronikel komersial dimulai pada tahun 1978 (Rafianto, 2011). Peristiwa ini menandai babak baru dalam sejarah industri nikel nasional dan awal keterlibatan Indonesia dalam pasar nikel global.

Seiring berjalannya waktu, eksplorasi dan kegiatan pertambangan nikel berkembang ke wilayah lain seperti Halmahera (Maluku Utara) dan Morowali (Sulawesi Tengah). Indonesia, yang memiliki cadangan nikel laterit dalam jumlah besar dan berkadar tinggi, menjadi tujuan investasi asing di sektor pertambangan. Permintaan global terhadap nikel meningkat seiring dengan berkembangnya industri baja tahan karat dan kemudian teknologi baterai kendaraan listrik. Pada dekade 1970-an hingga awal 2000-an, Korea Selatan menjadi mitra dagang utama Indonesia untuk ekspor nikel, terutama untuk industri baja dan elektronik. Namun, pada awal 2000-an, arus ekspor beralih ke Tiongkok sebagai akibat dari *booming* industri baja tahan karat dan meningkatnya kebutuhan bahan baku baterai. Data menunjukkan bahwa pada tahun 2013, sekitar 60–70% ekspor bijih nikel Indonesia dikirim ke Tiongkok.

Hubungan dagang antara Indonesia dan Uni Eropa dimulai sejak awal 2000-an. Negara-negara anggota Uni Eropa seperti Jerman dan Prancis menunjukkan minat terhadap bijih nikel Indonesia karena kebutuhannya dalam industri otomotif dan energi bersih, terutama dalam masa transisi menuju teknologi rendah emisi. Kerja sama ini diperkuat oleh hubungan bilateral Indonesia–Uni Eropa yang berakar pada kemitraan antara Uni Eropa dan ASEAN. Sebagai salah satu pendiri ASEAN, Indonesia memiliki peran strategis dalam mempererat hubungan multilateral dan bilateral dengan mitra global seperti Uni Eropa (Ilmi, 2022).

Kerja sama ini pada dasarnya dilandasi oleh kepentingan ekonomi yang saling menguntungkan. Di satu sisi, Uni Eropa memandang Indonesia sebagai negara pemasok bahan mentah yang penting dan stabil. Di sisi lain, Indonesia memandang kerja sama tersebut sebagai peluang untuk mendapatkan dukungan teknologi dan investasi dari Eropa, serta untuk meningkatkan kapasitas sumber daya manusia dan pembangunan nasional.

Namun demikian, hubungan Indonesia–Uni Eropa mengalami ketegangan sejak diterapkannya kebijakan *Renewable Energy Directive* (RED) dan *RED II* oleh Uni Eropa. Kebijakan ini bertujuan untuk menghentikan penggunaan minyak kelapa sawit sebagai bahan bakar hayati secara bertahap hingga tahun 2030 dengan alasan dampak negatif terhadap lingkungan (Christiningrum, 2018). Indonesia, yang merupakan salah satu produsen minyak kelapa sawit terbesar di dunia dengan pangsa pasar global sebesar 58% (per Juni 2021), menilai kebijakan tersebut bersifat diskriminatif dan merugikan kepentingan nasional.

Sebagai respons atas perlakuan yang dianggap diskriminatif tersebut, pemerintah Indonesia mengambil langkah strategis untuk mempercepat hilirisasi sumber daya mineral, khususnya nikel. Melalui Peraturan Menteri ESDM Nomor 11 Tahun 2019, pemerintah menetapkan larangan ekspor bijih nikel mentah, yang berlaku efektif pada 1 Januari 2020 (Suhartono, 2019). Kebijakan ini didasarkan pada Pasal 103 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, yang mengamanatkan bahwa pemegang izin usaha pertambangan wajib melakukan pengolahan dan/atau pemurnian hasil tambang di dalam negeri.

Meskipun Indonesia sempat melonggarkan kebijakan larangan ekspor pada tahun 2017 untuk bijih nikel berkadar rendah (<1,7%), larangan penuh kembali diberlakukan pada awal tahun 2020. Uni Eropa kemudian mengajukan gugatan ke *Dispute Settlement Body* (DSB) World Trade Organization (WTO) karena menilai larangan tersebut melanggar prinsip-prinsip dasar perdagangan bebas dan non-diskriminasi.

Dalam gugatannya, Uni Eropa mengacu pada pelanggaran terhadap Pasal XI:1 dan X:1 *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) 1994 serta Pasal 3.1 (b) *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures* (ASCM). Pasal XI:1 GATT menyatakan bahwa tidak boleh ada pelarangan atau pembatasan ekspor selain melalui pungutan seperti bea atau pajak. Sementara Pasal X:1 mengatur tentang transparansi dalam penerapan aturan perdagangan. Pasal 3.1 (b) ASCM melarang subsidi yang bergantung pada penggunaan produk domestik dibanding produk impor.

Sebagai pembelaan, Indonesia menyatakan bahwa kebijakan ekspor tersebut sah secara hukum internasional berdasarkan Pasal XI ayat (2) huruf (a) GATT 1994, yang mengizinkan pembatasan ekspor demi menjaga cadangan sumber daya alam penting. Namun, panel WTO menolak argumen ini, menyatakan bahwa larangan ekspor Indonesia tidak memenuhi kriteria pengecualian tersebut. Panel juga menyatakan bahwa sejumlah peraturan nasional Indonesia, termasuk Peraturan Menteri ESDM Nomor 11 Tahun 2019 dan peraturan turunannya, bertentangan dengan prinsip dasar perdagangan bebas WTO (Muhammad, 2024).

Pada tanggal 30 November 2022, panel WTO mengeluarkan putusan akhir yang menyatakan bahwa Indonesia melanggar ketentuan Pasal XI:1 GATT 1994. Panel juga menolak pembelaan berdasarkan Pasal XI (2) (a) dan Pasal XX (d) GATT. Dalam putusan tersebut, WTO menyatakan bahwa argumen Indonesia tentang perlunya menjaga cadangan nasional dan keberlanjutan lingkungan tidak cukup kuat untuk membenarkan kebijakan larangan ekspor. Panel juga mengkritisi bahwa kebijakan hilirisasi yang diterapkan Indonesia bersifat proteksionis dan memberikan keuntungan tidak adil bagi industri dalam negeri.

Sebagai bentuk keberatan atas putusan tersebut, pada 12 Desember 2022 pemerintah Indonesia resmi mengajukan banding. Dalam bandingnya, Indonesia menegaskan kembali hak kedaulatan ekonomi dalam pengelolaan sumber daya alam, serta pentingnya hilirisasi untuk mendorong pertumbuhan industri nasional dan nilai tambah komoditas.

### **Bagaimana dampak putusan Nomor DS592 (WTO) terhadap Siklus Perdagangan Nikel di Indonesia?**

Organisasi Perdagangan Dunia (*World Trade Organization*/WTO), dalam putusan sengketa DS592, menyatakan bahwa kebijakan larangan ekspor bijih nikel Indonesia bertentangan dengan Pasal XI:1 *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) 1994. Konsekuensinya, Indonesia diwajibkan membuka kembali akses ekspor bijih nikel mentah, terutama ke Uni Eropa sebagai pihak penggugat. Jika diterapkan, keputusan ini dapat mengalihkan pasokan bijih dari industri dalam negeri ke pasar ekspor, mengancam ketersediaan bahan baku bagi smelter domestik.

Salah satu tujuan utama larangan ekspor sejak 2020 adalah menjamin pasokan bijih nikel bagi industri pengolahan dalam negeri guna mendukung pertumbuhan sektor hilir, termasuk logam dasar dan baterai kendaraan listrik. Ketika keran ekspor dibuka, penambang cenderung memilih pasar luar negeri dengan harga lebih tinggi, mengakibatkan potensi kekurangan pasokan domestik.

Meski ekspor bijih nikel dapat meningkatkan devisa jangka pendek, kebijakan ini berisiko menurunkan nilai tambah nasional. Sebagai eksportir bahan mentah, Indonesia rawan terhadap fluktuasi harga global yang dikendalikan oleh negara industri seperti Tiongkok. Padahal, hilirisasi memberi manfaat jangka panjang seperti penciptaan lapangan kerja, transfer teknologi, serta peningkatan pajak dan royalti. Tanpa strategi mitigasi, ekspor bijih nikel justru bisa menjerumuskan Indonesia kembali ke perangkap negara pengekspor bahan mentah (*commodity trap*).

Di sisi lain, larangan ekspor sejak 2014 telah mendorong minat investasi di industri smelter. Kebijakan tersebut menciptakan kepastian pasokan bagi investor. Namun, jika ekspor kembali dibuka tanpa pengamanan pasokan domestik, investor bisa menunda atau

membatalkan pembangunan fasilitas baru. Hal ini berisiko menurunkan kapasitas smelter, mengurangi efisiensi, bahkan menyebabkan penutupan operasional dalam jangka panjang.

Penurunan aktivitas pengolahan juga berdampak pada pengurangan tenaga kerja dan pendapatan negara dari pajak, bea ekspor produk olahan, dan royalti. Selain itu, industri pengolahan memberi *multiplier effect* bagi ekonomi lokal melalui pengembangan UMKM, infrastruktur, dan peningkatan daya beli masyarakat sekitar kawasan industri.

Dengan demikian, putusan WTO menempatkan Indonesia pada posisi dilematis antara kepatuhan terhadap perdagangan bebas dan perlindungan kepentingan industri strategis. Pemerintah merespons dengan tetap mempertahankan kebijakan hilirisasi melalui banding, revisi regulasi, dan diplomasi dagang.

### 1) Penyesuaian Regulasi dan Jalur Hukum

Setelah putusan DS592, Indonesia merevisi Peraturan Menteri ESDM melalui Permen No. 17 Tahun 2023. Regulasi ini mewajibkan pemegang IUP (Izin Usaha Pertambangan) untuk memenuhi kebutuhan domestik melalui skema *Domestic Market Obligation* (DMO) sebelum melakukan ekspor. Kebijakan ini menjadi bentuk kompromi antara desakan WTO dan arah pembangunan industri hilir nasional.

Banding ke *Appellate Body* WTO dilakukan untuk memperoleh interpretasi hukum yang lebih luas, khususnya terkait pengecualian kebijakan ekspor di bawah Pasal XX GATT 1994. Indonesia berargumen bahwa domestic processing requirements (DPR) merupakan instrumen sah untuk melindungi pembangunan industri dan lingkungan secara berkelanjutan.

Selain itu, pemerintah juga menyiapkan instrumen alternatif seperti kuota ekspor terbatas dan pajak ekspor progresif. Tujuannya adalah menjaga pasokan domestik, memberikan insentif bagi investor smelter, serta menyeimbangkan prinsip *free trade* dengan kebutuhan industrialisasi nasional (Bossche, 2022).

### 2) Dampak dan Siklus Perdagangan Nikel Sebelum dan Sesudah DS592

Sebelum 2014, ekspor bijih nikel mentah mendominasi perdagangan Indonesia, terutama ke Tiongkok dan Uni Eropa. Namun, sejak diterbitkannya UU Minerba No. 4 Tahun 2009 dan diperkuat pada 2020, larangan ekspor diberlakukan sebagai bagian dari strategi hilirisasi. Kebijakan ini mendorong berdirinya smelter dan pergeseran ekspor dari bahan mentah menjadi produk olahan seperti feronikel, nickel pig iron (NPI), dan bahan baku baterai.

Kebijakan ini memicu keberatan Uni Eropa karena dianggap membatasi pasokan bagi industri baja nirkarat mereka. Pasca putusan DS592, Permen ESDM No. 17 Tahun 2023 mengatur bahwa ekspor hanya dapat dilakukan setelah kebutuhan domestik terpenuhi. Sistem SIMBARA diterapkan untuk mencegah ekspor ilegal dan pemerintah membatasi produksi bijih nikel pada 2025 sekitar 200 juta wet metric ton, menurun dari 2024.

Meskipun larangan ekspor bijih dilonggarkan secara terbatas, Indonesia tetap menjadi aktor penting dalam rantai pasok global, khususnya untuk baterai kendaraan listrik. Pada Maret 2025, 94% ekspor nikel olahan Indonesia masih diserap oleh Tiongkok, dengan nilai USD 1,65 miliar dari total USD 2 miliar. Namun, dominasi Tiongkok dalam investasi smelter (sekitar 75% kapasitas produksi) menimbulkan risiko ketergantungan. Oleh karena itu, pemerintah berupaya mendiversifikasi mitra, menjajaki kerja sama dengan Jepang, Korea Selatan, dan Uni Emirat Arab.

Dalam jangka pendek, volume ekspor bijih mungkin menurun, tetapi ekspor produk olahan bernilai tambah meningkat. Hal ini dapat memperkuat kontribusi sektor nikel terhadap devisa, asalkan harga global stabil dan kapasitas smelter mampu menyerap

produksi nasional. Dalam jangka panjang, konsistensi hilirisasi akan memperkuat posisi tawar Indonesia dalam rantai pasok mineral strategis dunia serta membuka peluang menjadi pusat industri baterai kendaraan listrik global.

## KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan mengenai peran *World Trade Organization (WTO)* dalam penyelesaian gugatan Uni Eropa terhadap Indonesia dalam sengketa bijih nikel, dengan penekanan pada penerapan prinsip *Fair Competition*, maka dapat diambil beberapa kesimpulan sebagai berikut:

WTO berperan penting sebagai forum multilateral yang menyediakan mekanisme penyelesaian sengketa melalui *Dispute Settlement Body (DSB)*. Dalam kasus sengketa bijih nikel antara Uni Eropa dan Indonesia (Putusan Nomor DS592), WTO menjalankan fungsinya dengan memfasilitasi tahapan konsultasi, pembentukan panel, hingga penerbitan putusan panel. Mekanisme ini membuktikan bahwa WTO tetap relevan sebagai penengah dalam konflik kepentingan perdagangan antar anggota.

Sengketa ini juga menunjukkan adanya benturan antara prinsip liberalisasi perdagangan dan kebijakan proteksi nasional demi tujuan pembangunan industri. Indonesia berargumentasi bahwa kebijakan hilirisasi bertujuan mendorong penguatan industri dalam negeri dan penciptaan nilai tambah, sehingga mendukung *fair competition* di pasar global. Namun, panel WTO menilai bahwa kebijakan tersebut tidak dapat dibenarkan jika melanggar kewajiban liberalisasi dalam GATT. Hal ini menimbulkan dilema antara kepatuhan terhadap ketentuan WTO dan kepentingan pembangunan nasional.

Putusan WTO atas gugatan Uni Eropa mendorong Indonesia untuk mengevaluasi kebijakan larangan ekspor bijih nikel dan mempertimbangkan opsi kebijakan yang tetap sejalan dengan komitmen WTO. Indonesia menempuh jalur banding atau menyesuaikan kebijakan ekspor-impor mineral dengan tetap menjaga tujuan hilirisasi agar tidak memicu sengketa serupa di masa depan.

Dengan demikian, peran WTO dalam sengketa bijih nikel membuktikan pentingnya mekanisme penyelesaian sengketa internasional untuk menjaga keteraturan dan keadilan dalam perdagangan global. Sengketa ini juga menegaskan perlunya keseimbangan antara kepentingan nasional dalam membangun industri dengan kewajiban internasional berdasarkan prinsip *fair competition*. Indonesia diharapkan dapat merumuskan kebijakan yang adaptif, taat hukum internasional, namun tetap mendukung kemandirian ekonomi nasional.

## REFERENSI

- Arif, I. (2018). Nikel Indonesia. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- BBC News Indonesia. (2019, 16 Desember). Indonesia gugat Uni Eropa ke WTO atas tuduhan diskriminasi sawit. <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-50804421>
- Databoks Katadata. (2025, Maret). Destinasi ekspor nikel Indonesia. <https://databoks.katadata.co.id/en/trade/statistics/683d7288530b5/indonesias-nickel-export-destinations-in-march-2025>
- Geological Survey. (2025, Januari). Mineral commodity summaries. U.S. Department of the Interior. <https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2025/mcs2025-nickel.pdf>
- Hutabarat, G. (2023). Sengketa ekspor nikel Indonesia dengan Uni Eropa di World Trade Organization. Jurnal Ilmu Hubungan Internasional LINO, 3(2).
- Ilmi, K. D., Kurniawati, E., & Prasodjo, H. (2022). Hubungan internasional Indonesia dan Uni Eropa terhadap kebijakan ekspor nikel sebagai tantangan perekonomian. Journal of Business and Economics Research (JBE), 3(2).
- Marceau, G. (2015). A history of law and lawyers in the GATT WTO: The development of the rule of law in the multilateral trading system. Cambridge: Cambridge University Press.

- Nasution, et al. (n.d.). The impact of increasing nickel production on forest and environment in Indonesia: A review. *Jurnal Sylva Lestari*, 12(3).
- Rafianto, R. I. (2011). Developing Indonesia nickel deposits: Challenges and opportunities. *Ikatan Ahli Geologi Indonesia*.
- Sihotang, E., & Suandika, I. N. (2023). Kebijakan larangan ekspor bijih nikel yang berakibat gugatan Uni Eropa di World Trade Organization. *Jurnal Ilmiah Raad Kertha*, 6(1).
- Trade and Economic Security. (2023, September 1). Information gathering on the Indonesian export ban and domestic processing requirement on nickel ore. [https://policy.trade.ec.europa.eu/consultations/information-gathering-indonesian-export-ban-and-domestic-processing-requirement-nickel-ore\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/consultations/information-gathering-indonesian-export-ban-and-domestic-processing-requirement-nickel-ore_en)
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas UU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan Agreement Establishing the World Trade Organization.
- United States Department of Agriculture Foreign Cultural Service. (2021, Juni). Palm oil 2021.
- World Trade Organization. (2017). The WTO agreements: The Marrakesh Agreement establishing the World Trade Organization and its annexes (2nd ed.). Cambridge University Press.
- World Trade Organization. (2022, November 30). Panel report DS592 European Union — Measures relating to raw materials nickel.
- World Trade Organization. (n.d.). Principles of the trading system: Most-favoured-nation (MFN). [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/fact2\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact2_e.htm)
- WTO DS592 European Union — Measures Relating to Raw Materials Nickel and Iron Ore.
- Zainuddin, M., & Karina, A. D. (2023). Penggunaan metode yuridis normatif dalam membuktikan kebenaran pada penelitian hukum. *Smart Law Journal*, 2(2).