

## Analisis Kasus Nikel: Gugatan Uni Eropa kepada Indonesia

**Dhika Widyartika**  
Sekolah Tinggi Ilmu Hukum IBLAM, Jakarta, Indonesia  
[dhikawidyartika@gmail.com](mailto:dhikawidyartika@gmail.com)

### ABSTRACT

*This research analyzes the international trade dispute between Indonesia and the European Union regarding Indonesia's export ban on nickel ore, which has been in effect since January 1, 2020. The European Union filed a complaint against this policy before the World Trade Organization (WTO), claiming it violated Article XI of the GATT 1994. The WTO panel ruled in favor of the European Union; however, Indonesia filed an appeal and continued implementing its downstreaming policy as an effort to increase the added value of natural resources, attract foreign investment, and strengthen national economic sovereignty. This study employs a normative juridical method with descriptive analysis of legislation, legal doctrines, and WTO rulings. The findings indicate that although WTO decisions are legally binding, Indonesia may still rely on Article XX of the GATT 1994, particularly the general exceptions related to the conservation of exhaustible natural resources, as a legal argument. Nickel downstreaming has the potential to enhance foreign direct investment; however, it also poses social, environmental, and dependency risks on foreign investors. Therefore, comprehensive legal strategies and policies are necessary to balance national economic interests with compliance to international trade law.*

**Keywords:** Downstreaming, Foreign Investment, , Nickel Export Ban, WTO, GATT 1994

### ABSTRAK

Penelitian ini membahas sengketa perdagangan internasional antara Indonesia dan Uni Eropa terkait larangan ekspor bijih nikel yang diberlakukan Indonesia sejak 1 Januari 2020. Uni Eropa menggugat kebijakan tersebut ke World Trade Organization (WTO) dengan dasar pelanggaran Pasal XI GATT 1994. Putusan panel WTO memenangkan Uni Eropa, namun Indonesia mengajukan banding dan tetap melanjutkan kebijakan hilirisasi sebagai upaya meningkatkan nilai tambah sumber daya alam, menarik investasi asing, serta memperkuat kedaulatan ekonomi nasional. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan analisis deskriptif terhadap peraturan perundang-undangan, doktrin, serta putusan WTO. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun putusan WTO bersifat mengikat, Indonesia masih memiliki argumen hukum melalui Pasal XX GATT 1994 tentang pengecualian umum, khususnya terkait konservasi sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui. Hilirisasi nikel berpotensi meningkatkan investasi penanaman modal asing, namun juga menimbulkan risiko sosial, lingkungan, dan ketergantungan pada investor asing. Dengan demikian, diperlukan strategi hukum dan kebijakan yang komprehensif untuk menjaga keseimbangan antara kepentingan ekonomi nasional dan kepatuhan terhadap hukum internasional.

**Kata Kunci:** GATT 1994, Larangan Ekspor Nikel, Hilirisasi, Investasi Asing, WTO,

### Pendahuluan

Sebuah negara tentunya membutuhkan hubungan dengan negara lainnya. Hubungan tersebut bisa merupakan kerjasama bilateral maupun multilateral. Jalinan relasi ini tentunya diperlukan karena mengingat negara juga butuh adanya pengakuan dari negara lain serta demi tercapainya politik luar negeri disuatu negara. Organisasi Perdagangan Dunia (World Trade Organization/WTO) merupakan organisasi perdagangan berskala internasional yang tugas utamanya adalah

mengatur kedamaian ekonomi antarnegara. Prinsip pembentukan dan dasar WTO adalah untuk mengupayakan keterbukaan batas wilayah, memberikan jaminan atas "Most-Favored-Nation principle" (MFN) dan perlakuan non-diskriminasi oleh dan di antara negara anggota, serta komitmen terhadap transparansi dalam semua kegiatannya. Sehingga jika ada dari negara anggota yang merasa dirugikan dan merasa diperlakukan tidak adil oleh suatu sistem negara anggota yang lain, peran WTO disini sebagai forum penyelesaian sengketa dan menyediakan mekanisme konsiliasi guna mengatasi sengketa perdagangan yang timbul tersebut. WTO juga secara tidak langsung menjamin kesetaraan bagi negara berkembang dihadapan negara maju dan tidak bersifat diktator.

Indonesia, yang menurut WTO telah dianggap menjadi negara maju, merupakan salah satu negara penghasil bijih nikel yang cukup menjanjikan untuk sektor ekonomi. Indonesia telah mengeluarkan kebijakan berupa larangan ekspor terhadap bijih nikel per 1 Januari 2020. Latar belakang dari larangan ekspor bijih nikel ini sendiri didasarkan pada keinginan pemerintah Indonesia untuk memasuki era hilirisasi sumber daya alam. Berbicara mengenai hilirisasi mineral, sepatutnya untuk diketahui terlebih dahulu apa saja yang menjadi kegiatan pokok dalam usaha mineral dan batubara (minerba). Pertama, kegiatan penambangan (*mining*), kemudian peleburan (*smelting*), dan yang terakhir adalah pemurnian. Dari ketiga kegiatan pokok tersebut, yang berada pada sektor hulu dalam usaha mineral adalah aktifitas penambangan, sedang dua lainnya (peleburan dan pemurnian) adalah termasuk aktifitas hilir. Sehingga, hilirisasi dapat dimaknai sebagai segala proses peleburan dan pemurnian hasil tambang.

Niat baik pemerintah Indonesia untuk memajukan perekonomian negara melalui program hilirisasi bijih nikel tentu tidak bisa menyenangkan semua pihak. Hal tersebut justru membuat hubungan Uni Eropa dengan Indonesia memanas. Pasalnya jika ekspor nikel dilarang, maka otomatis pasar luar negeri terkait nikel akan berkurang serta hal tersebut menjadikan masalah bagi Uni Eropa, sebab nikel merupakan bahan yang diperlukan dalam berbagai sektor ekonomi, sebagai contohnya bahwa nikel digunakan sebagai bahan baku baterai.

Kontribusi WTO menjadi konkrit dan signifikan dalam penyelesaian kasus di antara anggota negaranya. Dalam kasus nikel yang terjadi di persidangan organisasi internasional ini, pihak Uni Eropa sebagai Penggugat menyatakan kebijakan larangan ekspor nikel dalam bentuk mentah itu, dianggap melanggar Artikel XI GATT tentang komitmen untuk tidak menghambat perdagangan. Pemerintah Indonesia pun memutuskan untuk melawan gugatan Uni Eropa atas sengketa yang dicatatkan dengan nomor sengketa *DS 592-Measures Relating to Raw Materials* tersebut. Namun, dalam upaya melawan Uni Eropa, Indonesia kalah. Putusan WTO itu menyatakan bahwa kebijakan Ekspor dan Kewajiban Pengolahan dan Pemurnian Mineral Nikel di Indonesia terbukti melanggar ketentuan WTO Pasal XI.1 GATT 1994 dan tidak dapat dijustifikasi dengan Pasal XI.2 (a) dan XX (d) GATT 1994. Putusan ini lantas tidak menyurutkan Upaya Pemerintah Indonesia untuk menunjukkan kedaulatan ekonominya. Pemerintah Indonesia melakukan proses banding pada Desember tahun 2022 lalu. Namun hingga saat ini proses banding berlum disidangkan lantaran proses beracara WTO yang berbeda dengan persidangan pada umumnya. Untuk pengajuan

banding di WTO harus menunggu Badan Banding WTO terbentuk terlebih dahulu, dan hal ini butuh waktu kurang lebih 6 bulan, dengan catatan semua anggota menyutujui. Jika sudah terbentuk Badan Banding WTO, tidak lantas banding segera di proses, tetapi harus menunggu antrean. Sementara kasus banding yang dilayangkan oleh Pemerintah Indonesia terhadap putusan WTO terkait sengketa nikel ini mendapat antrea nomor 23.

Selanjutnya dalam penelitian ini, permasalahan yang akan diangkat oleh peneliti, yaitu bagaimana implikasi putusan WTO yang memenangkan gugatan Uni Eropa atas kebijakan pemerintah Indonesia melarang ekspor bijih nikel? Apakah kebijakan pemerintah Indonesia melarang ekspor bijih nikel dapat meningkatkan investasi melalui penanaman modal asing? Apakah argumen hukum yang dapat diberikan oleh pemerintah Indonesia sehubungan dengan gugatan Uni Eropa atas larangan ekspor bijih nikel yang akan diajukan pada Tingkat Banding? Peneliti tertarik melakukan analisis tersebut dikarenakan kegiatan ekonomi suatu negara merupakan bentuk kedaulatan negara tersebut. Jika suatu keaulatan negara diusik, sebagai warna negara, harus mempertahankan dengan segenap tumpah darah. Peneliti juga berpendapat bahwa seharusnya terdapat garis batas yang jelas mana yang dapat dikatakan sebagai investasi atau penjajahan terhadap ekonomi suatu negara.

Bagaimana implikasi putusan WTO yang memenangkan gugatan Uni Eropa atas kebijakan pemerintah Indonesia melarang ekspor bijih nikel? Apakah kebijakan pemerintah Indonesia melarang ekspor bijih nikel dapat meningkatkan investasi melalui penanaman modal asing? Apakah argumen hukum yang dapat diberikan oleh pemerintah Indonesia sehubungan dengan gugatan Uni Eropa atas larangan ekspor bijih nikel di tingkat Banding?

## Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat deskriptif analitis, yaitu penelitian yang menggambarkan dan menguraikan keadaan ataupun fakta hukum yang ada mengenai kebijakan larangan ekspor bijih nikel yang berujung gugatan Uni Eropa di World Trade Organization (WTO). Dari data yang diperoleh dianalisis dengan bertitik tolak dari peraturan perundang-undangan, pendapat para ahli hukum dengan tujuan untuk mencari dan mendapatkan jawaban dari pokok masalah. Metode pendekatan yang dipergunakan adalah metode yuridis normatif, yaitu penelitian yang menekankan pada data sekunder yakni dengan mempelajari dan mengkaji asas-asas hukum dan kaedah-kaedah hukum positif yang berasal dari bahan-bahan kepustakaan yang ada dalam peraturan perundang-undangan serta ketentuan-ketentuan hukum Internasional. Data sekunder dan data primer yang bersifat deskriptif di analisis dengan pendekatan yuridis dan normatif, maka analisis data dilakukan secara kualitatif melalui metode penafsiran.

## Hasil Penelitian dan Pembahasan

### Fungsi World Trade Organization (WTO)

*World Trade Organization (WTO)* yang didirikan pada tahun 1995 dan diratifikasi oleh Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang

*Pengesahan Agreement Establishing the World Trade Organization* yang mensahkan Indonesia sebagai salah satu negara anggota WTO, pada prakteknya merupakan kelanjutan dan pengembangan dari *The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)*. WTO memiliki tujuan utama yaitu menciptakan persaingan sehat dibidang perdagangan internasional bagi para anggotanya. Sedangkan secara filosofis tujuan dibentuknya WTO adalah untuk meningkatkan taraf hidup dan pendapatan, menjamin terciptanya lapangan pekerjaan, meningkatkan produksi dan perdagangan, serta mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya dunia. WTO yang merupakan kelanjutan dari GATT, pada dasarnya memiliki prinsip-prinsip dan tujuan yang sama dengan politik luar negeri Indonesia, yaitu menciptakan ketertiban dalam perdagangan internasional.

Fungsi utama WTO adalah sebagai forum atau wadah bagi para anggotanya untuk melakukan perundingan perdagangan dan mengadministrasikan semua hasil perundingan serta peraturan-peraturan perdagangan internasional. Selain itu fungsi WTO di antaranya adalah:

- a. mengatur perjanjian antar negara dalam perdagangan;
- b. mendorong arus perdangangan antara negara, dengan mengurangi dan menghapus berbagai hambatan yang dapat mengganggu kelancaran arus perdangan barang dan jasa;
- c. memfasilitasi perundingan dengan menyediakan forum negosiasi yang lebih permanen;
- d. untuk penyelesaian sengketa, mengingat hubungan dagang sering menimbulkan konflik-konflik kepentingan;
- e. menyelesaikan sengketa dagang;
- f. sebagai forum negosiasi perdagangan;
- g. memonitor kebijakan perdagangan suatu negara; dan
- h. memberikan bantuan kepada negara-negara berkembang.

Sesuai fungsi WTO di atas, dimana WTO merupakan organisasi yang menyelesaikan sengketa dagang bagi negara anggotanya, maka sudah tepat jika Uni Eropa mengajukan gugatan atas penghentian ekspor biji Nikel ke negara-negara Eropa melalui forum WTO.

### **Latar Belakang Larangan Ekspor Bijih Nikel**

Adanya perdagangan internasional dalam era perdagangan bebas dan bergabungnya Indonesia dengan WTO, membuka jalan bagi Indonesia dalam menjalin hubungan dagang internasional dengan negara-negara lain, terutama dengan negara-negara sesama anggota WTO yang mendorong terjalannya hubungan kerja sama khususnya hubungan dagang internasional antarnegara anggota. Sejalan dengan hubungan dagang internasional, tentu tidak semua berjalan mulus. Muncul sengketa dagang internasional yang tidak dapat dihindari, salah satunya sengketa dagang antara Indonesia dan Uni Eropa yang berawal pada tahun 2018. Pada saat itu, mayoritas Parlemen Eropa atau *European Parliament* memutuskan untuk menyetujui rencana pelarangan penggunaan minyak kelapa sawit sebagai bahan baku utama biodiesel pada tahun 2021, yang diputuskan untuk meningkatkan efisiensi energi sampai pada 35% pada tahun 2030. Rencana penghentian pemakaian minyak kelapa

sawit sebagai bahan bakar hayati di Uni Eropa mulai diterapkan secara keseluruhan pada tahun 2030 dan pengurangan pemakaian minyak kelapa sawit di Uni Eropa akan dimulai pada tahun 2024. Diberlakukannya penghentian pemakaian minyak kelapa sawit di wilayah Uni Eropa adalah dengan alasan adanya anggapan bahwa minyak kelapa sawit merupakan faktor utama terjadinya kerusakan lingkungan. Indonesia sebagai salah satu negara penghasil minyak kelapa sawit terbesar di dunia, di angka 58% atau setara dengan 44.500 MT per Juni 2021, merasa keberatan dengan kebijakan Uni Eropa untuk memberhentikan kegiatan ekspor dan impor minyak kelapa sawit dari Indonesia ke negara-negara Uni Eropa, yang didukung pula oleh kebijakan yang memberikan pembatasan terhadap akses pasar minyak kelapa sawit dan biofuel yang berbahan dasar minyak kelapa sawit, sehingga berdampak negatif terhadap produk kelapa sawit Indonesia di Pasar Uni Eropa.

Apabila suatu negara menginginkan suatu perlakuan yang baik dari negara lain, maka negara tersebut juga harus memberikan perlakuan yang baik pula terhadap negara lain. Begitulah asas resiprositas yang diakui dalam hukum internasional. Sebagai balasan atau tindakan retaliai atas diskriminasi produk kelapa sawit Indonesia di Uni Eropa, Pemerintah Indonesia melalui Kementerian ESDM mengeluarkan larangan ekspor bijih nikel yang ditetapkan melalui Peraturan Menteri ESDM Nomor 11 Tahun 2019, yang berlaku per 1 Januari 2020. Maka sejatinya Peraturan Menteri ESDM tersebut merupakan pelaksanaan asas resiprositas terhadap perlakuan Uni Eropa kepada Indonesia, selain itu momentum ini sangat tepat digunakan sebagai upaya Indonesia melindungi cadangan bijih nikel yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan bahan baku smelter yang terletak di Indonesia. Kebijakan ini tidak dapat ditunda lagi oleh Indonesia, karena kekayaan mineral terkhusus nikel, merupakan sumber daya alam yang bisa habis pakai dan tidak bisa diperbaharui lagi.

Uni Eropa menggugat Indonesia ke WTO perihal pelarangan ekspor bijih nikel, mengesampingkan kebijakan-kebijakan yang diterbitkannya untuk merawat lingkungan dan menolak produk kelapa sawit Indonesia yang dianggap bisa merusak lingkungan, serta Uni Eropa mengabaikan fakta bahwa industri pertambangan menyebabkan kerusakan lingkungan lebih parah dari yang disebabkan oleh industri kelapa sawit. Karena Uni Eropa merupakan produsen stainless steel terdepan dunia dan juga demikian memimpin dalam industri mobil listrik dunia yang membutuhkan bahan baku nikel, Uni Eropa sangat berkepentingan dan bergantung dengan pasokan nikel Indonesia yang melimpah. Tindak pembalasan ini disebut juga dengan istilah Retaliai yang merupakan tindakan pembalasan di bidang perdagangan antar negara dalam kerangka WTO yang dilakukan oleh suatu negara sebagai akibat dari tidak tercapainya suatu kesepakatan dalam proses penyelesaian sengketa.

### **Dasar Gugatan Uni Eropa terhadap Indonesia**

Ekspor bijih nikel merupakan salah satu komoditas ekspor yang sedang melesat tinggi karena tingginya permintaan akan kendaraan listrik yang digerakkan oleh baterai berbahan dasar nikel. Tingginya permintaan akan nikel ini mendorong Pemerintah Indonesia untuk menerbitkan aturan perihal pembatasan dan pelarangan ekspor bahan mentah, termasuk bijih nikel dikarenakan untuk menaikkan nilai

tambah dari bijih nikel dan bahan mentah lainnya. Tidak tercapainya kesepakatan antara Indonesia dengan Uni Eropa atas pelarangan dan pembatasan ekspor bijih nikel tersebut ditanggapi oleh Uni Eropa dengan gugatan yang diajukan untuk Indonesia ke *Dispute Settlement Body (DSB) World Trade Organization (WTO)*, karena Indonesia dianggap melanggar ketentuan *Pasal XI:1 GATT 1994, Pasal X:1 GATT 1994, dan Pasal 3.1(b) ASCM* dan juga merugikan industri *stainless steel* Uni Eropa.

*Pasal XI:1 GATT 1994* menyebutkan "*No prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import or export licences or other measures.....*" (Tidak ada larangan atau pembatasan selain bea, pajak atau biaya lainnya, baik yang diberlakukan melalui kuota, lisensi impor atau ekspor atau tindakan lainnya). Dalam kasus atau sengketa GATT/WTO sering melibatkan pasal ini karena pada umumnya negara dalam berbagai kebijakannya sering mengambil tindakan *non tariff measures*. Harus diakui bahwa dalam melakukan proteksi atas produsen dalam negeri tindakan yang bersifat non tarif sangat efektif dalam mencapai sasaran. Selain tidak transparan, tindakan non tarif langsung dapat mematikan daya kompetisi. Berbeda dengan sistem tarif yang tidak bertentangan dengan mekanisme pasar dan selalu transparan. *Pasal X:1 GATT 1994* yang mengatur perihal transparansi dalam peraturan perdagangan yang berlaku dan penerapan yang sama terhadap peraturan tersebut tanpa adanya diskriminasi. *Pasal 3.1(b) ASCM (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures)* : Except as provided in the Agreement on Agriculture, the following subsidies, within the meaning of Article 1, shall be prohibited:

- (a) *subsidies contingent, in law or in fact, whether solely or as one of several other conditions, upon export performance, including those illustrated in Annex I;*
- (b) *subsidies contingent, whether solely or as one of several other conditions, upon the use of domestic over imported goods.*

Subsidi sebagaimana ditentukan dalam Pasal 3.1 SCM adalah per se illegal, yaitu sama sekali dilarang tanpa mewajibkan negara pelapor membuktikan adanya dampak kerugian ekonomi yang dialami negaranya akibat adanya suatu produk impor bersubsidi dari negara lain. Mendasarkan pada aturan GATT tersebut di atas, pada pokoknya ada 5 hal yang menjadi persoalan bagi Uni Eropa, yaitu:

- a. Larangan dan pembatasan ekspor bijih nikel.

Sebagai bagian dari rencana nasional terhadap pengembangan industri hilir tertentu termasuk produksi baja nirkarat, Indonesia memberlakukan sejumlah pembatasan ekspor dari bahan baku. Sebelumnya, Indonesia pernah menerapkan larangan ekspor bijih nikel pada tahun 2014. Pada tahun 2017, Indonesia melonggarkan sebagian larangan ekspor dengan mengizinkan sementara ekspor mineral tertentu, termasuk bijih nikel dengan konsentrasi di bawah 1,7%, Namun, pada Agustus 2019 Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) menetapkan bahwa keabsahan dokumen tertentu yang diperlukan untuk ekspor bijih nikel konsentrasi rendah berakhir pada tanggal 31 Desember 2019, sehingga secara efektif larangan ekspor bijih nikel berlaku per 1 Januari 2020.

- b. Persyaratan dan pemurnian serta pengolahan nikel di dalam negeri.

Ekspor produk pertambangan tertentu mendapat peningkatan nilai tambah melalui kegiatan pengolahan dan/atau pemurnian tertentu di Indonesia yang ditetapkan oleh Kementerian ESDM. Kewajiban ini ditujukan kepada pemegang

izin produksi dan berlaku antara lain untuk bijih nikel. Akibatnya, mineral yang belum menjalani operasi pengolahan dan/atau pemurnian tersebut, sebagaimana dipersyaratkan oleh peraturan perundang-undangan, tidak dapat dieksport. Kewajiban ini tidak berlaku dalam hal kepentingan dalam negeri atau penelitian dan pengembangan.

c. Persyaratan pemenuhan kebutuhan di dalam negeri.

Ekspor produk yang bersangkutan hanya dapat dilakukan setelah kebutuhan dalam negeri untuk mineral dan batubara telah terpenuhi. Kewajiban ini berlaku untuk sejumlah mineral termasuk nikel.

d. Persyaratan perizinan ekspor.

Lisensi dari otoritas Indonesia diperlukan untuk mengekspor bahan mentah tertentu untuk produksi baja tahan karat, terutama bijih nikel. Bijih nikel dengan konsentrasi lebih rendah dari 1,7% hanya dapat dieksport dengan ketentuan pemegang izin produksinya telah menggunakan nikel dengan Tingkat konsentrasi tersebut paling sedikit 30% dari totalnya kapasitas input di fasilitas pemurnian dan bahwa ia telah membangun atau sedang membangun fasilitas pemurnian, baik mandiri atau bekerjasama dengan orang lain. Ekspor bijih nikel harus mendapat persetujuan dari Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri di Kementerian Perdagangan. Permohonan persetujuan ekspor harus memuat sejumlah informasi dan dokumen termasuk rekomendasi dari Direktur Jenderal Mineral dan Batubara di Kementerian ESDM.

Rekomendasi tersebut tergantung pada pemegang izin fasilitas pemurnian bangunan di Indonesia.

e. Skema pemberian subsidi yang dilarang.

Indonesia mewajibkan bagi pelaku industry pertambangan untuk membangun smelter atau pabrik untuk pengolahan dan pemurnian nikel. Nikel harus diolah terlebih dahulu didalam negeri dan cadangan nikel yang ada harus terlebih dahulu memenuhi kebutuhan dalam negeri. Sementara dalam pembangunan *smelter* serta pembaruan pabrik pengolahannya, pemerintah memberikan pembebasan bea masuk untuk impor bahan baku, alat dan mesin yang dibutuhkan. Uni Eropa menilai ini tidak adil dan sudah termasuk ke dalam subsidi yang dilarang karena pemerintah Indonesia memberikan subsidi secara spesifik kepada industri pertambangan.

### **Implikasi Putusan WTO yang Memenangkan Gugatan Uni Eropa atas Kebijakan Pemerintah Indonesia Melarang Ekspor Bijih Nikel.**

Larangan ekspor bijih nikel itu merupakan hasil putusan panel WTO yang dicatat dalam sengketa DS 592. *Final panel report* tersebut telah dikeluarkan pada tanggal 17 Oktober 2022. Dalam putusan WTO tersebut, dinyatakan bahwa kebijakan Ekspor dan Kewajiban Pengolahan dan Pemurnian Mineral Nikel di Indonesia terbukti melanggar ketentuan WTO Pasal XI.1 GATT 1994 dan tidak dapat dijustifikasi dengan Pasal XI.2 (a) dan XX (d) GATT 1994. Putusan WTO bersifat mengikat secara hukum dan merupakan kaidah *international hard law*, sehingga jika tidak ditaati mengakibatkan adanya pelanggaran hukum internasional. Namun karena Persetujuan WTO tidak mengatur sanksi-sanksi atas ketidaktaatan terhadap

putusan WTO, maka *best practice* yang dilakukan negara pemenang dalam sengketa harus melakukan upaya *measures of self help* apabila pihak yang kalah tidak mentaati putusan WTO. Hal ini mengakibatkan keefektifan penyelesaian sengketa WTO menjadi relatif, karena efektif tidaknya putusan WTO sering tergantung dari kemampuan pihak yang menang untuk menekan pihak yang kalah agar melaksanakan putusan WTO.

Sehingga pada saat inipun, Indonesia masih dapat menerapkan kebijakan larangan ekspor bijih nikel disamping menunggu proses banding berjalan.

### **Pengaruh Larangan Ekspor Bijih Nikel terhadap Peningkatan Investasi Penanaman Modal Asing**

Investasi di Indonesia bisa dilakukan dengan melakukan penanaman modal sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal beserta peraturan turunannya. Disebutkan dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal bahwa Penanaman modal adalah segala bentuk kegiatan menanam modal, baik oleh penanam modal dalam negeri maupun penanam modal asing untuk melakukan usaha di wilayah negara Republik Indonesia. Penanaman modal terbagi menjadi dua yakni:

- a. Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN); dan
- b. Penanaman Modal Asing (PMA).

Kebijakan hilirisasi mineral merupakan salah satu bentuk alat fiskal untuk menciptakan nilai tambah mineral, meningkatkan penerimaan negara, mendorong pertumbuhan ekonomi, menciptakan lapangan kerja, dan mensejahterakan rakyat Indonesia yang adil dan merata. Hilirisasi sering disebut juga downstreaming atau value-adding, yang artinya upaya meredam ekspor bahan mentah dan sebaliknya mendorong industri domestik untuk menggunakan bahan tersebut karena meningkatkan nilai tambah domestik (sembari tentunya menciptakan lapangan kerja). Apabila negara memang harus mengekspor, maka yang diekspor adalah barang jadi, hasil dari olahan bahan baku tersebut. Upaya meningkatkan nilai tambah mineral khususnya Nikel ini perlu didukung dengan pembangunan smelter.

Pembangunan smelter perlu diiringi dengan pembangunan infrastruktur. Pemerintah perlu menyiapkan dukungan pembangunan infrastruktur, terutama pembangkit energi, lahan smelter, insentif bea masuk untuk alat berat berupa mesin-mesin yang dibutuhkan dalam kegiatan pertambangan, dan perpajakan untuk jangka waktu tertentu, serta kepastian hukum terhadap jangka waktu produksi tambang sebagai jaminan bahan baku smelter untuk mendukung industri dalam merealisasikan hilirisasi menuju industrialisasi. Walaupun Indonesia telah menetapkan kebijakan pelarangan ekspor bijih nikel, tetapi pihak asing tetap dapat berinvestasi di industri hilir bijih nikel tersebut. Negara yang berinvestasi besar dalam industri hilir bijih nikel ini adalah China baik secara langsung maupun tidak langsung. Yang harus menjadi kewaspadaan Indonesia adalah menilai risiko investasi asing yang masuk ke Indonesia. Jangan sampai ini malah berdampak negatif dan merugikan neraca keuangan negara Indonesia. Misalkan terjadi permasalahan di dalam negeri investor asing, maka ini akan mempengaruhi kondisi dalam negari

tempat investasi tersebut berada. Dampak lain yang perlu menjadi perhatian pemerintah Indonesia adalah dampak sosial maupun lingkungan.

Dampak sosial ini meliputi pembebasan lahan besar-besaran, yang bisa mengakibatkan warga kehilangan rumah karena ada tekanan dari pemerintah, selain itu warga juga kehilangan sumber mata pencaharian. Dampak lingkungan, sudah bukan menjadi rahasia, kegiatan pertambangan menyisakan kerusakan lingkungan yang massif. Hal ini bila tidak ditangani secara serius, maka dampaknya akan berbahaya bagi lingkungan sekitar. Pemerintah Indonesia harus mempunyai kesadaran untuk meminimalisir dampak terburuk dari proyek hilirisasi pertambangan bijih nikel ini. Seperangkat aturan yang telah tersedia, baik aturan terkait pertambangan (minerba) maupun aturan terkait amdal, hendaknya dijalankan dengan sungguh-sungguh, agar tercipta kemaslahatan bagi rakyat Indonesia.

### **Argumen Hukum yang dapat Digunakan Indonesia untuk Menjawab Gugatan Uni Eropa di Tingkat Banding**

Melihat dasar hukum gugatan Uni Eropa yang berdasar pada GATT 1994 sebagai pedoman negara anggota WTO, Indonesia dapat melihat pengecualian-pengecualian yang ada diatur di dalam GATT 1994 tersebut. Pada *Pasal XX GATT 1994* diatur bahwa GATT/WTO mengizinkan negara-negara anggotanya untuk mempertahankan tindakan-tindakan yang tidak sesuai dengan GATT. *Pasal XX GATT 1994* berisikan tentang Pengecualian Umum dengan tetap tunduk pada persyaratan bahwa tindakan-tindakan tersebut tidak diterapkan dengan cara yang merupakan cara diskriminasi yang sewenang-wenang atau tidak dapat dibenarkan antarnegara di mana kondisi yang sama berlaku, atau pembatasan terselubung terhadap perdagangan internasional, tidak ada ketentuan dalam ketentuan ini yang dapat ditafsirkan untuk mencegah penerapannya, atau penegakan tindakan oleh pihak mana pun yang melakukan tindakan:

- a) diperlukan untuk melindungi moral masyarakat;
- b) diperlukan untuk melindungi kehidupan atau kesehatan manusia, hewan atau tumbuhan;
- c) berkaitan dengan impor atau ekspor emas atau perak;
- d) diperlukan untuk menjamin kepatuhan terhadap undang-undang atau peraturan yang tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan dalam Persetujuan ini, termasuk ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan penegakan kepabeanan, penegakan monopoli yang dijalankan berdasarkan ayat 4 Pasal II dan Pasal XVII, perlindungan paten, perdagangan merek dan hak cipta, serta pencegahan praktik penipuan;
- e) berkaitan dengan hasil kerja di penjara;
- f) dikenakan untuk perlindungan kekayaan nasional yang bernilai seni, sejarah atau arkeologi;
- g) berkaitan dengan konservasi sumber daya alam yang dapat habis jika tindakan tersebut efektif bersamaan dengan pembatasan produksi atau konsumsi dalam negeri;
- h) dilakukan sesuai dengan kewajiban-kewajiban berdasarkan perjanjian komoditas antar pemerintah yang sesuai dengan kriteria yang disampaikan kepada pihak-

pihak kontrak dan tidak ditolak oleh mereka atau yang diajukan dan tidak disetujui;

- i) melibatkan pembatasan ekspor bahan-bahan dalam negeri yang diperlukan untuk menjamin jumlah penting bahan-bahan tersebut bagi industri pengolahan dalam negeri selama periode ketika harga bahan-bahan tersebut dalam negeri berada di bawah harga dunia sebagai bagian dari rencana stabilisasi pemerintah; Dengan ketentuan bahwa pembatasan tersebut tidak bertujuan untuk meningkatkan ekspor atau perlindungan yang diberikan kepada industri dalam negeri tersebut, dan tidak menyimpang dari ketentuan-ketentuan dalam Persetujuan ini yang berkaitan dengan non-diskriminasi;
- j) penting untuk perolehan atau distribusi produk-produk secara umum atau kekurangan pasokan lokal; Dengan ketentuan bahwa setiap tindakan tersebut harus konsisten dengan prinsip bahwa semua pihak yang terikat kontrak berhak atas bagian yang adil dari pasokan internasional atas produk-produk tersebut, dan bahwa setiap tindakan tersebut, yang tidak konsisten dengan ketentuan-ketentuan lain dalam Persetujuan ini, akan dihentikan sesegera mungkin. sebagai. kondisi yang menyebabkan hal tersebut sudah tidak ada lagi.

Poin g) di atas merupakan suatu celah yang tepat untuk menjadi dasar argumen bagi Indonesia untuk mendapatkan justifikasi atas kebijakan pelarangan ekspor atas bijih nikel yang dilakukan. Ketentuan terkait pengecualian umum tersebut dapat memberikan kewenangan bagi Indonesia untuk menerapkan dan mempertahankan kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan untuk melindungi lingkungan sumber daya alam, dalam hal ini kebijakan pelarangan ekspor bijih nikel. Namun demikian, kebijakan atau tindakan ini harus memenuhi 3 persyaratan agar dapat dibenarkan oleh *Pasal XX(g) GATT 1994*, yang 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.

Indonesia harus dapat membuktikan bahwa kebijakan pelarangan ekspor bijih nikel ini sesuai dengan tiga persyaratan *Pasal XX(g) GATT 1994* tersebut di atas secara transparan disertai dengan bukti-bukti pendukung. Apabila Indonesia tidak dapat membuktikan kebijakan ini memenuhi prasyarat, Indonesia dapat dikatakan sewenang-wenang dalam menerapkan kebijakan dan dianggap tidak mematuhi *GATT 1994* sebagai pedoman negara-negara anggota WTO.

Masih ada lagi beberapa argumen yang dapat menguatkan alasan Indonesia dalam kebijakannya melarang ekspor bijih nikel untuk persiapan banding menghadapi uni Eropa ini, antara lain:

- a) Indonesia harus bisa membuktikan bahwa masih cukup besarnya pasokan bijih nikel dari negara-negara di dunia, selain Indonesia. Data *Nickel Institute* di 2021 menunjukkan ada 10 negara yang menguasai 77 persen sumber daya nikel di dunia. Indonesia sendiri, porsi sumber daya nikel hanya mencapai angka 11 persen. Tetapi negara lain juga cukup memiliki sumber daya nikel yang besar,

seperti Australia mencapai 15 persen, Afrika Selatan 11 persen, Rusia 8 persen, Kanada 7 persen, Filipina 6 persen, Brazil 6 persen, Kuba 5 persen, Kaledonia Baru 5 persen, dan China 2 persen. Dengan dalih ini, Indonesia dapat menunjukkan bahwa larangan ekspor bijih nikel tidak sepenuhnya mengguncang pasokan bijih nikel dunia, karena masih cukupnya ketersediaan pasokan dari negara-negara lain;

- b) Indonesia tidak melarang ekspor nikel. Hanya saja spesifik terhadap produk nikel yang telah diolah dan dimurnikan. Sehingga produsen barang berbasis nikel dunia tidak akan kehilangan bahan baku, melainkan hanya mengurangi satu rantai produksinya saja. Pabrik pengolahan nikel di Uni Eropa maupun di negara-negara industri lain tetap akan terus berjalan, hanya saja berkurang satu tahapan produksinya;
- c) Indonesia perlu memastikan kecukupan pasokan bagi kebutuhan domestik, terutama bagi pelaku *smelter* yang telah berinvestasi di Indonesia. Pada 2020 setidaknya ada 13 smelter di Indonesia dan di 2021 akan tambah 3 smelter lagi yang akan beroperasi. Indonesia dapat menunjukkan bahwa larangan ekspor bijih nikel juga diperlukan untuk menjamin kecukupan ketersediaan pasokan domestic.
- d) Pembangunan *smelter* yang terus meningkat guna mendukung infrastruktur proyek hilirisasi bijih nikel ini, membuktikan keseriusan Indonesia untuk meningkatkan total pendapatan domestik bruto sebuah negara. Diharapkan pada saat banding Indonesia diproses di WTO nanti, industri hilirisasi Indonesia sudah berjalan sesuai harapan, sehingga ini semakin menguatkan posisi tawar Indonesia di mata dunia.

## Penutup

Bijih nikel menjadi komoditas yang penting bagi masa depan, mengingat manfaat dari bijih nikel yaitu penghasil tenaga listrik yang sangat praktis. Nikel juga memiliki daya jual yang tinggi di masa depan seperti halnya pembuatan mobil listrik yang sekarang sangat laku di pasar internasional. Bahkan penggunaan dari mobil listrik merk tertentu, mendapatkan subsidi khusus di Indonesia.

Uni Eropa menggugat karena adanya faktor geopolitik yang menekankan bahwasanya jika pelarangan ekspor Indonesia tidak digugat maka kemungkinan Uni Eropa tidak akan pernah mendapatkan nikel yang bisa diolah menjadi bahan yang laku dijual. Walaupun dalil dari Uni Eropa tersebut telah terbantahkan dengan fakta bahwa Indonesia bukanlah satu-satunya negara penghasil nikel terbesar di dunia. Sehingga Indonesia sangat serius dengan hilirisasi bijih nikel ini, yakni memanfaatkan nikel dengan mengolahnya menjadi bahan jadi yang mampu memiliki daya jual yang tinggi agar menguntungkan bagi negara.

Menuju proses banding ke depan, Indonesia tidak perlu gentar menghadapi tekanan dari Uni Eropa. Indonesia masih punya waktu untuk menyiapkan argumen-argumen yang menguatkan kedudukan Indonesia, khususnya pengecualian dalam Pasal XX(g) GATT 1994 dan juga Indonesia harus mampu memberikan bukti bahwa kebijakannya tersebut merupakan kebijakan yang tidak merugikan negara Uni Eropa,

karena bukan hanya Indonesia saja penghasil Nikel akan tetapi juga negara lain masih mampu memberikan pasokan ke Eropa.

Melalui investasi penanaman modal asing, hilirisasi bijih nikel meningkat dengan pesat. Namun pemerintah Indonesia harus tetap waspada dengan berbagai risiko serta hambatan yang akan muncul ke depan. Baik faktor risiko internal dalam negeri maupun eksternal, Sehingga diperlukan *filter* yang sangat ketat, guna menyaring dan memberikan penilaian terhadap investor asing yang akan melakukan penanaman modal di Indonesia.

## Daftar Pustaka

- Agung, Muhammad., Adi, EA Waluyo. "Peningkatan Investasi Dan Hilirisasi Nikel Di Indonesia." *Jurnal Ilmu Sosial dan Pendidikan (JISIP)*, Vol. 6, 2022: 4009-4020. <http://dx.doi.org/10.58258/jisip.v6i2.3085>
- Ahda, Nadya. "Dibalik Larangan Ekspor Bijih Nikel Indonesia." *Buletin APBN*, 2021: 8-11.
- Amelia, A., Firdaus, F., & Wibowo, R. (2024). Advokasi Hukum sebagai Pilar Kedaulatan Energi: Kajian Putusan World Trade Organization tentang Regulasi Pembatalan Ekspor Mineral Mentah. *Jurnal Dedikasi Hukum*, 4(1), 96-111. <https://doi.org/10.22219/jdh.v4i1.32217>
- Asnawi, M. I., Fitriani, R., Ulya, Z., Rachmad, A., & Yadi, M. S. (2025). Pelaksanaan Kebijakan Pengelolaan Bijih Nikel Indonesia Terhadap Gugatan Uni Eropa di GATT/WTO. *Locus Journal of Academic Literature Review*, 4(1), 42-51. <https://doi.org/10.56128/ljoalr.v4i1.419>
- Cahyani, N. R.(2023). Kebijakan Pemberhentian Ekspor Biji Nikel Indonesia Tahun 2020: Tinjauan Neomerkantilisme. *Ganaya: Jurnal Ilmu Sosial Dan Humaniora*, 6(2), 423-436. <https://doi.org/10.37329/ganaya.v6i2.2463>
- dan Masalah Pengolahannya Sehubungan Dengan UU Minerba 2009." *Seminar Nasional Sains Dan Teknologi*, 2016: 1-10.
- Hanif, Iga Dhea. "Gugatan Uni Eropa Ke World Trade Organization (Wto) Terhadap Indonesia Terkait Dengan Kebijakan Larangan Ekspor Bijih Nikel Indonesia Tahun 2019." *JOM FISIP*, Vol. 8, 2021: 1-15.
- Ika, Syahrir. "Kebijakan Hilirisasi Mineral: Reformasi Kebijakan Untuk Meningkatkan Penerimaan Negara." *Kajian Ekonomi Keuangan*, 2017: 42-67.
- Izzaty, dan Suhartono. "Kebijakan Percepatan Larangan Ekspor Ore Nikel Dan Upaya Jamilus. "Analisis Fungsi Dan Manfaat Wto Bagi Negara Berkembang Khususnya Indonesia." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, Vol.11 No. 2, 2017: 205-225. <https://doi.org/10.30641/kebijakan.2017.v11.205-225>
- Khafidhotul Ilmi, D.e. "Hubungan Internasional Indonesia dan Uni Eropa Terhadap Kebijakan Ekspor Nikel Sebagai Tantangan Perekonomian." *Journal of Bussiness and Economics Research*, 2022: 181-185. <https://ejurnal.seminar-id.com/index.php/jbe/article/view/1684>
- Korah, Revy S M. "Prinsip-prinsip Eksistensi General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) dan World Trade Organization (WTO) Dalam Era Pasar Bebas." *Jurnal Hukum Unsrat*, 2016: 46.

- Muas, Ananda Mustika. "Upaya China Dalam Memenuhi Kebutuhan Nikel Dalam Negeri Pasca Kebijakan UU Minerba No.04 Tahun 2009 Di Indonesia." *ejurnal.hi.fisip-umul.ac.id*, Ilmu Hubungan Internasional, vol. 7, 2019.
- Nuraeni, Yeni. "Dampak Perkembangan Industri Pertambangan Nikel Terhadap Kondisi Sosial, Ekonomi Dan Budaya Masyarakat." *Pusat Penelitian dan Pengembangan Kementerian Ketenagakerjaan*, FMIPA UNIMUS, 2018.
- Prasetyo, Puguh. "Sumber Daya Mineral di Indonesia Khususnya Bijih Nikel Laterit Rahayu, Sekar Wiji. "Implikasi Kebijakan Dan Diskriminasi Pelarangan Ekspor Dan Impor Minyak Kelapa Sawit Dan Bijih Nikel Terhadap Perekonomian Indonesia" *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 16 Nomor 2 Agustus 2020: 224-236.
- Rozaq, Muhammad Abdul. "Kontribusi WTO Menangani Sengketa Perdagangan Internasional: Analisis Kasus Nikel Gugatan Uni Eropa kepada Indonesia (Strategi Sustainable Indonesia Demi Pertumbuhan Ekonomi Dalam Negeri)." *Management Business Innovation Conference*, 2023: 224-236.
- Sihotang, Erikson. Suandika, I Nyoman. "Kebijakan Larangan Ekspor Bijih Nikel Yang Berakibat Gugatan Uni Eropa Di World Trade Organization." *Jurnal Raad Kertha*, Vol. 6, No. 1, Periode Pebruari 2023-Juli 2023: 61-70.
- Suwendi, S., & Sinardi, S. (2024). Uji Analisis Nikel Ore/Ni (Sampel Cek) Menggunakan Metode Press Pellet Berdasarkan Variasi Suhu Pengeringan, Waktu Pengeringan, dan Berat Sampel Timbangan Press. *Jurnal Syntax Admiration*, 5(11), 4533-4545. <https://doi.org/10.46799/jsa.v5i11.1550>
- Yunianto, B. (2018) "ANALISIS DAMPAK KEBIJAKAN NILAI TAMBAH MINERAL INDONESIA TERHADAP EKSPOR DAN KETENAGAKERJAAN", *Jurnal Teknologi Mineral dan Batubara*, 10(3), hlm. 127-141. doi: 10.30556/jtmb.Vol10.No.3.2014.729.