

Sengketa Ekspor Nikel Indonesia dengan Uni Eropa di World Trade Organization

Grace F. Irena Hutabarat

Universitas Pendidikan Muhammadiyah Sorong

Email : gracefih26@gmail.com

Abstract: This paper aims to analyze the case of why there was a dispute over mineral exports in the form of nickel owned by Indonesia which was sued by the European Union at the World Trade Organization. This study was conducted using a descriptive method based on a qualitative approach with the data collection technique is a literature study. The feud began when Indonesia imposed a policy limiting Indonesia's nickel ore exports to the European Union in January 2020. The European Union considers this policy to be very detrimental to the European Union's stainless steel industry, so the European Union sued Indonesia at the WTO on the grounds that Indonesia violated article XI paragraph 1 of the General Agreement on Tariffs (GATT) and Trade 1994, even though Indonesia imposed the policy on the basis of natural resource conservation and environmental safety as stated in article XX of the GATT. This paper uses general exceptions. Therefore, the author will describe this case using the theory of international trade by utilizing the concept of national interest.

Keywords: Indonesia, European Union, WTO, International Trade, National Interest.

Abstrak: Tulisan ini bertujuan dalam menganalisis kasus mengapa terjadi kasus sengketa ekspor mineral berupa nikel milik Indonesia yang digugat oleh Uni Eropa di World Trade Organization. Kajian ini dilakukan menggunakan metode deskriptif berdasarkan pendekatan kualitatif dengan teknik pengumpulan data adalah studi kepustakaan. Perseteruan bermula saat Indonesia memberlakukan kebijakan pembatasan ekspor bijih nikel Indonesia ke Uni Eropa pada Januari 2020. Uni Eropa beranggapan kebijakan ini sangat merugikan industri stainless steel milik Uni Eropa, sehingga Uni Eropa menuntut Indonesia di WTO dengan dalil Indonesia melanggar pasal XI ayat 1 dari General Agreement on Tariffs (GATT) and Trade 1994, padahal Indonesia memberlakukan kebijakan tersebut atas dasar konservasi sumber daya alam dan keamanan lingkungan sebagaimana hal tersebut tercantum pada pasal XX GATT. Penulisan ini menggunakan tentang pengecualian umum. Maka dari itu penulis akan menguraikan kasus ini menggunakan teori perdagangan Internasional dengan memanfaatkan konsep kepentingan nasional.

Kata kunci: Indonesia, Uni Eropa, WTO, Perdagangan Internasional, Kepentingan Nasional.

PENDAHULUAN

Nikel menjadi salah satu logam yang paling sering dimanfaatkan dalam dunia industri. Hal ini disebabkan karena nikel merupakan logam yang sangat elastis. Dengan begitu, nikel akan lebih mudah dibentuk menjadi berbagai macam bentuk. Meskipun memiliki tekstur yang lentur nikel sangat mudah untuk dibentuk.

Nikel merupakan logam dengan

warna putih keperak-perakan sedikit semburat keemasan. Nikel tergolong logam transisi, dan bersifat keras serta ulet. Nikel dalam dapat dimanfaatkan dalam kehidupan sehari-hari terutama dalam sektor otomotif. Nikel menjadi bahan baku utama dalam pembuatan segala jenis kendaraan. Nikel juga dapat dimanfaatkan pada sektor arsitektur dan konstruksi.

Baja yang mampu menahan

karat mengandung nikel yang sangat berperan penting pada bidang konstruksi (Ika, 2017). Memiliki sifat yang tahan panas membuat berbagai bangunan yang menggunakan baja tahan karat ini tidak mudah terbakar. Nikel juga dimanfaatkan dalam memproduksi senjata serta menjadi bahan opsional dalam pembuatan baju besi.

Nikel juga digunakan untuk membuat pelat baja yang kokoh dan kuat untuk tujuan perang atau kegiatan militer lainnya. World Trade Organization (WTO) atau Organisasi Perdagangan Dunia merupakan organisasi internasional global yang mengatur tentang perdagangan internasional.

WTO merupakan lembaga internasional yang bertugas dalam mengkomodir permasalahan perdagangan global yang dihadapi oleh berbagai negara. WTO merupakan organisasi antar pemerintah yang bertujuan dalam menciptakan perdagangan terbuka dengan melakukan penurunan bahkan peniadaan hambatan tarif maupun non tarif (Arifin et al., 2007). Menurut Uni Eropa kebijakan tersebut dianggap melanggar Artikel XI GATT mengenai komitmen untuk tidak menghambat perdagangan. Pemerintah Indonesia pun merespon hal tersebut dengan melawan gugatan Uni Eropa atas sengketa DS 592-Measures Relating to Raw Materials tersebut. Namun, dalam upaya melawan Uni Eropa, pemerintah Indonesia harus membentuk kebijakan yang strategis. Uni Eropa mengklaim bahwa terdapat pelanggaran Pasal XI ayat 1 dari General Agreement on Tariffs and Trade 1994 yang dilakukan oleh Indonesia. Uni Eropa mengklaim peraturan domestik Indonesia terkait mineral mempersulit Uni Eropa dalam survive dan kompetitif di industri besi dan baja seperti stainless steel. Namun setelah adanya kajian oleh pemerintah Indonesia, jumlah komoditas nikel yang diimpor oleh Uni Eropa dari Indonesia kecil dan dianggap mengganggu produktivitas negara-negara di kawasan tersebut (Sihotang & Suandika, 2023).

Indonesia sebagai negara dengan komoditas sumber daya alam yang melimpah terutama pada bidang energi dan sumber daya mineral dalam hal ini nikel yang dijadikan produk ekspor unggulan yang mampu menjadi sumber pendapatan negara. Namun akibat kebutuhan dalam negeri yang makin meningkat dalam pengolahan nikel, memutuskan pemerintah Indonesia membuat kebijakan pembatasan ekspor nikel sejak tahun 2020 yang bertujuan dalam mengembangkan industri nikel dalam negeri. Akan tetapi, kebijakan ini mengakibatkan adanya sengketa karena negara konsumen yaitu Uni Eropa merasa keberatan dan dirugikan karena perjanjian. Maka bagaimana pengaruh kebijakan pembatasan ekspor Indonesia ke Uni Eropa terhadap *World Trade Organization* (WTO) ditinjau melalui teori perdagangan internasional dan konsep kepentingan nasional?.

TINJAUAN PUSTAKA

Dalam membantu penyelesaian penelitian, terdapat beberapa kerangka pemikiran yang penulis gunakan dalam membahas setiap penelitian yang penulis lakukan. Kerangka pemikiran berkontribusi bagi penulis dalam menyelesaikan penelitian. Negara menjadi aktor dominan dalam tujuan mencapai kepentingan nasional. Hal ini selaras dengan pernyataan Theodore Coulombis dan James Wolfie bahwa kepentingan nasional masih menjadi konsep yang sangat vital dalam menganalisis upaya suatu negara dalam menyikapi, memprediksikan, dan menginterpretasikan mengenai presikripsi perilaku internasional (Bakry, 2017). Konsep ini dibenarkan oleh berbagai ahli dalam hubungan internasional seperti Hans J. Morgenthau yang menyatakan kepentingan nasional diinterpretasikan sebagai kemampuan minimum negara dalam memproteksi dirinya berupa identitas fisik, budaya, dan politik dari ancaman negara lain. Menurut Morgenthau, para pemangku kebijakan negara seringkali memformulasikan kebijakan khusus terhadap negara lain

yang bersifat kooperatif maupun konfliktual (Burchill, 2005). Scott dan Burchill juga menyatakan jika kepentingan nasional menjadi motivasi dari suatu negara dalam merealisasikan kebijakan luar negeri (Burchill, 2005). Charles Beard juga menyampaikan bahwa kepentingan nasional menjadi alasan suatu negara dibalik tujuan-tujuan dan ambisinya dalam melakukan hubungan internasional (Mansbach & Rafferty, 2021).

Tulisan ini juga menggunakan teori perdagangan internasional yang diusung oleh David Ricardo pada tahun 1812 yang menyatakan bahwa suatu negara mengalami kerugian absolut (*absolute disadvantage*) atau tidak memiliki keunggulan secara absolut dalam memproduksi suatu komoditas bila dibandingkan dengan negara lain, akan tetapi perdagangan internasional tetap saling menguntungkan kedua belah pihak, namun negara tersebut harus melakukan spesialisasi produksi terhadap komoditas barang yang mempunyai harga relatif yang lebih rendah dari negara lain. Keadaan ini disebutkan sebagai keunggulan komparatif (Arifin et al., 2007).

David Ricardo menyatakan bahwa keunggulan komparatif dapat dicapai apabila suatu negara mampu memproduksi komoditas barang atau jasa dengan jumlah yang lebih besar namun biayanya tetap lebih murah dibandingkan negara lainnya. Untuk menjelaskan peristiwa tentang perdagangan internasional digunakan beberapa teori perdagangan internasional yakni keuntungan komparatif (*comparative advantage*). Teori perdagangan internasional dalam keuntungan komparatif oleh David Ricardo menyatakan bahwa suatu negara dapat mendapatkan keuntungan besar dalam aktivitas perdagangan internasional jika memproduksi dan juga melakukan kegiatan ekspor pada komoditas barang yang keunggulan negara tersebut (Sari, 2019). Nilai dari semua komoditas tersebut dalam pasar global akan ditentukan melalui seberapa besar jumlah yang diproduksi oleh

negara dan juga para pekerja.

METODE PENELITIAN

Dalam penulisan ini, metode yang digunakan adalah metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Penulis menguraikan representasi mengenai kebijakan luar negeri Indonesia dalam konteks sengketa nikel Indonesia diWTO dengan memfilterisasi objek informasi yang relevan dalam suatu permasalahan berdasarkan sudut pandang teoritis dan praktis. Terkait alur analisis menggunakan konsep Miles dan Huberman yang mengklasifikasikan alur analisis menjadi tiga alur, yaitu: reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan (verifikasi) (Wekke, 2019). Penulis memanfaatkan analisis data kualitatif yang bersifat induktif artinya melakukan kajian berdasarkan data yang telah dikumpulkan. Untuk teknik pengumpulan data menggunakan studi kepustakaan (*library research*), teknik ini sangat membantu penulis untuk menelusuri laporan dan fakta, seperti; buku literatur, jurnal penelitian, laporan lembaga pemerintah dan non-pemerintah, media massa, dan sumber data lainnya.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Kepentingan Indonesia dalam Kebijakan Pembatasan Ekspor Nikel Ke Uni Eropa

Nikel merupakan sejenis logam keras berwarna putih keperakan dengan sedikit corak keemasan. Nikel sendiri menjadi logam yang memiliki kepadatan dan kekuatan yang baik dalam suhu panas maupun derajat keasaman. Karena sifatnya inilah nikel menjadi komoditas yang sangat penting dalam dunia industri mesin. Indonesia menjadi pemasok komoditas nikel yang menduduki rantai pasokan nikel global pada tahun 2019 dengan memproduksi sebanyak 2,6 juta ton. Namun per 1 Januari 2020 melalui Peraturan Menteri ESDM Nomor 11 Tahun 2019 Indonesia resmi memberlakukan pembatasan ekspor bijih nikel (Ika, 2017).

Kebijakan ini diberlakukan karena berbagai faktor yakni, ditemukannya fakta bahwa cadangan nikel Indonesia akan habis dalam jangka waktu 7,3 tahun terhitung Konservasi sumber daya alam ini dilakukan untuk mengelola sumber Konservasi sumber daya alam ini dilakukan untuk mengelola sumber daya alam agar pemanfaatannya dilakukan secara bijaksana untuk menjamin persediaannya yang berkesinambungan di masa depan dengan tetap melakukan peningkatan kualitas keanekaragaman dan nilainya.

Faktor ini relevan dengan pasal XX pada *General Agreements on Tariffs and Trade* dari WTO, yang mana restriksi komoditas suatu negara diperbolehkan jika ditemukankomoditas alamnya terancam punah dan perlu dilakukan konservasi sumber daya alam (Nugroho, 2022).

Selain menjaga ketersediaan cadangan nikel pemberlakukan kebijakan pelarangan ekspor nikel juga ditimbulkan karena Indonesia ingin melakukan hilirisasi industri nikel yang bertujuan dalam meningkatkan nilai produksi nikel di pasar global. Kebijakan pelarangan ekspor telah ditetapkan pada januari 2020 dengan memusatkan pada dukungan hilirisasi nikel yang telah dilakukan sejak tahun 2019. Berdasarkan data dari perdagangan dan Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian menyatakan, pada tahun 2021 ekspor nikel hilirisasi mencapai US\$ 20,9 miliar. *United States Geological Survey* (USGS) menyatakan bahwa Indonesia merupakan negara yang berhasil menjadi komoditor nikel terbesar di dunia, selain itu Indonesia juga mampu menyokong ekspor komoditi nikel di pasar internasional (Syafira et al., 2023).

Pernyataan tersebut didukung oleh data tahun 2021 Indonesia mampu menghasilkan nikel sebanyak 1 metrik ton, yang mengartikan Indonesia menguasai sebanuak 37,04% dari total produksi komoditi nikel global. Dari prospek ekonomi yang sangat tinggi inilah menjadi langkah strategis Indonesia dalam

sejak 2022 (CNN, 2023). Maka dari itu atas faktor inilah Indonesia mulai melakukan pelarangan ekspor yang bertujuan dalam konservasi sumber daya alam.

menunjang kegiatan pengembangan manufaktur dalam negeri. Kepentingan ekonomi menjadi motivasi Indonesia dalam membuat kebijakan pembatasan ekspor nikel. Kebijakan ini ditanggapi oleh negara mitra ekspor Indonesia yang merasa dirugikan seperti negara kawasan UniEropa. Meskipun demikian, Indonesia telah menyatakan bahwa penyebab keputusan restriksi komoditas nikel dilakukan dalam menjaga ketersediaan pasokan bahan mentah.

Tindakan ini juga berfungsi dalam peningkatan perekonomian Indonesia dengan teknik hilirisasi industri yang mampu menjawab tantangan dalam negeri Indonesia. Selain itu, kebijakan ini juga telah memperhatikan berbagai ketentuan hukum internasional menurut WTO. Namun Uni Eropa tetap merasa keberatan dan melayangkan gugatan dengan dalil pasal XI ayat 1 *General Agreements on Tariffs and Trade*.

Pengaruh Kebijakan Restriksi Nikel Indonesia di World Trade Organization

Pada 14 Januari 2021, Uni Eropa resmi menggugat Indonesia ke Badan Penyelesaian sengketa perdagangan internasional yakni World Trade Organization (WTO) terkait kebijakan pelarangan ekspor bijih nikel dengan kadar <1,7% (Syafira et al., 2023). Uni Eropa berasumsi bahwa mineral mentah tersebut merupakan 55% komponen bahan baku utama industri baja (stainless steel).

Persoalan pelarangan ekspor bijih nikel ini mengakibatkan gugatan Uni Eropa terhadap Indonesia di WTO. Hal ini bermula dari Uni Eropa yang mersa keberatan dengan kebijakan restriksi ekspor nikel mentah atau bijih nikel yang berlaku mulai 1 Januari 2020, meski kemudian pemerintah memberlakukan relaksasi (Hadad et al., 2022). Indonesia memiliki pasar nikel

global diberbagai negara seperti China, Jepang, Korea Selatan, Australia, dan Uni Eropa (Nugroho, 2022). Keterlibatan Indonesia ke dalam perdagangan bebas menstimulasi industri Indonesia untuk bersaing ke pasar internasional Namun sejak hilirisasi industri yang sangat menjanjikan di tingkat internasional, terbukanya pangsa pasar semakin menjanjikan dan sebaga eksportir Indonesia perlu menganalisis arus pasar dunia dalam memetakan peluang dan kepentingan nasional sebagai pertimbangan.

Dengan pemberlakuan penghentian ekspor bijih nikel, pemerintah harus bekerjasama dengan investor dalam pengembangan industri. Sebagai konsekuensinya kasus ini dibawa ke World Trade Organization, namun sayangnya kasus sengketa ekspor nikel Indonesia dengan Uni Eropa dalam World Trade Organization mengalami kekalahan gugatan tersebut dan harus memberikan klaim ganti rugi untuk Uni Eropa (Setiawan, 2023). Meskipun demikian Indonesia tetap optimis untuk mengajukan banding karena Indonesia memiliki dasar yang kuat dalam penentuan kebijakan tersebut. Meskipun demikian, diharapkan Indonesia tetap optimis dalam melakukan pengembangan hilirisasi industri karena dampak ekonominya sangat berpotensi dalam memajukan perekonomian Indonesia. Keterlibatan Indonesia dalam suatu Organisasi Internasional sebagai media negara-negara untuk berkomunikasi tentang permasalahan perdagangan internasional tentunya tidak selamanya menguntungkan.

Pada kenyataannya media tersebut hanya dimanfaatkan oleh elit global kepentingannya sendiri. Keikutsertaan dalam organisasi perdagangan dunia tidak selamanya mampu memberikan meningkatnya kesejahteraan dan pembangunan negara-negara middle dan low power (Setiawan & Emeria, 2023). Saat ini mulai terlihat bagaimana kesejahteraan negara-negara berkembang yang terus mengalami penurunan yang sangat signifikan akibat adanya manuver-

manuver politik global dan proses pembangunannya mengalami hambatan akibat regulasi, syarat, dan sanksi yang diberlakukan oleh Organisasi Internasional.

Masih adanya eksklusivitas bagi produk-produk negara berkembang yang sulit menembus pasar negara-negara maju. Apalagi di negara maju masih mengimplementasikan hambatan non tarif yang sangat tinggi, misalnya menetapkan standarisasi produk barang dan jasa, serta standar yang tinggi untuk wilayah-wilayah perbatasan yang didasari oleh faktor kesehatan dan keamanan. Sehingga cukup sulit bagi negara-negara middle hingga low power untuk menembus pasar tersebut.

Secara teknis Indonesia dalam gugatan Uni Eropa di World Trade Organization kalah dalam isu sengketa nikel ini karena argumen tidak berdasar dan terbukti menimbulkan kerugian besar bagi perdagangan Uni Eropa. Dan dalil Indonesia atas konservasi sumber daya alam ditolak padahal tercantum dalam pasal XX GATT 1944 tentang pengecualian. Meskipun demikian diharapkan Indonesia dapat mengajukan banding dan terus memegang teguh pada konsep hilirisasi nikel, supaya Indonesia bisa menjadi negara industri termaju (CNBC, 2023).

KESIMPULAN

Untuk melindungi ketersediaan bijih nikel di dalam negeri, Indonesia mengambil langkah strategis dengan memberlakukan pengetatan jumlah ekspor komoditas bijih nikel ke pasar global. Kebijakan ini didasari oleh kepentingan nasional Indonesia yang ingin melakukan konservasi sumber daya alam untuk persediaan bijih nikel dalam negeri. Hal ini dilakukan karena ditemukan kajian bahwa persediaan nikel mentah milik Indonesia makin menipis dan akan diperkirakan habis. Kekhawatiran inilah semakin diperburuk karena komoditas nikel mentah adalah sumber daya alam tidak dapat diperbaharui, sehingga jika persediaannya habis maka komoditas tersebut tidak dapat di produksi

kembali. Restriksi yang dilakukan oleh Pemerintah Republik Indonesia menyebabkan perizinan ekspor komoditas semakin diperketat.

Untuk melakukan kegiatan ekspor nikel, bijih nikel harus dihilirisasi di Industri dalam negeri. Tujuannya adalah untuk mengawasi persediaan bijih nikel selain itu dengan adanya hilirisasi dalam negeri mampu menambah devisa negara karena komoditas tersebut yang diekspor nilainya mengalami kenaikan dari biasanya. Namun kebijakan restriksi ekspor nikel ini mengakibatkan adanya sengketa internasional antara Indonesia dengan salah satu mitra ekspor nikel Uni Eropa.

Uni Eropa menggugat Indonesia dengan dalil bahwa Indonesia melanggar pasal 3.1 (b) dan XI:1 GATT 1994. Uni Eropa mengklaim bahwa kebijakan tersebut sangat merugikan industri stainless steel negara tersebut untuk mengekspor nikel mentah. Dengan adanya gugatan tersebut, Indonesia harus terus membuktikan bahwa kebijakan tersebut dilakukan atas dasar untuk melakukan konservasi sumber daya alam dan keamanan lingkungan sebagaimana tercantum pada pasal XX GATT 1994.

Namun ternyata Indonesia tetap kalah dalam gugat tersebut dan harus memberikan kompensasi terhadap Uni Eropa. Meskipun demikian Indonesia tetap optimis untuk melakukan pengajuan banding. Penulis berharap untuk tujuan hilirisasi Industri tetap diberlakukan karena sangat berdampak positif bagi rakyat Indonesia terutama mampu membuka lapangan pekerjaan serta menjadi peluang usaha baru bagi pelaku usaha kecil dan menengah sehingga peningkatan ekonomi akan terjadi baik nasional maupun Internasional.

Pertumbuhan ekonomi juga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Namun pemerintah harus memantau bahwa pemerintah wajib bertindak untuk bekerjasama dengan investor yang berminat mengembangkan industri, dengan

merevisi aturan hukum yang bertujuan dalam perlindungan aktivitas hilirisasi industrisumber daya alam.

Selain itu kestabilan persediaan bahan baku pengolahan tambang harus selalu dipantau. Memperhatikan tempat-tempat penampungan komoditas industri hilirisasi baik domestik atau internasional. Dan regulasi yang mampu melindungi investor dari perubahan kebijakan, stabilitas politik, pengenaan pajak dan kewajiban investor untuk bekerjasama dengan pelaku usaha lokal maupun global dalam menjalankan proses hilirisasi industri dengan pengalihan teknologi.

DAFTAR PUSTAKA

- Arifin, S., Rae, D., & Joseph, C. (2007). *Kerja Sama Perdagangan Internasional: Peluang Dan Tantangan Bagi Indonesia*. Jakarta: Alex Media Komputindo.
- BAKRY, U. (2017). *Dasar Dasar Hubungan Internasional* (I. Fahmi & M. Damayanti, Eds.; Pertama). PT Desindo Putra Mandiri.
- Burchill, S. (2005). *The National Interest in International Relations Theory* (1st ed.). Palgrave Macmillan.
- CNBC, I. (2023, February 20). *Gak Nyangka! Ternyata Ini Penyebab RI Kalah Gugatan di WTO*. CNBC, Indonesia. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20230220092906-4-415187/gak-nyangka-ternyata-ini-penyebab-ri-kalah-gugatan-di-wto>
- CNN, I. (2023, July 16). *Jadi Raja Nikel Dunia, Kapan Cadangan RI Bakal Habis?* CNN INDONESIA. <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20230706145130-85-970248/jadi-raja-nikel-dunia-kapan-cadangan-ri-bakal-habis>
- Hadad, H. H., Novianty, H., & Adolf, H. (2022). Larangan Ekspor Bijih Nikel Indonesia Diantara Stabilitas Perdagangan Internasional. *Mimbar hukum universitas gadjah mada*, 34(2), 559–588.
- Ika, S. (2017). Kebijakan Hilirisasi

- Mineral: INDONESIA. *Jurnal Perspektif Bea Dan Cukai*, 6(1), 98–113.
- Sari, K. (2019). *Perdagangan Internasional* (A. Feryanto, Ed.). Cempaka Putih.
- Setiawan, V. (2023, March 2). *Terungkap! Ini Alasan WTO Kalahkan RI dari Gugatan Uni Eropa* CNBC Indonesia
<https://www.cnbcindonesia.com/news/20230302174707-4-418437/terungkap-ini-alasan-wto-kalahkan-ri-dari-gugatan-uni-eropa>
- Setiawan, V., & Emeria, D. (2023, February 16). *WTO Dukung Uni Eropa Jegal RI, Begini Saran Ekonom*. CNBC Indonesia.
<https://www.cnbcindonesia.com/news/202302161337354-414337/wto-dukung-uni-eropa-jegal-ri-begini-saran-ekonom>
- Sihotang, E., & Suandika, N. (2023). *Kebijakan Larangan Ekspor Bijih Nikel Yang Berakibat Gugatan Uni Eropa Di World Trade Organization*. *Jurnal*
- Wekke, I. S. (2019). *Metode Penelitian Sosial*. Gawe buku