

ANALISIS PERANAN *WORLD TRADE ORGANIZATION* (WTO) DALAM SENGKETA GUGATAN UNI EROPA TERHADAP INDONESIA ATAS KEBIJAKAN PENGHENTIAN EKSPOR NIKEL KE EROPA

Umaya Sari¹, Sirwan Yazid Bustami¹, Zulkarnain¹

¹Program Studi Hubungan Internasional, Universitas Mataram, NTB, Indonesia

¹Program Studi Hubungan Internasional, Universitas Mataram, NTB, Indonesia

¹Program Studi Hubungan Internasional, Universitas Mataram, NTB, Indonesia

umayasari010101@gmail.com

ABSTRACT

This study discusses the role of the World Trade Organization (WTO) as an international trade organization and the effectiveness of the role of the WTO in dealing with issues related to the dispute over the European Union's lawsuit against Indonesia over the Policy to stop nickel exports to Europe in 2020. This study uses the theory of Institutional Liberalism to observe the role of WTO as an international organization that establishes an international regime to monitor, prevent and resolve issues regarding trade disputes involving Indonesia and the European Union. In addition, this study also uses the concept of international trade to observe Indonesia's nickel policy which has violated Article 11 paragraph 1 of the 1994 GATT.

The results of this study are the role of the WTO as an international organization having authority or power in regulating international trade based on Article 11 paragraph 1 of the GATT 1994 concerning export restrictions imposed by Indonesia against the European Union for the policy of stopping nickel exports in 2020. The WTO is responsible for supervise, prevent, and overcome problems that occur among its member countries. In this case the WTO uses a procedure or mechanism known as the Dispute Settlement Mechanism (DSM) to help resolve trade disputes that occur. Thus, the WTO must be objective, fairness and not discriminate against its member countries in making decisions.

Keywords: *WTO, International Organizations, Litigation Disputes, European Union, Indonesia.*

ABSTRAK

Tulisan ini membahas mengenai peranan World Trade Organization (WTO) sebagai organisasi perdagangan internasional dan efektivitas peran dari WTO dalam menangani permasalahan terkait sengketa gugatan Uni Eropa terhadap Indonesia atas Kebijakan penghentian ekspor nikel ke Eropa pada tahun 2020. Penelitian ini menggunakan teori Liberalisme Institusional untuk mengamati peranan WTO sebagai organisasi internasional yang membentuk rezim internasional untuk mengawasi, mencegah dan mengatasi permasalahan mengenai sengketa dagang yang melibatkan Indonesia dan Uni Eropa. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan konsep perdagangan internasional untuk mengamati kebijakan nikel Indonesia yang telah melanggar Pasal 11 ayat 1 GATT 1994.

Hasil dari penelitian ini adalah peranan WTO sebagai organisasi internasional mempunyai otoritas atau kekuasaan dalam mengatur perdagangan internasional dengan berlandaskan pada Pasal 11 ayat 1 GATT 1994 tentang pembatasan ekspor yang dilakukan oleh Indonesia terhadap Uni Eropa atas kebijakan penghentian ekspor nikel di tahun 2020. WTO bertanggung jawab dalam mengawasi, mencegah, dan mengatasi permasalahan yang terjadi di antara negara anggotanya. Dalam hal ini WTO menggunakan prosedur atau mekanisme yang dikenal dengan *Dispute Settlement Mechanism* (DSM) untuk membantu menyelesaikan sengketa dagang yang terjadi. Dengan demikian, WTO harus bersikap objektif, *fairness* dan tidak mendiskriminasi negara anggotanya dalam mengambil keputusan.

Kata Kunci: WTO, organisasi internasional, sengketa gugatan, Uni Eropa, Indonesia.

PENDAHULUAN

Negara sebagai sebuah aktor yang berperan dalam suatu hubungan internasional tentu harus menjalin kerja sama dengan negara lain agar dapat mencapai kepentingan nasional negaranya. Kerja sama yang dilakukan oleh negara-negara dunia dapat dilihat dari berbagai aspek, seperti aspek ekonomi, politik, sosial, budaya, dan lain sebagainya. Dalam aspek ekonomi, tentu tidak asing bahwa negara-negara di dunia ini melakukan kegiatan ekspor-impor, baik dalam bentuk barang ataupun jasa. Kegiatan ekspor-impor tersebut kemudian dikenal dengan sebutan perdagangan internasional.

Perdagangan internasional yang terjadi secara terus menerus dapat menciptakan kegiatan ekonomi yang menyeluruh sehingga membantu produsen dari negara-negara dunia dalam melakukan perdagangan internasional. Terciptalah sebuah organisasi perdagangan dunia yang dikenal dengan *World Trade Organization* (WTO). WTO merupakan satu-satunya organisasi internasional yang mengatur tentang perdagangan dunia yang dimana anggotanya terdiri dari 164 negara terhitung pada Juli 2016 (World Trade Organization, 2016).

Sebelumnya organisasi yang mengatur mengenai perdagangan dunia bernama *General Agreement on Tariffs and Trade*, selanjutnya disingkat dengan GATT. Namun, GATT diganti menjadi WTO setelah terjadinya negosiasi "*Uruguay Round*" yang dilakukan pada tahun 1986-1994. Kemudian, WTO resmi didirikan pada tahun 1995. Tidak hanya untuk membantu produsen dalam melakukan kegiatan perdagangan internasional, tujuan dibentuknya WTO juga untuk membantu negara-negara berkembang mendapatkan manfaat penuh atas sistem perdagangan global (CNN Indonesia, 2021).

Berlakunya perdagangan internasional memberikan peluang bagi negara-negara di dunia baik untuk mendapatkan keuntungan. Perdagangan internasional menjadi alternatif negara-negara untuk menjual kekayaan yang dimiliki atau sumber daya alam yang berlimpah di negaranya yang nantinya dapat membantu mereka dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi negaranya. Indonesia yang dikenal dengan negara penuh kekayaan sumber daya alam sangat terbantu dengan adanya perdagangan internasional. Bergabungnya Indonesia ke dalam organisasi WTO ditandai dengan diterbitkannya Undang-Undang No. 7 Tahun 1994 pada tanggal 2 November 1994 tentang Ratifikasi "Perjanjian Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia". Sejak saat itu Indonesia akhirnya resmi menjadi anggota WTO dan terikat dengan segala bentuk hukum yang berlaku di WTO (Brotosusilo, 2017).

WTO memiliki andil besar dalam menjaga, mengatur hingga mengawasi jalannya kegiatan perdagangan internasional yang telah mengikat anggotanya. Perannya sebagai organisasi internasional dituntut agar menindaklanjuti segala bentuk permasalahan yang menjadi sengketa perdagangan. Jika pihak yang bersengketa tidak mampu menyelesaikannya secara non yuridis, maka sengketa tersebut dapat diserahkan secara yuridis ke WTO. Nantinya, keputusan akhir akan diberikan oleh WTO kepada Negara yang terbukti melanggar aturan WTO dan telah melakukan tindakan "curang" dalam transaksi perdagangan internasional.

Pada awal 2020 WTO menangani kasus sengketa perdagangan kebijakan nikel yang melibatkan Indonesia dan Uni Eropa. Awalnya sengketa tersebut ditangani oleh kedua belah pihak secara non yuridis, namun tidak mencapai solusi sehingga berakhir pada sidang WTO. Sebelumnya, hubungan Indonesia dan Uni Eropa berjalan harmonis ditandai dengan terbentuknya kerja sama bilateral keduanya dengan penandatanganan kerangka kerja sama kemitraan komprehensif yakni *Partnership and Cooperation Agreement* (PCA) tahun 2009 (Hassanah, 2021).

Kebijakan Indonesia tersebut dianggap telah melanggar Pasal 11 ayat (1) mengenai *General Agreement on Tariffs and Trade* 1994. Gugatan tersebut memberikan tantangan sendiri bagi Indonesia. Penahanan laju ekspor bijih nikel Indonesia ke negara-negara lain diakibatkan oleh rencana Indonesia yang ingin mengolah bijih nikel menjadi barang setengah jadi dan barang jadi. Dengan kata lain Indonesia berupaya untuk dapat mengolah sumber daya alam yang tersedia di negaranya menjadi produk yang lebih berharga di pasar

internasional sehingga nantinya akan dapat berdampak pada peningkatan ekonomi Indonesia sendiri (Azis, 2019).

Anggapan Uni Eropa yang menjadikan Indonesia sebagai salah satu mitra penting dalam hubungan dagang membuat Uni Eropa tidak langsung mengajukan gugatan ke WTO melainkan ia meminta untuk diadakan konsultasi pada tanggal 22 November 2019 dengan harapan konsultasi tersebut dapat mencapai kesepakatan di antara keduanya hingga mereka tidak perlu membawa sengketa ini ke meja WTO. Namun, hasil dari konsultasi yang dilaksanakan tidak mencapai solusi atau kesepakatan seperti yang diharapkan (Pasaribu, 2020).

Tidak tercapainya kesepakatan melalui langkah non-yuridis, Uni Eropa kemudian mengambil langkah untuk menyelesaikan sengketa ini melalui langkah yuridis yang telah resmi untuk dilakukan sebagai salah satu negara anggota WTO. Pada awalnya, Uni Eropa ingin menggugat Indonesia mengenai 5 isu seperti larangan dan pembatasan ekspor bijih nikel, persyaratan pemurnian dan pengolahan izin dalam negeri, persyaratan pemenuhan dalam negeri, persyaratan perizinan ekspor, dan skema pemberian subsidi yang dilarang.

Hingga akhirnya pada 25 Januari 2021 Uni Eropa dengan resmi mengajukan pembentukan panel pertama. Kemudian, pembentukan panel kedua dilakukan pada 22 Februari 2021 dengan gugatan yang disampaikan hanya terkait 2 isu yaitu mengenai pelarangan ekspor bijih nikel dan persyaratan pemrosesan dalam negeri karena dianggap melanggar Pasal 11 ayat (1) dari GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) 1994, yang berbunyi : *“No prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import or export licences or other measures, shall be instituted or maintained by any contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party or on the exportation or sale for export of any product destined for the territory of any other contracting party”* (*Text of Article XI and Relevant in Interpretative Notes*, 2018).

Setiap negara anggota WTO dilarang untuk melakukan pembatasan selain tarif, pajak dan bea lain, dan bukan pembatasan lain termasuk kuota dan perizinan impor atau penjualan dalam rangka ekspor. Gugatan yang diajukan oleh Uni Eropa ke Indonesia kemudian membuat Indonesia mengambil beberapa langkah untuk menghadapi gugatan atas kebijakan tersebut seperti mengadakan konsolidasi posisi pemerintah dengan beberapa kementerian seperti kementerian perdagangan dan kementerian luar negeri (Umah, 2021).

Berdasarkan kasus sengketa perdagangan yang melibatkan Indonesia dan Uni Eropa diperlukan peranan dan keikutsertaan WTO sebagai mediator, wasit, jalan tengah dalam menemukan solusi yang tepat dalam penanganan kasus tersebut. Dalam kasus sengketa dagang atas kebijakan nikel Indonesia terhadap Uni Eropa dapat di analisis bagaimana peranan dari WTO sebagai satu-satunya organisasi perdagangan internasional dalam mengawasi, mencegah dan mengatasi segala bentuk perselisihan di bidang perdagangan internasional. Instrumen-instrumen hukum WTO diperlukan untuk mengikat negara anggotanya agar patuh atas segala komitmen aturan yang telah disepakati bersama.

TINJAUAN PUSTAKA

Penelitian pertama, berjudul ***“Tinjauan Yuridis Perjanjian Perdagangan Internasional Terkait Aturan Pembatasan Dan Larangan Ekspor Oleh World Trade Organization (WTO) (Studi Perjanjian Antara Indonesia dan Uni Eropa)”*** yang ditulis oleh Nur Farra Ai'n Hassanah (2021) terpublikasi pada Jurnal Ilmiah Mahasiswa hukum, Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Tulisan ini menggunakan jenis penelitian normatif dan pendekatan yang salah satunya menggunakan sistematika hukum. Pembahasan penelitian ini dimulai dari hubungan antara Indonesia dan Uni Eropa dengan adanya aturan pembatasan dan juga larangan ekspor oleh WTO (Hassanah, 2021).

Penulis memaparkan jenis-jenis hubungan yang dijalin oleh Indonesia dengan Uni Eropa, yaitu banyaknya kerja sama yang dilakukan antara keduanya terutama dalam bidang ekonomi dengan penandatanganan beberapa perjanjian yang mengikat. Selanjutnya, menjelaskan beberapa persoalan yang menjadi masalah baik itu bagi Indonesia maupun Uni

Eropa yaitu mulai dari penerapan kebijakan pelarangan terhadap impor minyak kelapa sawit yang dilakukan oleh Uni Eropa yang dirasa Indonesia merupakan tindakan diskriminasi dan membuatnya mengalami kerugian yang besar bagi sektor ekspor Indonesia (Hassanah, 2021). Penulis membahas mengenai kerja sama CEPA (*Comprehensive Economic Partnership Agreement*) Indonesia dan Uni Eropa mulai dari alasan Indonesia mau menjalin kerja sama CEPA dengan Uni Eropa, sampai dengan tantangan dan juga kendala yang dihadapi oleh kedua belah pihak pada saat melakukan kerja sama. Dan disusul dengan beberapa upaya yang dapat dilakukan keduanya guna tetap melanjutkan kerja sama yang sudah dijalin. Penelitian ini hampir sama dengan penelitian terbaru ini, namun yang membedakan adalah pembahasan mengenai asal usul terjalannya hubungan antara Uni Eropa dengan Indonesia yang tidak dijelaskan dalam penelitian terbaru ini.

Penelitian kedua, berjudul **“Gugatan Uni Eropa Ke World Trade Organization (WTO) Terhadap Indonesia Terkait Dengan Kebijakan Larangan Ekspor Biji Nikel Indonesia Tahun 2019”** yang ditulis oleh Iga Dhea Hanif dan Ahmad Fuadi (2021) terpublikasi pada JOM FISIP, Universitas Riau. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif–eksplanatif dan jenis data sekunder dengan teknik pengumpulan data berupa studi dokumenter dan *Library Search*. Penelitian ini juga menggunakan perspektif Neoliberalisme dan teori Liberalisasi Perdagangan, serta konsep Kepentingan Nasional. Dalam penelitian ini dijelaskan bahwa kebijakan pelarangan ekspor biji nikel oleh Indonesia telah mempersulit Uni Eropa untuk mendapatkan bahan baku nikel untuk industri baja tahan karatnya (Hanif, 2021).

Hal ini yang membuat Uni Eropa melayangkan gugatan menuju WTO. Persamaan dari penelitian terdahulu dan terbaru ini adalah menjelaskan secara rinci awal permasalahan terjadinya sengketa dagang biji nikel antara Indonesia dan Uni Eropa. Sedangkan perbedaannya dalam penelitian terbaru ini lebih memfokuskan terhadap efektivitas peran WTO dalam mengatasi kasus tersebut, sedangkan dalam penelitian terdahulu mengamati kesulitan Uni Eropa dalam menghadapi kebijakan penghentian ekspor biji nikel tersebut (Hanif, 2021).

Penelitian ketiga, berjudul **“Analisis Terhadap Larangan Ekspor Biji Nikel Kadar Rendah Berdasarkan Prinsip Restriksi Kuantitatif”** yang ditulis oleh Vicky Alvian Abdul Azis (2021) terpublikasi pada Jurnal Hukum Pidana dan Pembangunan Hukum, Universitas Trisakti. Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif, dimulai dengan pembahasan mengenai pengumuman PHK permanen terhadap hampir 1.000 lebih karyawan yang berasal dari empat produsen utama *stainless steel* di Uni Eropa. Hal ini dikarenakan kebijakan pelarangan ekspor nikel yang dilakukan oleh Indonesia yang merupakan asal dari bahan baku empat perusahaan tersebut. Kemudian dilanjutkan dengan analisis pembatasan kuota dalam kebijakan pemerintah Indonesia melarang ekspor nikel kadar < 1,7%. Di sub materi pertama ini, penulis menjelaskan bagaimana awal mula diterapkannya pelarangan ekspor nikel oleh Indonesia, menjelaskan dengan detail alurnya sampai dengan hal ini diatur dalam pasal apa saja (Azis, 2019).

Dipaparkan tiga bukti Indonesia tidak melanggar prinsip restriksi kuantitatif yang tertera dalam GATT yaitu: pelarangan ekspor nikel kadar <1,7% yang dilakukan Indonesia merupakan upaya konservasi sumber daya alam yang sifatnya tidak terbarukan, kebijakan tersebut merupakan kebijakan pemerintah sebagai bentuk upaya perlindungan kuantitas nikel dalam negeri, dan yang terakhir kebijakan ini sudah jelas tidak bertentangan dengan prinsip non-diskriminasi pada GATT (Azis, 2019). Persamaan dari penelitian terdahulu dan penelitian terbaru ini adalah pembahasan mengenai gugatan yang diajukan oleh Uni Eropa di *World Trade Organization* yang ditujukan kepada Indonesia karena mengeluarkan kebijakan penghentian ekspor nikel. Sedangkan perbedaannya penelitian terbaru ini mengkaji lebih lanjut tentang hasil keputusan final panel WTO yang tercatat dalam *Dispute Settlement* (DS 592), telah dikeluarkan pada tanggal 17 Oktober 2022 dan Indonesia dianggap telah melanggar Pasal 11 ayat (1) GATT 1994.

Penelitian keempat, berjudul **“Penerapan Prinsip Most Favoured Nation dalam WTO: Studi Kasus Sengketa Perdagangan Biji Nikel antara Indonesia dan Uni Eropa”** yang ditulis oleh Muhammad Fadhli (2022) terpublikasi pada Repository Universitas

Sriwijaya. Penelitian ini mengkaji mengenai implementasi prinsip *Most Favoured Nation* dalam kasus sengketa perdagangan bijih nikel antara Indonesia dan Uni Eropa. Metode pendekatan yang digunakan adalah deskriptif analitis, kemudian jenis dan sumber hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer, sekunder, dan tersier (Fadhli, 2022).

Kesimpulan dari penelitian tersebut adalah bahwa kebijakan mengenai pelarangan ekspor bijih nikel yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia masih termasuk dalam ruang lingkup pengecualian MFN, yakni pada Pasal 20 huruf (g) GATT 1994 dan Pasal 11 ayat (2) GATT 1994. Penulis dalam penelitian terdahulu ini menggunakan tiga konsep yakni konsep sengketa perdagangan, konsep perdagangan internasional, dan *Most Favoured Nation* dalam WTO. Ketiga konsep inilah yang digunakan penulis dalam mengkaji tentang apakah prinsip *most favoured nation* dapat diimplementasikan dalam kasus sengketa perdagangan bijih nikel antara Indonesia dan Uni Eropa (Fadhli, 2022). Meskipun kasus yang di angkat penulis terdahulu dengan terbaru ini terlihat sama, namun terdapat perbedaan yang cukup signifikan terlihat dari kerangka pemikiran yang digunakan. Penelitian terdahulu lebih memfokuskan terhadap prinsip *Most Favoured Nation* dalam WTO, sedangkan penulis terbaru ini mengamati peran dan efektifitas WTO menjalankan tanggung jawabnya secara keseluruhan sebagai Organisasi Internasional yang mempunyai otoritas dalam menangani kasus tersebut.

Penelitian kelima, berjudul ***“Re-examining Indonesia’s Nickel Export Ban: Does it Violate the Prohibition to Quantitative Restriction?”*** yang ditulis oleh Mikaila Jessy Azzahra dan Yetty Komalasari Dewi (2022) terpublikasi pada *Padjajaran Journal of International Law*, Universitas Padjajaran. Penelitian ini mengkaji mengenai parameter yang dapat mengukur sejauh mana pembatasan kuantitatif yang melanggar hukum WTO dan mengkaji tentang tindakan Indonesia dalam melarang ekspor bijih nikel dan melakukan pengolahan dalam negeri dapat melanggar hukum WTO. Parameter pembatasan kualitatif yang diberlakukan terdapat pada Pasal 11 ayat (1) GATT 1994 (Azzahra & Dewi, 2022).

Dalam tulisan tersebut juga memberi kesimpulan bahwa tindakan Indonesia merupakan suatu pembatasan kuantitatif, namun ada kemungkinan bahwa tindakan tersebut juga tidak melanggar hukum WTO. Hal tersebut disebabkan karena tindakan Indonesia memenuhi parameter pembenaran berdasarkan Pasal 20 huruf (g) GATT 1994 tentang pengecualian umum pada tingkat yang lebih rendah berdasarkan Pasal 11 ayat 2 (a) GATT 1994 tentang pengecualian pembatasan kuantitatif (Azzahra & Dewi, 2022). Tulisan ini memberikan gambaran untuk mengkaji ulang kasus pelarangan nikel oleh Indonesia dilihat melalui sudut hukum WTO. Sehingga dalam jurnal tersebut menyimpulkan bahwa tindakan Indonesia sampai batas tertentu telah melanggar hukum WTO. Dengan demikian disarankan bagi pemerintah Indonesia untuk menyesuaikan tindakannya agar sesuai dengan hukum yang berlaku dalam WTO. Hal tersebut dapat dilakukan melalui perubahan atau pencabutan ketentuan terkait dalam Permen ESDM 11/2019 dan Undang-Undang Pertambangan Mineral dan Batu Bara.

Adapun persamaan penelitian terdahulu ini dengan terbaru yakni kesamaan kasus yang di angkat yaitu kasus kebijakan pelarangan nikel oleh Indonesia ke Eropa yang berujung pada meja WTO. Sedangkan perbedaannya, dalam penelitian terdahulu ini lebih memfokuskan terhadap Indonesia sedangkan penelitian terbaru penulis memfokuskan terhadap organisasi internasionalnya yaitu WTO. Selain itu, penulis juga berusaha menganalisis efektifitas peran WTO untuk menangani permasalahan sengketa dagang yang sering terjadi dalam hubungan kerja sama perdagangan internasional.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan penelitian deskriptif bertujuan untuk menghasilkan data deskriptif berupa ucapan atau tulisan dari perilaku yang dapat diamati dari subyek itu sendiri dan berusaha mendeskripsikan suatu gejala, peristiwa, kejadian yang terjadi (Rahardjo, 2017). Selain itu, penelitian ini juga menggunakan penelitian kualitatif yang mana penulisan hasil penelitian ini berdasarkan pandangan peneliti yang kemudian dikaitkan dan dibuktikan dengan fakta. Di dalam penelitian ini penulis juga disebut sebagai *human instrument*, berusaha menafsirkan makna suatu peristiwa interaksi tingkah laku manusia dalam situasi

tertentu dengan menggunakan perspektif peneliti sendiri (Moleong, 2005). Jadi, dalam penelitian ini penulis berusaha untuk menjelaskan serta mendeskripsikan mengenai efektivitas peran WTO dalam menangani sengketa gugatan Uni Eropa terhadap Indonesia atas Kebijakan Penghentian Ekspor Nikel ke Eropa dengan menggunakan Teori Liberalisme Institusional dan konsep Perdagangan internasional.

KERANGKA PEMIKIRAN

Teori Liberalisme Institusional

Pencetus teori ini yakni Robert Keohane dan Joseph Nye menyebutkan bahwa terciptanya teori ini atas dasar sebagai promosi guna mendorong negara-negara dalam menjalin kerja sama dan menciptakan kestabilan keamanan ataupun untuk mengelola institusi internasional. Kemunculan teori ini juga diasumsikan sebagai suatu alternatif untuk realisme dalam teori hubungan internasional, hal tersebut telah menjadi perdebatan sejak tahun 1970 mengenai validitas liberal institusional sebagai alternatif nyata untuk realisme (Jackson & Sorensen, 2013).

Peran organisasi internasional tidak terlepas dari masyarakat internasional. Sehingga menurut Hedley Bull, masyarakat internasional tercipta ketika sekelompok negara sadar akan kepentingan bersama serta nilai-nilai bersama. Terbentuknya masyarakat internasional berarti menganggap dirinya terikat oleh seperangkat aturan umum dalam hubungan satu sama lain dan ikut serta dalam suatu kerja sama. Menurut kaum liberal institusional agar tercipta perdamaian dalam hubungan internasional maka negara harus melakukan kerja sama (Jackson & Sorensen, 2013).

Seperti yang dikemukakan oleh Robert Keohane dan Joseph Nye pada tahun 1970 bahwa negara-negara yang terikat dalam suatu organisasi internasional akan menyadari keterlibatan mereka dalam organisasi internasional tersebut berdasarkan pada tujuan dan kepentingan bersama. Untuk mencapai kepentingan dan tujuan tersebut diperlukan adanya kepercayaan, komitmen dan nilai bersama. Kaum liberal institusional juga mengemukakan penekanan yang lebih besar pada kekuatan kerja sama melalui prosedur hukum internasional (Jackson & Sorensen, 2013).

Kaum liberal institusional berargumen bahwa tingkat institusionalisasi yang tinggi dapat mengurangi efek yang dapat mengacaukan seperti terjadinya anarki multipolar yang ditunjukkan oleh Mearsheimer. Institusi-institusi tersebut dibentuk karena tidak adanya kepercayaan di antara negara-negara. Mereka melakukan hal itu dengan memberikan aliran informasi di antara negara-negara anggotanya, sehingga setiap negara mengetahui beberapa informasi mengenai apa yang dilakukan oleh negara lain dan mengapa negara tersebut melakukannya (Keohane et al., 1990).

Peran konstruktif institusi liberalisme institusional yang dikemukakan oleh kaum liberal institusional yaitu menyediakan aliran informasi dan kesempatan bernegosiasi, meningkatkan kemampuan pemerintah dalam memonitor kekuatan lain dan mengimplementasikan komitmennya sendiri, serta memperkuat harapan yang muncul tentang kesolidan dari kesepakatan internasional. Akhir-akhir ini banyak penelitian yang berfokus pada tantangan-tantangan yang dihadapi oleh institusi-institusi internasional dalam dunia yang semakin terglobalisasi. Di samping itu, terdapat peningkatan kebutuhan bagi regulasi dan manajemen yang mereka berikan. Selain itu, institusi-institusi tersebut masih kekurangan kekuasaan dan legitimasi yang diperlukan untuk menghadapi tanggung jawab yang berat (Jackson & Sorensen, 2013).

Teori liberalisme institusional yang dipakai penulis berfungsi untuk melihat peran *World Trade Organization* (WTO) yang dipercayai sebagai organisasi internasional yang membentuk rezim internasional untuk mengawasi, mencegah dan mengatasi segala permasalahan terkait dengan perdagangan internasional. WTO memiliki peran penting sebagai mediator dalam kasus tersebut agar perpecahan dapat dihindari.

Tanggung jawab yang dipegang oleh WTO dapat dikatakan cukup berat karena masih kekurangan legitimasi dan kekuasaan. Keberadaan WTO mempunyai peran penting dalam mengatasi isu perdagangan internasional seperti kasus yang diangkat penulis yaitu sengketa gugatan Uni Eropa terhadap Indonesia atas kebijakan penghentian ekspor nikel

Indonesia ke Eropa. Dalam kasus tersebut, kedua negara tidak mampu menyelesaikan kasus tersebut secara konsolidasi sehingga diperlukan WTO sebagai mediator dan jalan tengah untuk menangani kasus tersebut agar kembali membentuk kestabilan dan keharmonisan hubungan antar keduanya.

Konsep Perdagangan Internasional

Dalam studi hubungan internasional, perdagangan internasional diartikan sebagai segala kegiatan perekonomian dan perdagangan yang dilakukan oleh suatu negara dengan negara lain atas dasar kesepakatan bersama. Terjadinya perdagangan internasional antara lain disebabkan oleh adanya perbedaan harga barang, perbedaan hasil produksi, adanya keinginan untuk meningkatkan produktivitas, perbedaan kemampuan penguasaan keterampilan, ilmu pengetahuan dan teknologi dalam mengelola sumber daya ekonomi, adanya keberagaman selera terhadap suatu barang yang dihasilkan oleh negara lain, ataupun untuk menjalin kerja sama, hubungan politik, dan dukungan dari negara lain (Mahyus, 2014).

Perdagangan internasional memerlukan aturan yang bersifat internasional seperti yang dikemukakan oleh mantan Direktur Jenderal GATT dan WTO, Peter Sutherland pada tahun 1997 menyebutkan bahwa tantangan yang dihadapi dunia adalah tantangan untuk membentuk suatu sistem ekonomi internasional yang dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi secara maksimal dan juga keadilan. Ketika sikap atau tindakan suatu negara merugikan atau menguntungkan negara lain ataupun termasuk dalam kategori tindakan yang melanggar hukum internasional ataupun mengancam kepentingan negara lain (Sudrajat, 2014).

Hal tersebut dari sisi hukum internasional dapat dituntut pertanggungjawaban hukumnya berdasarkan *the principle of state responsibility*. Disini, negara yang menjadi korban dapat mengajukan tuntutan tanggung jawab hukum terhadap negara yang melanggar hukum internasional. Penerapan sanksi dagang berupa kebijakan tertentu dapat diberikan seperti sanksi dagang yang bersifat multilateral, yaitu sanksi dagang yang diterapkan berdasarkan suatu keputusan dari organisasi internasional umumnya lebih dapat diterima sebagai suatu instrumen untuk menegakkan standar hukum internasional (Ibrahim & Halkam, 2021).

Perdagangan internasional menurut WTO berpedoman terhadap prinsip dasar yang menjadi pedoman bagi para negara anggota WTO. Prinsip-prinsip dasar tersebut diantaranya. *Pertama*, Prinsip *Most Favoured Nation* (MFN) yang mengedepankan perlakuan sama untuk semua anggota. Prinsip ini diatur dalam Pasal 1 GATT 1994 digunakan untuk mengikat semua komitmen yang telah dibentuk dan ditandatangani agar semua negara anggota WTO mendapatkan perlakuan yang sama tanpa adanya diskriminasi (Pusat Pendidikan dan Pelatihan Aparatur Perdagangan, 2019).

Kedua, Prinsip Pengikatan Tarif (*Tariff Binding*) yang telah diatur dalam Pasal 2 GATT 1994. Prinsip ini mengatur agar setiap negara anggota harus mempunyai daftar produk yang tingkat bea masuknya harus diikat agar dapat menciptakan “prediktabilitas” dan suatu negara tidak sewenang-wenang dalam menaikkan bea masuknya. *Ketiga*, Prinsip Perlakuan Nasional (*National Treatment*) yang telah diatur dalam Pasal 3 GATT 1994. Prinsip ini mengatur agar tidak terjadi perlakuan diskriminasi antara produk impor dengan produk dalam negeri (produk yang sama) dengan tujuan proteksi (Pusat Pendidikan dan Pelatihan Aparatur Perdagangan, 2019).

Keempat, Prinsip Perlindungan hanya melalui tarif yang telah diatur dalam Pasal 11 dan menekankan bahwa perlindungan terhadap industri dalam negeri hanya melalui tarif. *Kelima*, Prinsip perlakuan khusus dan berbeda bagi negara berkembang (*Special and Differential Treatment for Developing Countries – S&D*) yang telah diatur guna meningkatkan partisipasi negara-negara berkembang dalam kerja sama perdagangan internasional (Pusat Pendidikan dan Pelatihan Aparatur Perdagangan, 2019).

Kaitannya dengan kasus yang penulis angkat dalam penelitian ini, nikel merupakan objek penting dalam perdagangan internasional antara Uni Eropa dan Indonesia. Kebijakan penghentian ekspor nikel yang dilakukan Indonesia membuat Uni Eropa kecewa dan

menganggap Indonesia telah melanggar prinsip perdagangan bebas tanpa hambatan yang tertuang dalam Pasal 11 Ayat 1 mengenai *General Agreement on Tariffs and Trade* 1994. Sebagai anggota WTO, tindakan tersebut dapat digugat dan dilaporkan ke persidangan WTO secara yuridis karena telah melanggar aturan dan kesepakatan bersama.

Pelarangan yang dilakukan Indonesia juga mengakibatkan kerugian bagi Uni Eropa yang seharusnya dalam konsep perdagangan Internasional terdapat keuntungan-keuntungan yang diperoleh melalui hubungan kerja sama, khususnya perdagangan internasional. Dengan demikian, dalam penelitian ini penulis menggunakan konsep perdagangan internasional untuk mengamati peran dan fungsi WTO yang bertanggung jawab untuk mengatasi permasalahan tersebut. WTO telah dipercaya sebagai organisasi internasional yang bertujuan untuk mengatasi segala bentuk permasalahan dalam perdagangan internasional, agar kesolidan antara negara dapat tetap terjaga.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Peranan World Trade Organization Terhadap Gugatan Uni Eropa Atas Kebijakan Penghentian Ekspor Nikel Indonesia

Apabila terjadi sengketa perdagangan internasional yang melibatkan satu negara dengan negara lain dan termasuk ke dalam keanggotaan resmi WTO, maka WTO memiliki hak untuk menangani sengketa dagang tersebut dan diberikan tanggung jawab sepenuhnya dalam menjalankan peranannya sebagai suatu organisasi perdagangan internasional. Peranan suatu institusi internasional sangat diperlukan agar tetap menjaga kesolidan negara dalam bekerja sama (Kurniawardhani, 2021).

Dalam kaitannya dengan sengketa perdagangan yang saat ini terjadi antara Indonesia dengan Uni Eropa yang disebabkan oleh pemberlakuan kebijakan penghentian nikel dengan tertuangnya dalam peraturan Menteri ESDM No. 11 Tahun 2019. Kebijakan tersebut akan diterapkan oleh Indonesia pada tanggal 1 Januari 2020 yang kemudian mengakibatkan Uni Eropa keberatan hingga melakukan pengajuan gugatan terhadap Indonesia di WTO (Umah, 2021).

Hal tersebut dilakukan oleh Uni Eropa sebab ia bergantung pada nikel untuk produksi dalam negerinya seperti pembuatan mobil listrik dan lain sebagainya. Indonesia mengambil kebijakan tersebut sebagai upayanya untuk melindungi cadangan nikel yang ada di dalam negerinya. Meskipun Indonesia menjadi negara pemegang jumlah nikel terbesar kedua di dunia dengan jumlah 698 juta ton, namun jumlah tersebut bisa saja habis apabila tidak dilindungi (Asmarini, 2021).

Selain itu, Indonesia melalui kebijakan ini juga berupaya untuk membuka lapangan pekerjaan yang lebih luas bagi masyarakatnya guna untuk meningkatkan kesejahteraan. Sebenarnya, kebijakan pelarangan ekspor nikel yang dilakukan oleh Indonesia bukan suatu hal yang baru karena di Indonesia sendiri terdapat Undang-Undang yang mengatur mengenai kewajiban untuk mengolah dan memurnikan hasil tambang yang tertuang dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara (Azim, 2021).

Dalam menangani kasus sengketa tersebut, WTO sebagai organisasi perdagangan internasional yang berperan untuk mengawasi, mencegah dan mengatasi segala bentuk permasalahan mengenai perdagangan internasional tentunya memerlukan instrumen dan payung hukum yang kuat agar mempunyai legitimasi dalam menjalankan perannya. Selain itu, diperlukan juga badan hukum resmi dan mekanisme yang telah disepakati bersama oleh seluruh negara anggota sehingga dapat membantu penyelesaian sengketa dagang. Instrumen hukum yang dipegang teguh oleh WTO yakni *WTO Agreements* serta badan hukum penting seperti *Ministrial Conference*, *General Council*, DSB dan lainnya (Sinaga, 2014).

Kaitannya dengan kasus gugatan Uni Eropa terhadap Indonesia atas kebijakan penghentian ekspor nikel ke Eropa dapat di analisis tiga peranan utama WTO yaitu : *Pertama*, Mengawasi pelaksanaan perdagangan internasional berdasarkan aturan yang telah disepakati bersama. Dalam hal ini, Indonesia telah membuat kebijakan mengenai

penghentian ekspor nikel ke Eropa yang mengakibatkan Uni Eropa menggugat Indonesia ke WTO. Kebijakan Indonesia tersebut dianggap telah melanggar aturan perdagangan internasional tepatnya pada Pasal 11 ayat 1 GATT 1994. WTO berperan untuk mengawasi kebijakan tersebut dan berhak menilai benar atau tidak telah melanggar aturan WTO (Azis, 2019).

Kedua, Mencegah intensitas konflik sesama negara anggota semakin memanas dan berkepanjangan. Dalam kasus sengketa gugatan Uni Eropa terhadap Indonesia, terlihat bahwa kedua pihak tidak mampu menyelesaikan kasus tersebut secara non yuridis, sehingga kekhawatiran atas semakin memanasnya hubungan dagang keduanya. Karena diketahui bahwa jika hubungan dagang suatu negara tidak baik maka akan menciptakan konflik. Sehingga yang terjadi adalah semakin meluasnya konflik tersebut dan dapat merambat ke bidang lain seperti politik, hukum, sosial dan budaya. Oleh sebab itu, WTO memiliki andil penting untuk mencegah memburuknya kasus tersebut dan diharapkan memberikan solusi terbaik bagi keberlangsungan hubungan Uni Eropa dan Indonesia (Hidayati, 2014).

Ketiga, Mengatasi permasalahan sengketa perdagangan antara Uni Eropa dan Indonesia. WTO memerlukan mekanisme penyelesaian sengketa yang tepat dalam menangani sengketa gugatan Uni Eropa dan Indonesia dan mekanisme tersebut telah konsisten digunakan yaitu *Dispute Settlement Mechanism* (DSM). Ada empat fase prosedur penyelesaian sengketa melalui WTO DSM yakni konsultasi, prosedur panel, prosedur *appellate* dan implementasi. Selain itu, agar keputusan dapat dipatuhi maka WTO perlu didukung oleh beberapa badan penting seperti *Ministrial Conference*, *General Council*, DSB dan lainnya. Dalam kasus sengketa dagang Uni Eropa dan Indonesia gagal dalam konsultasi, sehingga sengketa ini diteruskan ke pembentukan panel oleh DSB atas dasar permintaan Uni Eropa sebagai negara penggugat (Koesrianti, 2015).

Adapun peran institusi internasional menurut Robert Keohane (1989) terdiri dari tiga hal yakni : *Pertama*, Menyediakan aliran informasi dan kesempatan bernegosiasi. *Kedua*, Meningkatkan kemampuan pemerintah dalam memonitor kekuatan lain dan mengimplementasikan komitmennya sendiri. *Ketiga*, Memperkuat harapan akan kesolidan dari kesepakatan internasional. Tiga peran institusi internasional tersebut digunakan untuk menganalisis peranan WTO sebagai institusi internasional (Jackson & Sorensen, 2013).

1. Peran WTO Sebagai Forum Negosiasi

Sebagai organisasi internasional, WTO dituntut berperan sebagai saluran informasi dan forum negosiasi bagi setiap negara yang sedang bersengketa untuk memudahkan dalam penyelesaian masalah dan mencapai kesepakatan akhir bersama. Dalam kaitannya dengan kasus sengketa gugatan Uni Eropa terhadap kebijakan penghentian ekspor nikel Indonesia, Uni Eropa telah mencoba untuk mengadakan sebuah konsultasi dengan Indonesia sebagai bentuk tindakan non yuridis dengan harapan bahwa konsultasi ini dapat membuahkan hasil agar permasalahannya tidak berlanjut menggunakan cara-cara yuridis (Hassanah, 2021).

Namun kenyataannya konsultasi yang dilakukan pada 29 November 2019 tersebut tidak membuahkan hasil yang baik bagi kedua belah pihak sebagaimana hal ini disampaikan langsung oleh pihak dari WTO. Sehingga mau tidak mau sengketa ini diteruskan untuk diselesaikan melalui cara-cara yuridis yaitu melalui proses penyelesaian di WTO *Dispute Settlement Mechanism* (DSM) dengan berdasarkan mekanisme beserta aturan-aturan yang telah tertuang dalam WTO (Mariatulkubtia, 2020). Gugatan yang dilayangkan oleh Uni Eropa terhadap Indonesia di meja WTO pada 22 November 2019 terkait dengan kebijakan pelarangan ekspor nikel tersebut didasarkan atas anggapan bahwa langkah tersebut merupakan langkah yang tidak sesuai dengan Pasal 11 GATT 1994 karena akan menyulitkan Negara-negara anggota Uni Eropa untuk mendapatkan bahan baku nikel sehingga skema subsidi tidak konsisten dengan Pasal 3 ayat 1 (b) yang memuat perjanjian *Subsidy Countervailing Measure*. Tindakan yang dilakukan oleh Indonesia tersebut juga

termasuk ke dalam tindakan yang menghalangi atau menghambat proses perdagangan bebas yang tidak sesuai dengan prinsip WTO (Footer, 1997).

2. Peran WTO dalam Implementasi Komitmennya

Sejatinya negara-negara anggota WTO juga bersaing dalam perdagangan internasional, hal tersebut dikarenakan setiap negara mempunyai kepentingan pasar dunia yang berbeda. WTO memiliki peran yang sangat penting untuk menjaga keharmonisan negara anggotanya agar tidak terjadi konflik. Untuk itu, diperlukan regulasi terkait perdagangan internasional yang disiplin dan harus dipatuhi oleh setiap negara anggotanya. Agar dipatuhi maka WTO perlu didukung oleh beberapa badan penting seperti *Ministrial Conference*, *General Council*, DSB dan lainnya. WTO juga menyediakan sistem penyelesaian sengketa dengan berpedoman pada *WTO Agreements* yang merupakan hasil dari komitmen para negara anggota, sehingga penting bagi WTO agar konsisten dalam menjalankan peran dan fungsinya sebagai organisasi internasional (Koesrianti, 2015).

Sistem penyelesaian sengketa WTO merupakan tulang punggung dari rezim perdagangan internasional belakangan ini. Sistem ini diciptakan oleh para negara anggota WTO pada saat *Uruguay Round* dengan harapan untuk menciptakan suatu sistem yang kuat dan dapat mengikat semua pihak dalam rangka menyelesaikan sengketa perdagangan dengan menggunakan kerangka WTO yang telah dibentuk. Negara-negara anggota melalui sistem penyelesaian sengketa ini diharapkan dapat mematuhi peraturan-peraturan yang disepakati dalam *WTO Agreement*. Sistem penyelesaian sengketa oleh WTO dinilai sebagai suatu kontribusi unik dari WTO terhadap kestabilan perekonomian global (Andilolo, 1994).

Sistem penyelesaian sengketa WTO memainkan peran penting dalam mengklarifikasi dan menegakkan kewajiban negara anggota dalam *WTO Agreement*. Penyelesaian sengketa oleh WTO berdasarkan pada *WTO Dispute Settlement Mechanism* (DSM), merupakan mekanisme penyelesaian sengketa perdagangan internasional paling aktif di dunia. penyelesaian sengketa memang bukan kegiatan utama dalam kinerja organisasi WTO, namun penyelesaian sengketa adalah bagian yang sangat penting dalam kenyataan kinerja organisasi. Penyelesaian sengketa WTO juga menjadi perangkat penting dalam manajemen negara anggota WTO dan kaitannya dengan hubungan ekonomi yang luas (Andilolo, 1994).

Tugas dan fungsi WTO dalam mengatasi permasalahan ini adalah sebagai orang ketiga atau wasit yang akan menyelesaikan sengketa terkait melalui prosedurnya. Biasanya, penyelesaian sengketa perdagangan dalam WTO diserahkan kepada sebuah badan penyelesaian sengketa yang disebut dengan DSB atau *Disputte Settlement Body*. Dalam menjalankan tugasnya, DSB memiliki beberapa kewenangan yang di antaranya seperti membentuk panel, mengesahkan laopran panel dan *Appellate Body*, mengawasi pelaksanaan rekomendasi dan keputusan yang termuat dalam laporan panel dan *Apellate Body*, serta memberikan kewenangan untuk menghentikan konsesi dan kewajiban yang terdapat pada ketentuan di *covered agreements* jika negara anggota WTO yang bersengketa tidak melaksanakan rekomendasi dan keputusan yang sah (Bosche, 2010).

Dalam kasus ini peran WTO dalam penyelesaian sengketa ialah memberikan fasilitas bagi Uni Eropa dan Indonesia dalam mengikuti prosedur penyelesaian sengketa melalui *WTO Dispute Settlement Mechanism* (DSM), yang merupakan salah satu mekanisme penyelesaian sengketa perdagangan internasional paling aktif di dunia. Ada empat fase prosedur penyelesaian sengketa melalui WTO DSM yakni konsultasi, prosedur panel, prosedur *appellate* dan implementasi. Dalam kasus sengketa dagang Uni Eropa dan Indonesia gagal dalam konsultasi, sehingga sengketa ini diteruskan ke pembentukan panel oleh DSB atas dasar permintaan Uni Eropa sebagai negara penggugat (Koesrianti, 2015).

3. Peran WTO untuk Memperkuat Kesepakatan Internasional

Sebagai organisasi internasional yang mengatur bidang perdagangan internasional, WTO satu-satunya organisasi yang harus memiliki landasan atau dasar hukum yang kuat

untuk dapat mengintervensi negara-negara anggotanya yang tengah berselisih. Landasan hukum WTO yang cukup terkenal yaitu *Commercial Treaty*, yang mana dalam hal ini lembaga-lembaga legislatif seluruh negara anggota diharuskan melakukan ratifikasi semua kesepakatan-kesepakatan internasional yang ada di WTO. Isi dari kesepakatan tersebut adalah untuk melihat bagaimana fungsi WTO sebagai organisasi internasional. Keberadaan WTO menjadi harapan baru bagi negara-negara di dunia dalam mengakomodasi terkait bagaimana sistem perdagangan internasional pada kehidupan masyarakat internasional yang dinamis (Sinaga, 2014).

Keberadaan WTO menjadi sebuah rezim yang harus bersifat objektif dalam menangani permasalahan perdagangan internasional dan dianggap sebagai organisasi yang berhak mengatur perdagangan internasional tersebut. WTO juga berperan sebagai rezim yang mewadahi negara-negara anggotanya untuk bersatu bekerja sama demi menciptakan kestabilan ekonomi seperti prinsip teori liberalisme institusional. Secara garis besar, WTO merupakan pengendali dunia hubungan internasional di bidang perdagangan agar tidak terdapat negara yang terlalu mendominasi atau menguasai jalur perdagangan internasional (Ilmi et al., 2022).

Kaum liberal institusional melihat keberadaan organisasi internasional sebagai sebuah regulasi dan memberikan fasilitas peran dan fungsi yang dimainkan oleh organisasi dalam hubungan internasional. Kaum liberal institusional berargumen bahwa tingkat institusionalisasi yang tinggi secara signifikan mampu mengurangi efek yang mengacaukan dari anarki multipolar yang dimaksud oleh Mearsheimer. Mearsheimer mengatakan bahwa institusi-institusi internasional diciptakan dengan tujuan karena tidak adanya kepercayaan di antara negara-negara (Jackson & Sorensen, 2013).

Sehingga institusi-institusi internasional dibentuk untuk mengurangi rasa takut negara anggota yang lain. Selain itu, institusi-institusi menyediakan forum bagi negosiasi atau perundingan di antara negara anggota. Seperti halnya WTO yang memiliki berbagai bentuk forum baik itu forum kerja sama perdagangan hingga forum dalam penyelesaian sengketa. Dalam kasus penyelesaian sengketa WTO memiliki *WTO Dispute Settlement Mechanism* (DSM) sebagai regulasi dalam mengatur tatanan perdagangan internasional (Saniartini et al., 2023).

WTO sebagai salah satu organisasi internasional yang dipercaya mengatur tatanan kehidupan internasional di bidang perdagangan merupakan salah satu wujud dari teori liberalisme institusional. Penekanan dalam teori liberalisme institusional yakni pada kekuatan (*power*) kerja sama melalui berbagai bentuk serta harus mengikuti prosedur hukum internasional dan organisasi internasional. Menurut Keohane, keberadaan institusi-institusi internasional dapat membantu menangani isu secara global dan lebih memajukan kerja sama antar negara.

WTO diamati sebagai rezim yang mencerminkan teori liberalisme institusional sudah seharusnya menyelesaikan kasus sengketa perdagangan atau isu-isu dalam perekonomian global dalam waktu yang cukup lama. Hal tersebut disebabkan karena WTO harus secara detail memperhatikan aturan-aturan yang ada berdasarkan prosedur penyelesaian sengketa yang berlaku. Adapun dalam kasus penghentian ekspor nikel Indonesia dan Uni Eropa telah sampai pada *final report* atau keputusan akhir WTO yang telah keluar pada 17 Oktober 2022. Hasil dari keputusan tersebut menyatakan bahwa kebijakan Indonesia yang terkandung dalam Peraturan Menteri (Permen) ESDM No. 11 tahun 2019 telah melanggar Pasal 11 ayat 1 GATT 1994 dan tidak dapat dijustifikasi dengan Pasal 11 ayat 2 (a) dan Pasal 20 huruf (d) GATT 1994 (Sinaga, 2014).

Keputusan akhir WTO tersebut tidak diterima dan dinilai kurang efektif oleh Indonesia sehingga mengajukan banding. Dari gambaran kasus tersebut terlihat bahwa proses penyelesaian sengketa oleh WTO terkadang masih belum dapat diterima oleh negara lain seperti Pemerintah Indonesia. Sebagaimana hasil dari penyelesaian sengketa ini terbukti bahwa Indonesia telah melanggar aturan WTO dalam Pasal 11 ayat 1 GATT 1994. Sehingga Indonesia selaku pihak yang kalah harus mengubah kebijakannya tersebut sesuai

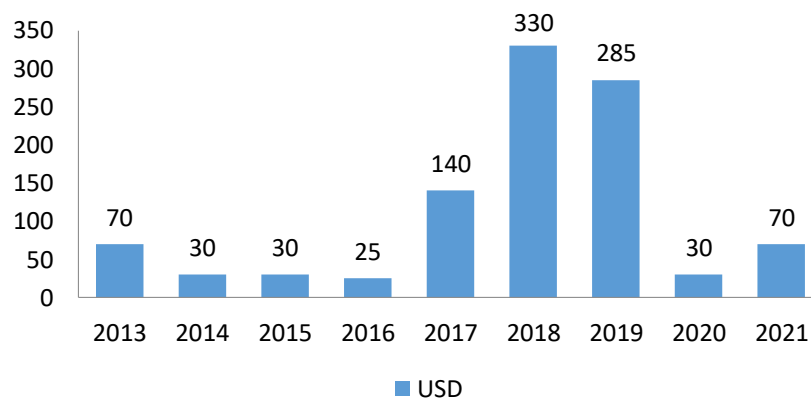
dengan peraturan WTO. Berbanding terbalik dengan Uni Eropa yang menilai bahwa WTO efektif sebagai media dalam penyelesaian sengketa tersebut (Sinaga, 2014).

WTO sebagai organisasi perdagangan internasional mempunyai otoritas tertinggi dalam penyelesaian sengketa sebagaimana diungkapkan oleh Keohane dalam teori liberalisme institusional. Hal tersebut dapat dilihat dari peran WTO sebagai institusi internasional yang telah diberikan wewenang tinggi dalam menyelesaikan kasus sengketa gugatan Uni Eropa terhadap Indonesia atas kebijakan penghentian ekspor nikel. Dalam kasus tersebut kedua pihak yang terlibat tidak mampu menyelesaikannya secara bilateral sehingga membutuhkan campur tangan WTO yang dinilai objektif dalam menyelesaikan kasus.

Kepentingan Uni Eropa Terhadap Nikel Indonesia

Semenjak Indonesia memberlakukan kebijakan pelarangan ekspor nikel ke Eropa, mengakibatkan industri baja di Uni Eropa terancam mengalami penurunan. Hal ini disebabkan karena Indonesia merupakan negara produsen kedua terbesar. Tentu Uni Eropa tidak tinggal diam atas tindakan Indonesia tersebut. Industri baja Uni Eropa sangat penting bagi peningkatan pertumbuhan ekonomi Uni Eropa. Tercatat bahwa selama satu dekade terakhir ini, industri baja *stainless steel* Uni Eropa berproduksi pada level terendah. Uni Eropa menilai bahwa kebijakan yang dibentuk Indonesia terkait UU Minerba mampu membuat *Brussel* sulit bersaing di sektor industri baja terutama dalam pengelolaan industri *stainless steel* (Nugroho, 2022).

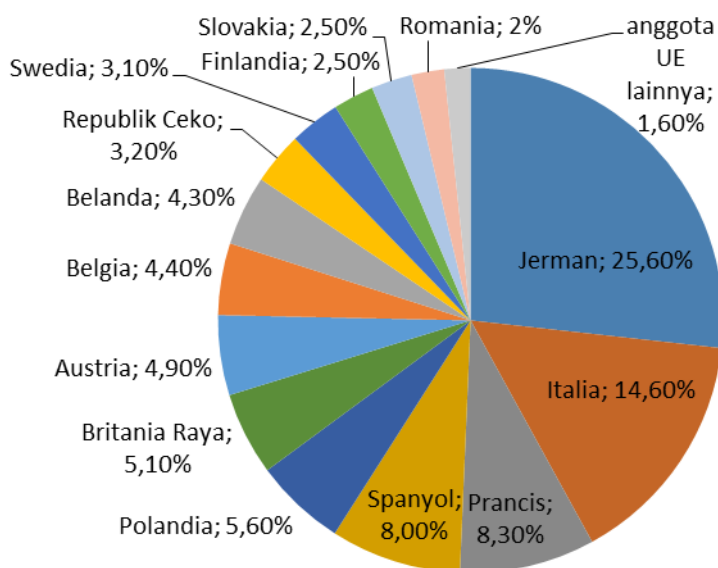
Gambar 1 Tingkat Impor Nikel Uni Eropa dari Indonesia



Sumber : Trading Economics (2021)

Berdasarkan data dari *Trading Economics*, Uni Eropa mengimpor nikel dari Indonesia sebesar US68,9 juta selama tahun 2021 dan mengalami kenaikan dibandingkan tahun sebelumnya 2020 sebesar US30 juta. Indonesia menguasai setidaknya kurang lebih 20% total ekspor nikel di dunia dan mengukuhkan Indonesia sebagai eksportir nikel No. dua terbesar kepada negara-negara Uni Eropa. Pada kuarta kedua 2019 Indonesia mendapatkan ekspor bijih naik signifikan sebesar 18% pada tahun tersebut (*Trading Economics, 2022*).

Gambar 1.4 Negara Uni Eropa Produsen Baja Terbesar (2020)



Sumber : EUROFER (2020)

Menurut sumber *EUROFER* (2020) bahwa negara anggota Uni Eropa yang memproduksi nikel terbesar adalah Jerman (25,6%), Italia (14,6%), Prancis (8,3%), Spanyol (8,0%), Polandia (5,6%), Britania Raya (5,1%), Austria (4,9%), Belgia (4,4%), Belanda (4,3%), Republik Ceko (3,2%), Swedia (3,1%), Finlandia (2,5%), Slovakia (2,5%), Romania (2,0%), Negara anggota UE lainnya (1,6%). Jerman, Italia dan Prancis menjadi negara yang memproduksi nikel terbesar di Uni Eropa, diketahui bahwa ketiga negara tersebut memiliki legitimasi tertinggi diantara negara-negara Uni Eropa lainnya sehingga kebijakan penghentian ekspor nikel Indonesia tentu mempengaruhi produksi nikel mereka (Nickel Institute, 2013).

Kondisi tersebut yang membuat Uni Eropa beranggapan bahwa Indonesia telah menghalangi peningkatan industri baja yang melibatkan 30 ribu pekerja langsung dan 200 ribu pekerja tidak langsung serta membuat produktivitas pembuatan berbagai macam produk baja *stainless steel* Uni Eropa mengalami penurunan yang tentu mengakibatkan kerugian. Menurut sumber dari *EUROFER (The European Steel Association)*, Jerman merupakan negara anggota Uni Eropa yang memproduksi baja terbesar dengan jumlah total produksi 35,66 juta ton atau sekitar 25,6% di tahun 2020 dan diperkirakan akan meningkat di tahun berikutnya karena Jerman sedang meningkatkan industri otomotifnya (Nickel Institute, 2013).

Perusahaan *BASF (Badische Anilin – und Soda – Fabrik)* asal Jerman dan *Eramet S.A* (perusahaan pertambangan logam asal Prancis) merupakan dua perusahaan besar asal Uni Eropa yang mengalami dampak kerugian atas kebijakan Indonesia tersebut. Karena Jerman dan Prancis merupakan negara yang memiliki peran terbesar di antara negara Uni Eropa lainnya. Oleh sebab itu, kedua perusahaan besar tersebut berencana untuk melanjutkan proyek smelter nikelnya di Indonesia melalui anak perusahaannya yaitu *PT Weda Bay Nickel*. Selain itu, perusahaan *Glencore Plc* (Belanda), *Terrafame* (Finlandia) juga terdampak (Wahyudi, 2023).

Kepentingan Uni Eropa terhadap nikel Indonesia juga berdasarkan pada kekhawatiran terhadap Indonesia yang kedepan akan mampu menyaingi industri baja Uni Eropa karena telah direncanakan kedepannya Indonesia akan mengekspor barang industri dan tidak hanya barang mentah saja. Hal ini sesuai dengan pernyataan dari Menteri Perdagangan (Mendag) Indonesia yaitu Muhammad Lutfi. Hal ini tentu menggambarkan

bahwa Uni Eropa memiliki kepentingan-kepentingan yang dapat dikatakan cukup egois dan tidak memposisikan diri pada negara berkembang seperti Indonesia. Terlihat bahwa Uni Eropa sebagai suatu organisasi regional yang terdiri dari 27 negara tersebut tidak rela industri baja-nya disaingi oleh Indonesia padahal seharusnya suatu hubungan kerja sama yang terbentuk oleh kedua belah pihak dan pada hakikatnya harus menguntungkan kedua belah pihak juga (Putri et al., 2022).

Kebijakan Pemerintah Indonesia dalam Pemberhentian Ekspor Nikel

Salah satu faktor alasan pemerintah Indonesia atas kebijakan penghentian ekspor nikel ke Eropa adalah keinginan pemerintah untuk pembangunan smelter dan memanfaatkan produk tersebut untuk bisa dikembangkan menjadi teknologi tenaga listrik yang memiliki nilai jual dibandingkan hanya mengekspor bijih nikel mentah. Menteri ESDM menyatakan bahwa bijih nikel yang memiliki kadar di bawah 1,7 % tidak diperbolehkan untuk di ekspor, perusahaan yang mengelola nikel sendiri harus menyesuaikan dengan kebijakan baru setidaknya paling lambat Desember 2019 untuk menahan laju ekspor nikel sembari menunggu pemerintah membuat smelter (Primus, 2022).

Indonesia sendiri sudah memiliki 11 smelter dan 25 smelter masih dalam tahap pembangunan, sehingga pemerintah Indonesia memiliki 35 smelter nikel. Tindakan ini perlu diberlakukan dikarenakan cadangan komoditi nikel Indonesia sebesar 698 juta ton. Sehingga jika diberlakukan pemurnian bijih nikel membutuhkan waktu 7,3 tahun dan belum termasuk tambang nikel cadangan baru. Dari Kementerian sendiri memperkirakan bahwa Indonesia memiliki cadangan nikel sebesar 2,8 miliar ton, jika diolah pemurnian bijih nikel memerlukan waktu 42,67 tahun (Izzaty & Suhartono, 2019).

Penerapan kebijakan ini dianggap tidak adil dan dapat berimbas buruk terutama pada industri baja Eropa terutama Jerman, Italia, Prancis, Spanyol, dan Polandia. Dikarenakan terbatasnya akses terhadap bijih nikel maupun bijih mineral lainnya seperti bijih besi dan kromium. Karena itulah Uni Eropa memutuskan untuk menggugat Indonesia ke WTO dengan tuduhan-tuduhan tersebut dan gugatan yang terdaftar dengan sengketa No. DS592 (CNN Indonesia, 2021).

Alasan dari penerapan kebijakan penghentian ekspor bijih nikel ke Uni Eropa adalah untuk mengoptimalkan kontribusi nikel bagi perekonomian Indonesia. Cara yang ditempuh oleh Indonesia untuk mengoptimalkan kontribusi nikelnya yaitu dengan melakukan hilirisasi dan industrialisasi bahan-bahan sumber daya alam yang dimiliki. Ditambah juga dengan kekhawatiran Indonesia terhadap perusahaan besar dunia yang ingin mengamankan ketersediaan bahan bakunya yaitu dengan cara menguasai cadangan sumber daya alam nikel yang Indonesia miliki juga menjadi faktor pendukung dari penerapan kebijakan ini (*Indonesia Tak Gentar Lawan Gugatan Uni Eropa Soal Larangan Ekspor Nikel*, 2021).

Kemudian melihat dari peluang pemasukan devisa negara dengan dilakukannya hilirisasi tersebut terhadap bijih nikel juga menjadi pertimbangan besar Indonesia untuk berhenti mengekspor bijih nikel mentah. Adapun hilirisasi bisa diartikan sebagai penambahan nilai dengan hilirisasi nikel yang secara umum terbagi menjadi dua jalur yaitu pembuatan baterai *electric vehicle* dan *stainless steel*. Dengan hilirisasi, Indonesia juga dapat membuka lapangan kerja seluas-luasnya untuk masyarakat tanah air. Beranjak dari alasan-alasan inilah Indonesia merasa harus untuk memberlakukan kebijakan pemberhentian ekspor bijih nikel mentah ke Uni Eropa (Tabah et al., 2023).

Tanggapan Uni Eropa terkait kebijakan yang diterapkan Indonesia ini terbilang negatif dengan melontarkan tuduhan bahwa pemberhentian ekspor yang dilakukan merupakan hal yang sudah dirancang sedemikian rupa oleh Indonesia untuk menguntungkan industri peleburan dan baja nirkarat sendiri. Dan ada beberapa hal yang juga melatarbelakangi keputusan Uni Eropa untuk melakukan penggugatan terhadap Indonesia, yaitu: Larangan maupun pembatasan yang dilakukan Indonesia terkait ekspor bijih nikel, persyaratan pemurnian yang dilakukan Indonesia dan juga pengolahan dalam negeri, persyaratan pemenuhan kebutuhan di dalam negeri, persyaratan perizinan ekspor, dan terakhir adalah skema pemberian subsidi yang dilarang.

Sehingga beranjak dari hal-hal tersebut Uni Eropa memutuskan untuk secara resmi menggugat Indonesia ke WTO. Lalu tanggapan dari Indonesia mengenai dirinya yang digugat oleh Uni Eropa di WTO adalah dengan melakukan konsultasi bersama Uni Eropa selama dua hari yaitu mulai tanggal 30-31 Januari 2020 namun tidak didapatkan hasil akhir yang baik. Sehingga pada tanggal 25 Januari 2021 diajukanlah pembuatan panel oleh Uni Eropa dan pembentukan panel kedua dilakukan pada tanggal 22 Februari 2021 (Maslukha, 2020).

Lalu di bulan November 2021, panel sengketa WTO dengan dipimpin oleh Leora Bloomberg melakukan sidang secara virtual di depan panel WTO, Jenewa, Swiss dengan kedua pihak yang bersengketa dan pihak ketiga. Dalam rangkaian sidang yang sedang berlangsung saat itu, panel melakukan pendalaman terhadap dokumen gugatan dari Uni Eropa sekaligus dengan pembelaan yang dilontarkan Indonesia. Sidang diawali dengan penyampaian pandangan awal dan ditutup langsung sekaligus oleh kedua belah pihak yang sedang bersengketa (Yanwardhana, 2021).

Uni Eropa melontarkan tuduhannya bahwa Indonesia dengan kebijakan penghentian ekspor bijih nikel yang dilakukan sudah melanggar komitmen anggota WTO yaitu berupa pemberian akses seluas-luasnya bagi perdagangan internasional yang bijih nikel termasuk ke dalam salah satunya dan sudah secara nyata melanggar pasal 11 ayat 1 dari GATT 1994. Pendapat ini dilontarkan oleh perwakilan Uni Eropa yaitu Septian Hario Seto selaku Deputy Bidang Koordinasi Investasi dan Pertambangan Kemenko Kemaritiman dan Investasi (Yanwardhana, 2021).

Kemudian sanggahan dari Indonesia terkait dengan tuduhan Uni Eropa disampaikan langsung oleh Jerry Sambuaga yang menjabat sebagai Wakil Menteri Perdagangan selaku pemimpin, dan ditemani juga bersama Deputy Bidang Pertambangan dan Investasi Kemenko Marves, dengan beberapa lainnya. Delegasi Indonesia menyanggah tuduhan dari Uni Eropa dengan menyampaikan bahwa alasan dari penerapan kebijakan larangan ekspor bijih nikel mentah dapat dibenarkan berdasarkan pada ketentuan WTO. Indonesia juga bersikeras tetap memperjuangkan dan juga melakukan pembelaan terhadap gugatan tersebut (*Indonesia Tak Gentar Lawan Gugatan Uni Eropa Soal Larangan Ekspor Nikel*, 2021).

Dalam paparan rapat kerja dengan Komisi VII DPR RI, Arifin Tasrif selaku Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral memaparkan lima langkah yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia mengenai sengketa ekspor bijih nikel, yaitu: Pertama konsolidasi pemerintah Indonesia dalam rangka menghadapi penanganan kasus DS 592, Kedua Law Firm Baker McKenzie di Jenewa bersama dengan Joseph Wira Koesnaldi di Jakarta ditunjuk oleh pemerintah untuk menjadi delegasi Indonesia dalam menghadiri sidang *Dispute Settlement Body* WTO. Ketiga, penyusunan *statement* bersama dalam menanggapi pertanyaan media dan publik agar sejalan sama seluruhnya. Keempat, Kementerian ESDM menyiapkan data maupun informasi yang relevan serta menganalisa seluruh aturan-aturan terkait yang akan mendukung proses penyelesaian DSB WTO. Dan kelima, pemerintah Indonesia sedang bersiap untuk memilih tim tenaga ahli yang akan mendukung dan menyampaikan pembelaan di sidang.

KESIMPULAN

Kebijakan penghentian ekspor nikel Indonesia yang tertuang dalam Peraturan Menteri ESDM No. 11 Tahun 2019 Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri ESDM yang mulai diterapkan pada 1 Januari 2020 telah berhasil membuat Uni Eropa terancam dan merasa dirugikan. Hal tersebut terjadi karena Uni Eropa memiliki kepentingan dan ketergantungan atas sumber daya nikel yang dimiliki Indonesia. Sebab itu, Uni Eropa mengambil tindakan dengan melaporkan Indonesia ke organisasi internasional *World Trade Organization* (WTO) yang mempunyai otoritas dalam mengatur perdagangan internasional dengan berlandaskan pada Pasal 11 ayat 1 GATT 1994 tentang pembatasan ekspor.

Peranan yang sangat penting ditanggung oleh WTO demi keberlangsungan kerja sama yang solid. WTO mempunyai prosedur atau mekanisme penyelesaian sengketa yang dikenal dengan *Dispute Settlement Mechanism* (DSM) yang merupakan salah satu

mekanisme penyelesaian sengketa perdagangan internasional paling aktif di dunia dan dilaksanakan melalui *Dispute Settlement Body* (DSB) yang merupakan badan otoritas penyelesaian sengketa di bawah naungan WTO. Peranan WTO sangat penting dalam menyelesaikan kasus persengketaan yang terjadi. Jika kedua belah pihak yang tengah berselisih tidak mampu mencapai solusi dan kesepakatan bersama, maka disanalah peran organisasi internasional diperlukan. WTO harus bersikap objektif, *fairness* dan tidak mendiskriminasi negara anggotanya dalam mengambil keputusan.

REFERENSI

- Andilolo, Shanty Roma. "Peran Dispute Settlement Body (DSB) WTO Dalam Penyelesaian Sengketa Dagang," 1994, 81403.
- Asmarini, Wilda. "Ketergantungan Dunia Pada Nikel Indonesia Itu Nyata!" www.cnbcindonesia.com, 2021.
<https://www.cnbcindonesia.com/news/20210820095020-4-269844/ketergantungan-dunia-pada-nikel-indonesia-itu-nyata>
- Azim, Fauzan. "Upaya Peningkatan Nilai Kompetitif Produk Nikel Indonesia Melalui Peraturan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral No 11 Tahun 2019." Universitas Sriwijaya, 2021.
- Azis, Vicky Alvian Abdul. "Analisis Terhadap Larangan Ekspor Biji Nikel Kadar Rendah Berdasarkan Prinsip Restriksi Kuantitatif" *Hukum Pidana dan Pembangunan Hukum* 3, no. 2 (2021).
- Azzahra, Mikaila Jessy, and Yetty Komalasari Dewi. "Re-Examining Indonesia's Nickel Export Ban: Does It Violate the Prohibition to Quantitative Restriction?" *Padjajaran Journal of International Law* 6, no. 2 (2022): 180–200.
- Bosche, Peter van den. *Pengantar Hukum WTO*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2010.
- Brotosusilo, Agus. "Dampak Yuridis, Pertimbangan Ekonomis dan Cakrawala Sosiologis, Ratifikasi "Agreement Establishing The World Trade Organization/WTO" oleh Indonesia," *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 26, no. 2 (2017).
- CNN Indonesia. "2 Konflik Ekonomi RI-UNI EROPA Di Tengah Kejengkelan Jokowi." www.cnnindonesia.com, 2021.
<https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20211119103225-92-723330/2-konflik-ekonomi-ri-uni-eropa-di-tengah-kejengkelan-jokowi>.
- CNN Indonesia. "Sejarah Berdirinya WTO, Organisasi Perdagangan Dunia." www.cnnindonesia.com, 2021.
<https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20210614142658-97-654095/sejarah-berdirinya-wto-organisasi-perdagangan-dunia>.
- Fadhli, Muhammad. "Penerapan Prinsip Most Favoured Nation Dalam WTO: Studi Kasus Sengketa Perdagangan Biji Nikel Antara Indonesia Dan Uni Eropa." Universitas Sriwijaya Inderalaya, 2022.
- Footer, Mary E. "The Role of Consensus in GATT / WTO Decision- Making The Role of Consensus in GATT / WTO" 17, no. 1 (1997).
- Hanif, Iga Dhea. "Gugatan Uni Eropa Ke World Trade Organization (WTO) Terhadap Indonesia Terkait Dengan Kebijakan Larangan Ekspor Biji Nikel Indonesia Tahun 2019." Universitas Riau, 2021.

- Hassanah, Nur Farra Ai'n. "Tinjauan Yuridis Perjanjian Perdagangan Internasional Terkait Aturan Pembatasan Dan Larangan Ekspor Oleh World Trade Organization (WTO) (Studi Perjanjian Antara Indonesia Dan Uni Eropa." Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, 2021. <http://repository.umsu.ac.id/handle/123456789/15877>.
- Hidayati, Maslihati Nur. "Analisis Tentang Sistem Penyelesaian Sengketa WTO : Suatu Tinjauan Yuridis Formal." *Lex Jurnalica* 11, no. 2 (2014).
- Ibrahim, Hilmi Rahman, and Hamka Halkam. *Perdagangan Internasional Dan Strategi Pengendalian Impor*, 2021.
- Illi, Khafidhotul, Dyah Estu Kurniawati, and Haryo Prasodjo. "Hubungan Internasional Indonesia Dan Uni Eropa Terhadap Kebijakan Ekspor Nikel Sebagai Tantangan Perekonomian." *Journal of Business and Economics Research* 3, no. 2 (2022): 183.
- Izzaty, and Suhartono. "Kebijakan Percepatan Larangan Ekspor Ore Nikel Dan Upaya Hilirasi Nikel." *Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI* 11, no. 23 (2019): 20.
- Jackson, Robert, and Georg Sorensen. *Pengantar Studi Hubungan Internasional*. English: Oxford Unuversity Press, 2013.
- Keohane, R. O., J. S. Nye, and S Hoffman. *After the Cold War: International Institutions and State Strategies in Europe*. Cambridge: MA: Harvard University Press, n.d.
- Koesrianti, "WTO Dispute Settlement Mechanism: Indonesia's Prospective in International Trading System." *Mimbar Hukum* 27, no. 2 (2015).
- Kurniawardhani, Arriza Briella. "Sejarah Organisasi Ekonomi Internasional : World Trade Organization (WTO)." *Jurnal Widya Winayata* 9, no. 1 (2021).
- Mahyus, Ekananda. *Ekonomi Internasional*. Jakarta: Airlangga, 2014.
- Mariatulkubtia, Anggi. "Peran WTO Dalam Menjembatani Benturan Kepentingan Antara Uni Eropa Dan Indonesia Dalam Perdagangan Biodiesel." *Andalas Journal of International Studies* 9, no. 1 (2020).
- Maslukha, Happy. "Peran World Trade Organization (WTO) Dalam Menyelesaikan Sengketa Perdagangan Internasional." Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2020.
- Moleong, Lexy J. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Ramaja Rosda Karya, 2005.
- Nickel Institute, "Nickel in The European Union" Euroinox, 2013. https://www.ap3i.or.id/~file/nickel_in_the_european_union-9220e-2525_4621.pdf?b.
- Nugroho, Ario Seno. "Pembatasan Sebagai Solusi Pelarangan Ekspor Bahan Baku Nikel : Studi Kasus Ekspor Bahan Baku Nikel Indonesia." *Jurnal Perspektif Bea Dan Cukai* 6, no. 1 (2022): 98–113.
- Pasaribu, Nicholas Parsintaan. "Tinjauan Yuridis Sengketa Ekspor Biji Nikel Indonesia Terhadap Uni Eropa Ditinjau dari Perspektif Hukum Perdagangan Internasional" Universitas Sriwijaya, 2020. <http://repository.unsri.ac.id/34683>.
- Primus, Josephus. "3 Alasan Pentingnya Smelter Nikel Di Indonesia." *kompas.com*, 2022. <https://www.kompas.com/stori/read/2022/08/29/150000279/3-alasan-pentingnya-smelter-nikel-di-indonesia>.
- Pusat Pendidikan dan Pelatihan Aparatur Perdagangan. "World Trade Organization." pusdiklat.kemendag.go.id, 2019. <http://pusdiklat.kemendag.go.id/v2019/article/world->

