

Larangan Ekspor Bijih Nikel menurut Peraturan Menteri ESDM nomor 11 Tahun 2019 dan ketentuan GATT 1994

Yolanda Al Vionesya

Deli Waryenti

Ari Wirya Dinata

Faculty of Law Universitas Bengkulu

Email Correspondence: yolandaalvionesya@gmail.com

ABSTRACT

The ban on nickel ore exports carried out by Indonesia through the Minister of Energy and Mineral Resources Number 11 of 2019 made Indonesia sued at the WTO by the European Union for violating the provisions of the 1994 GATT. This article aims to determine the validity of the nickel ore export ban based on the Minister of Energy and Mineral Resources Number 11 of 2019 and GATT Provisions 1994. To answer the formulation of the problem, this study uses the literature study method. Legal materials obtained, both primary legal materials and secondary legal materials, are grouped and arranged systematically. Furthermore, the legal material is analyzed qualitatively to make it easier to conclude. The conclusion that can be drawn from this study is that the ban on nickel ore exports is legal according to the Minister of Energy and Mineral Resources Number 11 of 2019 but is contrary to the provisions of GATT 1994.

Keywords: Export; GATT 1994; Nickel Ore; WTO.

ABSTRAK

Larangan ekspor bijih nikel yang dilakukan oleh Indonesia melalui Permen ESDM Nomor 11 Tahun 2019 membuat Indonesia digugat di WTO oleh Uni Eropa karena dinilai melanggar Ketentuan GATT 1994. Artikel ini bertujuan untuk mengetahui bagaimanakah keabsahan larangan ekspor bijih nikel berdasarkan Permen ESDM Nomor 11 Tahun 2019 dan Ketentuan GATT 1994. Untuk menjawab rumusan masalah tersebut, penelitian ini menggunakan metode studi pustaka. Bahan hukum yang diperoleh baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder dikelompokkan dan disusun secara sistematis. Selanjutnya bahan hukum tersebut dianalisis secara kualitatif untuk memudahkan dalam menarik kesimpulan. Kesimpulan yang dapat ditarik dalam penelitian ini yakni larangan ekspor bijih nikel sah menurut Permen ESDM Nomor 11 Tahun 2019, tetapi bertentangan dengan Ketentuan GATT 1994.

Kata Kunci: Ekspor; GATT 1994; Bijih Nikel; WTO.

Pendahuluan

Perdagangan internasional adalah perdagangan yang dilakukan antarnegara atau pemerintah negara dengan pemerintah negara lain yang menjalani suatu hubungan perdagangan yang sesuai kesepakatan pihak-pihak yang melakukan perdagangan internasional. Untuk melaksanakan kesepakatan perdagangan internasional tersebut, maka perdagangan dilakukan oleh para pengusaha yang berasal dari negara-negara yang berkepentingan.¹ Di Indonesia, perdagangan internasional dikenal dengan istilah perdagangan luar negeri. Menurut Pasal 1 Angka 3 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan, Perdagangan Luar Negeri adalah perdagangan yang mencakup kegiatan ekspor dan/atau impor atas barang dan/atau perdagangan jasa yang melampaui batas wilayah negara. Perdagangan internasional melibatkan pihak-pihak dari negara yang berbeda dan juga melibatkan banyak hukum yang tidak seragam, maka diperlukan suatu hukum internasional untuk mengaturnya.² Oleh karena itu, hukum perdagangan internasional dapat dipandang sebagai suatu cabang khusus dari hukum internasional.³

Aturan dasar hukum perdagangan internasional adalah Persetujuan Umum mengenai Tarif dan Perdagangan (*General Agreement on Tariff and Trade*) Tahun 1994 yang selanjutnya disebut GATT 1994. GATT dibentuk pada Oktober 1947.⁴ Namun, setelah selesainya perundingan Putaran Uruguay (*Uruguay Round*) pada Tahun 1994, maka dibentuklah organisasi internasional baru, yakni Organisasi Perdagangan Dunia (*World Trade Organization*) yang selanjutnya disebut WTO,⁵ sebagai perubahan dari GATT 1947 sebagai organisasi internasional. Sedangkan, GATT 1947 sebagai perjanjian internasional kini diintegrasikan ke dalam salah satu perjanjian yang merupakan lampiran atau *Annex* perjanjian WTO, yaitu Perjanjian Multilateral tentang Perdagangan Barang (*Multilateral Agreement on Trade in Goods*).⁶

Indonesia menjadi negara anggota WTO sejak Tahun 1995 dan telah meratifikasi GATT 1994 serta hasil perundingan Putaran Uruguay melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994

¹ Serlika Aprita dan Rio Adhitya, *Hukum Perdagangan Internasional*, PT RajaGrafindo, Depok, 2020, hlm. 1.

² Soedjono Dirdjosisworo, *Pengantar Hukum Dagang Internasional*, PT Refika Aditama, Bandung, 2006, hlm. 31.

³ Serlika Aprita dan Rio Adhitya, *op.cit.*, hlm. 3.

⁴ Huala Adolf, *Hukum Perdagangan Internasional*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 97.

⁵ H.S. Kartadjoemena, *GATT dan WTO: Sistem, Forum, dan Lembaga Internasional di Bidang Perdagangan*, Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press), Jakarta, 2002, hlm. 52.

⁶ Syahmin AK, *Hukum Dagang Internasional (dalam Kerangka Studi Analitis)*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 53.

tentang Pengesahan *Agreement Establishing The World Trade Organization* (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia).⁷ Melalui Undang-Undang tersebut, Indonesia tunduk pada GATT 1994. Sebelumnya, Indonesia juga telah ikut serta dalam GATT 1947 sejak tanggal 24 Februari 1950.⁸

WTO memiliki 3 (tiga) fungsi, yaitu fungsi utamanya sebagai pengawas perdagangan internasional. Kemudian, WTO berfungsi sebagai forum penyelesaian sengketa perdagangan internasional di luar pengadilan seperti negosiasi, mediasi, konsiliasi, dan arbitrase.⁹ Selain itu, juga berfungsi sebagai pengadilan atau mahkamah dalam penyelesaian sengketa di bidang perdagangan antara negara-negara peserta.¹⁰ Dalam melaksanakan fungsi sebagai pengadilan dalam penyelesaian sengketa perdagangan internasional, WTO telah banyak menyelesaikan perkara perdagangan yang diajukan berbagai negara anggota kepada mereka, tak terkecuali Indonesia.

Beberapa sengketa dagang antara Indonesia dengan negara lain yang berakhir di WTO, meliputi sengketa Mobil Nasional Timor dengan Jepang dan Amerika Serikat pada Juli 1996, sengketa Biodiesel dengan Uni Eropa pada Januari 2018, sengketa kemasan rokok polos dengan Australia pada Juni 2018,¹¹ dan terakhir pada 2021 sengketa larangan ekspor bijih nikel dengan Uni Eropa. Pada tanggal 14 Januari 2021, Indonesia kembali digugat ke WTO oleh Uni Eropa terkait larangan ekspor bijih nikel dengan alasan untuk melakukan hilirisasi nikel. Hilirisasi adalah strategi yang digunakan oleh suatu negara untuk meningkatkan nilai tambah komoditasnya. Dengan hilirisasi, komoditas yang sebelumnya diekspor dalam bentuk bahan baku atau mentah diubah menjadi barang setengah jadi atau jadi, sehingga nilai ekspor negara tersebut meningkat.¹²

Hilirisasi diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara yang selanjutnya disebut UU Minerba sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. Pasal 103 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 berbunyi: “Pemegang IUP atau IUPK Operasi Produksi wajib melakukan

⁷ FTA Center, “WTO”, diakses tanggal 30 Oktober 2023 dari <https://ftacenter.kemendag.go.id/wto>

⁸ Lihat Penjelasan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994

⁹ Huala Adolf, *op.cit.*, hlm. 200.

¹⁰ *Ibid*, hlm. 210.

¹¹ Dewi Rina Cahyani, “Tiga Kasus Sengketa Dagang Indonesia yang Berakhir di Meja WTO”, diakses tanggal 21 Oktober 2023 dari <https://bisnis.tempo.co/read/1114737/tiga-kasus-sengketa-dagang-indonesia-yang-berakhir-di-meja-wto>

¹² Lidya, “Marak Digaungkan Jokowi, Apa Itu Hilirisasi?”, diakses tanggal 13 Desember 2023 dari <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20230221100544-85-915697/marak-digaungkan-jokowi-apa-itu-hilirisasi>

pengolahan dan pemurnian hasil penambangan di dalam negeri”. Setelah perubahan, bunyi Pasal 103 ayat (1) menjadi: “Pemegang IUP atau IUPK pada tahap kegiatan Operasi Produksi Mineral sebagaimana dimaksud dalam Pasal 102 wajib melakukan Pengolahan dan/atau Pemurnian Mineral hasil Penambangan di dalam negeri”.

Dalam melaksanakan Undang-Undang tersebut, pemerintah mengeluarkan beberapa peraturan pelaksana, salah satunya Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral yang selanjutnya disebut Permen ESDM Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Permen ESDM Nomor 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Mineral dan Batubara. Melalui Permen ini, pemerintah Indonesia melakukan larangan ekspor bijih nikel ke luar negeri untuk mendukung kebijakan hilirisasi nikel. Pasal 62A Permen ESDM Nomor 11 Tahun 2019 berbunyi: “Rekomendasi Direktur Jenderal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (2) untuk penjualan nikel dengan kadar $<1,7\%$ (kurang dari satu koma tujuh persen) ke luar negeri: (a) yang diberikan kepada pemegang IUP Operasi Produksi sebelum berlakunya Peraturan Menteri ini, dinyatakan tetap berlaku sampai dengan jangka waktu rekomendasi berakhir atau paling lama tanggal 31 Desember 2019; (b) yang akan diberikan kepada pemegang IUP Operasi Produksi setelah berlakunya Peraturan Menteri ini, dapat diberikan dengan jangka waktu paling lama tanggal 31 Desember 2019”.

Berdasarkan bunyi Pasal di atas, ekspor nikel dengan kadar $<1,7\%$ (kurang dari satu koma tujuh persen) atau bisa disebut bijih nikel, dinyatakan tetap berlaku sampai paling lama tanggal 31 Desember 2019. Itu artinya, per 1 Januari 2020 larangan ekspor bijih nikel melalui kewajiban melakukan pengolahan dan/atau pemurniaan mineral hasil pertambangan dalam negeri atau bisa disebut dengan hilirisasi nikel mulai diberlakukan. Oleh karena itu, mulai tanggal 1 Januari 2020 Indonesia menghentikan ekspor bijih nikel ke Uni Eropa,¹³ sehingga menghambat produksi-produksi yang dilakukan oleh Uni Eropa yang berkaitan dengan nikel. Nikel bermanfaat sebagai bahan pembuatan alat rumah tangga dan barang elektronik seperti baterai pada kendaraan listrik dan telepon pintar (*smartphone*) serta peralatan dapur besi tahan karat (*stainless steel*). Hal inilah kemudian yang membuat Uni Eropa merasa dirugikan dan menggugat Indonesia ke WTO. Sebelum melakukan gugatan, Uni Eropa telah mengadakan konsultasi dengan Indonesia, namun tidak berhasil.

¹³ Thaus Sugihilmi Arya Putra, “Gugatan Uni Eropa di World Trade Organization (WTO) Mengancam Hilirisasi Industri Pertambangan di Indonesia”, diakses tanggal 7 November 2023 dari <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kanwil-kalbar/baca-artikel/15503/Gugatan-Uni-Eropa-di-World-Trade-Organization-WTO-Mengancam-Hilirisasi-Industri-Pertambangan-di-Indonesia.html>

Dalam gugatan yang diajukan, Uni Eropa menilai jika Indonesia telah melakukan pelanggaran Pasal XI.1 GATT 1994, yang berbunyi: “Tidak ada larangan atau pembatasan selain bea, pajak atau pungutan-pungutan lainnya, baik yang diberlakukan melalui kuota, izin impor atau ekspor atau tindakan lainnya, akan diberlakukan atau dipertahankan oleh pihak manapun dalam kontrak atas impor produk apapun di wilayah pihak lain manapun atau pada ekspor atau penjualan untuk ekspor produk apapun ditujukan untuk wilayah pihak lain dalam kontrak”. Berdasarkan bunyi Pasal di atas, itu berarti negara anggota WTO, dilarang melakukan pembatasan selain bea, pajak, atau pungutan-pungutan lain, termasuk dilarang untuk membatasi kuota atau jumlah impor maupun ekspor. Dikarenakan ada aturan yang menyatakan tidak boleh dibatasi, maka pembatasan kuota atau jumlah impor maupun ekspor tersebut harusnya tidak ada. Oleh karena itu, Indonesia dinilai melanggar prinsip GATT yakni Prinsip Larangan Restriksi (Pembatasan) Kuantitatif yang didalamnya mencakup larangan penetapan kuota impor atau ekspor, sehingga digugat.

Pembatasan kuota atau jumlah sebagaimana disebutkan dalam Pasal XI.1 GATT 1994, diperbolehkan atau akan mendapat pengecualian apabila larangan atau pembatasan ekspor yang diterapkan sementara oleh negara anggota dilakukan untuk mengatasi krisis bahan makanan atau produk lain yang penting bagi pihak pengekspor, hal ini disebutkan dalam Pasal XI.2 (a) GATT 1994. Oleh karena penerapannya sementara, maka pelaksanaan pembatasan tersebut hanya dapat berlangsung dalam waktu yang terbatas dan secara progresif harus dikurangi atau dihapuskan setelah teratasinya krisis bahan makanan atau produk tersebut.¹⁴

Gugatan yang diajukan oleh Uni Eropa terhadap Indonesia mengenai sengketa larangan ekspor bijih nikel ini telah diputus oleh panel Badan Penyelesaian Sengketa atau *Dispute Settlement Body* WTO yang selanjutnya disebut DSB WTO pada tanggal 17 Oktober 2022. Larangan ekspor bijih nikel yang dilakukan Indonesia tersebut terbukti melanggar ketentuan WTO Pasal XI.1 GATT 1994 dan tidak dapat dijustifikasi atau tidak dapat dibuktikan dengan Pasal XI.2 (a) dan XX (d) GATT 1994.¹⁵

Terlihat adanya ketidaksinambungan antara hukum nasional Indonesia dan hukum internasional, antara Permen ESDM Nomor 11 Tahun 2019 dengan GATT 1994 yang merupakan perjanjian internasional. Sebagai negara yang telah meratifikasi GATT 1994, seharusnya hukum nasional Indonesia tidak bertentangan dengan GATT 1994. Hal ini sejalan

¹⁴ Lihat Penjelasan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994

¹⁵ Eqqi Syahputra, “Kalah Gugatan di WTO, Jokowi Justru Ketiban Cuan Rp465 T”, diakses tanggal 31 Oktober 2023 dari <https://www.cnbcindonesia.com/news/20221127100806-4-391537/kalah-gugatan-di-wto-jokowi-justru-ketiban-cuan-rp465-t>

dengan bunyi Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional yang menyatakan bahwa pemerintah Indonesia dalam membuat perjanjian internasional dengan subjek hukum internasional, para pihaknya berkewajiban untuk melaksanakan perjanjian tersebut dengan iktikad baik.

Disamping itu, latar belakang pemerintah Indonesia melakukan larangan ekspor bijih nikel karena terbatasnya cadangan nikel Indonesia yang hanya sebesar 698 juta ton, angka tersebut hanya dapat menjamin suplai bijih nikel bagi fasilitas pemurnian selama 7-8 tahun.¹⁶ Selain itu, juga untuk melaksanakan Praktek Penambangan yang Baik (*Good Mining Practice*) dalam Aspek Lingkungan,¹⁷ dimana penambangan nikel mengakibatkan penggundulan hutan, hilangnya keanekaragaman hayati, erosi dan kontaminasi tanah.

Pasal 102 dan Pasal 103 UU Minerba (mengenai hilirisasi) juga pernah diuji di Mahkamah Konstitusi dengan Nomor Perkara: 10/PUU-XII/2014 dan Hakim dalam amarnya memutuskan bahwa Pasal 102 dan Pasal 103 UU Minerba tersebut konstitusional dan tidak bertentangan dengan UUD 1945. Hal tersebut memperkuat kedudukan kebijakan hilirisasi legal untuk dilakukan. Namun, larangan ekspor bijih nikel yang dilakukan oleh Indonesia untuk mendukung kebijakan hilirisasi tersebutlah kemudian yang dianggap bertentangan.

Hal ini kemudian menimbulkan pertanyaan, sebenarnya bagaimana keabsahan larangan ekspor bijih nikel menurut hukum nasional Indonesia dan hukum internasional, terutama menurut Permen ESDM Nomor 11 Tahun 2019 dan GATT 1994. Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis keabsahan larangan ekspor bijih nikel menurut Permen ESDM Nomor 11 Tahun 2019 dan GATT 1994.

Metodologi

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif yakni dengan meneliti dan mengkaji tentang hukum sebagai norma, aturan, asas hukum, prinsip hukum, doktrin hukum, teori hukum dan kepustakaan lainnya untuk menjawab permasalahan hukum yang diteliti. Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*), Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*), dan Pendekatan Kasus (*case approach*). Bahan hukum dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier yang dikumpulkan melalui

¹⁶ Kementerian ESDM RI, "Bijih Nikel Tidak Boleh Diekspor Lagi per Januari 2020", diakses tanggal 5 November 2023 dari <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/bijih-nikel-tidak-boleh-diekspor-lagi-per-januari-2020>

¹⁷ Verda Nano Setiawan, "Terungkap! Ini Alasan WTO Kalahkan RI dari Gugatan Uni Eropa", diakses tanggal 5 November 2023 dari <https://www.cnbcindonesia.com/news/20230302174707-4-418437/terungkap-ini-alasan-wto-kalahkan-ri-dari-gugatan-uni-eropa>

prosedur studi pustaka, baik secara daring maupun luring. Penelitian hukum normatif yang dilakukan menghasilkan metode analisis yang bersifat kualitatif. Metode analisis kualitatif dilakukan dengan menginterpretasi atau menafsirkan terhadap bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan dan telah diolah.

Hasil dan Pembahasan

A. Larangan Ekspor Bijih Nikel Menurut Permen ESDM Nomor 11 Tahun 2019

Permen ESDM Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Permen ESDM Nomor 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Mineral dan Batubara merupakan salah satu peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

Melalui Permen ESDM Nomor 11 Tahun 2019, pemerintah Indonesia melakukan percepatan larangan ekspor bijih nikel untuk mendukung kebijakan pengolahan dan pemurnian hasil penambangan di dalam negeri atau hilirisasi nikel. Sebelumnya, melalui Permen ESDM Nomor 25 Tahun 2018, pemerintah menetapkan hilirisasi nikel mulai diberlakukan per 11 Januari 2022. Pasal 46 ayat (1) Permen ESDM Nomor 25 Tahun 2018, berbunyi:

“Pemegang IUP Operasi Produksi atau IUPK Operasi Produksi dapat melakukan Penjualan nikel dengan kadar $<1,7\%$ (kurang dari satu koma tujuh persen) atau bauksit yang telah dilakukan pencucian (*washed bauxite*) dengan kadar $\text{Al}_2\text{O}_3 \geq 42\%$ (lebih dari atau sama dengan empat puluh dua persen) ke luar negeri dalam jumlah tertentu dengan menggunakan Pos Tarif/HS (*Harmonized System*) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan paling lama sampai tanggal 11 Januari 2022”.

Setelah diberlakukannya Permen ESDM Nomor 11 Tahun 2019, pemerintah Indonesia menetapkan larangan ekspor bijih nikel mulai dilaksanakan per 1 Januari 2020. Oleh karena itu, mulai tanggal 1 Januari 2020 Indonesia menghentikan ekspor bijih nikel ke Uni Eropa, sehingga menghambat produksi-produksi yang dilakukan oleh Uni Eropa yang berkaitan dengan nikel. Pasal 62A Permen ESDM Nomor 11 Tahun 2019 berbunyi:

“Rekomendasi Direktur Jenderal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (2) untuk penjualan nikel dengan kadar $<1,7\%$ (kurang dari satu koma tujuh persen) ke luar negeri:

- a. yang diberikan kepada pemegang IUP Operasi Produksi sebelum berlakunya Peraturan Menteri ini, dinyatakan tetap berlaku sampai dengan jangka waktu rekomendasi berakhir atau paling lama tanggal 31 Desember 2019;
- b. yang akan diberikan kepada pemegang IUP Operasi Produksi setelah berlakunya Peraturan Menteri ini, dapat diberikan dengan jangka waktu paling lama tanggal 31 Desember 2019”.

B. Ketentuan GATT 1994 mengenai Larangan (Restriksi) Pembatasan Kuantitatif

Larangan ekspor bijih nikel yang dilakukan Indonesia untuk mendukung kebijakan hilirisasi nikel membuat Uni Eropa merasa dirugikan dan menganggap Indonesia telah melanggar prinsip larangan (restriksi) pembatasan kuantitatif karena membatasi kuota impor Uni Eropa terhadap bijih nikel. Prinsip larangan (restriksi) pembatasan kuantitatif terhadap ekspor maupun impor diatur dalam Pasal XI.1 GATT 1994. Pasal XI.1 GATT 1994 berbunyi:

“Tidak ada larangan atau pembatasan selain bea, pajak atau pungutan-pungutan lainnya, baik yang diberlakukan melalui kuota, izin impor atau ekspor atau tindakan lainnya, akan diberlakukan atau dipertahankan oleh pihak manapun dalam kontrak atas impor produk apapun di wilayah pihak lain manapun atau pada ekspor atau penjualan untuk ekspor produk apapun ditujukan untuk wilayah pihak lain dalam kontrak”.

Dalam Pasal XI.1 GATT 1994 tersebut, terdapat dua tipe tindakan yaitu larangan dan pembatasan. Larangan merujuk pada larangan total untuk kegiatan impor atau ekspor suatu produk, sedangkan pembatasan menyebabkan kegiatan ekspor atau impor menjadi lebih sulit namun masih dapat dilakukan.¹⁸ Larangan (restriksi) kuantitatif melalui pembatasan kuota termasuk dalam lingkup pengaturan Pasal XI.1 GATT 1994. Kuota dapat diinterpretasikan sebagai pembatasan dalam jumlah angka dalam kegiatan ekspor atau impor. Kuota melibatkan pembatasan impor atau ekspor produk tertentu dengan membuat kadar atau jumlah maksimal suatu produk yang diperbolehkan untuk ekspor dan impor. Kuota hadir dalam berbagai bentuk, seperti kuota global, kuota bilateral, kuota berdasarkan musim, kuota terkait dengan kinerja ekspor, kuota untuk *product sensitive*, dan kuota untuk alasan politik. Pembatasan kuota biasanya dinyatakan dalam hal satuan produk yang diizinkan per tahun, dibandingkan dilihat dari nilai/kadar dari barang tersebut.¹⁹

Namun, pembatasan kuota atau jumlah yang disebutkan dalam Pasal XI.1 GATT 1994 di atas, akan mendapat pengecualian apabila larangan atau pembatasan ekspor yang diterapkan sementara oleh negara anggota dilakukan untuk mencegah atau mengatasi krisis bahan makanan atau produk lain yang penting bagi pihak pengekspor, sebagaimana diatur dalam Pasal XI.2 (a) GATT 1994.

¹⁸ Hanina Husin Hadad, Helitha Novianty, dan Huala Adolf, “Larangan Ekspor Bijih Nikel Indonesia Diantara Stabilitas Perdagangan Internasional”, *Mimbar Hukum Universitas Gadjah Mada*, Volume. 34, No. 2, 2022, hlm. 566.

¹⁹ *Ibid*, hlm. 567.

C. Keabsahan Larangan Ekspor Bijih Nikel Berdasarkan Permen ESDM Nomor 11 Tahun 2019 dan Ketentuan GATT 1994

Setiap negara memiliki kekuasaan untuk mengatur urusan negaranya sendiri berdasarkan kedaulatan negara, misalnya dalam menentukan bentuk negara, kebijakan-kebijakan dalam negeri, hingga pembentukan hukum nasional yang tidak boleh dicampuri oleh negara lain. Hal ini berarti bahwa negara mempunyai kebebasan untuk membuat peraturan sesuai dengan kebutuhan dan kehendak negara tersebut. Setiap hukum nasional yang dibuat oleh suatu negara itu sah atau legal menurut hukum nasional negara yang membuat. Oleh karena itu, larangan ekspor bijih nikel yang diatur dalam Permen ESDM Nomor 11 Tahun 2019 itu sah menurut hukum nasional Indonesia.

Selain itu, sebagai negara berdaulat juga, Indonesia bebas menegakkan yurisdiksinya untuk mengatur apa pun, termasuk sumber daya alam yang ada di wilayah kedaulatan teritorial Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hukum Internasional mengakui kedaulatan, termasuk Kedaulatan Permanen atas Sumber Daya Alam atau *Permanent Sovereignty over Natural Resources* (PSNR), sebagai *jus cogens*, norma hukum yang mengikat masyarakat internasional sebagai Hukum Kebiasaan Internasional.²⁰ Kedaulatan Permanen atas Sumber Daya Alam atau *Permanent Sovereignty over Natural Resources* (PSNR) adalah konsep yang menegaskan hak suatu negara untuk sepenuhnya mengendalikan, mengatur, dan memanfaatkan sumber daya alam di wilayahnya sesuai dengan kepentingan nasional.²¹

Namun, menurut hukum internasional yakni Pasal XI.1 GATT 1994, menyatakan dengan tegas bahwa negara anggota WTO dilarang untuk melakukan pembatasan selain bea, pajak, atau pungutan-pungutan lain, termasuk dilarang untuk membatasi kuota atau jumlah dari perizinan impor atau penjualan dalam rangka ekspor. Oleh karena itu, terjadi ketidaksinambungan antara hukum nasional dan hukum internasional.

Mengenai hukum nasional atau hukum internasional yang lebih tinggi, ada 2 (dua) aliran yang dapat digunakan yakni aliran dualisme dan aliran monisme. Aliran dualisme menyatakan bahwa hukum nasional dan hukum internasional merupakan dua perangkat hukum yang terpisah dimana hukum internasional memerlukan transformasi (ratifikasi, akses, penerimaan, dan persetujuan) untuk dapat berlaku dalam lingkungan hukum nasional. Sedangkan aliran monisme menyatakan bahwa hukum nasional dan hukum internasional merupakan satu kesatuan. Aliran monisme terbagi lagi menjadi 2 (dua)

²⁰ Nandang Sutrisno, *Menegakkan Kedaulatan Permanen atas Sumber Daya Alam dalam Rezim Hukum World Trade Organization*, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2024, hlm. 3.

²¹ *Ibid*, hlm. 8.

pandangan, yakni monisme primat hukum nasional (hukum nasional lebih tinggi dari hukum internasional) dan monisme primat hukum internasional (hukum internasional lebih tinggi dari hukum nasional).

Di Indonesia, terjadi ketidaktegasan mengenai aliran mana yang digunakan. Namun, dalam praktiknya Indonesia lebih banyak menggunakan aliran dualisme dimana suatu hukum internasional diratifikasi terlebih dahulu untuk kemudian diberlakukan dalam hukum nasional. Selain itu, Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan juga menyebutkan salah satu materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang adalah pengesahan perjanjian internasional atau Undang-Undang Ratifikasi. Hal ini memperkuat kedudukan Undang-Undang Ratifikasi.

Dikarenakan Indonesia telah meratifikasi GATT 1994 serta hasil perundingan Putaran Uruguay melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing The World Trade Organization* (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia), itu artinya Indonesia tunduk pada GATT 1994. Menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, Ratifikasi merupakan salah satu bentuk pengesahan, yakni perbuatan hukum untuk pengikatkan diri pada suatu perjanjian internasional. Dengan ratifikasi, berarti Indonesia mengikatkan diri pada suatu perjanjian internasional. Selain itu, Indonesia meratifikasi GATT 1994 jauh lebih dahulu dibanding pembentukan Permen ESDM Nomor 11 Tahun 2019. Harusnya dalam proses pembentukan Permen ESDM tersebut, pemerintah sudah menyesuaikan substansi yang akan diatur dengan GATT 1994 agar tidak bertentangan.

Selain itu, Pasal 26, Pasal 47, dan Pasal 64 Konvensi Wina 1969 juga menyatakan bahwa negara tidak bisa menjadikan hukum nasionalnya sebagai alasan untuk tidak menaati hukum internasional. Ketika Indonesia melanggar Pasal XI.1 GATT 1994 atas sengketa larangan ekspor bijih nikel ini, Indonesia tidak bisa menggunakan Permen ESDM Nomor 11 Tahun 2019 sebagai alasannya, kecuali Indonesia dapat memperlihatkan suatu kondisi mendesak (*force majeure*) dimana Indonesia sangat bergantung kepada sumber daya nikel tersebut.

Sebenarnya larangan dan/atau pembatasan kuota ekspor atau impor yang dilakukan oleh Indonesia untuk mendukung kebijakan hilirisasi nikel ini dapat diberlakukan dengan beberapa elemen yang ditekankan dalam Pasal XI.2 (a) GATT 1994 sebagai berikut:²² (1) *Temporarily Applied*. Larangan dan/atau pembatasan tersebut harus diterapkan sementara

²² *Ibid*, hlm. 24.

dan tidak boleh terus-menerus; (2) *Prevent or Relieve Critical Shortage*. Larangan dan/atau pembatasan tersebut dilakukan untuk mencegah atau meringankan kekurangan krisis, misalnya sumber daya alam yang dilarang terbatas jumlahnya, sehingga tidak bisa memenuhi kebutuhan pasar dunia; (3) *Essential Products*. Produk tersebut penting untuk mendukung ekonomi nasional.

Oleh karena itu, kebijakan hilirisasi nikel tidak bertentangan dengan GATT 1994. Hal ini sejalan dengan dimana Pasal 102 dan Pasal 103 UU Minerba (mengenai hilirisasi) juga pernah diuji di Mahkamah Konstitusi dengan Nomor Perkara: 10/PUU-XII/2014 dan Hakim dalam amarnya memutuskan bahwa Pasal 102 dan Pasal 103 UU Minerba tersebut konstitusional dan tidak bertentangan dengan UUD 1945. Hal tersebut memperkuat kedudukan kebijakan hilirisasi legal untuk dilakukan. Namun, larangan ekspor bijih nikel yang dilakukan untuk mendukung kebijakan tersebutlah yang bertentangan dengan Pasal XI.1 GATT 1994. Pengecualian yang disebutkan dalam Pasal XI.2 (a) di atas tidak terpenuhi oleh Indonesia, sehingga Indonesia kalah gugatan atas Uni Eropa di WTO.

Berikut kasus-kasus yang berakhir di WTO dimana negara yang kalah menyesuaikan hukum nasionalnya dengan GATT 1994:

- 1) Kasus DS394: China-Amerika Serikat (Tindakan terkait Ekspor Berbagai Bahan Baku).²³

Pada Tahun 2009, Amerika Serikat menggugat China terkait dengan pembatasan ekspor berbagai bentuk bahan baku dari China. Amerika Serikat mengutip 32 tindakan dimana China diduga memberlakukan pembatasan ekspor dan mencatat bahwa tampaknya ada tindakan pembatasan tambahan yang tidak dipublikasikan. Amerika Serikat menganggap bahwa China melanggar Pasal VIII, X, dan XI GATT 1994 sehingga merugikan Amerika Serikat. Bahan baku yang dikenai pembatasan ekspor adalah berbagai bentuk bauksit, kokas, fluorspar, magnesium, mangan, silikon karbida, logam silikon, fosfor kuning, dan seng. China adalah produsen terkemuka dari masing-masing bahan baku yang digunakan untuk memproduksi barang sehari-hari serta produk teknologi.

Penggugat berpendapat bahwa penggunaan pembatasan ekspor menciptakan kelangkaan dan menyebabkan harga bahan baku yang lebih tinggi di pasar global. Pada kasus ini, Panel DSB WTO menemukan bahwa bea ekspor China tidak konsisten dengan komitmen yang telah disepakati China dalam Protokol Aksesori dan juga menemukan

²³ Putusan WTO DS394: China-Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials.

bahwa kuota ekspor yang dikenakan oleh China pada beberapa bahan baku tidak sesuai dengan aturan WTO. China dinyatakan kalah pada kasus ini dan mengajukan banding dengan hasil yang sama. Kemudian, DSB WTO memberikan rekomendasi dan keputusan DSB yang telah diimplementasikan sepenuhnya oleh China dengan menghapus pemberlakuan bea keluar dan kuota ekspor untuk bahan baku tertentu.

2) Kasus DS31: Kanada-Amerika Serikat (Tindakan Tertentu Mengenai Terbitan Berkala).²⁴

Pada tanggal 11 Maret 1996, Amerika Serikat meminta konsultasi dengan Kanada mengenai tindakan tertentu yang melarang atau membatasi impor majalah tertentu ke Kanada. Amerika Serikat mengklaim tindakan tersebut bertentangan dengan Pasal XI GATT. Selanjutnya Amerika Serikat menuduh bahwa perlakuan pajak atas apa yang disebut sebagai majalah “*split-run*” dan penerapan tarif ongkos kirim yang menguntungkan untuk majalah-majalah tertentu di Kanada tidak sejalan dengan Pasal III GATT. Setelah membentuk Panel pada tanggal 25 Juli 1996 dan laporan Panel diedarkan kepada anggota pada tanggal 14 Maret 1997, Panel menemukan bahwa tindakan yang diterapkan oleh Kanada merupakan pelanggaran terhadap peraturan GATT. Pada tanggal 29 April 1997, Kanada memberitahukan niatnya untuk mengajukan banding terhadap isu-isu hukum tertentu dan interpretasi hukum yang dikembangkan oleh Panel. Laporan Badan Banding diedarkan kepada anggota pada tanggal 30 Juni 1997. Badan Banding menguatkan temuan dan kesimpulan Panel mengenai beberapa bagian pada Undang-Undang Pajak Cukai Kanada yang bertentangan dengan GATT 1994.

Pada pertemuannya pada tanggal 30 Juli 1997, DSB mengadopsi laporan Badan Banding dan laporan Panel, sebagaimana diubah oleh Badan Banding. Pada akhirnya Kanada tetap kalah dan jangka waktu pelaksanaan implementasi rekomendasi disepakati oleh para pihak adalah 15 bulan sejak tanggal adopsi laporan, yaitu berakhir pada tanggal 30 Oktober 1998. Pada pertemuan DSB tanggal 21 Oktober 1998, Kanada memberi tahu DSB bahwa mereka akan mematuhi rekomendasi DSB paling lambat tanggal 30 Oktober 1998.

²⁴ Putusan WTO DS31: Canada-Certain Measures Concerning Periodicals

3) Kasus DS90: India-Amerika Serikat (Pembatasan Kuantitatif Impor Produk Pertanian, Tekstil dan Industri).²⁵

Pada tanggal 15 Juli 1997, Amerika Serikat meminta konsultasi dengan India sehubungan dengan pembatasan kuantitatif yang diterapkan India terhadap impor sejumlah besar produk pertanian, tekstil, dan industri. Amerika Serikat berpendapat bahwa pembatasan kuantitatif ini, termasuk lebih dari 2.700 pos tarif produk pertanian dan industri yang diberitahukan kepada WTO, tidak konsisten dengan kewajiban India berdasarkan Pasal XI.1 dan XVIII.11 GATT 1994, Pasal 4.2 Perjanjian Pertanian, dan Pasal 3 Perjanjian Tata Cara Perizinan Impor. Setelah pembentukan Panel ada tanggal 20 Februari 1998 dan laporan Panel diedarkan kepada anggota pada tanggal 6 April 1999, Panel menemukan bahwa tindakan yang dipermasalahkan tidak konsisten dengan kewajiban India berdasarkan Pasal XI.1 dan XVIII.11 GATT 1994, serta tidak sesuai dengan Pasal 4.2 Perjanjian Pertanian. Panel juga berpendapat bahwa langkah-langkah tersebut meniadakan atau mengurangi manfaat yang diperoleh Amerika Serikat berdasarkan GATT 1994 dan Perjanjian Pertanian. Pada tanggal 26 Mei 1999, India memberitahukan niatnya untuk mengajukan banding atas permasalahan hukum dan interpretasi hukum tertentu yang dikembangkan oleh Panel.

Pada tanggal 23 Agustus 1999 laporan Badan Banding diedarkan kepada anggota dan Badan Banding menguatkan seluruh temuan Panel yang mengajukan Banding. DSB mengadopsi laporan Panel dan Badan Banding pada pertemuannya pada tanggal 22 September 1999. Pada pertemuan DSB tanggal 14 Oktober 1999, India menyatakan niatnya untuk mematuhi rekomendasi dan keputusan DSB. Pada tanggal 28 Desember 1999, para pihak memberitahu DSB bahwa mereka telah mencapai kesepakatan mengenai jangka waktu yang wajar bagi India untuk mematuhi rekomendasi dan keputusan DSB. Jangka waktu yang wajar akan berakhir pada tanggal 1 April 2000, kecuali untuk beberapa item tarif yang akan diberitahukan oleh India kepada Amerika Serikat yang jangka waktunya akan berakhir pada tanggal 1 April 2001.

Pada pertemuan DSB tanggal 27 Juli 2000, India menyatakan bahwa mereka telah memberitahukan kepada Amerika Serikat item-item tarif yang jangka waktunya akan berakhir pada tanggal 1 April 2001 dan bahwa untuk semua item lainnya India telah menerapkan rekomendasi DSB pada tanggal 1 April 2000. Pada pertemuan DSB tanggal

²⁵ Putusan WTO DS90: India-Quantitative Restrictions on Imports of Agricultural, Textile and Industrial Products

5 April 2001, India mengumumkan bahwa mulai tanggal 1 April 2001, India telah menghapus pembatasan kuantitatif terhadap impor terhadap 715 jenis barang yang tersisa dan dengan demikian menerapkan rekomendasi DSB dalam kasus ini.

4) Kasus DS438: Argentina-Uni Eropa (Tindakan yang Mempengaruhi Impor Barang).²⁶

Pada tanggal 25 Mei 2012, Uni Eropa meminta konsultasi dengan Argentina mengenai tindakan tertentu yang diberlakukan oleh Argentina terhadap impor barang. Uni Eropa menantang: (i) deklarasi yang diperlukan sebagai syarat persetujuan impor; (ii) berbagai jenis izin yang diperlukan untuk impor barang tertentu; dan (iii) dugaan penundaan sistematis dalam pemberian persetujuan impor atau kegagalan dalam memberikan persetujuan tersebut, atau pemberian persetujuan impor dengan syarat importir berjanji untuk mematuhi dugaan komitmen pembatasan perdagangan tertentu. Uni Eropa mengklaim bahwa tindakan yang ditentang tersebut tampaknya tidak konsisten dengan Pasal III.4, VIII, X.1, X.3 dan XI.1 GATT 1994.

Pada tanggal 27 Mei 2013, Direktur Jenderal menyusun Panel dan pada tanggal 22 Agustus 2014, laporan Panel diedarkan kepada anggota. Panel menyatakan bahwa tindakan yang ditentang tersebut tidak sesuai dengan Pasal XI.1 GATT 1994 karena mempunyai efek membatasi impor, sehingga merupakan pembatasan impor. Pada tanggal 26 September 2014, Argentina memberitahukan DSB mengenai keputusannya untuk mengajukan banding ke Badan Banding mengenai permasalahan hukum dan penafsiran hukum tertentu dalam laporan Panel. Pada tanggal 1 Oktober 2014, Uni Eropa mengajukan banding lain atas sengketa yang sama. Pada tanggal 15 Januari 2015, Badan Banding menerbitkan laporannya dalam bentuk DS438, DS444 dan DS445 dalam satu dokumen yang merupakan tiga Laporan Badan Banding yang terpisah. Pada pertemuannya tanggal 26 Januari 2015, DSB mengadopsi laporan Badan Banding dan laporan Panel, sebagaimana diubah oleh laporan Badan Banding. Pada pertemuan DSB tanggal 23 Februari 2015, Argentina memberi tahu DSB bahwa Argentina bermaksud menerapkan rekomendasi dan keputusan DSB dengan cara yang menghormati kewajiban WTO, dan memerlukan jangka waktu yang wajar untuk melaksanakannya. Pada tanggal 2 Juli 2015, Argentina dan Uni Eropa memberi tahu DSB bahwa mereka telah menyepakati jangka waktu yang wajar untuk implementasi selama 11 bulan dan 5 hari sejak tanggal adopsi Badan Banding dan laporan Panel. Oleh karena itu, jangka waktu yang wajar telah berakhir pada tanggal 31 Desember 2015.

²⁶ Putusan WTO DS438: Argentina-Measures Affecting the Importation of Goods

Pada tanggal 14 Januari 2016, Argentina memberi tahu DSB bahwa mereka telah sepenuhnya menerapkan rekomendasi dan keputusan DSB dengan berhenti menerapkan Persyaratan Terkait Perdagangan dan mencabut Undang-Undang yang menetapkan persyaratan Deklarasi Impor Tersumpah di Muka atau *Advance Sworn Import Declaration (Declaración Jurada Anticipada de Importación/DJAI)*.

Dari beberapa kasus di atas, menunjukkan bahwa WTO konsisten dalam melaksanakan fungsinya sebagai pengadilan atau mahkamah dalam penyelesaian sengketa perdagangan internasional. Baik negara maju maupun negara berkembang jika terbukti melanggar Pasal XI.1 GATT 1994 mengenai larangan restriksi (pembatasan) kuantitatif, maka akan diberikan rekomendasi berupa penyesuaian tindakan yang bertentangan agar sejalan dengan GATT 1994. Kasus-kasus tersebut juga menunjukkan bagaimana sebuah negara tunduk pada ketentuan GATT 1994 dengan melaksanakan rekomendasi atau putusan yang telah ditetapkan oleh Panel ataupun Badan Banding DSB WTO.

Penutup

Larangan ekspor bijih nikel yang diatur dalam Permen ESDM Nomor 11 Tahun 2019 itu sah menurut hukum nasional Indonesia. Setiap hukum nasional yang dibuat oleh suatu negara itu sah atau legal menurut hukum nasional negara yang membuat berdasarkan kedaulatan negara. Sebaliknya, menurut hukum internasional yakni Pasal XI.1 GATT 1994, menyatakan dengan tegas bahwa negara anggota WTO dilarang untuk melakukan pembatasan selain bea, pajak, atau pungutan-pungutan lain, termasuk dilarang untuk membatasi kuota atau jumlah impor maupun ekspor.

Referensi

- H.S. Kartadjoemena, 2002, *GATT dan WTO: Sistem, Forum, dan Lembaga Internasional di Bidang Perdagangan*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press).
- Huala Adolf, 2005, *Hukum Perdagangan Internasional*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Serlika Aprita dan Rio Adhitya, 2020, *Hukum Perdagangan Internasional*, Depok: PT RajaGrafindo.
- Soedjono Dirdjosisworo, 2006, *Pengantar Hukum Dagang Internasional*, Bandung: PT Refika Aditama.
- Syahmin AK, 2006, *Hukum Dagang Internasional (dalam Kerangka Studi Analitis)*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Nandang Sutrisno, 2024, *Menegakkan Kedaulatan Permanen atas Sumber Daya Alam dalam Rezim Hukum World Trade Organization*, Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia.

Hanina Husin Hadad, Helitha Novianty, dan Huala Adolf, “Larangan Ekspor Bijih Nikel Indonesia Diantara Stabilitas Perdagangan Internasional”, *Mimbar Hukum Universitas Gadjah Mada*, Volume. 34, No. 2, 2022, hlm. 566.

Putusan WTO DS394: China-Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials

Putusan WTO DS31: Canada-Certain Measures Concerning Periodicals

Putusan WTO DS90: India-Quantitative Restrictions on Imports of Agricultural, Textile and Industrial Products

Putusan WTO DS438: Argentina-Measures Affecting the Importation of Goods

FTA Center, “WTO”, diakses tanggal 30 Oktober 2023 dari <https://ftacenter.kemendag.go.id/wto>

Dewi Rina Cahyani, “Tiga Kasus Sengketa Dagang Indonesia yang Berakhir di Meja WTO”, diakses tanggal 21 Oktober 2023 dari <https://bisnis.tempo.co/read/1114737/tiga-kasus-sengketa-dagang-indonesia-yang-berakhir-di-meja-wto>

Lidya, “Marak Digaungkan Jokowi, Apa Itu Hilirisasi?”, diakses tanggal 13 Desember 2023 dari <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20230221100544-85-915697/marak-digaungkan-jokowi-apa-itu-hilirisasi>

Thaus Sugihilmi Arya Putra, “Gugatan Uni Eropa di World Trade Organization (WTO) Mengancam Hilirisasi Industri Pertambangan di Indonesia”, diakses tanggal 7 November 2023 dari <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kanwil-kalbar/baca-artikel/15503/Gugatan-Uni-Eropa-di-World-Trade-Organization-WTO-Mengancam-Hilirisasi-Industri-Pertambangan-di-Indonesia.html>

Eqqi Syahputra, “Kalah Gugatan di WTO, Jokowi Justru Ketiban Cuan Rp465 T”, diakses tanggal 31 Oktober 2023 dari <https://www.cnbcindonesia.com/news/20221127100806-4-391537/kalah-gugatan-di-wto-jokowi-justeru-ketiban-cuan-rp465-t>

Kementerian ESDM RI, “Bijih Nikel Tidak Boleh Diekspor Lagi per Januari 2020”, diakses tanggal 5 November 2023 dari <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/bijih-nikel-tidak-boleh-diekspor-lagi-per-januari-2020>

Verda Nano Setiawan, “Terungkap! Ini Alasan WTO Kalahkan RI dari Gugatan Uni Eropa”, diakses tanggal 5 November 2023 dari <https://www.cnbcindonesia.com/news/20230302174707-4-418437/terungkap-ini-alasan-wto-kalahkan-ri-dari-gugatan-uni-eropa>