RESPONS UNI EROPA TERHADAP PENGHENTIAN EKSPOR BIJIH NIKEL INDONESIA MELALUI WTO PADA TAHUN 2019-2022

SKRIPSI

UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA

Oleh:

FAIZA HANNI NURFADILA

21323301

PROGRAM STUDI HUBUNGAN INTERNASIONAL

FAKULTAS ILMU SOSIAL BUDAYA

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2026

RESPONS UNI EROPA TERHADAP PENGHENTIAN EKSPOR BIJIH NIKEL INDONESIA MELALUI WTO PADA TAHUN 2019-2022

SKRIPSI

Diajukan kepada Program Studi Hubungan Internasional
Fakultas Ilmu Sosial Budaya
Universitas Islam Indonesia
Untuk memenuhi sebagian dari syarat guna memperoleh

Derajat Sarjana S1 Hubungan Internasional

Oleh:

FAIZA HANNI NURFADILA

21323301

PROGRAM STUDI HUBUNGAN INTERNASIONAL

FAKULTAS ILMU SOSIAL BUDAYA

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2026

HALAMAN PENGESAHAN

Respons Uni Eropa terhadap Penghentian Ekspor Bijih Nikel Indonesia melalui WTO pada Tahun 2019-2022

Dipertahankan di depan Dewan Penguji Skripsi Prodi Hubungan Internasional
Fakultas Ilmu Sosial Budaya
Universitas Islam Indonesia

Untuk memenuhi sebagian dari syarat-syarat dalam memperoleh
derajat Sarjana S1 Hubungan Internasional

Pada Tanggal

24 Agustus 2026

Mengesahkan

Program Studi Hubungan Internasional
Fakultas Ilmu Sosial Budaya
Universitas Islam Indonesia

Ketua Program Studi

Karina Utami Dewi, S.IP., M.A.

	Dewan Penguji	Tanda Tangan
1	Irawan Jati, S.IP., M.Hum., M.S.S., Ph.D.	
2	Enggar Furi Herdianto, S.I.P., M.A.	
3	Farhan Abdul Majiid, S.Sos., M.A.	

PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK

Dengan ini saya menyatakan bahwa skripsi ini adalah hasil karya ilmiah independen saya sendiri, dan bahwa semua materi dari karya orang lain (dalam buku, artikel, esai, disertasi, dan di internet) telah dinyatakan, serta kutipan dan parafrase diindikasikan dengan jelas.

Tidak ada materi selain yang digunakan selain yang termuat. Saya telah membaca dan memahami peraturan dan prosedur universitas terkait plagiarisme.

Memberikan pernyataan yang tidak benar dianggap sebagai pelanggaran integritas akademik.

Yogyakarta, 08 Agustus 2026



Faiza Hanni Nurfadila

DAFTAR ISI

SKRIPSI i
HALAMAN PENGESAHAN iii
PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK iv
DAFTAR ISI v
DAFTAR TABEL vii
DAFTAR DIAGRAM Viii
DAFTAR GAMBAR ix
DAFTAR SINGKATAN x
ABSTRAK xi
BAB 1 1
PENDAHULUAN 1
1.1 Latar Belakang 1
1.2 Rumusan Masalah 7
1.3 Tujuan Penelitian 7
1.4 Cakupan penelitian 7
1.5 Tinjauan Pustaka 8
1.6 Kerangka Pemikiran 11
1.7 Argumen Sementara 17
1.8 Metode Penelitian 18
1.8.1 Jenis Penelitian *18*
1.8.2 Subjek dan Objek Penelitian *19*
1.8.3 Metode Pengumpulan Data *19*
1.8.4 Proses Penelitian *19*
1.9 Sistematika Pembahasan 20
BAB 2 22
2.1. Posisi Strategis Indonesia dalam Rantai Pasok Nikel Global 22
2.2. Industri Strategis Uni Eropa 25
2.2.1 Perkembangan Perdagangan Mineral Strategis Uni Eropa 26
2.2.2 Sektor Industri Uni Eropa dengan Bahan Baku Nikel 28
2.2.3 Rencana Strategis Uni Eropa Melalui European Green Deal 30
BAB 3 32
3.1. Preferensi Domestik 32
3.2. Negosiasi Antar Negara 40
3.3. Pilihan Institusional 44
3.4. Mekanisme Penyelesaian Sengketa Perdagangan Internasional Melalui Dispute Settlement Body (DSB) WTO 46
3.4.1 Prosedur Penyelesaian Sengketa di WTO 46
3.4.2 Linimasa Gugatan Uni Eropa Terhadap Indonesia Melalui WTO 50
3.4.3 Argumentasi Hukum Uni Eropa untuk Menggugat Indonesia di WTO 54

BAB 4 **61**
4.1. Kesimpulan **61**
4.2 Rekomendasi **64**
DAFTAR PUSTAKA **65**
Lampiran 1. Transkrip Wawancara **73**

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Produksi Baja Terbesar Uni Eropa 2018-2022, dalam satuan metrik ton 39
Tabel 2. Linimasa Gugatan Uni Eropa Kepada Indonesia Melalui WTO.....50

DAFTAR DIAGRAM

Diagram 1. Kerangka Rasional Intergovernmentalisme Liberal 12
Diagram 2. Eksportir Bijih Nikel Global Tahun 2019 24
Diagram 3. Produksi Nikel Kumulatif Uni Eropa 2016-2021,
dalam satuan ton 37
Diagram 4. Produksi Nikel Tahunan Uni Eropa per Negara 2016-2021,
dalam satuan ton 38
Diagram 5. Jumlah Tenaga Kerja Industri Baja Uni Eropa 2016-2022 42

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Tahapan dalam Kasus Penyelesaian Sengketa WTO 33

DAFTAR SINGKATAN

CEAP	:	Circular Economy Action Plan
DPR	:	Domestic Processing Requirements
DSB	:	Dispute Settlement Body
DSU	:	Dispute Settlement Understanding
EGD	:	European Green Deal
ESDM	:	Energi dan Sumber Daya Mineral
EUROFER	:	European Steel Association
EV	:	Electric Vehicle
GATT	:	General Agreement on Tariff and Trade
OEC	:	The Observatory of Economic Complexity
MFN	:	Most Favoured Nations
PHK	:	Pemutusan Hubungan Kerja
QR	:	Quantitative Restriction
RRE	:	Rare Earth Elements
SCM	:	Subsidies and Countervailing Measures
TPC	:	Trade Policy Committee
WTO	:	World Trade Organization

ABSTRAK

Indonesia menerapkan Peraturan Menteri ESDM Nomor 11 Tahun 2019 yang memberlakukan pembatasan ekspor bijih nikel. Pembatasan tersebut mendapatkan respons negatif dari Uni Eropa karena dianggap melanggar beberapa aturan WTO yang memunculkan hambatan non tarif. Oleh karena itu, perlu adanya penegakan hukum untuk menjaga kepatuhan terhadap aturan yang berlaku sebagai negara anggota WTO. Penelitian ini menggunakan teori Intergovernmentalisme Liberal dari Andrew Moravcsik untuk menjelaskan pembentukan preferensi domestik, negosiasi antar negara anggota Uni Eropa, dan pilihan institusional dalam menyelesaikan sengketa perdagangan. Penelitian ini menerangkan bahwa Uni Eropa dan Indonesia tidak mencapai kesepakatan bilateral sehingga WTO dipilih untuk menyelesaikan sengketa dengan aturan hukum yang mengikat. Temuan penelitian ini menunjukkan bahwa keputusan Uni Eropa untuk menggugat Indonesia merupakan hasil penyatuan preferensi yang menjadi pilihan rasional negara anggota Uni Eropa untuk menjaga keamanan pasokan bahan baku strategis, melindungi daya saing industri baja anti karat dan industri baterai, serta menjamin penerapan rencana pembangunan melalui transisi energi.

Kata-kata kunci: Uni Eropa, Indonesia, Sengketa Perdagangan, Nikel, WTO.

ABSTRACT

Indonesia has implemented Ministry of Energy and Mineral Resources Regulation No. 11 of 2019, which imposes restrictions on nickel ore exports. These restrictions have drawn a negative response from the European Union, as they are considered to violate several WTO rules by creating non-tariff barriers. Therefore, law enforcement is necessary to ensure compliance with applicable rules as a WTO member state. This study uses Andrew Moravcsik's Liberal Intergovernmentalism theory to explain the formation of domestic preferences, negotiations among EU member states, and institutional choices in resolving trade disputes. This study explains that since the European Union and Indonesia failed to reach a bilateral agreement, the WTO was chosen to resolve the dispute through legally binding rules. The findings of this study indicate that the European Union's decision to file a complaint against Indonesia resulted from the consolidation of preferences—a rational choice by EU member states to ensure the security of supply for strategic raw materials, protect the competitiveness of the stainless steel and battery industries, and guarantee the implementation of development plans through the energy transition.

***Keywords**: European Union, Indonesia, Trade Dispute, Nickel, WTO.*

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia melakukan ekspor nikel dalam bentuk bahan mentah sehingga keuntungan yang didapatkan tidak semaksimal apabila nikel tersebut melalui proses pengolahan. Oleh karena itu, pada 28 Agustus 2019 pemerintah Indonesia menetapkan Peraturan Menteri ESDM Nomor 11 Tahun 2019 mengenai perubahan atas Peraturan Menteri Nomor 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Mineral dan Batubara. Dalam perubahan tersebut, pemerintah Indonesia menekankan bahwa ekspor bijih nikel dengan kadar kurang dari 1.7 persen akan diberhentikan per tanggal 1 Januari 2020 (Kementerian ESDM RI 2019). Penghentian tersebut dilakukan agar industri dalam negeri dapat mengelola bijih nikel berkadar rendah sehingga akan berkontribusi pada pendapatan devisa negara melalui program hilirisasi. Hilirisasi nikel dianggap sebagai salah satu terobosan dalam melakukan peningkatan ekonomi baik di tingkat daerah maupun nasional (Kementerian ESDM RI 2020).

Nikel menjadi komoditas penting dengan nilai jual yang menguntungkan bagi negara industri. Penggunaan nikel secara global sebagian besar digunakan untuk kebutuhan pada produksi baja anti karat (*stainless steel*) sebesar 70 persen, diikuti bahan campuran, pelapisan, pengecoran masing-masing 8 persen, serta baterai atau bahan bakar sebesar 5 persen, dan lainnya (Kementerian ESDM RI 2020). Sementara itu, penggunaan akhir dari nikel dibutuhkan untuk barang konsumen dan pengolahan makanan (30%), mobilitas dan transportasi (20%), industri proses (15%), konstruksi (14%), dan lainnya (21%). Selain itu, nikel juga

berperan penting dalam transisi energi untuk mendorong pertumbuhan hijau sebagai upaya mengurangi emisi karbon (Nickel Institute 2022).

Transformasi dunia yang beralih pada kendaraan listrik (*Electric Vehicle* - EV) meningkatkan kebutuhan nikel terutama pada pembuatan baterai (Nornickel 2020). Kebutuhan nikel dalam produksi baterai akan semakin bertambah terlihat dari formulasi yang digunakan pada baterai Li-ion membutuhkan 60-90% nikel. Komponen baterai Li-ion berperan penting dalam mendukung industri kendaraan listrik yang menguasai 18% pasar global. Hal tersebut disebabkan komponen nikel menawarkan penyimpanan yang lebih besar dengan biaya rendah serta jangkauan yang lebih jauh (Nickel Institute, n.d.). Dalam hal ini, menunjukkan bahwa untuk mendukung transisi energi hijau menjadikan nikel sebagai produk esensial dalam industri otomotif, teknologi, konstruksi, dan lainnya.

Tingginya permintaan nikel pada industri baja tahan karat dan industri baterai menunjukkan kekuatan bagi Indonesia yang memiliki cadangan nikel terbesar di dunia. Berdasarkan data yang dikeluarkan oleh Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Republik Indonesia pada tahun 2020, dalam laporan berjudul Peluang Investasi Nikel Indonesia, Indonesia menguasai 72 juta ton dari 139 juta ton cadangan nikel atau 52 persen dari jumlah cadangan nikel secara kolektif di seluruh dunia (Kementerian ESDM RI 2020). Kepemilikan Indonesia terhadap cadangan nikel dinilai cukup menjanjikan dari segi ekonomi. Pada tahun 2022 Indonesia diperkirakan mampu memproduksi nikel lebih dari 1.5 juta metrik ton (Siahaan 2025) dengan harga pasar nikel mencapai 25.834 USD per metrik ton (O'Neill 2024).

Sistem perdagangan internasional yang semakin terbuka membuat Indonesia perlu memetakan kepentingan nasional sebagai peluang untuk berkontribusi pada perdagangan bebas (Hutabarat 2023). Harga nikel dunia di tahun 2022 mengalami kenaikan sebesar 46 persen dengan harga 25.834 USD per metrik ton dibandingkan harga di tahun 2019 sebesar 13.914 USD per metrik ton (O'Neill 2024). Kenaikan harga nikel ini salah satunya dipengaruhi oleh kebijakan Indonesia yang melakukan penghentian ekspor bijih nikel dalam bentuk bahan mentah (European Union 2020). Dinamika yang terjadi pada sektor sumber daya mineral yang berkaitan dengan penghentian ekspor bijih nikel menjadi perbincangan dunia termasuk negara-negara yang mengedepankan industrialisasi seperti di Uni Eropa.

Sebagai bentuk implementasi pasar tunggal Uni Eropa, industri baja di negara anggota tergabung dalam satu organisasi bersama, yakni *European Steel Association* (EUROFER). Dalam hal ini, industri baja menjadi salah satu penggerak perekonomian Uni Eropa yang strategis dan menguntungkan (EUROFER 2020). Hal tersebut disebabkan oleh banyaknya inovasi yang berkaitan dengan sektor industrialisasi baja dengan bahan baku utama berupa nikel, seperti elektronik, otomotif, konstruksi, kelistrikan, dan lainnya. Industri baja Uni Eropa bertanggung jawab atas 330.000 lapangan kerja langsung dan 2.6 juta lapangan kerja tidak langsung (EUROFER 2020). Selain itu, Uni Eropa menjadi produsen baja kedua terbesar di dunia dengan jumlah produksi yang dapat diusahakan Uni Eropa setiap tahunnya berkisar 177 juta ton baja atau 11 persen dari produksi global (European Union, n.d.).

Melihat potensi industri baja dan baterai Uni Eropa, ancaman kebijakan Indonesia terkait pembatasan ekspor bijih nikel tidak dilihat berdasarkan besaran

impor nikel, melainkan pada persaingan pasar global dan dominasi cadangan nikel Indonesia (Meirizal, Juliana, and Putri 2023). Upaya penghentian tersebut akan mengganggu ketersediaan nikel yang banyak digunakan untuk industri baja anti karat negara anggota seperti Jerman, sekaligus menghambat agenda transisi hijau untuk pasokan baterai Lithium. Selain itu, tingginya investasi Tiongkok kepada Indonesia sebagai dampak hilirisasi dikhawatirkan akan menguasai pasar dengan produksi baja olahan murah yang akan menekan industri Uni Eropa (Marwanto et al. 2024).

Uni Eropa berusaha menjaga permintaan dan mempertahankan pasar untuk sektor industrialisasi baja. Mengingat di tahun yang sama dengan diberlakukannya penghentian ekspor bijih nikel, tahun 2020, industri baja Uni Eropa mengalami kelebihan pasokan sekaligus melambatnya perekonomian akibat Covid-19. Tercatat selama pandemi Covid-19 produksi baja di Eropa mengalami penurunan sebesar 40 persen. Sementara itu, 45 persen pekerja mengalami PHK sementara dan pemotongan jam kerja (IndustriAll 2020). Pasar Uni Eropa semakin dikhawatirkan akibat kehadiran industri baja Tiongkok yang memproduksi secara masif dengan penawaran harga yang rendah karena subsidi.

Uni Eropa merasa dirugikan dengan kebijakan yang dibentuk pemerintah Indonesia melalui Peraturan Menteri ESDM. Uni Eropa kemudian melayangkan gugatan kepada Indonesia melalui *World Trade Organization* (WTO) pada 22 November 2019 atas Peraturan Menteri ESDM Nomor 11 Tahun 2019 yang diberlakukan per tanggal 1 Januari 2020. Hal tersebut dianggap sebagai hambatan perdagangan dan melanggar aturan pada *General Agreement on Tariff and Trade* (GATT) 1994. Pengajuan gugatan oleh Uni Eropa berkaitan dengan tindakan

terhadap bahan baku tertentu, seperti pembatasan ekspor bijih nikel, kewajiban pemrosesan dan pemasaran dalam negeri (*Domestic Processing Requirements* - DPR) yang tidak sesuai dengan Pasal XI:1 GATT 1994, skema subsidi terlarang yang tidak memenuhi kriteria dari Pasal 3.1(b) *Subsidies and Countervailing Measures* (SCM), serta keterlambatan dalam proses penerbitan keperluan administratif perdagangan yang tidak konsisten dengan Pasal X:1 GATT 1994 (World Trade Organization 2022).

Uni Eropa menggugat Indonesia atas dasar pelanggaran terhadap aturan perdagangan internasional yang kemudian mengatasnamakan Uni Eropa sebagai pihak penggugat. Dalam hal ini, perlu dipahami keputusan yang terbentuk apakah mewakili seluruh negara anggota Uni Eropa atau hanya mewakili kepentingan negara-negara tertentu. Berdasarkan data yang dirilis oleh *World Integrated Trade Solution*, negara pengekspor utama bijih nikel ke Uni Eropa pada tahun 2019 adalah Kanada (59%), Afrika Selatan (10%), Guatemala (19%), dan negara lainnya (12%) (World Integrated Trade Solution 2019). Sementara itu, di tahun yang sama, negara yang menerima ekspor bijih nikel dari Indonesia adalah Tiongkok (96%), Ukraina (3%), dan Jepang (1%) (World Integrated Trade Solution 2019).

Berdasarkan data dari *The Observatory of Economic Complexity* (OEC), Indonesia berada pada urutan ke-15 sebagai pihak yang mengekspor bijih nikel ke Uni Eropa di tahun 2019 (Observatory of Economic Complexity 2019). Melihat alur ekspor dan impor bijih nikel yang terjadi antara Uni Eropa dan Indonesia, menunjukkan bahwa keduanya bukan termasuk mitra dagang utama terkait bijih nikel. Namun, tindakan Uni Eropa untuk menggugat Indonesia di WTO seperti pihak yang paling dirugikan atas kebijakan Indonesia terkait penghentian ekspor

bijih nikel berkadar rendah. Terdapat beberapa indikasi yang dapat menjelaskan mengenai tindakan Uni Eropa hingga melalui jalur hukum internasional.

Beberapa indikasi yang dimaksud berkaitan dengan industri strategis di Uni Eropa, seperti industri baja anti karat, produsen baterai, sektor otomotif, dan lainnya yang melatarbelakangi gugatan kepada Indonesia. Mengingat Uni Eropa telah meluncurkan *European Green Deal* sejak 2019 yang berisi seperangkat kebijakan mengenai strategi pertumbuhan Uni Eropa melalui transisi hijau (European Council 2025). Salah satu upaya mendukung strategi tersebut adalah penggunaan nikel sebagai bahan mineral berkelanjutan yang potensial, mulai dari pertambangan, manufaktur, penggunaan akhir, dan lainnya (Mistry 2020).

Dengan adanya pembatasan ekspor bijih nikel Indonesia, akan menimbulkan keresahan termasuk kelompok bisnis Uni Eropa yang bergantung pada nikel sebagai bahan baku utama pada industri baja dan baterai. Selain akan berpengaruh pada stabilitas pasar global yang mencakup penurunan pasokan global, kenaikan harga bijih nikel di pasar global, serta ketidakpastian jumlah pasokan bijih nikel, kebijakan Indonesia akan berpengaruh pada rencana strategis Uni Eropa melalui *European Green Deal*. Situasi ini menunjukkan adanya tekanan ekonomi dan politik agar Uni Eropa mengambil tindakan. Salah satunya ditunjukkan oleh EUROFER yang mendukung langkah Uni Eropa untuk menggugat Indonesia kepada WTO karena menyebabkan distorsi pasar yang merugikan industri baja anti karat Uni Eropa (EUROFER 2019).

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, rumusan masalah yang terbentuk yaitu Bagaimana proses penyusunan arah kebijakan Uni Eropa terkait penghentian ekspor bijih nikel Indonesia melalui WTO?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan bagaimana respons Uni Eropa terhadap penghentian ekspor bijih nikel Indonesia melalui WTO pada periode 2019-2022. Penelitian ini berusaha memberikan pemahaman terkait bagaimana sengketa perdagangan tersebut muncul, proses yang dilewati Uni Eropa dalam merespons kebijakan Indonesia, hubungan perdagangan Uni Eropa dan Indonesia, serta kontribusi organisasi internasional terhadap penyelesaian sengketa perdagangan. Seiring dengan perkembangan terhadap isu global mengenai keamanan bahan baku kritis serta transisi energi, penelitian ini diharapkan mampu menjadi referensi yang membahas hubungan antara kebijakan nasional dengan kepentingan ekonomi aktor internasional dalam kerangka perdagangan global. Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi literatur untuk memperluas kajian terkait sengketa perdagangan internasional, kebijakan sumber daya alam, serta hubungan antara negara berkembang dengan organisasi regional.

1.4 Cakupan penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menitikberatkan pada dinamika internal Uni Eropa di tahun 2019 akibat penetapan kebijakan larangan ekspor bijih nikel

Indonesia. Kebijakan yang ditetapkan melalui Peraturan Menteri ESDM Nomor 11 Tahun 2019 disebabkan oleh keinginan Indonesia untuk memanfaatkan cadangan nikel sebagai instrumen kekuatan untuk mendorong hilirisasi. Namun, kebijakan ini direspons Uni Eropa sebagai ancaman karena akan mengganggu rantai pasok global, menekan produksi baja anti karat, dan mengganggu agenda transisi hijau Uni Eropa. Kekhawatiran Uni Eropa tersebut berakhir pada keputusan untuk mengajukan gugatan terkait penghentian ekspor bijih nikel Indonesia melalui WTO pada 22 November 2019.

1.5 Tinjauan Pustaka

Dalam penelitian yang membahas mengenai sengketa perdagangan antara Uni Eropa dan Indonesia terkait penghentian ekspor bijih nikel melalui perantara WTO tahun 2019-2022, terdapat beberapa penelitian terdahulu yang dapat dijadikan referensi untuk mendukung penelitian ini karena dianggap relevan dengan topik penelitian. Mengingat gugatan ini menarik para akademisi maupun praktisi hukum internasional untuk menyoroti sengketa tersebut. Berikut penelitian terdahulu yang memiliki kemiripan dengan penelitian penulis:

Muhammad Alwan Ramadhana dkk. (2024) membahas alasan pembatasan ekspor bijih nikel untuk industri hilirisasi dan keinginan untuk mempertahankan kedaulatan ekonomi. Penelitian ini berusaha menjelaskan bagaimana keinginan Indonesia untuk melindungi kepentingan nasionalnya untuk perkembangan berkelanjutan melalui penerapan peraturan perundang-undangan. Namun, keinginan tersebut tidak sejalan dengan prinsip perdagangan yang harus dipatuhi sebagai negara anggota WTO. Penelitian ini berbicara masalah nilai tambah dari

nikel tetapi kurang mendalami ekonomi politik dari penghentian ekspor bijih nikel yang dilakukan Indonesia. Selain itu, penelitian ini tidak menekankan pasal-pasal yang menjadi dasar gugatan Uni Eropa di WTO sehingga analisis hukum yang dijelaskan cenderung bersifat kronologi tanpa pendalaman pasal spesifik dari GATT 1994 (Ramadhana et al. 2024).

Bani Adam dan Haniff Ahamat (2022) menjelaskan apakah larangan ekspor mineral Indonesia bertentangan dengan Pasal XI GATT 1994 tentang pembatasan kuantitatif. Mengingat pembatasan kuantitatif dapat dibenarkan ketika memenuhi kriteria pada Pasal XX GATT 1994. Indonesia melakukan pembatasan kuantitatif dengan alasan untuk kebutuhan konservasi sumber daya alam serta pengembangan industri hilirisasi. Oleh karena itu, perlu untuk memperhatikan jumlah ketersediaan bahan baku mineral. Namun, dalam penelitian ini, penjelasan mengenai kriteria pembatasan kuantitatif dijelaskan dalam studi kasus yang hampir sama dengan sengketa perdagangan Uni Eropa dan Indonesia (Adam and Ahamat 2022).

Hanina Husin Hadad dkk. (2022) berusaha menganalisis keterkaitan kebijakan larangan ekspor bijih nikel Indonesia terhadap keseimbangan perdagangan internasional. Penulis menganggap kebijakan Indonesia berlawanan dengan aturan perdagangan internasional yang mana penulis berusaha menjelaskan maksud dari kebijakan Indonesia termasuk dalam larangan atau pembatasan. Hanina Hadad dkk. juga menilai dampak yang akan ditimbulkan akibat kebijakan Indonesia termasuk hal-hal yang berkaitan dengan harga nikel di pasar internasional, investasi, dan lainnya. Namun, penelitian ini kurang membedah dampak ekonomi yang ditimbulkan baik itu jangka pendek atau jangka panjang. Selain itu, penelitian ini menyertakan pasal yang berkaitan dengan gugatan Uni

Eropa di WTO namun diaplikasikan dalam beberapa kasus sebelumnya, sehingga untuk penerapan kasus DS592 ini masih belum detail dalam penjelasannya (Hadad, Novianty, and Adolf 2022).

Penelitian lain dilakukan oleh Loren Ardana Sari dan Sugito menjelaskan bagaimana dampak pada hubungan bilateral Uni Eropa dan Indonesia. Penelitian ini berusaha menjelaskan kekhawatiran Uni Eropa terhadap kebijakan Indonesia termasuk mengamankan posisinya sebagai produsen baja anti karat terbesar kedua di dunia serta memperhatikan dampak terhadap pekerja industri. Loren dan Sagito membahas hubungan diplomasi antara Uni Eropa dan Indonesia sebagai hasil dari kebaruan penelitian. Namun, penjelasan mengenai dampak yang diterima Uni Eropa hanya disebutkan tanpa adanya bukti konkret mengenai industri baja anti karat Uni Eropa. Selain itu, penelitian ini juga tidak mendalami bagaimana analisis dalam kerangka hukum WTO (Sari and Sugito 2022).

Victor Crochet dan Weihuan Zhou berusaha mendalami bagaimana Uni Eropa menghadapi kebutuhan mineral kritis karena transisi energi hijau yang tidak dapat dipenuhi sepenuhnya oleh sumber daya domestik. Upaya Uni Eropa dalam menjaga pasokan mineral yang stabil dengan menggabungkan tindakan internal dan eksternal melalui kerja sama internasional. Victor dan Zhou menunjukkan adanya pergeseran strategi ekonomi Uni Eropa, yakni dari *market access* beralih ke perlindungan akses sumber daya strategis. Penelitian ini lebih banyak menjelaskan strategi atau aturan Uni Eropa tanpa menunjukkan seberapa besar kebutuhan terhadap pasokan mineral yang banyak diambil dari impor. Selain itu, penelitian Victor dan Zhou hanya membahas bagaimana strategi tanpa menyertakan sejauh

mana kebijakan strategis Uni Eropa mampu mengamankan pasokan mineral domestiknya (Crochet and Zhou 2024).

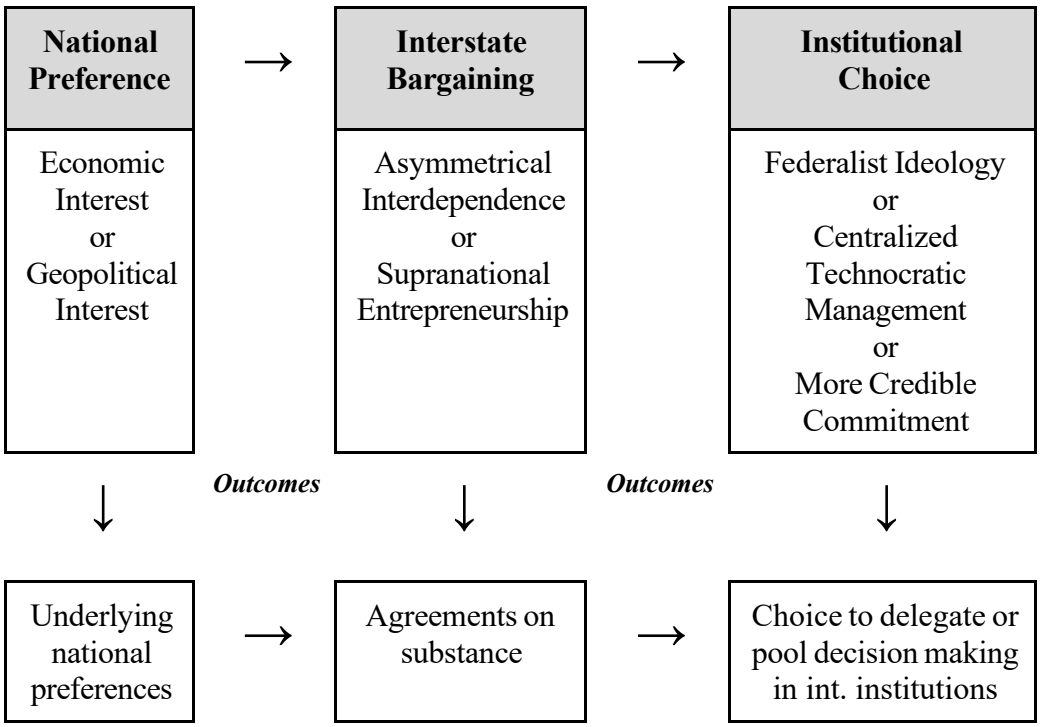
Berdasarkan beberapa tinjauan pustaka yang telah diuraikan di atas, banyak dari jurnal melakukan analisis terhadap kerangka hukum. Hal tersebut karena sengketa perdagangan Uni Eropa dan Indonesia menggunakan mekanisme WTO. Banyak di dalamnya hanya menjelaskan bagaimana kronologi gugatan yang diajukan Uni Eropa ke WTO atas kebijakan Indonesia yang melakukan pembatasan ekspor bijih nikel. Penelitian ini akan mengkaji lebih dalam mengenai pasal-pasal yang menjadi dasar gugatan Uni Eropa ke Indonesia. Selain itu, penelitian yang ditemukan banyak menjelaskan dari sudut pandang Indonesia yang berusaha untuk memaksimalkan potensi nikel yang dimiliki. Sementara itu, penelitian ini akan berusaha menjelaskan penelitian dari sudut pandang Uni Eropa, dengan memperhatikan dan mempertimbangkan aspek ekonomi politik yang mendasari sengketa perdagangan Uni Eropa dan Indonesia ini. Lebih jauh, penelitian ini juga akan menyertakan data mengenai dampak ekonomi sebagai akibat dari larangan ekspor bijih nikel Indonesia terhadap industri baja dan baterai Uni Eropa termasuk dampaknya terhadap tenaga kerja.

1.6 Kerangka Pemikiran

Dalam penelitian ini, akan menjelaskan bagaimana respons Uni Eropa terkait penghentian ekspor bijih nikel Indonesia menggunakan kerangka pemikiran Intergovernmentalisme Liberal dari Andrew Moravcsik. Argumen utama yang dibangun menjelaskan bahwa integrasi Eropa terbentuk sebagai hasil dari pilihan rasional pemimpin negara yang mengedepankan kepentingan ekonomi domestik

melalui negosiasi antar negara (Moravcsik 1998, 3). Menurut Andrew Moravcsik esensi dari integrasi Eropa merujuk pada tiga faktor utama, yakni pola keuntungan komersial, daya tawar relatif pemerintah, serta insentif untuk meningkatkan kredibilitas komitmen antar negara (Moravcsik 1998, 3). Dari ketiganya, yang paling mendasar adalah kepentingan komersial karena berkaitan dengan kepentingan produsen domestik sebagai respons atas kondisi atau tekanan internasional. Dorongan utama Uni Eropa melakukan integrasi karena adanya tekanan untuk memadukan respons kebijakan terhadap meningkatnya peluang untuk pertukaran ekonomi yang menguntungkan, terutama peningkatan terhadap perdagangan antar industri dan pergerakan modal (Moravcsik 1998, 6).

Diagram 1. Kerangka Rasional Intergovernmentalisme Liberal



Sumber: Moravcsik, Andrew (1998).

Moravcsik menekankan pada kerangka kerja rasional yang melihat negara bertindak dalam mengejar kepentingan melibatkan proses negosiasi dalam tiga

tahap, yaitu pembentukan preferensi nasional, negosiasi antar negara, dan pilihan institusional (Moravcsik 1998, 18). Preferensi nasional yang dimaksud berkaitan dengan tujuan nasional mendasar untuk memperluas ekspor, meningkatkan keamanan terhadap ancaman tertentu, atau mewujudkan tujuan ideologis tertentu. Selanjutnya, negara-negara kemudian mengembangkan strategi guna mencapai kesepakatan melalui negosiasi untuk mewujudkan preferensi nasional tersebut lebih efisien dibandingkan tindakan unilateral. Kemudian, negara memilih untuk mendelegasikan atau menggabungkan kedaulatan dalam institusi internasional untuk mengamankan kesepakatan yang telah dibuat (Moravcsik 1998, 20). Berikut penjelasan dari proses negosiasi yang diuraikan oleh Andrew Moravcsik:

1. Preferensi Nasional

   Preferensi nasional merupakan seperangkat nilai atau hasil yang mencerminkan kebutuhan dari kelompok domestik, yang kemudian diinterpretasikan oleh pemerintah secara rasional untuk dapat memaksimalkan keuntungan relatif negara (Moravcsik 1998, 25). Preferensi dalam Intergovernmentalisme Liberal terbentuk karena dua motivasi yaitu kepentingan geopolitik dan ekonomi (Moravcsik 1998, 26). Kepentingan geopolitik mencerminkan ancaman terhadap kedaulatan nasional baik dari militer maupun ideologi sedangkan kepentingan ekonomi ditimbulkan oleh ketergantungan yang saling terkait, termasuk peluang perdagangan internasional yang menguntungkan dan pergerakan modal.

   Preferensi nasional berasal dari tekanan dan aspirasi domestik termasuk kelompok kepentingan ekonomi, industri strategis, partai penguasa, elit, dan lainnya (Moravcsik 1998, 28). Oleh karena itu, preferensi nasional ini

merupakan agregasi dari kepentingan ekonomi dalam negeri yang mendominasi kepentingan suatu negara. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pembentukan preferensi domestik ini bersifat *bottom-up* karena berasal dari aktor domestik yang mempengaruhi kepentingan nasional untuk kemudian dibawa ke tingkat Eropa.

Penelitian ini menitikberatkan pada kepentingan ekonomi karena preferensi nasional yang terbentuk menunjukkan kepentingan yang spesifik terkait isu tertentu. Dalam hal ini, kepentingan ekonomi yang terbentuk menekankan pada kerja sama internasional untuk mengkoordinasikan kebijakan yang selaras di antara negara-negara Uni Eropa. Dengan mempertimbangkan kebutuhan domestik yang saling berkaitan serta memperhatikan keuntungan yang terdistribusi secara merata (Moravcsik 1998, 35). Oleh karena itu, preferensi nasional ini menjadi penting untuk menentukan arah kebijakan eksternal Uni Eropa termasuk sengketa perdagangan internasional.

2. Negosiasi Antar Negara

Preferensi nasional yang bersifat heterogen memerlukan negosiasi untuk menciptakan kerja sama yang saling menguntungkan. Negosiasi yang dimaksud memberikan ruang tawar untuk menciptakan hasil yang seimbang, yaitu semua negara anggota Uni Eropa memiliki kecenderungan terhadap pilihan kolektif internasional dibandingkan penyelesaian secara unilateral (Moravcsik 1998, 51). Hasil negosiasi memperhatikan efisiensi dan distribusi keuntungan yang dielaborasi dalam dua pendekatan, yaitu pendekatan supranasional dan pendekatan intergovernmentalisme (Moravcsik 1998, 52).

Pendekatan supranasional beranggapan bahwa aktor supranasional berperan penting dalam menyediakan informasi, mengajukan inisiatif, menjadi perantara antar pemerintah untuk mewujudkan integrasi atau kerja sama. Sebaliknya, pandangan intergovernmentalisme menganggap bahwa kepentingan nasional serta kekuatan relatif negara merupakan faktor yang menentukan hasil negosiasi, karena integrasi atau kerja sama terjadi karena adanya negosiasi strategis antar negara untuk memaksimalkan keuntungan dari kepentingan nasional yang muncul (Moravcsik 1998, 52).

Penelitian ini menggunakan pendekatan intergovernmentalisme karena inisiatif dan arah kebijakan merupakan hasil negosiasi antar negara. Meskipun terdapat lembaga supranasional (Komisi Eropa) yang memiliki kewenangan untuk mengajukan inisiatif, tetapi kebijakan Eropa tidak dihasilkan oleh lembaga supranasional, melainkan hasil negosiasi antar negara. Hal tersebut terjadi karena ketersediaan informasi diberikan oleh pemerintah atau kelompok kepentingan yang paling berkepentingan (Moravcsik 1998, 55). Oleh karena itu, tahapan negosiasi antar negara ini menunjukkan bahwa negara anggota menggunakan struktur supranasional yang ada untuk bernegosiasi guna mencapai kesepakatan bersama.

3. Pilihan Institusional

Hail tawar menawar yang terbentuk dari proses negosiasi menentukan apa yang menjadi pilihan institusional, dilakukan dengan dua cara, yaitu penyatuan atau pendelegasian dalam pengambilan keputusan (Moravcsik 1998, 67). Kedaulatan akan digabungkan ketika pemerintah setuju untuk memutuskan kesepakatan bersama melalui pemungutan suara di Dewan Uni Eropa,

cenderung berkaitan dengan dengan proses legislatif di Uni Eropa. Sementara itu, kedaulatan didelegasikan ketika negara anggota mengizinkan aktor supranasional, dalam hal ini Komisi Eropa, mewakili negara anggota sebagai aktor tunggal untuk mengambil keputusan tanpa adanya pemungutan suara negara anggota atau veto sepihak.

Komisi Eropa memiliki kewenangan semacam itu ketika menghadapi beberapa urusan terkait penegakan *antitrust* (penegakan hukum persaingan usaha), pelaksanaan harian regulasi, serta negosiasi perdagangan eksternal, termasuk menjadi perwakilan di WTO (Moravcsik 1998, 67). Dalam artian, pilihan institusional mengalami perluasan makna, yakni setelah integrasi Eropa, pilihan institusional bukan hanya membentuk institusi baru tetapi juga memberikan pilihan institusi mana yang akan digunakan untuk mencapai tujuan strategis Uni Eropa.

Penelitian ini menekankan pilihan institusional melalui pendelegasian Komisi Eropa sebagai bentuk mandat dari negara anggota Uni Eropa atas preferensi nasional yang telah dinegosiasikan antar negara anggota. Hal tersebut sejalan dengan asumsi dari Andrew Moravcsik yang menjelaskan bahwa pendelegasian akan terjadi ketika ingin memastikan pelaksanaan dan kepatuhan terhadap Undang-Undang (Moravcsik 1998, 76).

Dengan demikian, karena kepentingan komersial menjadi hal yang paling mendasari integrasi Eropa, menunjukkan bahwa Intergovernmentalisme Liberal bukan hanya teori yang menjelaskan integrasi Eropa. Namun, dalam skala yang lebih luas, Intergovernmentalisme Liberal juga menunjukkan bagaimana kepentingan nasional negara anggota dapat mempengaruhi keputusan kolektif Uni

Eropa. Oleh karena itu, dalam sengketa gugatan Uni Eropa terhadap Indonesia melalui WTO, Intergovernmentalisme Liberal bukan untuk menjelaskan bagaimana pembentukan institusi baru tetapi menjelaskan bagaimana Uni Eropa sebagai aktor kolektif bertindak berdasarkan hasil negosiasi negara anggota yang mencerminkan kepentingan nasional mereka.

1.7 Argumen Sementara

Berdasarkan penjelasan di atas, respons Uni Eropa terhadap penghentian ekspor bijih nikel Indonesia dengan membawa sengketa ke DSB karena keduanya tidak mencapai kesepakatan bilateral. Oleh sebab itu, DSB menjadi satu-satunya cara untuk menyelesaikan sengketa dagang di bawah hukum yang mengikat Uni Eropa dan Indonesia sebagai anggota WTO. Hal tersebut disebabkan keduanya belum memiliki perjanjian yang mengikat kedua pihak selain WTO. Oleh karena itu, Uni Eropa memilih WTO yang memegang prinsip dasar sistem perdagangan internasional, seperti anti diskriminasi, perdagangan bebas, transparansi, perdagangan yang adil, dan insentif untuk negara berkembang yang dimuat dalam GATT 1994.

Bukan hanya keinginan untuk mengupayakan prinsip perdagangan bebas, gugatan ini juga menunjukkan kepentingan kolektif yang merefleksikan rasionalitas ekonomi politik Uni Eropa dalam melindungi industri strategisnya melalui mekanisme institusi internasional. Dalam hal ini, keputusan Uni Eropa untuk menggugat Indonesia di WTO merupakan hasil dari serangkaian proses penetapan tujuan atau preferensi yang mendasar, kemudian dinegosiasikan untuk menghasilkan kesepakatan substantif mengenai kerja sama, yang pada akhirnya

memilih lembaga internasional yang tepat untuk menjalankan kesepakatan yang telah dibentuk.

Pada preferensi domestik, dapat dilihat dari adanya kepentingan ekonomi terutama adanya tekanan dari industri baja anti karat dan baterai yang membutuhkan nikel sebagai bahan utama dari kedua industri tersebut. Tingginya permintaan kedua industri tersebut perlu adanya pengambilan keputusan sebagai respons atas kebijakan Indonesia. Dalam proses ini, kepentingan negara anggota Uni Eropa kemudian diinterpretasikan sehingga menunjukkan kepentingan ekonomi menjadi dasar gugatan Uni Eropa terhadap Indonesia.

Selanjutnya, preferensi nasional yang beragam dinegosiasikan untuk dapat mengetahui arah kebijakan eksternal Uni Eropa dalam merespons kebijakan Indonesia. Keterlibatan Komisi Eropa sebagai lembaga supranasional yang mengatasnamakan Uni Eropa merupakan hasil kompromi negara anggota dalam mewujudkan kesepakatan bersama. Setelah itu, pilihan institusional yang terbentuk melalui pendelegasian Komisi Eropa dengan menjadikan WTO sebagai perantara penyelesaian sengketa perdagangan Uni Eropa dan Indonesia.

Oleh karena itu, keputusan Uni Eropa untuk menggugat Indonesia menunjukkan pilihan rasional dari negara anggota Uni Eropa dengan mengedepankan kepentingan ekonomi domestik melalui kerangka integrasi regional serta organisasi perdagangan internasional.

1.8 Metode Penelitian

1.8.1 Jenis Penelitian

Pada penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian kualitatif dengan menggunakan pendekatan deskriptif. Penelitian kualitatif akan digunakan

untuk menganalisis studi kasus berdasarkan data yang valid untuk menjawab rumusan masalah. Pendekatan deskriptif bertujuan untuk menjelaskan kebijakan Uni Eropa dengan analisis kebahasaan serta menguraikan alasan mengapa Uni Eropa menuntut Indonesia terkait penghentian ekspor bijih nikel melalui WTO.

1.8.2 Subjek dan Objek Penelitian

Subjek dalam penelitian ini adalah Uni Eropa sebagai pihak yang melakukan tuntutan terkait sengketa perdagangan di WTO sedangkan objek penelitian adalah proses keputusan Uni Eropa untuk menggugat Indonesia terkait penghentian ekspor bijih nikel Indonesia ke WTO.

1.8.3 Metode Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, penulis melakukan wawancara dengan ahli Hukum Internasional, Prof. Nandang Sutrisno, S.H., LL.M., M.Hum., Ph.D., pada 21 November 2024 untuk mengumpulkan informasi, klarifikasi, serta penjabaran terhadap konteks penelitian. Selain itu, penulis juga menggunakan studi literatur dengan mengumpulkan data sekunder untuk melengkapi keakuratan penelitian. Data yang termasuk bersumber dari buku, jurnal, artikel, laporan, website resmi organisasi atau institusi yang memiliki keterkaitan dengan topik penelitian.

1.8.4 Proses Penelitian

Proses analisis dokumen dan hasil wawancara dalam penelitian ini diawali dengan mengumpulkan beberapa dokumen seperti regulasi Peraturan Menteri ESDM Nomor 11 Tahun 2019 serta dokumen DS592: *Indonesia-Measures Relating to Raw Materials*, serta referensi lain berupa laporan, jurnal, artikel, dan lainnya. Selain itu, data hasil wawancara ditranskripsikan secara tertulis, disesuaikan tanpa mengubah makna sesungguhnya. Penulis kemudian

mengkategorikan temuan hukum dari dokumen resmi dengan hasil wawancara untuk mengidentifikasi poin kesesuaian keduanya. Data yang ditemukan kemudian dianalisis dengan menyesuaikan pada kebutuhan penelitian yang didasarkan pada bukti akurat. Selanjutnya, hasil analisis diintegrasikan untuk memperkuat argumen agar mendapatkan kesimpulan yang digunakan selama menjawab rumusan masalah.

1.9 Sistematika Pembahasan

Dalam memudahkan pembaca memahami alur penelitian mengenai sengketa perdagangan antara Uni Eropa dan Indonesia terkait penghentian ekspor bijih nikel melalui WTO, maka penulis menyusun dengan sistematika, sebagai berikut:

Pada bab pertama, penulis membahas mengenai latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, cakupan penelitian, tinjauan pustaka, kerangka pemikiran, argumen sementara, metode penelitian yang mencakup jenis penelitian, subjek dan objek penelitian, metode pengumpulan data, serta proses penelitian yang ditutup sistematika pembahasan yang dapat menjadi pondasi atau gambaran pada penelitian ini.

Bab kedua, penulis menjelaskan bagaimana perkembangan perdagangan mineral strategis antara Uni Eropa dan Indonesia yang mencakup posisi nikel untuk industri Uni Eropa serta posisi strategis Indonesia dalam industri dan perdagangan nikel dunia. Selain itu, penulis akan menjelaskan bagaimana nikel menjadi industri strategis bagi Uni Eropa terutama untuk sektor industri baja anti karat dan industri baterai.

Bab ketiga, penulis menganalisis penelitian terkait kebijakan Uni Eropa terhadap penghentian ekspor bijih nikel Indonesia melalui WTO tahun 2019 2022 yang ditinjau dari pandangan Intergovernmentalisme Liberal. Dengan menyertakan penjelasan terkait indikator penelitian, penulis berusaha menjelaskan bagaimana respons Uni Eropa terkait tuntutan Uni Eropa di WTO mengenai penghentian ekspor bijih nikel Indonesia. Dengan disertai pada identifikasi dokumen-dokumen hukum yang menjadi landasan Uni Eropa melakukan gugatan terhadap Indonesia di WTO.

Bab keempat, menjadi bab terakhir berisi kesimpulan yang mencakup ringkasan hasil dari empat bab sebelumnya dengan menekankan pada jawaban atas rumusan masalah pada penelitian. Dilanjutkan dengan rekomendasi yang bisa digunakan untuk penelitian selanjutnya dengan topik permasalahan serupa.

BAB 2

STRUKTUR INDUSTRI, KEBIJAKAN PERDAGANGAN, DAN TRANSISI HIJAU UNI EROPA

Bab 2 akan menjelaskan potensi perdagangan mineral strategis antara Uni Eropa dan Indonesia. Pembahasan akan diarahkan pada alasan yang membentuk kepentingan kedua pihak sebelum sengketa perdagangan tersebut menggunakan mekanisme penyelesaian sengketa di WTO. Bab ini akan diawali dengan posisi strategis Indonesia dalam rantai pasok nikel global sekaligus pengaruhnya terhadap perdagangan internasional. Selanjutnya, bab ini akan membahas mengenai bagaimana perkembangan mineral strategis Uni Eropa terutama untuk keperluan pada industri baja anti karat dan industri baterai. Pembahasan kemudian dilanjutkan dengan mengaitkan pada rencana transisi hijau Uni Eropa melalui *European Green Deal* yang menekankan kebutuhan pada bahan baku mineral strategis.

2.1. Posisi Strategis Indonesia dalam Rantai Pasok Nikel Global

Hilirisasi menjadi strategi yang biasanya dijalankan oleh pemerintah untuk memberikan nilai tambah terhadap sumber daya alam suatu negara (Fahik, Raharyo, and Putri 2024). Hilirisasi seringkali ditujukan untuk memperkuat sektor industri terutama untuk memenuhi kebutuhan domestik, memperluas ekspansi pasar ekspor, menyerap lapangan pekerjaan baru, serta menarik investasi asing melalui kerja sama ekonomi (Kementerian Perindustrian RI 2022). Selain itu, melihat transisi energi yang beralih ke listrik sebagai upaya mengurangi emisi karbon, pemerintah Indonesia melihat peluang posisi strategis Indonesia terkait kepemilikan nikel. Melihat peluang tersebut, pemerintah Indonesia dengan segera

memberlakukan penghentian ekspor bijih nikel melalui penetapan Peraturan Menteri ESDM Nomor 11 Tahun 2019.

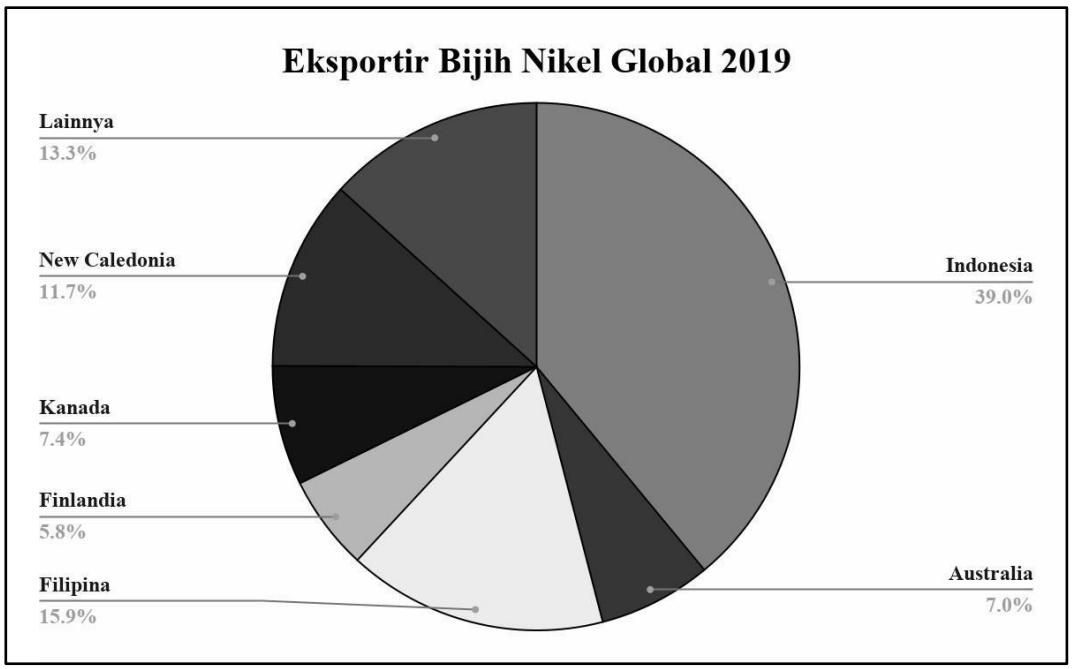
Implementasi dari kebijakan pemerintah Indonesia memberikan dampak terhadap pasar nikel global. Hal tersebut dilakukan sebagai bentuk perlindungan serta pelestarian sumber daya mineral untuk keperluan industri dalam negeri agar berkembang pesat (Lim, Kim, and Park 2021). Meskipun Indonesia menekankan kebijakan hilirisasi dengan salah satu upayanya adalah melakukan pembatasan ekspor bijih nikel, Indonesia tetap berusaha untuk meningkatkan investasi melalui kerja sama internasional. Dalam mempromosikan investasi nikel, Indonesia membawa kebijakan hilirisasi nikel sebagai salah satu pembentukan citra positif dengan membandingkan sebelum dan sesudah mengadopsi kebijakan (Fahik, Raharyo, and Putri 2024).

Fokus Indonesia sebelum mengadopsi kebijakan hilirisasi cenderung mempromosikan prospek investasi dengan mengandalkan banyaknya cadangan nikel. Setelah mengimplementasikan kebijakan hilirisasi, selain meyakinkan jumlah cadangan nikel, Indonesia melibatkan para pengusaha dalam negeri serta investor Tiongkok untuk berbagi terkait pengalaman praktik dalam menghadapi tantangan, peluang, serta keuntungan investasi di Indonesia (Fahik, Raharyo, and Putri 2024).

Indonesia sendiri dikenal sebagai negara dengan cadangan nikel terbesar di dunia, yakni sebesar 52 persen dari cadangan dunia (Kementerian ESDM RI 2020). Dengan cadangan tersebut, Indonesia menghadapi peluang investasi cukup besar terutama dalam produksi baja serta industri baterai. Meskipun sekitar 70 persen nikel menjadi bahan utama industri baja tetapi peluang industri baterai akan terus

berjalan seiring permintaan terhadap kendaraan listrik (Huber 2021). Melihat potensi yang ada, Indonesia mengembangkan strategi melalui pendekatan nasionalisme sumber daya, yang bertujuan untuk mengembangkan industri dalam negeri melalui peleburan dan pengolahan dalam negeri sebelum diekspor ke negara ketiga.

Diagram 2. Eksportir Bijih Nikel Global Tahun 2019



Sumber: *The Observatory of Economic Complexity* (OEC), diolah oleh penulis

Berdasarkan data yang dirilis oleh *The Observatory of Economic Complexity* (OEC), di tahun 2019 Indonesia menjadi eksportir bijih nikel terbesar di dunia sebesar 39 persen, yang kemudian diikuti oleh Filipina 15.9 persen, New Caledonia 11.7 persen, dan seterusnya. Sementara itu, Finlandia sebagai negara penghasil bijih nikel terbesar di Uni Eropa menyumbang sekitar 5.8 persen ekspor dunia. Di tahun yang sama, importir utama nikel dunia adalah Tiongkok (71.6%), Finlandia (8.16%), dan Korea Selatan (5.73%) (Observatory of Economic Complexity 2019).

Potensi yang dimiliki Indonesia sebagai produsen nikel terbesar dunia, membuat Indonesia memberlakukan pembatasan ekspor bijih nikel untuk meningkatkan fasilitas pemurnian dalam negeri. Dengan tujuan utama untuk menambah nilai rantai pasokan nikel yang akan menciptakan lapangan pekerjaan baru sehingga akan berpengaruh pada perekonomian Indonesia (International Energy Agency 2020). Tingginya permintaan nikel untuk industri baterai membuat Indonesia berupaya untuk menarik investasi di dalam negerinya. Salah satu peluang investasi yang dilakukan Indonesia adalah bekerja sama dengan Tiongkok terkait pembangunan industri baja serta industri baterai di Indonesia (Huber 2021).

2.2. Industri Strategis Uni Eropa

Uni Eropa menjadi salah satu pusat kekuatan ekonomi terbesar di dunia, termasuk perdagangan, investasi, serta hal lain dengan potensi yang menguntungkan karena merupakan pasar terbesar yang terintegrasi di pasar global (Cini and Perez-Solorzano Borragan 2010, 226). Di sisi lain, Uni Eropa menghadapi tantangan serius mengenai sumber daya alam karena cenderung bergantung pada impor bahan baku strategis (Reisch 2022). Namun, Uni Eropa dikenal sebagai kawasan dengan kapasitas teknologi, modal, regulasi, serta faktor produksi lain yang kuat. Potensi tersebut mendorong Uni Eropa untuk mengembangkan kebijakan industri, selain untuk meningkatkan daya saing industri, perlu juga untuk mengamankan pasokan bahan baku strategis untuk menciptakan industri yang berkelanjutan (Hool, Helbig, and Wierink 2023). Oleh karena itu, isu terkait pembatasan ekspor bijih nikel oleh Indonesia menjadi

perhatian, karena nikel menjadi bahan baku penting terutama dalam industri baja anti karat maupun industri baterai Uni Eropa.

2.2.1 Perkembangan Perdagangan Mineral Strategis Uni Eropa

Menghadapi tantangan terhadap perubahan iklim, banyak pemerintah di seluruh dunia menggeser sumber energi mereka pada listrik. Tren ini berpengaruh pada tingginya permintaan terhadap sumber daya mineral untuk pengembangan teknologi rendah karbon. Berdasarkan laporan yang dilakukan oleh *World Bank* pada tahun 2020, permintaan terhadap sumber daya mineral seperti aluminium, kobalt, lithium, mangan, dan nikel akan mengalami peningkatan lebih dari 450 persen jika selaras dengan Perjanjian Paris untuk menggunakan teknologi berbasis energi hijau (Hund et al. 2020). Komponen dalam teknologi energi bersih ini akan menunjukkan seberapa besar kebutuhan terhadap sumber daya mineral. Hal tersebut akan terlihat dari seberapa esensial sumber daya mineral yang dipengaruhi oleh beberapa aspek, seperti volatilitas harga dan stabilitas negara penyuplai sumber daya mineral (Nakano 2020).

Strategi perdagangan Uni Eropa yang bertumpu pada transisi hijau, transisi digital, dan daya saing global menjadi tujuan jangka panjang dalam pemenuhan netralitas iklim yang bergantung pada pasokan bahan baku kritis (Patrahau et al. 2020). Dalam mengembangkan transisi energi hijau ini perlu memperhatikan keamanan rantai pasokan terkait sumber daya mineral. Selain akan berpengaruh terhadap penyebaran teknologi energi bersih, perkembangan sektor manufaktur dari Tiongkok yang kompetitif memunculkan persaingan terhadap kebutuhan sumber daya mineral (Nakano 2020). Selain kurangnya penambangan dalam negeri, Uni

Eropa cenderung bergantung pada negara lain dalam memenuhi rantai nilai strategis, mulai dari bahan, komponen, dan produk (Patrahau et al. 2020).

Karena Uni Eropa menghadapi dua agenda yang saling berkaitan, Komisi Eropa membentuk daftar bahan baku kritis yang selalu ditinjau dan diperbarui secara berkala. Daftar bahan baku tersebut dibentuk dengan mempertimbangkan bahan baku yang penting bagi perekonomian Uni Eropa serta bahan baku yang berisiko terhadap jumlah pasokannya (European Commission, n.d.). Berdasarkan data yang dirilis oleh Komisi Eropa mengenai ketahanan bahan baku kritis, Uni Eropa perlu memastikan ketersediaan bahan baku mineral karena sektor industri dan ekonomi Uni Eropa banyak bergantung pada impor dari negara lain, seperti Tiongkok yang menyuplai 98% *Rare Earth Elements* (REE) kategori berat, Turki menyuplai 98% boron, dan Afrika Selatan yang menyediakan 71% platinum kepada Uni Eropa (European Commission 2020).

Uni Eropa mendominasi persediaan beberapa mineral, yakni hafnium dan strontium, sementara nikel masih dalam pantauan Uni Eropa mengingat tingginya permintaan terhadap bahan baku baterai (European Commission 2020). Nikel menjadi produk esensial yang digunakan sebagai bahan baku industri baja tahan karat. Uni Eropa membutuhkan nikel dalam industrinya karena memiliki biaya perawatan rendah serta struktur yang kuat dan tahan lama (Ma, Wang, and Li 2022). Nikel menjadi produk yang memungkinkan terciptanya efisiensi lingkungan dengan menunjukkan aspek berkelanjutan dimulai dari bijih nikel hingga pada proses daur ulang (Nickel Institute 2025).

Transisi energi hijau mendorong Uni Eropa menerapkan pembangkit energi terbarukan sebagai solusi untuk pengurangan emisi karbon. Selain itu, dampak dari

Covid-19 berpengaruh terhadap keamanan pasokan serta menjaga permintaan terhadap industri baja dan baterai Uni Eropa. Industri baja Uni Eropa yang menjadi penggerak perekonomian serta industri baterai yang berkembang seiring dengan permintaan kendaraan listrik menunjukkan tingginya kebutuhan terhadap nikel. Oleh karena itu, Komisi Eropa turut melakukan peninjauan secara berkala terhadap keseimbangan pasokan dan permintaan nikel secara keseluruhan (European Commission 2020).

2.2.2 Sektor Industri Uni Eropa dengan Bahan Baku Nikel

Industri manufaktur menjadi salah satu sektor industri yang mempertahankan neraca perdagangan positif di Uni Eropa. Produsen utama industri manufaktur tersebut seperti Jerman, Prancis, Italia, dan Spanyol seringkali menjadi pusat produksi serta inovasi (European Commission 2024). Sementara itu, negara anggota lainnya seperti Slovenia, Latvia, Austria, dan lainnya menjadi bagian dari jaringan produksi yang terintegrasi di kawasan (Zavarská et al. 2023). Jaringan ekonomi Uni Eropa yang kuat tersebut terlihat dari peran dari dua sektor industri, yaitu industri baja anti karat dan industri baterai.

Industri baja menjadi pemasok utama ekonomi Uni Eropa dengan kontribusi sebesar 9 persen dari keseluruhan nilai tambah di Eropa terutama untuk industri otomotif, mesin, konstruksi, dan lainnya (McKinsey & Company 2021). Industri baja menjadi sektor yang membutuhkan kedekatan geografis, penjagaan rantai pasok global, serta pengembangan inovasi produk bersama. Pada tahun 2019, Uni Eropa mengalami penurunan permintaan dalam negeri tetapi mengalami peningkatan jumlah impor baja dari negara-negara di luar Uni Eropa. Meskipun

terjadi kenaikan jumlah permintaan di akhir tahun 2020 hingga awal 2021, krisis Covid-19 memberikan pengaruh terhadap kenaikan harga akibat upaya pemenuhan kembali kekurangan pasokan di masa sebelumnya terutama di sektor otomotif dan konstruksi (Nakano 2020). Selain itu, kebutuhan terhadap bahan baku yang tidak dapat dipenuhi sepenuhnya oleh Uni Eropa mendorong perlunya perencanaan strategis. Hal tersebut disebabkan adanya peningkatan pengaruh Tiongkok di sektor baja, penyesuaian kebutuhan terhadap jumlah produksi akibat perubahan permintaan, volatilitas harga bahan baku, serta adanya fluktuasi mata uang (McKinsey & Company 2021).

Kebutuhan terhadap bahan baku industri Uni Eropa juga ditemui di sektor industri baterai, yang mana akses terhadap bahan baku mineral kritis menjadi salah satu upaya dalam mendukung industri hijau di kawasan. Industri baterai berperan dalam transformasi ekonomi strategis Uni Eropa. Meskipun produksi baterai Uni Eropa banyak beroperasi di Jerman, Prancis, Hongaria, Swedia, dan Polandia. Namun, Uni Eropa masih mengandalkan impor dalam memenuhi kebutuhan baterai dalam negerinya yang didominasi oleh pasar Asia, seperti Tiongkok, Jepang, dan Korea Selatan (Matos et al. 2022).

Untuk mendukung industri baterai yang kompetitif, pada tahun 2019, pengembangan industri baterai menjadi salah satu rencana strategis bagi Uni Eropa (Grohol 2019). Uni Eropa mengembangkan *European Battery Alliance* (EBA) sebagai upaya untuk mengembangkan kapasitas produksi dalam kawasan. Dalam mengupayakan kebutuhan bahan baku, Uni Eropa mengadopsi *Circular Economy Action Plan* (CEAP) yang mana baterai menjadi salah satu produk strategis bagi perekonomian Uni Eropa (Barkhausen et al. 2023).

Mengingat produksi baterai Li-ion Uni Eropa di tahun 2019 masih 3 persen dari kapasitas global, Uni Eropa memberikan dana bantuan sebesar 3.2 miliar Euro di bawah skema *Important Project of Common European Interest* (IPCEI) untuk mendorong produksi baterai Li-ion (European Commission 2019). Ketika Indonesia mengeluarkan Permen ESDM Nomor 11 Tahun 2019, kebijakan ini akan menimbulkan guncangan pasokan serta lonjakan harga di pasar dunia. Meskipun Uni Eropa bukan tujuan utama ekspor bijih nikel Indonesia, penghentian ekspor oleh Indonesia akan menjadi ancaman yang menghambat produksi baterai Li-ion serta menekan industri manufaktur Uni Eropa (Meirizal, Juliana, and Putri 2023).

2.2.3 Rencana Strategis Uni Eropa Melalui European Green Deal

Uni Eropa membentuk kebijakan strategis dalam menunjang transisi menuju ekonomi berkelanjutan melalui *European Green Deal* (EGD). Dengan tujuan untuk mewujudkan lingkungan yang lebih bersih, lapangan pekerjaan baru, serta menghasilkan kehidupan yang berkualitas secara keseluruhan. Berkaitan dengan penggunaan serta produksi energi memberikan dampak sekitar 75 persen emisi gas rumah kaca. Oleh karena itu, Uni Eropa berusaha untuk mengurangi angka tersebut dengan mengoptimalkan sektor energi dengan mengandalkan energi terbarukan melalui pasar Uni Eropa yang terintegrasi, terhubung, dan terdigitalisasi (Patel and Robinson 2021).

Serangkaian kebijakan dalam mendukung EGD berkaitan dengan upaya untuk mengubah Uni Eropa menuju ekonomi modern, efisiensi sumber daya, serta peningkatan industri yang kompetitif (Almeida et al. 2023). Dalam upaya tersebut, Uni Eropa perlu memperhatikan beberapa aspek, seperti halnya peningkatan kerja

sama dengan negara tetangga, seperti Rusia dan negara Timur Tengah, serta dengan negara yang mendominasi ekonomi global seperti Tiongkok, Amerika Serikat, Arab Saudi, dan lainnya. Peningkatan kerja sama ini mencakup kolaborasi terkait diversifikasi energi untuk menjaga keamanan pasokan bahan baku kritis serta mengurangi ketergantungan, peningkatan kepatuhan terhadap regulasi lingkungan sebagai persyaratan untuk mengakses pasar Uni Eropa, serta memberikan pendanaan sebagai investasi dalam pengembangan inovasi terkait EGD (Leonard et al. 2021).

BAB 3

GUGATAN UNI EROPA TERHADAP PENGHENTIAN EKSPOR BIJIH NIKEL INDONESIA MELALUI WTO

Bab 3 akan diawali analisis yang mengaitkan tahapan negosiasi, yaitu preferensi domestik, negosiasi antar negara, dan pilihan institusional. Berawal dari bagaimana kepentingan negara-negara Uni Eropa terkait ketersediaan bahan baku nikel dalam industri baja dan baterai, yang kemudian diajukan dalam diskusi internal untuk menentukan tindakan kolektif terkait ketidakpatuhan Indonesia pada aturan WTO. Selanjutnya, dari preferensi domestik yang telah dinegosiasikan akan membentuk konsesi dari masing-masing negara untuk mengajukan kepada WTO sebagai pilihan rasional atas larangan ekspor bijih nikel Indonesia. Sebagai penutup, bab ini akan menjabarkan mekanisme penyelesaian dari gugatan Uni Eropa terhadap Indonesia disertai dengan argumentasi hukum yang menjadi dasar gugatan Uni Eropa.

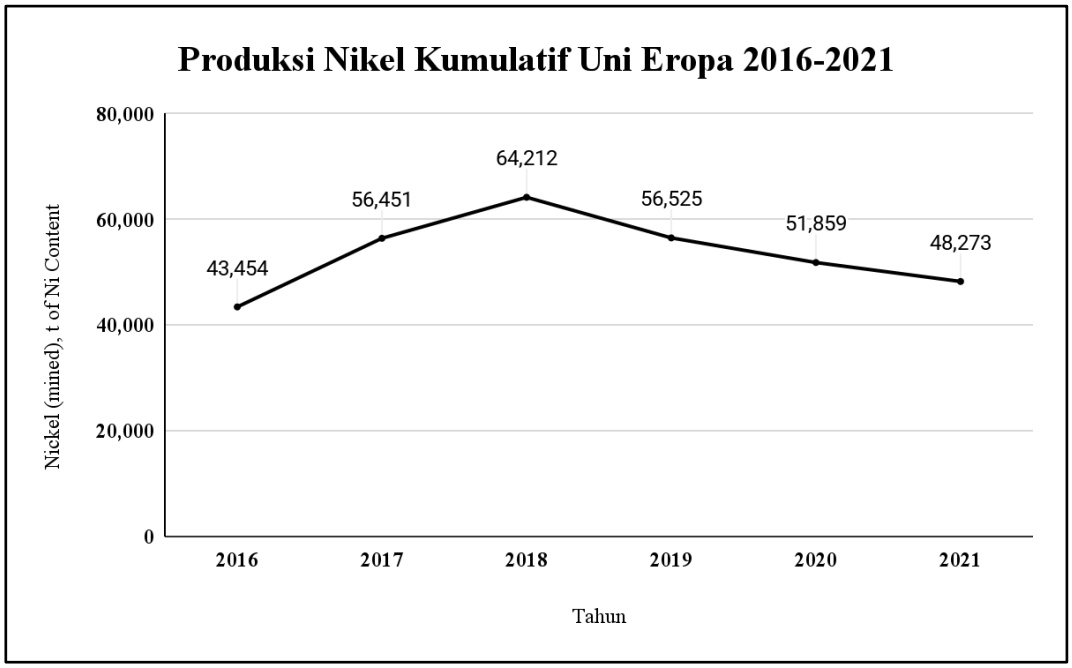
3.1. Preferensi Domestik

Preferensi domestik terbentuk karena pemerintah menanggapi "kondisi dunia" yang dapat menciptakan negosiasi. Preferensi menginterpretasikan tujuan nasional untuk meningkatkan keamanan terhadap ancaman tertentu yang dapat mengganggu stabilitas negara (Moravcsik 1998, 20). Moravcsik berasumsi bahwa preferensi domestik mencakup keuntungan positif dan keuntungan relatif yang akan menentukan bagaimana tawar menawar yang terbentuk di antara pemerintah (Moravcsik 1998, 25). Kelompok domestik dapat memberikan tekanan langsung

agar dilakukan perluasan pasar yang dapat mendorong investasi untuk pertumbuhan bisnis yang ekspansif. Pada umumnya, tujuan ekonomi kebijakan luar negeri berusaha untuk mempertahankan dan mengoptimalkan daya saing pasar domestik di pasar internasional (Moravcsik 1998, 37).

Preferensi domestik dipahami sebagai hasil agregasi kepentingan dalam negeri, terutama yang berkaitan dengan kepentingan ekonomi, termasuk sektor industri yang terdampak oleh kebijakan eksternal (Tindaon et al. 2023). Bagi Uni Eropa, nikel menjadi bahan baku strategis untuk industri baja tahan karat, industri baterai, elektronik, dan lainnya.

Diagram 3. Produksi Nikel Kumulatif Uni Eropa 2016-2021, dalam satuan ton

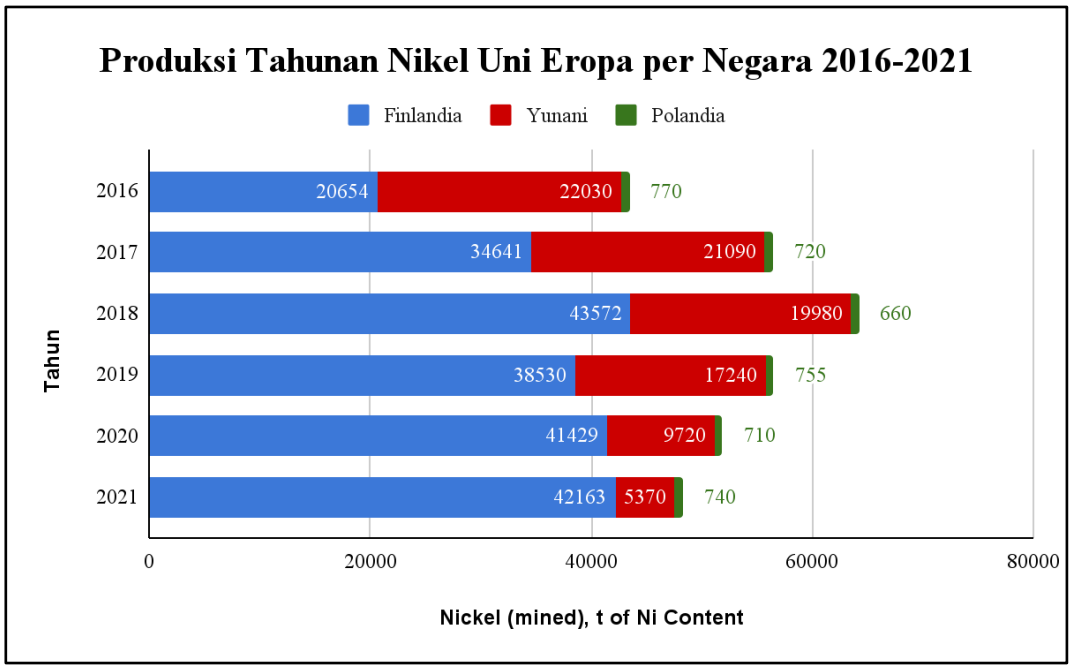


Sumber: *Raw Materials Information System-European Commission* (2024), diolah oleh penulis

Berdasarkan data yang dikeluarkan oleh Komisi Eropa tahun 2024, produksi nikel kumulatif Uni Eropa dari tahun 2016-2021 menunjukkan perubahan yang tidak terlalu besar. Dimulai sejak 2016 yang terus mengalami peningkatan hingga

2018 dengan jumlah produksi sebesar 64.412 ton nikel. Pada tahun berikutnya, jumlah produksi nikel di Uni Eropa mengalami penurunan secara berkelanjutan dengan angka 56.525 ton di tahun 2019 dan 48.273 di tahun 2021. Jika dibandingkan dengan produksi nikel dunia, jumlah produksi nikel Uni Eropa hanya sebesar 1.7 persen, jauh berbeda dengan Indonesia yang mampu memberikan produksi sebesar 41.7 persen dari produksi dunia (European Commission 2024).

Diagram 4. Produksi Nikel Tahunan Uni Eropa per Negara 2016-2021, dalam satuan ton



Sumber: *Raw Materials Information System-European Commission* (2024), diolah oleh penulis

Pada diagram di atas, produksi nikel Uni Eropa per tahunnya didominasi oleh Finlandia dan Yunani, sementara Polandia menguasai sebagian kecil dari produksi tahunan nikel Uni Eropa. Finlandia menjadi produsen nikel terbesar di antara negara-negara Uni Eropa dengan menguasai 87.3 persen. Meskipun menunjukkan jumlah produksi yang terus berfluktuasi, Finlandia tetap menjadi

produsen terbesar yang diikuti Yunani dengan angka 11.1 persen dan Polandia sebesar 1.5 persen dari produksi tahunan Uni Eropa. Sementara itu, untuk produk olahan nikel, Uni Eropa hanya menguasai 3.1 persen dari proses pengolahan global sedangkan Indonesia menguasai 32.9 persen diikuti Tiongkok sebesar 25.2 persen dari proses pengolahan nikel global (European Commission 2024).

Kebermanfaatan nikel bagi Uni Eropa dianggap sebagai *the mother of industry*, dapat diartikan memiliki basis industri yang bergantung pada cadangan nikel global (Siahaan, Sagio, and Purwanti 2021). Jumlah produksi baja Uni Eropa cenderung menunjukkan angka yang fluktuatif dengan pola yang sama, yakni mengalami penurunan produksi di tahun 2020 jika dibandingkan dengan produksi baja tahun 2019. Turunnya jumlah produksi tersebut salah satunya dipengaruhi oleh penghentian ekspor bijih nikel dari Indonesia yang menyebabkan distorsi pasar global (Guberman, Schreiber, and Perry 2024). Setelahnya mengalami kenaikan di tahun 2021 karena industri baja dijadikan sebagai batu loncatan untuk memulihkan perekonomian akibat Covid-19. Namun, produksi baja tahunan Uni Eropa kembali turun di tahun 2022 yang dipengaruhi oleh perang Rusia-Ukraina (EUROFER 2023).

Tabel 1. Produksi Baja Terbesar Uni Eropa 2018-2022, dalam satuan metrik ton

Country	2018	2019	2020	2021	2022	% shares 2022
Sweden	4,632	4,609	4,383	4,657	4,832	3.60%
Spain	14,299	13,322	11,240	11,646	11,433	8.40%
Slovenia	692	693	623	701	733	0.50%
Slovakia	6,032	5,992	5,107	5,535	5,309	3.90%

Romania	3,550	3,404	2,796	3,274	3,636	2.70%
Poland	10,167	9,869	8,666	8,465	7,947	5.80%
Others	2,215	2,033	1,903	2,073	1,651	1.20%
Netherlands	6,613	6,654	6,043	6,639	6,432	4.70%
Luxembourg	2,228	2,119	1,886	2,013	1,875	1.40%
Italy	30,066	27,422	23,799	24,412	21,969	16.10%
Hungary	1,969	1,769	1,513	1,127	827	0.60%
Greece	1,467	1,350	1,201	1,266	1,320	1.00%
Germany	42,243	39,657	35,679	40,642	38,246	28.10%
France	15,957	13,480	12,656	13,737	13,261	9.70%
Finland	4,146	3,473	3,490	3,404	3,328	2.40%
Czech Republic	4,338	4,553	3,978	4,450	4,510	3.30%
Croatia	712	556	516	459	467	0.30%
Bulgaria	666	596	484	548	492	0.40%
Belgium	7,918	7,111	6,109	7,029	7,094	5.20%
Austria	6,885	7,424	6,765	7,884	7,517	5.50%
EU 27	**160,066**	**150,244**	**132,217**	**152,782**	**136,321**	**100%**

Sumber: *European Steel in Figures 2023*, diolah oleh penulis

Melihat tabel di atas, EUROFER merilis data yang menunjukkan bahwa produksi baja di Uni Eropa dikuasai oleh Jerman (27%), Italia (15.8%), Prancis (9%), dan Spanyol (8.4%) pada sektor konstruksi, otomotif, logam, dan lainnya (EUROFER 2023). Selain itu, Uni Eropa hanya menguasai produksi baja mentah (8.5%) dan produksi baja jadi (9%) dari produksi global. Sementara itu, produsen baja terbesar di dunia didominasi oleh Tiongkok dengan lebih dari setengah produksi global di tahun 2019-2022 (World Steel Association 2020). Produksi baja Uni Eropa di tahun 2020 mengalami penurunan sebesar 11.8% dari tahun 2019,

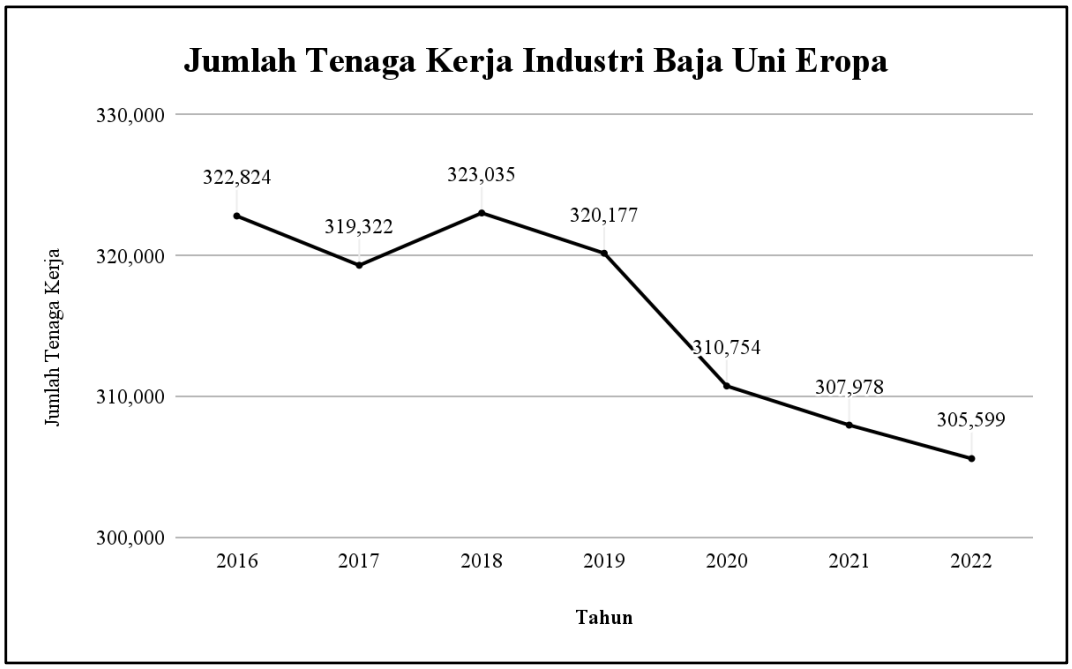
yang di dalamnya, Jerman di tahun 2020 juga mengalami penurunan jumlah produksi sebesar 10% dari tahun 2019 (The European Foundry Association 2021).

Asosiasi industri baja Eropa (EUROFER) secara terbuka menganggap kebijakan Indonesia termasuk dalam hambatan perdagangan di sektor pengolahan nikel dan industri baja tahan karat (EUROFER 2019). Kebijakan Indonesia ini dianggap sebagai upaya untuk memastikan Indonesia memiliki akses penuh terhadap bahan baku nikel dengan harga murah untuk kebutuhan industri baja tahan karat yang baru dikembangkan (Kementerian ESDM RI 2020). Produksi *stainless steel* membutuhkan nikel karena termasuk mineral yang tahan terhadap korosi, memiliki biaya perawatan yang murah, serta struktur kuat dan tahan lama. Oleh karena itu, pembatasan yang dilakukan Indonesia ini akan berpengaruh terhadap daya saing industri baja tahan karat.

Demikian juga dengan industri baterai, dalam rangka mewujudkan transisi energi bersih dan ketahanan energi, Uni Eropa mengambil beberapa langkah untuk mendukung mobilitas listrik, termasuk pemberian insentif terhadap kendaraan listrik berupa pajak yang lebih rendah serta penyediaan parkir gratis (Niestadt and Bjørnåvold 2019). Dalam rangka memenuhi permintaan terhadap kendaraan listrik, Jerman, sebagai negara yang memproduksi 30% kendaraan Uni Eropa menanggapi transisi pada kendaraan listrik secara serius. Jerman mengembangkan potensinya untuk menjadi pusat mobil listrik dan baterai Uni Eropa melalui pengembangan produksi baterai lithium-ion untuk produk Mercedes-Benz serta perusahaan Volkswagen yang beralih basis manufakturnya dari bensin menuju kendaraan listrik (Gaddi and Garbellini 2021).

Kebijakan Indonesia untuk memberhentikan ekspor bijih nikel ini tidak hanya direspons oleh negara tetapi juga melibatkan aliansi dan asosiasi industri Uni Eropa. Seperti aliansi serikat buruh IndustriAll Eropa yang bergerak untuk melindungi serta memperjuangkan hak pekerja pada sektor industri di Eropa. Pemulihan industri baja perlu memperhatikan kondisi dan hak para pekerja karena sektor baja Eropa menjadi rentan karena terus mengalami penurunan jumlah tenaga kerja (IndustriAll 2020).

Diagram 5. Jumlah Tenaga Kerja Industri Baja Uni Eropa 2016-2022



Sumber: *European Steel in Figures 2023*, diolah oleh penulis

Aliansi tersebut mendorong para pembuat kebijakan Uni Eropa untuk mendukung sektor baja agar tidak terlalu bergantung pada impor baja. IndustriAll Eropa menginginkan adanya peningkatan investasi, menjamin serta melindungi perdagangan internasional yang adil, dan memulihkan kelebihan pasokan global (IndustriAll 2020). Peningkatan investasi yang dimaksud didasarkan pada jumlah konsumsi baja yang terus mengalami penurunan. Pada kuartal pertama mengalami

penurunan sebesar 1.6 persen yang kemudian kembali turun sebesar 7.7 persen di tahun 2019 (EUROFER 2019). Turunnya permintaan baja ini dilatarbelakangi adanya perang dagang antara Amerika Serikat dengan mitra dagang lain yang menimbulkan ketidakpastian. Melalui hal tersebut, menimbulkan hambatan terhadap perkembangan investasi akibat adanya distorsi pasar yang berpengaruh terhadap perdagangan global.

Preferensi yang muncul di tingkat domestik negara-negara anggota ini menjadi posisi politik kolektif Uni Eropa. Berdasarkan Pasal 207 *Treaty on the Functioning of the European Union* (TFEU) mengenai *Common Commercial Policy*, kebijakan luar negeri merupakan bagian dari tanggung jawab Komisi Eropa, sehingga negara anggota Uni Eropa tidak dapat mengajukan gugatan secara individu (European Union 2016). Berdasarkan *Union Industry Standard*, sesuai Regulasi UE 2016/1036 dan Perjanjian Anti-Dumping WTO, menunjukkan bahwa kerugian materiil tidak harus dirasakan di seluruh 27 negara anggota, melainkan cukup terbukti menimpa produsen mayoritas dari total produksi di kawasan (European Union 2016). Melalui penyatuan norma Uni Eropa, Komisi Eropa menarik seluruh preferensi domestik menjadi posisi kolektif dalam menghadapi sengketa perdagangan internasional.

Dengan demikian, preferensi domestik yang terbentuk di negara anggota Uni Eropa terkait penghentian ekspor bijih nikel Indonesia dilatarbelakangi adanya tekanan dari sektor industri, rencana pembangunan melalui transisi energi, serta keresahan terhadap pasokan global (Crochet and Zhou 2024). Melalui preferensi ini, mendorong negara anggota Uni Eropa agar dapat dinegosiasikan di lingkup Uni

Eropa untuk mendapatkan respons kolektif dalam upaya melindungi keamanan pasar regional.

3.2. Negosiasi Antar Negara

Beragamnya preferensi domestik yang dibawa masing-masing negara Uni Eropa kemudian dinegosiasikan agar menghasilkan kerja sama yang saling menguntungkan bagi Uni Eropa. Dalam hal ini, negosiasi yang dilakukan sebagai tindakan kolektif yang mempertimbangkan keuntungan potensial untuk diidentifikasi dan ditentukan kepentingan mana yang menjadi kesepakatan bersama. Hasil tawar menawar dari negosiasi antar negara memperhatikan dan mempertimbangkan efisiensi dan distribusi keuntungan (Moravcsik 1998, 52).

Intergovernmentalisme menganggap permintaan (*demand*) adalah yang mendasari kerja sama dengan pihak negosiator yang selalu memperhatikan distribusi manfaat (Moravcsik 1998, 52). Proses tawar menawar melalui pandangan intergovernmentalisme yang dibawa dalam negosiasi secara konsisten akan menghasilkan tiga faktor spesifik, yaitu alternatif sepihak berupa kerja sama yang akan dipilih pemerintah rasional untuk mencapai kesepakatan bersama, alternatif koalisi yang ditujukan untuk memperdalam koalisi yang sudah ada atau meningkatkan daya tawar koalisi, keterkaitan isu yang diasumsikan oleh Moravcsik bahwa negosiasi terjadi berasal dari isu-isu tunggal (Moravcsik 1998, 63-65).

Dalam sengketa perdagangan antara Uni Eropa dan Indonesia, negosiasi antar negara menjadi penghubung untuk mengubah preferensi individual sebagai negara menjadi keputusan bersama terkait kebijakan perdagangan. Dalam kasus ini, Jerman, Italia, Prancis, Spanyol memegang peran penting dalam merespons

kebijakan Indonesia terkait penghentian ekspor bijih nikel. Hal tersebut disebabkan keempat negara tersebut secara akumulatif menguasai lebih dari setengah industri baja di Uni Eropa (EUROFER 2023). Oleh karena itu, proses negosiasi di dalamnya melibatkan tindakan non koersif untuk mendapatkan posisi mayoritas sehingga dapat menentukan arah kebijakan bersama (Freudlsperger and Meunier 2024).

Koalisi yang terbentuk di antara negara-negara Uni Eropa dapat dilakukan melalui forum Uni Eropa, seperti Komisi Eropa dan *Trade Policy Committee* (TPC). Komisi Eropa sebagai badan eksekutif yang bertanggung jawab sebagai inisiator kebijakan, badan pengawas implementasi kebijakan, pengelolaan program Uni Eropa, serta berperan penting pada hubungan eksternal (Cini and Perez-Solorzano Borragan 2010, 126). Sementara itu, TPC menjadi pihak yang bertanggung jawab pada isu-isu yang berkaitan dengan kebijakan perdagangan dengan negara ketiga atau organisasi internasional termasuk dalam penanganan terkait sengketa perdagangan yang mengatasnamakan Uni Eropa (European Council, n.d.). Dalam sengketa ini, Komisi Eropa dan TPC menjadi pihak yang menjembatani kepentingan Uni Eropa untuk dapat menyampaikan kepentingan domestiknya terkait kebijakan Indonesia perihal penghentian ekspor bijih nikel.

Penyampaian preferensi domestik ini membentuk koalisi melalui pertemuan bilateral, komunikasi diplomatik, dan lobi antar negara anggota untuk memastikan pembuatan keputusan mewakili kebutuhan negara anggota (European Parliament, n.d.). Negara industri baja dan baterai yang mendominasi produksi Uni Eropa akan memiliki sudut pandang yang sama terkait akses bahan baku serta liberalisasi perdagangan. Sementara itu, untuk negara-negara yang memiliki kontribusi industri baja kecil di Uni Eropa seperti Slovenia, Bulgaria, dan Kroasia akan cenderung

tetap mendukung untuk menjaga prinsip perdagangan bebas serta posisi strategis Uni Eropa di WTO (Gaddi and Garbellini 2021).

Komisi Eropa yang berperan sebagai fasilitator dalam proses negosiasi berusaha untuk mengkonsolidasikan posisi negara anggota untuk nantinya keputusan mewakili semua negara anggota dan mengatasnamakan Uni Eropa (Cini and Perez-Solorzano Borragan 2010, 126). Dalam hal ini, Komisi Eropa juga mempertimbangkan posisi EUROFER sebagai asosiasi baja Eropa yang membawahi seluruh industri baja Uni Eropa. Axel Eggert, Direktur Jenderal EUROFER menyatakan:

> *"Our stainless industry has been suffering from massive Indonesian exports into the EU at very low prices, while the stainless steel products made in the EU have a carbon footprint five to six times lower. This is a nonsense that should not be tolerated by the EU any longer against the background of the EU 2030 climate targets."* (Industri baja tahan karat kami telah menderita akibat ekspor baja tahan karat Indonesia ke UE dengan harga yang sangat rendah, sementara produk baja tahan karat yang diproduksi di UE memiliki jejak karbon lima hingga enam kali lebih rendah. Ini adalah ketidakadilan yang tidak boleh lagi ditoleransi oleh UE di tengah target iklim UE 2030).

Dalam pernyataan tersebut, EUROFER merasa dirugikan karena Indonesia menjadi produsen nikel terbesar di dunia, sehingga produsen baja Indonesia memiliki akses luas terhadap bahan baku dan akan menciptakan distorsi pasar global (EUROFER 2022). Pada sengketa ini, Indonesia melakukan pembatasan kuantitatif terhadap bahan baku yang mana hal tersebut melanggar aturan perdagangan internasional. EUROFER khawatir karena produksi baja Indonesia menghasilkan emisi karbon lebih besar dibandingkan Uni Eropa. Dalam hal ini, baja yang dijual oleh Indonesia berpotensi mengancam lingkungan dan akan menggeser baja Uni Eropa yang lebih bersih, setidaknya 5-6 kali lebih bersih dibandingkan Indonesia (EUROFER 2019).

Selain itu, pertimbangan lainnya berkaitan dengan tenaga kerja. Industri baja Uni Eropa yang mewakili 11 persen produksi global memberikan setidaknya 200 ribu lapangan pekerjaan langsung dan tidak langsung (Nakano 2020). Dalam hal ini, pembatasan ekspor bijih nikel ini akan menjadi perhatian mengingat adanya perlambatan ekonomi akibat Covid-19 yang menimbulkan PHK sebesar 45 persen (IndustriAll 2020). Aliansi serikat buruh IndustriAll Eropa, menekankan pentingnya perlindungan terhadap sektor baja serta lapangan pekerjaan untuk melawan persaingan perdagangan tidak adil dan keinginan menuju produksi baja ramah lingkungan (IndustriAll 2020).

Dengan demikian, preferensi domestik yang dibawa negara-negara Uni Eropa untuk dinegosiasikan dengan proses tawar menawar menghasilkan tiga faktor spesifik. Alternatif sepihak terlihat dari kerjasama yang dibentuk negara-negara Uni Eropa menunjukkan pilihan rasional dari pemerintah untuk mencapai kesepakatan bersama melalui penyamaan atau penyatuan preferensi domestik. Alternatif koalisi ditujukan untuk memperkuat hubungan kerja sama perdagangan antar negara-negara Uni Eropa untuk mempertahankan pangsa pasar regional maupun global. Dengan keterbatasan pada akses bahan baku serta tingginya permintaan pada industri baja serta kendaraan listrik mengharuskan negara anggota Uni Eropa agar berkoalisi untuk memperkuat daya tawar di pasar global. Keterkaitan isu terlihat dari negosiasi yang terjadi disebabkan adanya permasalahan yang sama yakni pembatasan ekspor bijih nikel Indonesia.

3.3. Pilihan Institusional

Preferensi domestik yang telah dinegosiasikan akan membentuk pilihan institusional yang terbagi dalam dua cara, yaitu penyatuan atau pendelegasian kesepakatan yang otoritatif (Moravcsik 1998, 67). Preferensi domestik yang telah dinegosiasikan memunculkan konsesi di antara negara anggota untuk menentang dan menggugat larangan ekspor bijih nikel Indonesia melalui WTO. Uni Eropa dan Indonesia belum memiliki perjanjian kerja sama yang mengikat kedua pihak. Oleh karena itu, keduanya menggunakan WTO sebagai media untuk menyelesaikan sengketa perdagangan .

Secara struktural, Dewan Uni Eropa sebagai pemegang kekuasaan legislatif berperan penting dalam setiap proses pengambilan keputusan. Dewan Uni Eropa menjadi badan yang mewakili negara anggota sehingga kekuasaan legislatif dan eksekutifnya sangat luas (Cini and Perez-Solorzano Borragan 2010, 142). Setelah melalui penyatuan preferensi domestik dan proses negosiasi, Dewan Uni Eropa memberikan wewenang kepada Komisi Eropa untuk mengajukan gugatan kepada Indonesia melalui WTO sebagai hasil dari serangkaian pilihan rasional negara-negara anggota Uni Eropa.

Uni Eropa melalui rencana untuk mencapai *European Green Deal* dengan mempertimbangkan *Critical Raw Materials Strategy* perlu memastikan keamanan terhadap bahan mineral strategis. Hal tersebut dapat menunjukkan bahwa kebijakan Indonesia untuk memberhentikan ekspor bijih nikel Indonesia dianggap sebagai langkah berbahaya yang dapat memicu negara produsen lain untuk mengikuti kebijakan tersebut. Mengingat jumlah produksi nikel Uni Eropa yang rendah berbanding terbalik dengan tingginya permintaan untuk industri baja dan baterai

yang tidak mencukupi apabila hanya mengandalkan jumlah produksi nikel dalam negeri. Meskipun Uni Eropa bukan tujuan utama ekspor nikel Indonesia, dampak yang timbul dari kebijakan tersebut menjadi lebih besar karena menimbulkan distorsi pasar global di sektor mineral.

Pilihan institusional ini menunjukkan beberapa keuntungan bagi negara anggota Uni Eropa. Hal tersebut akan terlihat pada pendelegasian keputusan melalui Komisi Eropa untuk menggugat Indonesia ke WTO menunjukkan efisiensi dalam proses pengambilan serta pelaksanaan keputusan (European Commission, n.d.). Dalam hal ini, negara anggota Uni Eropa menggugat Indonesia secara kolektif sehingga tidak melemahkan daya tawar negara anggota. Selain itu, Komisi Eropa bergerak berdasarkan kerangka hukum sehingga memiliki peran diplomatik yang lebih besar untuk menjalankan prosedur penyelesaian sengketa di WTO, mencakup pembentukan dokumen hukum serta komunikasi dengan panel yang mana tindakan tersebut merupakan representasi dari negara anggota. Dalam artian, Komisi Eropa bertindak sesuai mandat yang menunjukkan keputusan kolektif negara anggota (European Commission, n.d.).

Dengan memperhatikan dan mempertimbangkan beberapa dampak penghentian ekspor bijih nikel Indonesia, negara anggota Uni Eropa bergerak secara kolektif dengan mengatasnamakan Uni Eropa sebagai penggugat di WTO. Melalui Komisi Eropa yang mengajukan gugatan kepada *Dispute Settlement Body* (DSB) WTO untuk menyelesaikan sengketa perdagangan. Gugatan ini kemudian terdaftar dengan nomor registrasi DS592: *Indonesia-Measures Relating to Raw Materials* pada 22 November 2019 dengan menitikberatkan pada pelanggaran Pasal 10 Ayat 1 tentang Publikasi dan Administrasi Perdagangan, Pasal 11 Ayat 1 tentang

Pembatasan Kuantitatif (*Quantitative Restriction*), serta Pasal 3.1b tentang *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures* GATT 1994 (World Trade Organization 2022). Dengan ini, pilihan institusional Uni Eropa dengan mendelegasikan Komisi Eropa untuk menggugat Indonesia terkait penghentian ekspor bijih nikel merupakan hasil penyatuan preferensi yang menjadi pilihan rasional negara anggota Uni Eropa.

3.4. Mekanisme Penyelesaian Sengketa Perdagangan Internasional Melalui *Dispute Settlement Body* (DSB) WTO

WTO menjadi organisasi internasional yang dibentuk untuk memastikan sistem perdagangan antar negara anggota menjadi lebih terbuka dengan penghapusan hambatan tarif maupun non tarif (World Trade Organization, n.d.). Keterlibatan WTO menjadi penting untuk memastikan sistem perdagangan internasional berjalan semestinya. Melalui perannya sebagai organisasi yang mengawasi, mencegah, dan menyelesaikan sengketa yang didasarkan pada kerangka hukum pada GATT 1994 dan perjanjian WTO yang telah disepakati dan diratifikasi oleh negara anggota (World Trade Organization, n.d.).

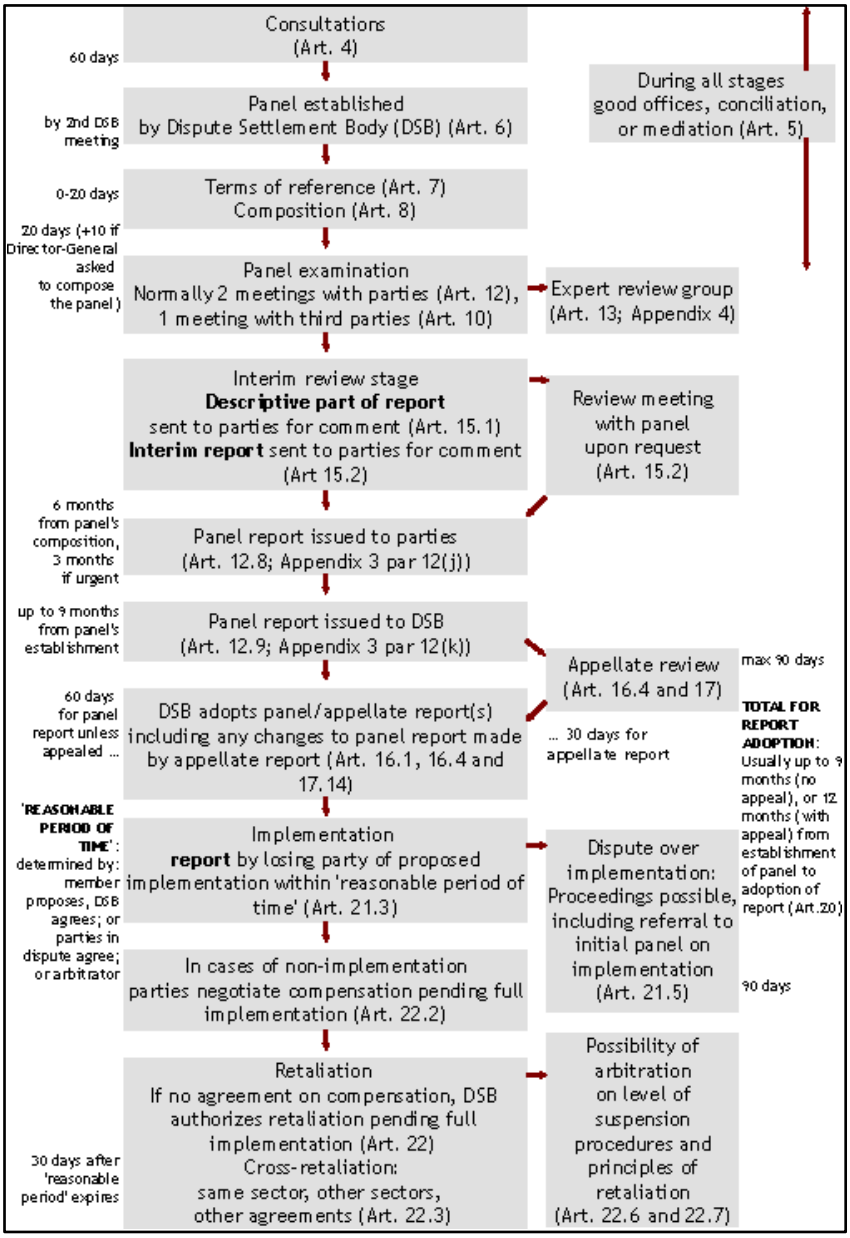
3.4.1 Prosedur Penyelesaian Sengketa di WTO

Penyelesaian sengketa menjadi komponen penting dalam sistem perdagangan multilateral. Prosedur WTO yang didasarkan pada aturan dan menggarisbawahi supremasi hukum menciptakan sistem perdagangan yang lebih efektif, aman, dan dapat diprediksi (World Trade Organization, n.d.). Penyelesaian sengketa di WTO tersusun secara sistematis dan tanpa memihak dengan putusan

pertama yang dikeluarkan oleh panel yang diterima atau ditolak, banding akan menjadi pilihan dalam proses penyelesaian sengketa. Dengan mematuhi prosedur dan menghormati putusan pengadilan, penyelesaian sengketa di WTO dilakukan dengan sistem multilateral dibandingkan keputusan sepihak.

Sengketa perdagangan tidak dapat dihindarkan ketika dua aktor baik negara maupun non negara saling berdagang. Hal tersebut disebabkan oleh kepentingan nasional negara anggota WTO yang beragam, termasuk adanya kebijakan untuk melakukan proteksi pada produk (*import competing*) sebagai bentuk resistensi negara terhadap pembukaan akses pasar. Dalam hal ini, terdapat sengketa perdagangan yang diatur, dikelola, dan diputuskan hasilnya melalui WTO. Sengketa perdagangan di WTO dapat dilaporkan atau dibuat saat salah satu anggota WTO merasa manfaat dari perdagangan internasional (dalam skema WTO) dikurangi atau dihilangkan oleh pihak lain. Penyelesaian diplomatik selalu diutamakan oleh WTO, dengan hampir separuh perselisihan berakhir di tengah jalan dan kurang dari 20 persen sengketa perdagangan berakhir pada putusan DSB (melalui lima tahap penyelesaian sengketa).

Gambar 1. Tahapan dalam Kasus Penyelesaian Sengketa WTO



Sumber: (World Trade Organization)

Berikut tahapan dalam penyelesaian sengketa di WTO, yaitu:

1. Konsultasi

Konsultasi berlangsung kurang lebih 6 hari sejak gugatan diajukan kepada WTO yang memberikan fasilitas komunikasi, konsultasi, mediasi di antara pihak sengketa. Pada tahap ini, banyak sengketa perdagangan selesai

kurang dari 60 hari atau sepakat untuk tidak melanjutkan pembentukan panel. Namun, jika tidak ada jalan keluar untuk penyelesaian sengketa maka pihak yang bersengketa bisa mengajukan panel ke WTO (World Trade Organization, n.d.).

2. Pembentukan panel oleh DSB

   Pembentukan panel ditujukan untuk melakukan observasi atau menyelesaikan sengketa dengan kriteria yang terdiri dari tiga hingga lima panelis sesuai permintaan anggota yang bersengketa, panelis merupakan ahli yang dapat membuat kebijakan dengan melakukan observasi secara independen, bukan bagian dari pihak yang bersengketa, jika perselisihan melibatkan negara berkembang maka panel dapat mencakup ahli dari negara berkembang. Panel dibentuk serepresentatif mungkin untuk memastikan agar observasi, mediasi, dan upaya penyelesaian sengketa dilakukan sebaik mungkin (World Trade Organization, n.d.).

3. Pengumpulan informasi

   Panel bertemu dengan semua pihak, mendengarkan argumen, mengumpulkan informasi dari badan eksternal. Tahap ini bertujuan untuk membuat keputusan yang memuaskan kedua pihak karena terdapat *Interim Review* (laporan tengah) yang dibuat panel. Jika sengketa melibatkan negara berkembang maka panel harus menjelaskan bahwa negara berkembang memiliki perlakuan tertentu melalui mekanisme yang bersifat berbeda dan lebih menguntungkan. Panel perlu melihat konteks negara berkembang memiliki perbedaan tujuan utama, terdapat beberapa pertimbangan untuk panel

mengumpulkan informasi dengan tidak menyamaratakan semua negara (World Trade Organization, n.d.).

4. Pengumpulan laporan

   Panel menyampaikan laporan yang harus diterapkan atau diambil keputusannya oleh DSB sejak 60 hari dikumpulkan panel, DSB memiliki hak untuk tidak menerapkan rekomendasi yang dibuat oleh panel, dan banding hanya dapat diajukan kepada pihak yang bersengketa. Jika banding diajukan, DSB harus melakukan peninjauan banding (*appellate review*) atas sengketa perdagangan yang terdiri dari tiga ahli yang berbeda dan harus independen dari pihak yang bersengketa. Selain itu, *appellate review* harus diterima tanpa syarat, bersifat final dan mengikat dengan banding yang tidak boleh digugat atau dipertanyakan oleh pihak sengketa (World Trade Organization, n.d.).

5. Memastikan kepatuhan

   DSB berperan untuk memantau tingkat kepatuhan anggota sengketa terhadap rekomendasi yang dikeluarkan DSB melalui panel atau banding. Apabila para pihak tidak mematuhinya, *Dispute Settlement Understanding* (DSU) memberikan hak kepada penggugat untuk menuntut kompensasi dan/atau retaliasi terhadap anggota yang melanggar, seperti penangguhan dari hak *Most Favoured Nations* (MFN) (World Trade Organization, n.d.).

3.4.2 Linimasa Gugatan Uni Eropa Terhadap Indonesia Melalui WTO

Sebagai bentuk keresahan terhadap pembatasan ekspor bijih nikel Indonesia, negara-negara Uni Eropa memiliki konsesi bersama sebagai bentuk

pilihan rasional pemimpin negara untuk menyelesaikan sengketa perdagangan melalui WTO.

Tabel 2. Linimasa Gugatan Uni Eropa Kepada Indonesia Melalui WTO

Tanggal	Peristiwa
22 November 2019	Permintaan konsultasi oleh Uni Eropa
14 Januari 2021	Permintaan pembentukan panel oleh Uni Eropa
22 Februari 2021	Panel terbentuk (mencakup pengumpulan informasi serta pengumpulan laporan)
30 November 2022	Pengedaran laporan panel

Sumber: World Trade Organization (2023), diolah oleh penulis

Berikut tahapan gugatan Uni Eropa terhadap Indonesia:

1. Konsultasi

   Pada 22 November 2019, Uni Eropa mengajukan konsultasi terhadap Indonesia kepada DSB sesuai dengan Pasal 4.4 DSU. Pokok permasalahan yang diajukan Uni Eropa berkaitan dengan larangan ekspor bijih nikel, bijih besi, kromium, dan batubara melalui penetapan kuota ekspor, kewajiban pemasaran domestik, dan persyaratan lisensi ekspor yang melanggar ketentuan Pasal 11 Ayat 1 GATT 1994. Selain itu, Uni Eropa juga mempermasalahkan adanya skema subsidi yang dilarang dengan memberikan perlakuan istimewa pada produk dalam negeri dibandingkan produk impor. Selanjutnya, Uni Eropa mempersoalkan aturan pembatasan ekspor dan prosedur lisensi yang tidak transparan dan dianggap tidak sesuai dengan Pasal 10 Ayat 1 GATT 1994. Dengan demikian, konsultasi ini diajukan Uni Eropa untuk memastikan

kebijakan perdagangan Indonesia sesuai dengan prinsip perdagangan internasional yang adil dan transparan (World Trade Organization 2019).

2. Pembentukan panel oleh DSB

Konsultasi antara Uni Eropa-Indonesia pada 30 Januari 2020 di Jenewa tidak mencapai kesepakatan yang memuaskan kedua pihak. Oleh sebab itu, pada 14 Januari 2021 Uni Eropa mengajukan pembentukan panel sesuai dengan Pasal 4.7 dan Pasal 6 DSU. Permintaan ini mencakup semua lampiran, pemberitahuan, temuan awal, tinjauan, perubahan, penggantian, perpanjangan waktu, dan langkah-langkah terkait lainnya yang bertentangan dengan Pasal 11 Ayat 1 GATT 1994 (World Trade Organization 2021). Pengajuan pembentukan panel oleh Uni Eropa kemudian direalisasikan pada 22 Februari 2021 dan susunannya ditetapkan pada 29 April 2021. Panel ini menyertakan Brazil, Kanada, Tiongkok, Jepang, Korea Selatan, India, Rusia, Arab Saudi, Singapura, Taipei, Turki, Uni Emirat Arab, Inggris, dan Amerika Serikat sebagai pihak ketiga.

3. Pengumpulan informasi

Pada tahap ini, panel mendengarkan argumen dari pihak yang bersengketa dan pihak ketiga untuk membantu dalam pembentukan *Interim Review*. Uni Eropa menuntut kepastian pada panel bahwa larangan ekspor bijih nikel serta kebijakan DPR Indonesia bertentangan dengan Pasal XI Ayat 1 GATT 1994. Selain itu, berdasarkan Pasal 19.1 DSU, Uni Eropa menganjurkan Indonesia untuk menyesuaikan tindakan dengan aturan pada GATT 1994.

Sementara itu, Indonesia berharap panel menilai Uni Eropa gagal membuktikan tindakan DPR Indonesia bertentangan dengan Pasal XI Ayat 1 GATT 1994. Indonesia beranggapan bahwa tindakan yang dipermasalahkan tidak bertentangan dengan Pasal XI Ayat 2 GATT 1994 dan dibenarkan dengan Pasal XX (d) GATT 1994. Di sisi lain, argumen pihak ketiga hanya diberikan oleh Brazil, Kanada, India, Jepang, Korea Selatan, Ukraina, Inggris, dan Amerika Serikat sementara pihak sisanya tidak memberikan argumen baik tertulis maupun lisan kepada Panel (World Trade Organization 2022).

4. Pengedaran laporan

Setelah melakukan pengumpulan informasi dari berbagai pihak, pada 1 November 2021, ketua panel menginformasikan kepada DSB bahwa panel akan menerbitkan laporan kepada para pihak pada akhir tahun 2022. Laporan panel diedarkan pada 30 November 2022 yang kemudian direspons oleh Indonesia dengan mengajukan banding kepada DSB terkait beberapa interpretasi hukum dalam laporan panel pada tanggal 8 Desember 2022. Uni Eropa melaporkan kepada DSB bahwa telah menerima pengajuan banding dari Indonesia dan akan mengikuti proses banding ketika badan banding telah menjalankan fungsinya. Akan tetapi, Uni Eropa menyatakan bahwa pihaknya tidak sependapat dengan beberapa argumen banding yang diajukan Indonesia (World Trade Organization 2022).

3.4.3 Argumentasi Hukum Uni Eropa untuk Menggugat Indonesia di WTO

Sengketa perdagangan DS592: *Indonesia-Measures Relating to Raw Materials* dengan penggugat adalah Uni Eropa dan tergugat adalah Indonesia. Gugatan Uni Eropa berkaitan dengan pembatasan ekspor bijih nikel dan persyaratan pengolahan di dalam negeri (*Domestic Processing Requirements* - DPR). DPR menjadi persyaratan yang mengharuskan semua bijih nikel melalui proses pengolahan dan pemurnian di Indonesia sebelum diekspor. Tuntutan Uni Eropa kepada Indonesia sebagai bentuk penegakan hukum untuk mewujudkan keterlibatan dalam perdagangan internasional (World Trade Organization 2023).

Gugatan yang diajukan berkaitan dengan Pasal 10 Ayat 1 GATT 1994 yang berkaitan dengan Publikasi dan Administrasi Perdagangan. Dalam pasal yang berbunyi:

> *"Laws, regulations, judicial decisions and administrative rulings of general application, made effective by any contracting party, pertaining to the classification or the valuation of products for customs purposes, or to rates of duty, taxes or other charges, or to requirements, restrictions or prohibitions on imports or exports or on the transfer of payments therefore, or affecting their sale, distribution, transportation, insurance, warehousing, inspection, exhibition, processing, mixing or other use, shall be published promptly in such a manner as to enable governments and traders to become acquainted with them …"* (Hukum, peraturan, keputusan pengadilan dan keputusan administratif yang berlaku umum, yang dibuat efektif oleh pihak manapun dalam kontrak, yang berkaitan dengan klasifikasi atau penilaian produk untuk tujuan pabean, atau tarif bea, pajak, atau biaya lainnya, atau persyaratan, pembatasan atau larangan impor atau ekspor atau transfer pembayaran karenanya, atau yang mempengaruhi penjualan, distribusi, transportasi, asuransi, pergudangan, inspeksi, pameran, pemrosesan, pencampuran atau penggunaan lainnya, harus segera dipublikasikan sedemikian rupa sehingga memungkinkan pemerintah dan pedagang untuk mengetahuinya…).

Pasal di atas menunjukkan bahwa segala hal yang berkaitan untuk keperluan administratif perdagangan terutama undang-undang, peraturan, dan

keputusan pengadilan yang berkaitan dengan kebutuhan bea cukai, tarif, pajak, dan lainnya harus dipublikasikan agar tidak terjadi kesalahpahaman antara kedua pihak. Dalam hal ini, larangan ekspor bijih nikel yang dikeluarkan Indonesia dengan kewajiban melakukan pengolahan dan pemurnian dalam negeri tidak segera dipublikasikan untuk diketahui mitra dagang Indonesia. Oleh karena itu, Indonesia dianggap melanggar Pasal 10 Ayat 1 karena tidak segera mempublikasikan persyaratan, peraturan, serta pengaplikasian pembatasan ekspor bijih nikel, sehingga dianggap menghambat Uni Eropa untuk beradaptasi dengan peraturan yang telah dibentuk pemerintah Indonesia.

Pasal kedua yang menjadi dasar gugatan Uni Eropa kepada Indonesia yaitu Pasal 11 Ayat 1 GATT 1994. Pasal tersebut berkaitan dengan pembatasan kuantitatif (*Quantitative Restriction*), 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 ..."* (Tidak ada larangan atau pembatasan selain bea, pajak, atau biaya lainnya, baik yang diberlakukan melalui kuota, lisensi impor atau ekspor, atau tindakan lainnya …).

Pasal 11 Ayat 1 seringkali terlibat dalam sengketa perdagangan internasional karena banyak negara memberlakukan hambatan non tarif dalam kebijakannya karena dinilai sangat berpengaruh untuk melindungi produsen dalam negeri. Terdapat pengecualian yang dijelaskan pada Pasal 11 Ayat 2 GATT 1994 yaitu *Quantitative Research* (QR) boleh dilakukan ketika:

> *"The provisions of paragraph 1 of this Article shall not extend to the following:*
> a. *Export prohibitions or restrictions temporarily applied to prevent or relieve critical shortages of foodstuffs or other products essential to the exporting contracting party;*
> b. *Import and export prohibitions or restrictions necessary to the application of standards or regulations for the classification, grading or marketing of commodities in international trade;*

c. *Import restrictions on any agricultural or fisheries product, imported in any form, necessary to the enforcement of governmental measures which operate:*
   (i) to restrict the quantities of the like domestic product permitted to be marketed or produced, or, if there is no substantial domestic production of the like product, of a domestic product for which the imported product can be directly substituted; or
   (ii) to remove a temporary surplus of the like domestic product, or, if there is no substantial domestic production of the like product, of a domestic product for which the imported product can be directly substituted, by making the surplus available to certain groups of domestic consumers free of charge or at prices below the current market level; or
   (iii) to restrict the quantities permitted to be produced of any animal product the production of which is directly dependent, wholly or mainly, on the imported commodity, if the domestic production of that commodity is relatively negligible."

(Ketentuan ayat 1 Pasal ini tidak berlaku untuk hal-hal berikut:
a. Larangan atau pembatasan ekspor yang diterapkan untuk sementara waktu untuk mencegah atau meringankan kekurangan bahan makanan atau produk lain yang penting bagi pihak pengekspor;
b. Larangan atau pembatasan impor dan ekspor yang diperlukan untuk penerapan standar atau peraturan untuk klasifikasi, penilaian atau pemasaran komoditas dalam perdagangan internasional;
c. Pembatasan impor atas produk pertanian atau perikanan, yang diimpor dalam bentuk apa pun, yang diperlukan untuk penegakan tindakan pemerintah yang berlaku:
   (i) untuk membatasi jumlah produk domestik sejenis yang diizinkan untuk dipasarkan atau diproduksi, atau, jika tidak ada produksi domestik yang substansial untuk produk sejenis, produk domestik yang dapat disubstitusi secara langsung oleh produk impor; atau
   (ii) untuk menghapus surplus sementara dari produk domestik sejenis, atau, jika tidak ada produksi domestik yang substansial dari produk sejenis, dari produk domestik yang dapat disubstitusi secara langsung oleh produk impor, dengan menyediakan surplus tersebut untuk kelompok konsumen domestik tertentu secara gratis atau dengan harga di bawah tingkat pasar saat ini; atau
   (iii) membatasi jumlah yang diizinkan untuk diproduksi dari setiap produk hewan yang produksinya secara langsung bergantung, seluruhnya atau terutama, pada komoditas impor, jika produksi dalam negeri dari komoditas tersebut relatif tidak berarti.)

Pada Pasal 11 Ayat 1 dan 2 GATT 1994, panel menganggap bahwa larangan ekspor bijih nikel Indonesia merupakan sebuah pembatasan yang bertentangan dengan Pasal 11 Ayat 1. Hal tersebut karena tindakan pembatasan dan

larangan hanya ditujukan untuk ekspor. Pada dasarnya, Indonesia mengimplementasikan kebijakan untuk mendukung hilirisasi dengan melakukan pengolahan dalam negeri dengan mengubah bijih nikel menjadi barang baru, yang berarti pemberlakuan DPR dianggap membatasi perdagangan untuk ekspor bijih nikel dan dianggap bertentangan dengan Pasal 11 Ayat 1 (World Trade Organization 2023).

Dibandingkan menggunakan QR dan berlawanan dengan kerangka hukum WTO, negara diperbolehkan melakukan perlindungan terhadap kepentingan dalam negerinya menggunakan instrumen tarif, yang berarti ketika suatu negara ingin melindungi kepentingan dalam negeri, produk, industri, dan perdagangan maka penggunaan tarif dinilai aman dan sesuai dengan aturan WTO. Larangan terhadap QR sejalan dengan prinsip dasar dari WTO, yakni MFN yang tidak memperbolehkan adanya perbedaan perlakuan terhadap semua negara anggota WTO, keistimewaan atau keringanan boleh dilakukan tetapi harus ditujukan untuk semua negara anggota WTO. Prinsip *National Treatment* yang mengharuskan produk luar negeri untuk mendapatkan perlakuan yang sama dengan produk dalam negeri, sehingga tidak ada perbedaan antara produk asing dan produk dalam negeri (Nandang Sutrisno, wawancara, 21 November 2024).

Pasal 11 Ayat 2 (a) menekankan pentingnya beberapa komponen, yaitu *temporarily applied* yang berkaitan dengan batas waktu yang ditetapkan untuk suatu tindakan, *critical storage* yang menyatakan apakah produk yang diberikan suatu tindakan dalam keadaan krisis, serta *essentials products* yang menjelaskan bahwa produk tersebut menjadi produk substantif yang banyak diperlukan (Nandang Sutrisno, wawancara, 21 November 2024). Dalam hal ini, panel

mempertimbangkan bahwasanya tindakan Indonesia tidak dapat dibenarkan berdasarkan pada Pasal 11 Ayat 2a.

Jika dikaitkan dengan *temporarily applied* atau penetapan sementara, panel menemukan bahwa larangan ekspor bijih nikel telah dilakukan Indonesia dari sebelum penetapan Peraturan Menteri ESDM Nomor 11 Tahun 2019. Kebijakan larangan ekspor bijih nikel dan DPR seharusnya memiliki masa berlakunya masing-masing. Namun, panel melihat bahwasanya Indonesia tidak memiliki rencana untuk menghentikan pembatasan ekspor bijih nikel dalam waktu dekat. Menurut panel, Indonesia akan terus melakukan pembatasan untuk memenuhi kebutuhan domestik hingga pada kepemilikan teknologi yang mendukung (Nandang Sutrisno, wawancara, 21 November 2024).

Komponen kedua yakni *critical storage* berkaitan dengan upaya mencegah ketersediaan bahan baku dari krisis. Panel menemukan bahwa Indonesia merasa kekurangan atas bijih nikel berkadar rendah dan meminta Indonesia untuk menjelaskan seberapa kritis cadangan bijih nikel Indonesia (World Trade Organization 2023). Terdapat paradoks yang menyebutkan bahwa Indonesia dikenal secara luas sebagai negara penghasil nikel terbesar yang diikuti Tiongkok. Indonesia tidak dapat membuktikan bahwa nikel berada dalam kondisi kritis, karena tingginya kebutuhan industri *stainless steel* dan *EV Battery* dalam negeri (Nandang Sutrisno, wawancara, 21 November 2024). Saat Uni Eropa menggugat Indonesia, pengelolaan hilirisasi nikel Indonesia masih belum maksimal dengan fasilitas manufaktur untuk pengembangan industri baja anti karat dan *EV Battery* masih dalam bentuk proyeksi, sehingga bijih nikel bukan termasuk dalam *critical storage*.

Komponen ketiga adalah *essential products* yang berkaitan dengan kebermanfaatan nikel untuk industri anti karat dan produksi baterai kendaraan listrik (World Trade Organization 2023). Pada kondisinya, nikel Indonesia bukan termasuk barang esensial karena Indonesia melakukan pembatasan ekspor bijih nikel tetapi menjadi penyuplai untuk mendukung program hilirisasi dalam negeri. Dalam artian, Indonesia melakukan pembatasan ekspor bijih nikel bukan untuk mencegah kelangkaan nikel tetapi mengamankan cadangan untuk kebutuhan hilirisasi terjamin. Sementara itu, industri *EV Battery* belum dimulai sehingga pembelaan Indonesia masih dalam bentuk prediksi dan menunjukkan bahwa nikel bukan termasuk produk esensial.

Pasal yang digugat Uni Eropa kepada Indonesia selanjutnya adalah Pasal 3.1b mengenai *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*, yang berbunyi:

> *(b) Subsidies contingent, whether solely or as one of several other conditions, upon the use of domestic over imported goods.*
> (b) Subsidi yang bergantung, baik semata-mata atau sebagai salah satu dari beberapa kondisi lain, pada penggunaan barang domestik dibandingkan barang impor.

Pada pembatasan ekspor bijih nikel, Indonesia melakukan skema subsidi yang dilarang dan bertentangan dengan Pasal 3.1b GATT 1994. Indonesia menekankan penggunaan produk domestik dibandingkan barang impor. Skema pembebasan bea masuk yang dilakukan Indonesia dianggap Uni Eropa sebagai bentuk promosi atas penggunaan barang domestik (Amalo and Hardi 2024).

Argumen Indonesia terkait pembatasan dan upaya perlindungan pasokan nikel dalam negeri, didasarkan pada Pasal XX GATT 1994 mengenai pengecualian umum (Nandang Sutrisno, wawancara, 21 November 2024).

(b) necessary to protect human, animal or plant life or health;
(g) relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective conjunction with restriction on domestic production or consumption.
(b) diperlukan untuk melindungi kehidupan atau kesehatan manusia, hewan atau tumbuhan;
(g) berkaitan dengan konservasi sumber daya alam yang tidak dapat diperbaharui jika tindakan tersebut dibuat efektif bersamaan dengan pembatasan produksi atau konsumsi dalam negeri.

Indonesia tidak dapat menggunakan pasal tersebut sebagai pembelaan karena tidak dapat dibuktikan bahwa pembatasan ekspor bijih nikel dilakukan untuk melindungi keselamatan atau kehidupan manusia, hewan, dan tumbuhan sesuai dengan Pasal XX(b). Selain itu pada Pasal XX(g) dijelaskan bahwa konservasi sumber daya alam dilakukan sejalan dengan pembatasan konsumsi dan produksi dalam negeri. Indonesia juga tidak dapat membuktikan bahwa nikel memiliki jumlah produksi dan cadangan yang terbatas. Nikel hanya dilarang untuk keperluan ekspor tetapi jumlah produksi dan konsumsi dalam negeri meningkat untuk keperluan program hilirisasi.

BAB 4

PENUTUP

4.1. Kesimpulan

Nikel menjadi sumber daya mineral yang banyak diincar negara-negara industri terutama Uni Eropa. Melihat kebermanfaatan nikel yang sangat potensial serta keinginan Indonesia untuk mengembangkan industri dalam negeri melalui hilirisasi, Indonesia menetapkan Peraturan Menteri ESDM Nomor 11 Tahun 2019 mengenai perubahan atas Peraturan Menteri Nomor 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Mineral dan Batubara. Kebijakan tersebut melarang ekspor bijih nikel Indonesia yang menimbulkan protes dari Uni Eropa, sehingga mengajukan gugatan kepada WTO karena Indonesia dianggap memberikan hambatan perdagangan dan melanggar aturan dari GATT 1994 dan aturan WTO.

Sebagai produsen baja kedua terbesar di dunia, Uni Eropa merasa khawatir terkait ketersediaan nikel yang akan berpengaruh pada jumlah produksi baja dari Uni Eropa. Berdasarkan data dari *The Observatory of Economic Complexity* (OEC), Uni Eropa dan Indonesia bukan mitra dagang utama terkait bijih nikel. Namun, Uni Eropa memilih untuk menggugat Indonesia melalui WTO karena dianggap memberlakukan pembatasan non tarif yang berlawanan dengan beberapa peraturan di GATT 1994 dan aturan WTO. Gugatan yang diajukan Uni Eropa di WTO dianggap melanggar Pasal 10 ayat 1 dan Pasal 11 ayat 1 GATT 1994 terkait hambatan perdagangan, serta Pasal 3.1b menyangkut *Subsidies and Countervailing Measures* dengan nomor registrasi DS592-*Measures Relating to Raw Materials*.

Penelitian ini ditujukan untuk menjelaskan bagaimana proses penyusunan arah kebijakan Uni Eropa terkait penghentian ekspor bijih nikel Indonesia melalui WTO. Dengan menggunakan kerangka Intergovernmentalisme Liberal yang dikembangkan oleh Andrew Moravcsik, dengan menekankan pada kerangka kerja rasional untuk mengejar kepentingan ekonomi dengan melibatkan proses negosiasi dalam tiga tahap, yaitu pembentukan preferensi nasional, negosiasi antar negara, dan pilihan institusional.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa respons Uni Eropa terkait penghentian ekspor bijih nikel Indonesia melalui WTO tidak hanya menunjukkan upaya penegakan hukum WTO melainkan sebagai hasil dari proses negosiasi ekonomi politik di Uni Eropa. Hal tersebut terlihat dari keputusan Uni Eropa untuk menggugat Indonesia di WTO merupakan serangkaian hasil dari proses penetapan tujuan atau preferensi yang mendasar, kemudian dinegosiasikan untuk menghasilkan kesepakatan substantif mengenai kerja sama, yang pada akhirnya memilih lembaga internasional yang tepat untuk menjalankan kesepakatan yang telah dibentuk.

Pada penentuan preferensi domestik, penelitian ini menemukan bahwa penghentian ekspor bijih nikel Indonesia berpengaruh secara tidak langsung terhadap kepentingan ekonomi negara anggota Uni Eropa, terutama negara yang memiliki basis industri baja tahan karat dan baterai. Ketergantungan terhadap impor nikel terjadi karena Uni Eropa tidak mampu memenuhi kebutuhan nikel karena secara akumulatif, Uni Eropa hanya menguasai 1.7 persen produksi global. Mengingat tingginya permintaan terhadap nikel, kebijakan Indonesia dianggap akan menyebabkan distorsi pasar internasional. Selain itu, terdapat rencana menuju

transisi energi bersih melalui *European Green Deal* juga mendasari keresahan Uni Eropa semakin menunjukkan keinginan untuk perlindungan terhadap akses bahan baku untuk produksi baterai. Dengan demikian, preferensi nasional ini merupakan agregasi dari kepentingan aktor domestik terutama sektor industri yang mendorong pemerintah nasional untuk dapat dinegosiasikan di Uni Eropa.

Pada tahap kedua, negosiasi antar negara, penelitian ini menunjukkan bahwa beragamnya preferensi domestik akan dinegosiasikan untuk menghasilkan kebijakan yang sejalan. Negosiasi antar negara in dilakukan melalui Komisi Eropa dan *Trade Policy Committee* (TPC) yang mana keduanya bertanggung jawab terkait hubungan eksternal Uni Eropa dengan pihak ketiga, termasuk kebijakan perdagangan. Negara dengan kepentingan ekonomi yang kuat seperti Jerman, Prancis, Italia, dan Spanyol cenderung akan memiliki sudut pandang terkait keamanan terhadap akses bahan baku serta liberalisasi perdagangan. Sedangkan negara dengan kontribusi industri baja dan baterai yang rendah, berupaya untuk mendukung dan menjaga prinsip perdagangan bebas di WTO.

Tahapan negosiasi terakhir, pilihan institusional, penelitian ini menjelaskan bahwa preferensi domestik yang telah dinegosiasikan menciptakan konsesi untuk menentang dan menggugat Indonesia melalui mekanisme penyelesaian sengketa WTO. Dengan Dewan Uni Eropa yang memberikan mandat kepada Komisi Eropa sebagai representasi Uni Eropa yang menunjukkan efisiensi dalam proses pengambilan serta pelaksanaan keputusan. Argumentasi hukum yang mendasari kepentingan Uni Eropa ini sebagai alat untuk menjelaskan kepentingan ekonomi Uni Eropa.

4.2 Rekomendasi

Berdasarkan hasil penelitian di atas, rekomendasi yang dapat diberikan penulis berkaitan dengan tindak lanjut dari sengketa perdagangan Uni Eropa dan Indonesia setelah badan banding WTO dapat beroperasi seperti biasanya. Penelitian selanjutnya dapat mengeksplorasi bagaimana hasil dari keputusan WTO setelah badan banding beroperasi, karena selama banding ditangguhkan, Indonesia memiliki kesempatan untuk mengembangkan industri hilirisasi nikel dalam negerinya.

Melalui data terbaru yang mendukung argumen Uni Eropa dan Indonesia, selama badan banding belum beroperasi sejak 2022 dapat dilakukan analisis bagaimana implikasi hubungan Uni Eropa dan Indonesia selama sengketa dan gugatan masih berjalan di WTO. Dengan demikian, penelitian selanjutnya akan menjelaskan sengketa perdagangan ini dengan lebih luas dan komprehensif karena memiliki banyak aspek yang akan dianalisis karena perkembangan industri yang berkelanjutan dari Uni Eropa maupun Indonesia. Rekomendasi selanjutnya, dapat dilakukan analisis terkait keputusan hasil sengketa yang telah diputuskan WTO pada kasus Uni Eropa dan Indonesia. Pada analisis ini, penelitian selanjutnya dapat memberikan gambaran terkait posisi negara berkembang dan negara maju memiliki posisi yang sama dalam hukum. Dengan demikian, dapat dilakukan eksplorasi dengan menyertakan dokumen dokumen sebelumnya untuk menganalisis netralitas WTO sebagai organisasi perdagangan internasional dalam menyelesaikan sengketa diantara negara anggotanya.

DAFTAR PUSTAKA

Adam, Bani, and Hanif Ahmat. 2022. "Indonesia's Mineral Export Prohibition and Legality of Export Duties Under the GATT Rules." *Sriwijaya Law Review* 6 (2): 239-253. https://doi.org/10.28946/slrev.Vol6.Iss2.1661.pp239-253.

Almeida, Diana V., Vijay Kolinjivadi, Tomaso Ferrando, Brototi Roy, Hector Herrera, Marcela V. Goncalves, and Gert V. Hecken. 2023. "The "Greening" of Empire: The European Green Deal as the EU First Agenda." *Political Geography* 105. https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2023.102925.

Amalo, Vestyo G., and Hizkia Hardi. 2024. "Kebijakan Larangan Ekspor Bijih Nikel: Tinjauan Hukum Internasional dan Dampak Ekonomi di Indonesia." *Causa: Jurnal Hukum dan Kewarganegaraan* 2 (3): 1-10. https://doi.org/10.3783/causa.v2i3.1883.

Barkhausen, Robin, Katharina Fick, Antoine Durand, and Clemens Rohde. 2023. "Analysing Policy Change Towards the Circular Economy at the Example of EU Battery Legislation." *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 186. https://doi.org/10.1016/j.rser.2023.113665.

Cini, Michelle, and Nieves Perez-Solorzano Borragan, eds. 2010. *European Union Politics*. N.p.: OUP Oxford.

Crochet, Victor, and Weihuan Zhou. 2024. "Critical Insecurities? The European Union's Strategy for a Stable Supply of Minerals." *Journal of International Economic Law* 27 (1): 147-156. https://doi.org/10.1093/jiel/jgae003.

EUROFER. 2019. "Economic Report: Economic and Steel Market Outlook 2019-2020." EUROFER. https://www.eurofer.eu/assets/Uploads/20191031-ECONOMIC-REPORT-Quarter-4-2019_final.pdf.

EUROFER. 2019. "EUROFER Supports EU WTO Action on Indonesia." EUROFER. https://www.eurofer.eu/press-releases/eurofer-supports-eu-wto-action-on-indonesia.

EUROFER. 2020. "Industrial Policy and the European Steel Market." EUROFER. https://www.eurofer.eu/issues/industrial-policy-and-the-european-steel-market.

EUROFER. 2022. "EUROFER Welcomes WTO Ruling Confirming Indonesia's Illegal Export Ban of Nickel Ore." EUROFER. https://www.eurofer.eu/press-releases/eurofer-welcomes-wto-ruling-confirming-indonesias-illegal-export-ban-of-nickel-ore.

EUROFER. 2023. "Economic and Steel Market Outlook 2022-2023." EUROFER. https://www.eurofer.eu/assets/publications/economic-market-outlook/economic-and-steel-market-outlook-2022-2023-fourth-quarter/EUROFER_ECONOMIC_REPORT_Q4_2022-23_final.pdf.

EUROFER. 2023. "European Steel In Figures 2023." EUROFER. https://www.eurofer.eu/assets/publications/brochures-booklets-and-factsheets/european-steel-in-figures-2023/FINAL_EUROFER_Steel-in-Figures_2023.pdf.

European Commission. 2019. *Reflection Paper: Towards a Sustainable Europe by 2030*. Brussels: Publications Office of the European Union. https://dpi.org/10.2775/676251.

European Commission. 2019. “State Aid: €3.2 Billion Public Support Battery Value Chain.” European Commission. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/mt/ip_19_6705.
European Commission. 2020. “Critical Raw Materials Resilience: Charting a Path Towards Greater Security and Sustainability.” EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0474.
European Commission. 2020. “Critical Raw Materials for Strategic Technologies and Sectors in the EU A Foresight Study.” RMIS - Raw Materials Information System. https://rmis.jrc.ec.europa.eu/uploads/CRMs_for_Strategic_Technologies_and_Sectors_in_the_EU_2020.pdf.
European Commission. 2024. “RMIS - Raw materials' profiles.” RMIS - Raw materials' profiles. https://rmis.jrc.ec.europa.eu/rmp/Nickel.
European Commission. 2024. *The Transition Pathway for the EU Mobility Industrial Ecosystem*. N.p.: Publications Office of the European Union. https://doi.org/10.10.2873/85261.
European Commission. n.d. “Critical Raw Materials.” European Commission. https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/critical-raw-materials_en.
European Commission. n.d. “Decision-Making Process in the Commission - European Commission.” European Commission. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/decision-making-process-commission_en.
European Council. 2025. “European Green Deal - Consilium.” Consilium.europa.eu. https://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-green-deal/.
European Council. n.d. “Trade Policy Committee.” European Council. https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/trade-policy-committee/.
The European Foundry Association. 2021. “The European Foundry Association.” The European Foundry Association 2020. https://www.eff-eu.org/wp-content/uploads/2019/01/CAEF-Co7_2020-complete.pdf.
European Parliament. n.d. “Lobby Groups and Transparency.” European Parliament. https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/en/transparency/lobby-groups.
European Union. 2016. “Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union.” Official Journal of the European Union C 202. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12016E207.
European Union. 2016. “Regulation (EU) 2016/1036 of the European Parliament and of the Council of 8 June 2016 on Protection Against Dumped Imports from Countries Not Members of the European Union.” Official Journal of the European Union. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2016/1036/oj/eng.
European Union. 2020. “Factsheets Updates Based On The EU Factsheets 2020.” Scrreen. https://scrreen.eu/wp-content/uploads/2023/12/SCRREEN2_factsheets_NICKEL-update.pdf.
European Union. n.d. “The EU Steel Industry.” Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs. https://single-market-

economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/related-industries/metal-industries/steel_en.
Fahik, Priscilla R., Anggara Raharyo, and Annisa D. Putri. 2024. "Nickel Downstream and Indonesia's Economic Diplomacy Towards China." *Jurnal Studi Diplomasi dan Keamanan* 16 (2). https://jurnal.upnyk.ac.id/index.php/jsdk/article/view/10799/6508.
Freudlsperger, Christian, and Sophie Meunier. 2024. "When Foreign Policy Becomes Trade Policy: The EU's Anti-Coercion Instrument." *JCMS: Journal of Common Market Studies* 62 (4): 1063-1079. https://doi.org/10.1111/jcms.13593.
Gaddi, Matteo, and Nadia Garbellini. 2021. "Automotive Global Value Chains in Europe." Institute for New Economic Thinking. https://www.ineteconomics.org/uploads/papers/Gaddi-and-Garbellini-Auto-paper-August-23.pdf.
Grohol, Milan. 2019. "Ongoing EU Actions on Raw Materials." UNECE Expert Group on Resource Management, 10th Session. https://unece.org/fileadmin/DAM/energy/se/pp/unfc_egrm/egrm.10_apr2019/egrm_02.05.2019/19_Milan_Grohol.pdf.
Guberman, David, Samantha Schreiber, and Anna Perry. 2024. "Export Restrictions on Minerals and Metals: Indonesia's Export Ban of Nickel." Office of Industry and Competitiveness Analysis. https://www.usitc.gov/publications/332/working_papers/ermm_indonesia_export_ban_of_nickel.pdf.
Hadad, Hanina H., Helitha Novianty, and Haula Adolf. 2022. "Larangan Ekspor Bijih Nikel Indonesia Di Antara Stabilitas Perdagangan Internasional." *Mimbar Hukum* 34 (2): 559-588. https://doi.org/10.22146/mh.v34i2.2686.
Hool, Alessandra, Christoph Helbig, and Gijsbert Wierink. 2023. "Challenges and Opportunities of the European Critical Raw Materials Act." *Mineral Economics* 37:661-668. https://doi.org/10.1007/s13563-023-00394-y.
Huber, Isabelle. 2021. "Indonesia's Nickel Industrial Strategy." CSIS. https://www.csis.org/analysis/indonesias-nickel-industrial-strategy.
Hund, Kirsten, Daniele L. Porta, Thao P. Fabregas, Tim Laing, and John Drexhage. 2020. "Minerals for Climate Action: The Mineral Intensity of the Clean Energy Transition." World Bank. https://documents1.worldbank.org/curated/en/099052423172525564/pdf/P16627806f5aa400508f8c0bdcba0878a3e.pdf.
Hutabarat, Grace F I. 2023. "Sengketa Ekspor Nikel Indonesia dengan Uni Eropa di World Trade Organization." *Jurnal Hubungan Internasional* 3 (2): 116-122. https://doi.org/10.31605/lino.v3i2.2896.
IndustriAll. 2020. "European Action Day For Steel." IndustriAll Global Union. https://www.industriall-union.org/european-action-day-for-steel.
IndustriAll. 2020. "Europe Needs Steel and Steel Needs Europe." IndustriAll. https://news.industriall-europe.eu/Article/459.
IndustriAll Europe. 2020. "European Steel Action Plan." IndustriAll. https://news.industriall-europe.eu/documents/upload/2020/6/637274926023899924_EU%20Steel%20Action%20Plan%20Position%20Paper%20EN.pdf.

International Energy Agency. 2020. "Prohibition of the Export of Nickel Ore – Policies." IEA. https://www.iea.org/policies/16084-prohibition-of-the-export-of-nickel-ore.

International Energy Agency. 2021. "Executive summary – The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions – Analysis." International Energy Agency. https://www.iea.org/reports/the-role-of-critical-minerals-in-clean-energy-transitions/executive-summary.

Invest Region Leipzig. 2022. "How Germany's Automobile Hubs are Pivoting Towards the E-Mobility Revolution." Investment Monitor. https://www.investmentmonitor.ai/sponsored/how-germanys-automobile-hubs-are-pivoting-towards-the-e-mobility-revolution/#:~:text=Germany%20is%20taking%20the%20e,across%20the%20country%20by%202022.

Joint Research Centre. 2022. "EU Climate Targets: How to Decarbonise the Steel Industry." EU Science Hub. https://joint-research-centre.ec.europa.eu/jrc-news-and-updates/eu-climate-targets-how-decarbonise-steel-industry-2022-06-15_en.

Kementerian ESDM RI. 2019. "Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral." Database Peraturan BPK. https://peraturan.bpk.go.id/Details/142232/permen-esdm-no-11-tahun-2019.

Kementerian ESDM RI. 2020. "Hilirisasi Nikel Ciptakan Nilai Tambah dan Daya Tahan Ekonomi." Kementerian ESDM RI. https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/hilirisasi-nikel-ciptakan-nilai-tambah-dan-daya-tahan-ekonomi.

Kementerian ESDM RI. 2020. "Peluang Investasi Nikel Indonesia." Kementerian ESDM RI. https://www.esdm.go.id/id/booklet/booklet-tambang-nikel-2020.

Kementerian Perindustrian RI. 2022. "Menperin: Hilirisasi Industri Adalah Kunci Kemajuan Ekonomi Nasional." Kementerian Perindustrian Republik Indonesia. https://kemenperin.go.id/artikel/23792/Menperin:-Hilirisasi-Industri-Adalah-Kunci-Kemajuan-Ekonomi-Nasional.

Leonard, Mark, Jean Pisani-Ferry, Jeremy Shapiro, Simone Tagliapietra, and Guntram Wolff. 2021. "The Geopolitics of the European Green Deal." *Policy Contribution*, no. 04/2021.

Lim, Byungkwon, Hyeon S. Kim, and Jaehwan Park. 2021. "Implicit Interpretation of Indonesian Export Bans on LME Nickel Prices: Evidence from the Announcement Effect." *Risks* 9 (5). https://doi.org/10.3390/risks9050093.

Ma, Yu, Minxi Wang, and Xin Li. 2022. "Analysis of the Characteristics and Stability of the Global Complex Nickel Ore Trade Network." *Resource Policy* 79. https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2022.103089.

Marwanto, I Nyoman P. Rumiartha, Meliana Putri, I Wayan Parsa, and I Gede Yusa. 2024. "Business on Nickel Down Streaming with China and European Union Lawsuits at World Trade Organization." *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan* 12 (2): 316-329. http://dx.doi.org/10.29303/v12i2.1381.

Matos, Cristina T., Fabrice Mathieux, Luca Ciacci, Maren C. Lundhaug, Maria F. Leon, Daniel B. Muller, Jo Dewulf, Konstantinos Georgitzikis, and Jaco Huisman. 2022. "Material System Analysis: A Novel Multilayer System Approach to Correlate EU Flows and Stocks of Li-Ion Batteries and Their Raw Materials." *Journal of Industrial Ecology* 26 (4): 1261-1276. https://doi.org/10.1111/jiec.13244.

McKinsey & Company. 2021. "The Future of the European Steel Industry." McKinsey & Company. https://www.mckinsey.com/~/media/mckinsey/industries/metals%20and%20mining/our%20insights/the%20future%20of%20the%20european%20steel%20industry/the-future-of-the-european-steel-industry_vf.pdf.

Meirizal, Ade, Cindy Juliana, and Dinda J. Putri. 2023. "Power And Raw Materials: Indonesia Nickel Ban Policy Toward The EU." *Journal of World Trade Studies* 7 (2). https://journal.ugm.ac.id/v3/JWTS/article/download/6582/3258/.

Mistry, Mark. 2020. "Is Nickel Sustainable in Electric Vehicle Batteries?" Nickel Institute. https://nickelinstitute.org/en/blog/2020%E5%B9%B4/july/is-nickel-sustainable-in-electric-vehicle-batteries/.

Moravcsik, Andrew. 1998. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. N.p.: UCL Press.

Nakano, Jane. 2020. "The Geopolitics of Critical Minerals Supply Chains." Center for Strategic and International Studies. https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/210311_Nakano_Critical_Minerals.pdf?VersionId=DR03x5jIrwLnNjmPDD3SZjEkGEZFEcgt.

Nickel Institute. 2022. "About nickel." Nickel Institute. https://nickelinstitute.org/en/nickel-applications/.

Nickel Institute. 2025. "The Nickel Advantage." Nickel Institute. https://nickelinstitute.org/en/nickel-applications/stainless-steel/the-nickel-advantage/.

Nickel Institute. n.d. "Nickel in batteries." Nickel Institute. https://nickelinstitute.org/en/nickel-applications/nickel-in-batteries.

Niestadt, Maria, and Amalie Bjørnåvold. 2019. "Electric Road Vehicles in the European Union Trends, Impacts and Policies." EPRS | European Parliamentary Research Service. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/637895/EPRS_BRI(2019)637895_EN.pdf.

Nornickel. 2020. "Nickel – Commodity market overview – Nornickel 2019 Annual Report." Nornickel 2019 Annual Report. https://ar2019.nornickel.com/commodity-market-overview/nickel.

Observatory of Economic Complexity. 2019. "Country Rankings 2019 - Trade - Nickel Ore - with European Union (EU)." Observatory of Economic Complexity. https://oec.world/en/country-rankings/2019/trade/HS4:52604/bloc_eu.

Observatory of Economic Complexity. 2019. "Nickel Ore." OEC World. https://oec.world/en/profile/hs/nickel-ore?selector1013id=2019&selector1046id=2019&selector1699id=pctOption&selector1255id=tradeOption&selector1012id=fiveYearOption.

O'Neill, Aaron. 2024. "Average prices for nickel worldwide 1960-2025." Statista. https://www.statista.com/statistics/675880/average-prices-nickel-worldwide/.

Patel, Alysha, and Tay Robinson. 2021. "The EU Green Deal Explained." Norton Rose Fulbright. https://www.nortonrosefulbright.com/en/knowledge/publications/c50c4cd9/the-eu-green-deal-explained.

Patrahau, Irina, Ankita Singhvi, Michel Rademaker, Hugo v. Manen, René Kleijn, and Lucia v. Geuns. 2020. *Securing Critical Materials for Critical Sectors: Policy Options for the Netherlands and the European Union*. N.p.: Hague Centre for Strategic Studies. https://hcss.nl/wp-content/uploads/2021/01/Securing-Critical-Materials-for-Critical-Sectors.pdf.

Putri, Rachma, Sintya Widiesty, and Ajie D. Wicaksono. 2022. "Penyelesaian Sengketa Pemberhentian Ekspor Nikel Indonesia ke Uni Eropa oleh World Trade Organization." *Proyeksi:Jurnal Ilmu Sosial dan Humaniora* 27 (1). https://dx.doi.org/10.26418%2Fproyeksi.v27i1.2895.g10001035.

Ramadhana, Muhammad A., Muhamad S. Maulana, Zahra F. Nugraha, Rakha E. Subagja, and Mustika M. Wijaya. 2024. "Gugatan Uni Eropa Terhadap Pembatasan Ekspor Bijih Nikel Indonesia." *Doktrin: Jurnal Dunia Ilmu Hukum dan Politik* 2 (2): 185-199. https://doi.org/10.59581/doktrin.v2i2.2598.

Reisch, Viktoria. 2022. "The Race for Raw Materials: Contributions to the Debate on the EU's Raw Materials Policy Following the Publication of the Fourth Critical Raw Materials List and the 2020 Action Plan." *SWP Journal Review*, no. 01. https://doi.org/10.18449/2022JR01.

Renda, Andrea. 2021. "The EU Industrial Strategy:Towards a Post-Growth Agenda?" *Intereconomics* 56 (3): 133-138. https://doi.org/10.1007/s10272-021-0968-7.

Sari, Loren A., and Sugito. 2022. "Impact of Indonesia's Nickel Ore Export Prohibition Policy on Indonesia-European Union's Political Relations." *Jurnal Inovasi Ilmu Sosial dan Politik* 4 (2): 140-148. https://doi.org/10.33474/jisop.v4i2.16650.

Siahaan, Doan M., Ibrahim Sagio, and Evi Purwanti. 2021. "Export Restrictions of Indonesian Nickel Ore Based on the Perspective of Quantitative Restriction Principles in General Agreement on Tariffs and Trade." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 21 (3): 409-418. https://doi.org/10.30641/dejure 2021.V21.409-418.

Siahaan, Mona. 2025. "Mine Production of Nickel in Indonesia from 2010-2023." Statista. https://www.statista.com/statistics/260757/indonesian-mine-production-of-nickel-since-2006/.

Tindaon, Yohanes L., Abdul Syukur, Muhammad K. Harris, Reski N. Madinda, and Krisna R. Satrio. 2023. "Pilihan Rasional Indonesia Dalam Keberlanjutan Agenda Indonesia-Japan Economic Partnership Agreement (IJEPA)." *Jurnal Perdagangan Internasional* 1 (1): 43-73. https://doi.org/10.33197/jpi.v1i1.1086.

World Integrated Trade Solution. 2019. "European Union Nickel Ores and Concentrates Imports by Country in 2019." World Integrated Trade

Solution. https://wits.worldbank.org/trade/comtrade/en/country/EUN/year/2019/tradeflow/Imports/partner/ALL/product/260400.
World Integrated Trade Solution. 2019. "Indonesia Nickel Ores and Concentrates Exports by Country in 2019." World Integrated Trade Solution. https://wits.worldbank.org/trade/comtrade/en/country/IDN/year/2019/tradeflow/Exports/partner/ALL/product/260400.
World Steel Association. 2020. "2020 World Steel in Figures." World Steel Association. https://worldsteel.org/wp-content/uploads/2020-World-Steel-in-Figures.pdf.
World Steel Association. 2023. "2023 World Steel in Figures." UNESID. https://worldsteel.org/wp-content/uploads/World-Steel-in-Figures-2023-4.pdf.
World Trade Organization. 2019. "Request for Consultation by the European Union." World Trade Organization. https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/592-1.pdf&Open=True.
World Trade Organization. 2021. "Request For The Establishment of a Panel by the European Union." World Trade Organization. https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/592-3.pdf&Open=True.
World Trade Organization. 2022. "Communication From The European Union." World Trade Organization. https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/592-7.pdf&Open=True.
World Trade Organization. 2022. "DS592: Indonesia-Measures Relating to Raw Materials." World Trade Organization. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds592_e.htm.
World Trade Organization. 2022. "Report of the Panel." World Trade Organization. https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/592R.pdf&Open=True.
World Trade Organization. 2023. "Summary of Key Panel Findings." World Trade Organization. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/1pagesum_e/ds592sum_e.pdf.
World Trade Organization. n.d. "Disputes - Dispute Settlement CBT - The Process - Stages in a Typical WTO Dispute Settlement Case." World Trade Organization. https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/disp_settlement_cbt_e/c6s1p1_e.htm.
World Trade Organization. n.d. "A Unique Contribution." World Trade Organization. https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/disp1_e.htm.
World Trade Organization. n.d. "WTO | The WTO in Brief." World Trade Organization. https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/inbrief_e/inbr_e.htm.

World Trade Organization. n.d. “WTO | Understanding the WTO - Principles of the Trading System.” World Trade Organization. https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact2_e.htm.

Zaki, Muhammad R., Muhammad H. Armanto, Rafsi A. Albar, and Stefan Koos. 2023. “Safeguarding Sovereignty: Indonesia’s Solution to the Raw Materials Case in WTO.” *Indonesian Journal of International Law* 20 (4): 639-666. http://doi.org/10.17304/ijil.vol20.4.5.

Zavarská, Zuzana, Alexandra Bykova, Richard Grieveson, Doris Hanzl-Weiss, and Ondřej Sankot. 2023. “Industrial Policy for a New Growth Model: A Toolbox for EU-CEE Countries.” The Vienna Institute for International Economic Studies (wiiw). https://wiiw.ac.at/industrial-policy-for-a-new-growth-model-a-toolbox-for-eu-cee-countries-dlp-6582.pdf.

Lampiran 1. Transkrip Wawancara

Nama Narasumber	:	Prof. Nandang Sutrisno, S.H., LL.M., M.Hum., Ph.D.
Hari, Tanggal	:	Kamis, 21 November 2024
Tempat	:	Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Tinjauan Hukum Internasional dan Perdagangan Bebas

1. Dalam konteks hukum internasional, bagaimana Anda melihat kebijakan pembatasan ekspor bijih nikel yang dilakukan Indonesia dari segi hukum perdagangan bebas?

   Jawab: Rezim WTO secara umum melarang untuk melarang, baik ekspor maupun impor, bahkan membatasi juga dilarang, walaupun juga dilarang dalam artian membatasi itu juga dibatasi. Lalu dimana aturan yang menyatakan bahwa melarang itu dilarang? Pasal 11 ayat 1 yang berisi *"Suatu negara boleh melakukan perlindungan terhadap kepentingan dalam negerinya tetapi tidak boleh dengan cara pembatasan kuantitatif (restriction quantitative)"*- melarang untuk membatasi juga masuk ke dalam larangan pembatasan kuantitatif, yang diperbolehkan adalah menggunakan instrumen tarif, artinya ketika suatu negara ingin melindungi kepentingan dalam negeri, produk, industri dalam negeri, perdagangan, maka gunakan tarif. Larangan RQ merupakan salah satu asas atau prinsip dasar dari WTO (MFN - tidak boleh membedakan perlakuan terhadap semua negara anggota WTO, keistimewaan atau keringanan boleh dilakukan tapi ditujukan untuk semua negara anggota.

   Prinsip *national treatment* - produk luar negeri harus diberlakukan sama dengan produk domestik, jadi tidak boleh ada perlakuan yang berbeda antara produk asing dan dalam negeri, seperti protes terkait produk susu, itu menunjukkan kekalahan produk lokal terhadap produk impor, produk impor murah harganya kualitas bagus maka industri yang berbasis susu (*dairy product*) lebih memilih produk asing sehingga produk lokal memberlakukan harga rendah dan tidak laku, kemudian bertumpuk, dan demo.

   Contoh kedua seperti perusahaan Sritex yang dinyatakan bangkrut, produk impor garmen. Menjadi dilema bagi negara, karena sudah menjadi anggota WTO, jangankan melarang keseluruhan, sebagian saja tidak boleh, padahal keinginan hanya ingin membatasi, kalau terlalu banyak produk impor lalu produk impor bagaimana. Prinsip untuk melindungi produk dalam negeri dengan menggunakan instrumen tarif, menggunakan remidi perdagangan salah satunya ketika ada keadaan darurat dimana impor membanjir, maka ada instrumen namanya *safeguar*d, bisa digunakan oleh pemerintah tapi harus dilakukan investigasi, apakah benar produk impor membanjir? apakah ada kerugian dalam negeri untuk produk impor serupa? harus diteliti dan dikaji, ketika ada kerugian apakah benar diakibatkan oleh impor? jangan-jangan karena manajemen yang buruk sehingga tidak mau bersaing, itu harus ada penyelidikannya melalui Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia (KPPI) atau kalau ada produk yang dituduh *dumping* dan subsidi, ada prosedur anti dumping dan anti subsidi, harus dilakukan investigasi untuk dapat dikenakan pembatasan melalui *Safeguard*, tapi kalau subsidi atau dumping hanya boleh

dikenakan bea masuk (imbalan). Ada instrumen untuk melindungi produk dalam negeri asalkan tidak melanggar aturan Pasal 11.

Bagaimana agar terbebas dari 11 ayat 2, ada persyaratan, misalkan produk dalam posisi terbatas, Pasal 20 GATT berisi *general exceptions* (pengecualian) dimana boleh melarang atau membatasi asalkan memenuhi Pasal 20 yang berisi: pengecualian dilakukan ketika ingin melindungi keselamatan, keamanan, kehidupan manusia, hewan, dan tumbuhan. Jika ada ancaman tersebut diperbolehkan melarang. Misalnya ada produk yang dianggap mengandung bahan tertentu yang membahayakan kesehatan manusia, melarang produk daging sapi dari berbagai negara karena dicurigai ada penyakit mulut dan kuku, melindungi tumbuh-tumbuhan, melindungi moral, seperti sertifikasi halal dan harus dikenakan labelisasi, melarang produk-produk pornografi, melindungi keamanan negara.

Larangan nikel melanggar Pasal 11 ayat 1 karena melarang dan Indonesia tidak bisa membuktikan bahwa larangan tersebut ada alasannya, misalnya mengatasi keterbatasan produk dalam negeri, tidak bisa membuktikan berdasarkan Pasal 20, kalau untuk melindungi lingkungan boleh dikenakan asalkan dikenakan pada semuanya, industri dalam negerinya dilarang untuk menggali SDA, itu menjadi masalah bahwa Indonesia tidak bisa membuktikan keterbatasan karena rata-rata menunjukkan bahwa Indonesia negara yang kaya akan nikel. Pasal 20 juga tidak bisa dibuktikan karena kenapa hanya untuk keperluan ekspor yang dilarang.

2. Apakah terdapat aturan khusus dalam WTO yang mengatur pembatasan ekspor? Sejauh mana pembatasan tersebut diperbolehkan?
   Jawab: Kaitannya dengan Pasal 2 ayat 1b GATT, berkaitan dengan tarif. Tarif bisa digunakan sebagai alat proteksi bagi suatu negara hanya saja Indonesia dan semua negara WTO sudah menyerahkan *schedule of commitment* di mana seluruh barang sudah ditentukan tarifnya maka bersifat mengikat yang berarti tidak boleh dinaikkan lagi. Dalam kasus nikel tampaknya belum ditentukan, jadi boleh Indonesia menentukan tarif hanya saja nanti kalau tinggi tidak laku, kalau rendah akan dikenakan tuduhan dumping. Jadi bagaimana kita membuat tarif yang melindungi produk dalam negeri tetapi juga kompetitif di internasional harus dipertahankan.

3. Bagaimana kebiasaan WTO dalam menangani kasus dimana sebuah negara memberlakukan pembatasan ekspor untuk tujuan domestik?
   Jawab: Ada investigasi, benar nggak kebijakan itu satu-satunya cara, bener nggak nikel esensial/krisis, kebijakan ekspor yang dilarang Indonesia ada nggak batas waktunya, kan tidak ada, dari situ Indonesia tidak bisa mengelak. Belum lagi ditambahkan Pasal 20, adakah argumen Indonesia yang untuk melindungi moral, kenapa hanya untuk ekspor.

Identifikasi Peran dan Fungsi WTO

1. Bagaimana peran WTO dalam memastikan keseimbangan antara kedaulatan negara anggota dalam mengelola sumber dayanya dan kepentingan perdagangan internasional?

Jawab: Sebenarnya kalau dari WTO adalah liberalisasi, dalam arti perdagangan bebas hambatan (tarif non tarif), hambatan tarif itu berkaitan dengan tingginya tarif baik ekspor maupun impor, kalau ekspor tinggi kalau dijual di sana juga tinggi siapa yang mau beli, kalau tarif impor tinggi tidak ada barang yang masuk. Kebijakan WTO sudah diperhitungkan adanya keseimbangan tadi, berusaha menciptakan keseimbangan bahwa perdagangan internasional harus lancar tidak ada hambatan tarif maupun non tarif, hambatan non tarif berupa larangan, kebijakan, standar internasional yang harus dipenuhi. Jadi keseimbangannya dimana tidak boleh melarang atau membatasi tapi disisi lain ada instrumen untuk memproteksi (remidi perdagangan terdiri dari *safeguard*, anti dumping, anti subsidi), melarang/membatasi impor tidak boleh maka produk asing membanjiri pasar Indonesia, di sini WTO memberikan kewenangan kepada negara bersangkutan untuk menyelidiki ada dumping/subsidi atau membanjirnya produk itu merupakan keadaan darurat. Artinya WTO sudah menyediakan keseimbangannya. Kalau ada akibat negatif dari impor barang membludak ada *safeguard*, dikendalikan, bisa dilakukan kuota, kalau ada subsidi boleh mengenakan subsidi, anti dumping juga dinaikkan tarifnya sebesar *margin dumping*. Jadi kalau misalnya China harga sepasang sepatu 100 ribu, di Indonesia dijual hanya 75 ribu, selisih 25 ribu boleh dijadikan tambahan bea masuk, seimbang kembali. Salah satu cara untuk keseimbangannya. Melarang dilarang tapi kalau keadaan darurat boleh menaikkan tarif.

2. Seberapa besar peran WTO dalam mengatur kebijakan SDA tanpa mengorbankan kedaulatan negara anggota? Apakah WTO mampu menjadi forum yang adil untuk menyelesaikan ketegangan antara kedaulatan nasional dan perdagangan bebas?
   Jawab: Sebenarnya secara idealnya iya cuma dalam prakteknya belum tentu, negara berkembang sering menganggap ketentuan WTO selalu menguntungkan negara maju, padahal sebenarnya tidak. Contohnya AS nilai perdagangan selalu defisit, defisit terbesarnya kepada China sehingga selalu terjadi perang dagang AS-China. Jika disebut WTO mendukung negara maju buktinya AS sering merasa dirugikan, bahkan yang sering protes juga AS. Hakim bandingnya berasal dari AS sudah pensiun, tidak ada penunjukan hakim banding lagi sehingga badan banding menjadi macet/berhenti beroperasi. Kasus banding sudah banyak tapi badan banding masih belum beroperasi secara optimal.

Kepentingan Nasional dan Hukum WTO

1. Apakah (*Permanent Sovereignty over Natural Resources*) PSNR kompatibel/dapat sejalan dengan prinsip perdagangan bebas di WTO?
   Jawab: Sebenarnya kompatibel hanya saja tidak boleh semena-mena, harus melindungi SDA nya tetapi juga tidak boleh melanggar ketentuan-ketentuan WTO, memang tidak mudah tapi dengan kemampuan pemerintah seharusnya bisa membuat kebijakan yang cerdas agar dapat menciptakan keseimbangan kepentingan SDA dengan kepentingan sebagai anggota WTO.

2. Apakah UE melihat kebijakan semacam ini sebagai strategi ekonomi yang sah atau sebagai upaya yang menghalangi akses pasar bebas bagi industri Eropa?

Jawab: Hilirisasi tidak dilarang dalam WTO, hanya saja untuk alasan hilirisasi bukan tidak diterima WTO, alasan hilirisasi Indonesia belum tepat sekarang untuk digunakan karena Indonesia belum siap, dan saat itu masih tahap awal. Jika mengklaim untuk hilirisasi, WTO harus melihat benar tidak ada proses/ada industri hilirisasi. WTO menganggap hilirisasi baru mulai, jadi untuk diklaim melarang nikel untuk hilirisasi tidak bisa diterima, berapa yang harus diolah kenapa harus melarang. Hilirisasi sejak dulu sudah didengungkan tapi sulit terlaksana, karena pemerintah Indonesia suka "uang yang cepat" – gali tanah langsung jual, tidak mau repot-repot. SBY mengeluarkan UU minerba, disini muncul peraturan hilirisasi, divestasi. Jokowi hanya melanjutkan, bagus. Seperti halnya kepemilikan SDA minyak, dijual dalam bentuk mentah kemudian diolah di Singapura, dijual balik ke Indonesia dengan harga lebih mahal. Dari satu sisi bagus karena memerlukan industri hilirisasi karena nilai tambahnya sangat jauh berbeda, antara bahan mentah dan setengah jadi. Hilirisasi ini bagus tetapi kenapa harus melanggar ketentuan di WTO, tanpa dilarang pun, industri hilirisasi akan tetap jalan.

Dampak dan Implikasi Kasus

1. Apa dampak yang mungkin muncul dari kasus ini terhadap hubungan perdagangan antara Indonesia dan UE?
   Jawab: Ujung-ujungnya akan tetap dilakukan negosiasi. Kasus di WTO bisa diputuskan di tengah jalan karena sudah tercapai kesepakatan. Prosedur di WTO selama badan banding belum ada, bisa melalui dua prosedur, yaitu arbitrase dan negosiasi. Jika ingin tetap menyelesaikan dengan hukum tapi badan banding tidak ada, maka semestinya Indonesia bisa melakukan dengan arbitrase, tapi Indonesia memilih negosiasi. Karena semestinya pengganti *Appellate Body* adalah arbitrase karena ditransfer sama hasilnya dengan penyelesaian hukum. Sementara negosiasi hanya berunding, dan sedang ditempuh oleh Indonesia. Sementara banding belum ada, sebenarnya kesempatan untuk Indonesia melanjutkan hilirisasi, karena ketika nanti badan banding sudah ada, progres industri hilirisasi Indonesia sudah matang. Negosiasi dan hilirisasi jalan terus. Bisa dijadikan pembelaan tapi nanti akan memunculkan resiko, misalnya badang banding terbentuk/beroperasi, dilihat tuntutan dari UE apakah hanya cukup untuk membatalkan kebijakannya? yang dikhawatirkan UE akan meminta ganti rugi atas diberhentikannya ekspor nikel, perlu diantisipasi, sekarang diantisipasi melalui negosiasi, harus diakui posisi Indonesia lebih rendah dibandingkan UE, kalau secara hukum kedudukannya sama. UE kebanyakan adalah negara maju, ada *bargain position* UE lebih tinggi dibandingkan Indonesia.

Kesimpulan dan Refleksi

1. Apa yang bisa dipelajari dari kasus DS592 terhadap negara berkembang lain yang menghadapi tantangan serupa dalam mengatur SDA di wilayahnya?
   Jawab: (1) Kalau untuk hilirisasi jalan saja tanpa melarang ekspor, karena *raw materials*-nya cukup untuk hilirisasi dan ekspor, bukan *critical storage*, dilanjutkan hingga matang untuk dapat kemudian diajukan kepada badan banding. (2) Suatu negara, khususnya Indonesia, harus menata bahwa hilirisasi untuk nilai tambah untuk kepentingan masyarakat Indonesia, sekarang masih

dicurigai bahwa hilirisasi keuntungannya dinikmati oleh China karena mereka yang punya industri hilirisasi Indonesia, apakah nilai tambah untuk Indonesia atau China, jadinya menerima barang setengah jadi dari Indonesia ketika di China akan murah harganya, perusahaan-perusahaan China tidak harus lagi mengeluarkan biaya yang banyak untuk melakukan hal yang sama. (3) Kalau misalkan ada kebijakan yang melindungi SDA dan satu sisi ingin tidak melanggar aturan WTO, itulah yang menjadi fokus utama pemerintah Indonesia, buat kebijakan yang tepat, dan kalau tidak bisa dilakukan, yang terburuk, hilirisasi tetap jalan meskipun itu digugat, meskipun nanti kita kalah bisa mengajukan banding, ada jangka waktu selama menunggu banding, bisa dimanfaatkan Indonesia untuk memaksimalkan hilirisasi, selama menguntungkan masyarakat.

2. Apakah terdapat ruang bagi negara berkembang untuk mempertahankan kedaulatan ekonominya di tengah kepentingan perdagangan internasional yang lebih besar?
   Jawab: Kembali bahwa WTO pendekatannya hukum, hakim panel dan Appellate Body sangat ketat, apapun keputusannya harus diikuti negara anggota. WTO mengakui adanya prinsip PSNR tetapi harus tetap mengikuti aturan WTO. Boleh menggunakan alasan PSNR untuk melarang yang penting ada alasannya. Memperhatikan dan mempertimbangkan Pasal 11 ayat 2 dan Pasal 20. Kalau yang diajukan Indonesia Pasal 20 (g), dan oleh WTO tidak kena alasan itu.

3. Apakah hakim-hakim WTO terdapat kemungkinan untuk cenderung ke salah satu pihak?
   Jawab: Hakim-hakim WTO masih sangat objektif, sangat dipercaya, kenapa AS menghentikan Appellate Body, karena seringkali Appellate Body merugikan kepentingan AS, berarti disitu gugur. Jadi hakim panel dan Appellate Body bekerja berdasarkan keahliannya, objektif, tidak memandang negara maju atau negara berkembang. *Law is law*, dalam hukum siapa yang benar itu yang menang, dalam politik, siapa yang kuat dia yang menang. Hakim-hakim WTO masih objektif karena mereka tidak mewakili negara kecuali yang tujuh hakim dari Appellate Body, salah satunya dari AS, buktinya dalam kasus sudah biasa UE kalah, seperti kasus dumping minyak sawit. Negara maju bisa menang/kalah, Indonesia sebagai negara berkembang pernah menang melawan UE, masih percaya dengan hakim di WTO.