

PERAN WTO DALAM SENGGKETA NIKEL ANTARA INDONESIA DAN UNI EROPA TAHUN 2019 - 2022

WTO ROLE IN NICKEL DISPUTE BETWEEN INDONESIA AND THE EUROPEAN UNION IN 2019 - 2022

Oleh:

Ilham Agustian Candra¹, Dody Wibowo², Fatihatur Rahmi Azizah³

¹ilhamacandra@gmail.com

^{1, 2}Universitas Gadjah Mada, ³Thammasat University

ABSTRAK: Dewasa ini, larangan ekspor nikel yang dilakukan oleh Indonesia mendapatkan respons yang serius dari Uni Eropa. Kondisi ini dianggap memengaruhi bentuk dependensi Uni Eropa terhadap pasokan nikel dari Indonesia; sehingga, sengketa ini diangkat ke tingkat World Trade Organization (WTO) untuk menghasilkan keputusan yang adil bagi kedua belah pihak. Berdasarkan pengalaman historis, hubungan antara Indonesia dan Uni Eropa dalam hal perdagangan memang beberapa kali telah mengalami pasang surut. Tulisan ini berfokus untuk mendiskusikan tentang peran WTO dalam menanggapi sengketa terkait pembatasan ekspor nikel oleh Indonesia yang dianggap merugikan Uni Eropa. Metode kualitatif dan pendekatan analisis deskriptif digunakan dalam penelitian ini. Kerangka konseptual yang digunakan adalah konsep organisasi internasional. Melalui studi pustaka dengan menganalisis data-data yang bersumber dari dokumen resmi WTO dan literatur yang relevan, penelitian ini menemukan bahwa WTO menunjukkan perannya dalam menjalankan fungsi dan tugas organisasi internasional terkait dengan komunikasi dan negosiasi. Hal ini dilihat dari upaya WTO menyelesaikan sengketa nikel antara Indonesia dan Uni Eropa melalui lima tahapan: 1) permintaan konsultasi; 2) permintaan panel; 3) pembentukan panel; 4) penyusunan panel; dan 5) penyebaran laporan panel. Meskipun demikian, WTO belum berhasil menindaklanjuti sengketa ini ketika terdapat banding atas hasil laporan panel.

KATA KUNCI: *World Trade Organization, Sengketa, Nikel, Indonesia, Uni Eropa*

ABSTRACT: Nowadays, nickel restriction export enforced by Indonesia has received a serious response from the European Union. This condition is considered to affect the form of European Union dependency on nickel supplies from Indonesia; consequently, this dispute was raised to the WTO level to produce a fair decision for both parties. Historically, relations between Indonesia and the European Union in terms of trade have experienced ups and downs several times. This article focuses on discussing the role of the WTO in responding to disputes regarding restrictions on nickel exports by Indonesia, which are considered detrimental to the European Union. The qualitative method and descriptive analysis approach were used in this research. The conceptual framework that was used is the concept of international organisation. Through a literature study analysing data sourced from official WTO documents and relevant literature, this research found that the WTO shows its role in carrying out the functions and duties of international organizations related to communication and negotiations. This can be seen from the

WTO's efforts to resolve the nickel dispute between Indonesia and the European Union through five stages: 1) request for consultation; 2) panel request; 3) panel established; 4) panel composed; and 5) panel report circulated. However, the WTO has not succeeded in following up this dispute when there is an appeal against the results of the panel report.

KEYWORDS: *World Trade Organization, Dispute, Nickel, Indonesia, European Union*

PENDAHULUAN

Indonesia merupakan pemain yang signifikan dan sudah dikenal secara global mengenai kepemilikan sumber daya nikel. Berdasarkan data dari Kementerian Energi dan Sumber daya Mineral (ESDM), cadangan nikel di Indonesia mencapai 72 juta ton atau merupakan 52 persen dari total cadangan nikel di dunia (Asmarini, 2022). Tidak heran bahwa Indonesia menjadi negara eksportir nikel terbesar, di mana mengakibatkan negara-negara industri besar di dunia menaruh dependensi yang kuat terhadap sumber daya nikel dari Indonesia. Seperti yang diketahui bersama, dewasa ini nikel merupakan komoditas yang mendapatkan banyak permintaan, mengingat kegunaannya untuk memenuhi kebutuhan manusia di era modern. Komoditas nikel sangat dibutuhkan untuk menghasilkan baja tahan karat, logam, dan berbagai bidang industri hilir, mulai dari peralatan rumah tangga, transportasi, hingga konstruksi. Terlebih, saat ini seluruh dunia sedang berupaya beralih menuju penggunaan kendaraan listrik yang mana bahan baku baterainya adalah nikel.

Nikel adalah sumber daya yang langka dan tidak dapat diperbarui. Proses pembentukan nikel bukan berdasarkan pada proses produksi melainkan dihasilkan dari proses pelapukan dan pengayaan mineral pada batuan yang tersimpan di suatu wilayah tertentu (Suryanto, 2022). Oleh karena itu, negara yang tidak memiliki sumber daya nikel tetapi merupakan negara produsen barang-barang yang membutuhkan nikel, harus

memastikan kelancaran impor dari negara penghasil nikel, mengingat permintaan produk yang menggunakan nikel semakin meningkat.

Perdagangan internasional menjadi cara yang dikedepankan untuk mengatasi ketidakmerataan sumber daya nikel demi memenuhi permintaan di setiap negara yang membutuhkannya. Indonesia memainkan peran penting sebagai aktor yang dapat menentukan kegiatan ekspor nikel. Asmarini (2021) menyatakan harga dan pasokan nikel di dunia sangat bergantung pada Indonesia. Pasokan nikel yang stabil memang hanya terjadi di Indonesia, sedangkan pasokan dari negara-negara lain mengalami tren penurunan (Asmarini, 2021).

Terciptanya perdagangan internasional memang akan memberikan keuntungan dan peran besar dalam mendorong pertumbuhan ekonomi, khususnya bagi negara berkembang seperti Indonesia yang mempunyai sumber daya alam yang melimpah (Rahayu & Sugianto, 2020). Meskipun demikian, dalam konteks ekspor nikel, Asosiasi Penambang Nikel Indonesia (APNI) justru melaporkan bahwa cadangan nikel di Indonesia kemungkinan akan menipis dalam waktu enam tahun mendatang (Soehandoko, 2023). Hal tersebut diperparah dengan sebagian besar ekspor nikel yang hanya berupa biji nikel, sehingga proses *added value* dari dalam negeri masih tergolong rendah. Mempertimbangkan kondisi tersebut, Pemerintah Indonesia ingin memastikan bahwa sumber daya alam di dalam negeri dapat dikelola sebaik-baiknya untuk

mendorong pertumbuhan ekonomi nasional, bukan hanya dijual sebagai bahan mentah ke pasar internasional.

Pemerintah Indonesia kemudian mengeluarkan kebijakan larangan ekspor nikel berdasarkan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Mineral dan Batubara yang ditetapkan pada Januari 2020. Kebijakan tersebut merupakan amanat Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Penambangan Mineral dan Batubara, yang menyatakan bahwa pengelolaan dan pemurnian produk pertambangan negara harus dilakukan di dalam negeri dengan pertimbangan bahwa nilai ekspor komoditas nikel akan lebih menguntungkan jika biji nikel mentah diubah menjadi komoditas yang memiliki nilai tambah (Adisuryo, 2023). Tentu saja kebijakan ini mendapatkan berbagai respons penentangan, khususnya dari negara-negara konsumen nikel Indonesia.

Uni Eropa selaku organisasi internasional yang mewakili kepentingan negara-negara anggotanya menyatakan penentangan terhadap pemberlakuan kebijakan larangan ekspor yang dilakukan oleh Indonesia. Uni Eropa memang memiliki dependensi yang kuat terhadap pasokan nikel dari Indonesia (Radhica & Wibisana, 2023), sehingga kebijakan ini tentunya dianggap merugikan. Larangan yang dilakukan oleh Indonesia dianggap tidak sesuai dengan perjanjian dalam World Trade Organization (WTO), karena akan membatasi akses produsen ke bahan baku untuk produksi. Uni Eropa kemudian mempermasalahkan ini sebagai sengketa yang harus dibahas di WTO.

Selanjutnya, WTO sebagai organisasi internasional, bertujuan untuk menegakkan prinsip-prinsip perdagangan internasional yang terbuka dan adil,

sehingga sengketa dapat diselesaikan dengan tepat dan memberikan kepastian serta stabilitas bagi kedua belah pihak dalam perdagangan global (Prasetya & Hamka, 2023; WTO, 2023b). Dalam hal ini, Uni Eropa merasa mendapat diskriminasi atas perjanjian dagang yang telah dibuat sebelumnya. Sedangkan Indonesia melihat hal ini sebagai upaya untuk mempertahankan sumber daya alam (Mitrania dkk., 2021).

Terdapat beberapa penelitian terdahulu yang sudah membahas kondisi sengketa nikel antara Indonesia dan Uni Eropa. Pertama adalah penelitian milik Cahyani (2023) yang bertujuan membahas latar belakang larangan ekspor biji nikel yang dilakukan oleh Indonesia. Penelitian ini berangkat dari perdebatan pemberlakuan pelarangan ekspor biji nikel yang dilakukan oleh Indonesia. Menggunakan pendekatan neomerkantilisme, penelitian ini menunjukkan bahwa kebijakan yang dilakukan memang berdasar pada kepentingan untuk mengamankan pasokan biji nikel kepada perusahaan domestik demi meningkatkan posisi tawar di level perdagangan internasional. Kemudian, penelitian ini menyimpulkan bahwa posisi relatif Indonesia di perdagangan internasional semakin meningkat, yaitu sebagai pengekspor produk-produk olahan nikel.

Penelitian selanjutnya milik Dwiyono dkk. (2023) yang membahas tentang strategi Indonesia dalam sektor ekonomi pasca sengketa nikel dibahas di WTO. Penelitian ini menyajikan rekomendasi terkait dengan langkah-langkah yang harus menjadi prioritas Indonesia untuk mencapai tujuan perbaikan perekonomian domestik melalui kebijakan larangan ekspor biji nikel. Dengan menggunakan teori strategis yang meliputi *means*, *ways*, dan *ends*, langkah-langkah yang dimaksud dalam penelitian ini adalah strategi

mencari investor, menetapkan regulasi, banding atas gugatan, menjaga stabilitas politik, dan melakukan pengelolaan hilirisasi yang optimal.

Sengketa nikel antara Indonesia dan Uni Eropa dalam WTO dibahas oleh Nursyabani dan Irawati (2023). Penelitian ini berusaha melihat implikasi yang harus diterima oleh Indonesia pasca sengketa nikel dengan Uni Eropa. Dengan menggunakan metode analisis yuridis, penelitian ini menemukan probabilitas implikasi-implikasi yang dibebankan kepada Indonesia pasca kebijakan larangan ekspor biji nikel diputuskan tidak selaras dengan ketentuan WTO, tepatnya pada Pasal XI:1 GATT. Adapun implikasi-implikasi tersebut dikategorikan dalam aspek hukum dan aspek non-hukum. Pertama, dalam aspek hukum, berkaitan dengan membayar kerugian sengketa. Kedua, dalam aspek non-hukum, terganggunya hilirisasi nikel akibat dari keraguan investor untuk berinvestasi di Indonesia.

Beberapa penelitian terdahulu masih sedikit yang membahas secara lebih spesifik mengenai perspektif dan peran WTO dalam menangani sengketa nikel antara Indonesia dan Uni Eropa. Oleh karena itu, berdasarkan uraian yang telah disebutkan di atas, penelitian ini memiliki urgensi untuk mendiskusikan tentang bagaimana peran WTO dalam menanggapi sengketa terkait larangan ekspor biji nikel oleh Indonesia yang dianggap merugikan Uni Eropa. Penelitian ini akan melihat WTO sebagai organisasi internasional perdagangan terbesar di dunia berkontribusi terhadap masalah yang terjadi di antara negara-negara anggotanya.

METODE

Penulisan penelitian ini menggunakan metode kualitatif dan pendekatan analisis deskriptif. Adapun metode kualitatif adalah metode penelitian

yang dilaksanakan pada *setting* tertentu dengan fokus untuk menyelidiki dan memahami sebuah fenomena, seperti apa yang terjadi, mengapa itu terjadi, dan bagaimana itu terjadi (Chariri, 2009). Sedangkan penelitian analisis deskriptif dapat diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diinvestigasi berdasarkan fakta tertulis (Nawawi, 2015). Penelitian ini menekankan pada data yang didapatkan melalui studi kepustakaan atau data sekunder yang didapat dari data valid yang diperoleh melalui dokumen resmi WTO dan literatur relevan yang semuanya mendukung proses penelitian.

Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui dan mengkaji peran WTO dalam sengketa nikel antara Indonesia dan Uni Eropa. Adapun untuk menjelaskan peran tersebut, digunakanlah konsep organisasi internasional, yang secara umum merupakan pendekatan efektif untuk menjelaskan keterlibatan organisasi internasional sebagai perantara aktor negara-negara anggotanya untuk menjalankan tujuan bersama (Mas'ood, 1990). Menurut Archer (2001), organisasi internasional adalah struktur formal dan tahan lama yang dibentuk oleh kesepakatan antara anggotanya (baik pemerintah maupun non-pemerintah) dari dua atau lebih negara berdaulat untuk memajukan kepentingan bersama.

Bennett (1988) menggambarkan fungsi organisasi internasional sebagai berikut: (1) menyediakan kondisi yang diperlukan untuk kerja sama yang memberikan manfaat bagi anggotanya; dan (2) membangun berbagai alternatif komunikasi untuk menemukan solusi ketika terdapat permasalahan antar anggotanya. Lebih lanjut, Perwita dan Yani (2014) menjelaskan bahwa organisasi internasional adalah sebuah badan yang terstruktur untuk menyelesaikan tugas-tugas khusus seperti: (1) sebagai forum untuk memajukan kerja

sama yang mencegah atau mengurangi intensitas perselisihan; (2) sarana untuk negosiasi dan mencapai kesepakatan yang saling menguntungkan; dan (3) melaksanakan tugas-tugas tematik yang diperlukan (kegiatan sosial, kemanusiaan, pelestarian lingkungan, pemelihara perdamaian, dan sebagainya). Penelitian ini akan melihat WTO sebagai organisasi internasional yang menjalankan fungsi dan tugas terkait dengan komunikasi dan negosiasi dalam menyelesaikan masalah antar anggotanya, yaitu sengketa nikel antara Indonesia dan Uni Eropa.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Bagian ini akan memberikan analisis lebih lanjut mengenai peran WTO dalam sengketa nikel antara Indonesia dan Uni Eropa. Adapun sebelum memasuki pembahasan tersebut, penelitian ini dibagi ke dalam tiga sub-pembahasan yang saling berkaitan dan berkontribusi untuk memberikan pemaparan yang komprehensif. *Pertama*, membahas hubungan antara Indonesia dan Uni Eropa dalam WTO. *Kedua*, pembahasan mengenai penyebab sengketa nikel antara Indonesia dan Uni Eropa. *Terakhir*, mendiskusikan tentang peran WTO dalam sengketa nikel antara Indonesia dan Uni Eropa tahun 2019-2022.

Hubungan antara Indonesia dan Uni Eropa dalam WTO

Indonesia dan Uni Eropa menjadi anggota WTO sejak tahun 1995. Namun, sebelumnya mereka sudah saling memiliki hubungan kerja sama perdagangan ketika WTO masih bernama The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). Dengan bergabung ke dalam WTO, negara-negara anggota memiliki keuntungan dan kemudahan dalam

melakukan transaksi di pasar internasional. Uni Eropa sendiri merupakan mitra dagang terbesar kelima Indonesia, sedangkan Indonesia adalah mitra dagang urutan ke-31 untuk Uni Eropa (European Commission, 2023). Hubungan dagang yang telah terjalin antara Indonesia dan Uni Eropa selama bertahun-tahun makin menguat setelah adanya diskusi serta negosiasi yang akhirnya melahirkan *EU-Indonesia Trade Agreement* (FTA) yang telah diluncurkan secara resmi pada 18 Juli 2016 (European Commission, 2023). Bersamaan dengan dilaksanakannya kerja sama FTA, Indonesia dan Uni Eropa juga turut menjalin kerjasama pada *Indonesia-European Union Comprehensive Economic Partnership* (I-EU CEPA) melalui *Joint Announcement*¹ (DITJEN PPI, 2023). Kerja sama ini merupakan visi dalam hal stimulasi masuknya *Foreign Direct Investment* (FDI) yang dapat memperkuat sektor manufaktur (Hennessy & Winanti, 2022).

Selanjutnya, perjanjian kerja sama tersebut diharapkan dapat mengakses manfaat secara penuh pada sektor ekonomi yang belum dieksploitasi. Hal ini agar tidak hanya semata-mata menghapus beban hambatan perdagangan (Manurung, 2016), tetapi bisa mendorong naiknya angka aktivitas ekspor-impor yang nantinya turut memengaruhi nilai *Gross Domestic Product* (GDP) (Anggraini dkk., 2023). Meskipun kerja sama Indonesia dan Uni Eropa memang terlihat menjanjikan, namun hubungan keduanya juga mengalami pasang surut dalam lingkup kerja sama perdagangan yang sudah dilalui. Terdapat beberapa sengketa krusial yang harus berakhir dibahas hingga tingkat WTO. Misalnya isu *dumping*² dan *Crude Palm Oil* (CPO)

¹ *Joint Announcement* dalam konteks ini merujuk pada penandatanganan kerja sama Indonesia dan Uni Eropa pada tanggal 18 Juli 2016 yang dilaksanakan di Jakarta dan Brussels.

² *Dumping* merupakan kebijakan di mana barang diekspor dan dijual di luar negeri dengan harga lebih murah guna menguasai pasar negara tersebut.

yang sempat menarik perhatian masyarakat internasional.

Baru-baru ini, permasalahan yang masih menimpa Indonesia dan Uni Eropa, dan kemudian dibawa ke WTO adalah perihal larangan ekspor biji nikel. Memang, beragam sengketa yang telah dilayangkan oleh kedua belah pihak merupakan akibat kesalahpahaman dan perbedaan sudut pandang yang notabeneanya berkaitan dengan perbedaan aturan domestik (Tarigan & Saputro, 2022).

Penyebab sengketa nikel antara Indonesia dan Uni Eropa

Nikel telah menjadi salah satu komoditas unggulan dan strategis dari Indonesia, yang menempatkan Indonesia sebagai negara peringkat pertama dengan jumlah cadangan nikel terbanyak di dunia, yaitu sebesar 52 persen dari total cadangan nikel dunia (Asmarini, 2021). Kondisi ini menjadi salah satu landasan Indonesia untuk lebih menaruh prioritas pada pemanfaatan nikel dalam negeri sesuai dengan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 11 tahun 2019 mengenai larangan ekspor biji nikel. Kebijakan tersebut sebenarnya direncanakan untuk dilegalkan pada tahun 2022, namun dipercepat dengan alasan untuk sesegera mungkin mengelola proses peningkatan kualitas nikel yang akan menguntungkan prekonomian nasional (Putri dkk., 2022). Pemberlakuan kebijakan ini memungkinkan Indonesia untuk mengeluarkan larangan ekspor biji nikel dengan kadar rendah (1,7%) untuk menjalankan amanat Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Penambangan Mineral dan Batubara terkait dengan memajukan daya saing dalam negeri. Hal ini akan mendorong ekspor nikel yang sudah memiliki nilai tambah (sudah melewati tahap produksi), sehingga memiliki harga jual yang lebih menguntungkan bagi Indonesia.

Di sisi lain, pandangan Uni Eropa yang sifatnya *inward-looking* – mendahulukan kepentingan negara-negara anggotanya dibanding pihak luar – merasa telah dirugikan dengan larangan yang dikeluarkan oleh Indonesia. Komisaris perdagangan Uni Eropa, Cecilia Malmstrom menyatakan bahwa: “*EU steel producers are under a lot of pressure and are suffering from the consequences of global overcapacity and unilateral trade restrictions. The export restrictions imposed by Indonesia put further jobs in the EU’s steel industry at risk*” (European Commission, 2019).

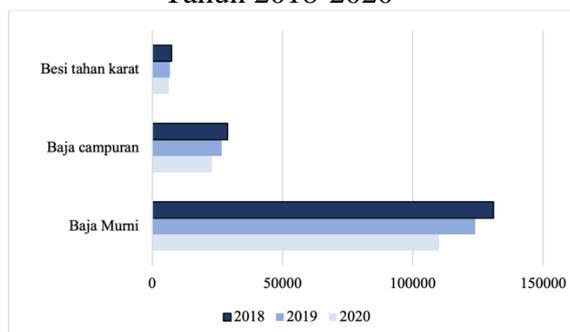
Uni Eropa mempermasalahkan sengketa ini ke WTO dengan melihat bahwa kebijakan larangan yang dikeluarkan oleh Indonesia tidak konsisten dan bertentangan dengan prinsip peraturan perdagangan yang sudah disepakati (Firdaus, 2022). Adapun Uni Eropa mempermasalahkan larangan ini berdasar ketentuan WTO sebagai berikut. *Pertama*, Pasal X:1 yang menyatakan perihal publikasi dan penatausahaan perdagangan. *Kedua*, Pasal XI: 1 mengenai penghapusan dan pembatasan kuantitatif. *Ketiga*, Pasal 3.1 (b) dalam *Subsidies and Countervailing Measures* (SCM) atau subsidi yang dilarang (WTO, 2023).

Dampak sengketa nikel antara Indonesia dan Uni Eropa

Dalam lingkup internasional, sengketa nikel antara Indonesia dan Uni Eropa berpengaruh pada naiknya harga penjualan nikel dunia hingga mencapai 1,2 % menjadi USD 16,865/metrik ton (Citradi, 2019). Kebijakan larangan ekspor biji nikel yang diberlakukan Indonesia, sebagai pemasok utama nikel dunia, tentu saja akan berpengaruh pada negara-negara yang membutuhkannya, seperti Tiongkok, Korea Selatan, Jepang, dan Amerika Serikat (Radhica & Wibisana, 2023). Sengketa yang terjadi

antara Uni Eropa dan Indonesia memberikan pengaruh besar terhadap pola produksi negara-negara besar di dunia, khususnya yang memiliki fokus industri pada pengembangan energi terbarukan.

Gambar 1. Produksi Baja Uni Eropa Tahun 2018-2020



Sumber: (EUROFER, 2021)

Gambar 1 di atas menunjukkan bahwa produksi baja Uni Eropa pada tahun 2020 mengalami penurunan yang signifikan dibanding dengan tahun-tahun sebelumnya. Hal ini tentu saja bisa diasumsikan dan dikorelasikan dengan penerapan kebijakan larangan ekspor nikel yang dilakukan oleh Indonesia mulai 1 Januari 2020. Kebijakan ini memang mengakibatkan sekitar 30 juta masyarakat Uni Eropa terhambat untuk memenuhi kebutuhan produksi (Ndruru & Zulian, 2019). Lebih lanjut, dampak yang lebih krusial untuk dibahas adalah keberlanjutan kerja sama antara Indonesia dan Uni Eropa. Djatmiko Bris Witjaksono, selaku Direktur Jenderal Perundingan Perdagangan Internasional Kementerian Perdagangan, menyampaikan bahwa I-EU CEPA tidak bisa selesai sesuai target. Persoalan sengketa menimbulkan ketegangan bagi kedua belah pihak karena masing-masing tetap berusaha untuk mempertahankan kepentingan nasionalnya (Sari & Sugito, 2022).

Peran WTO dalam sengketa nikel antara Indonesia dan Uni Eropa

The World Trade Organization (WTO) merupakan organisasi

internasional yang mengatur perdagangan internasional, yang didirikan berdasarkan serangkaian perjanjian yang dinegosiasikan dan disepakati oleh sejumlah negara besar di dunia dan diratifikasi oleh parlemen negara-negara anggotanya. WTO bertujuan untuk membantu produsen barang dan jasa, eksportir, dan importir untuk memastikan kelancaran perdagangan internasional. Organisasi internasional yang secara resmi beroperasi pada 1 Januari 1995 ini – sesuai dengan *Marrakesh Agreement* 1994 yang menggantikan *The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)* 1948 – sebenarnya lebih fokus untuk merangkul dan memberikan keringanan pada negara-negara berkembang untuk mengamankan kepentingan mereka (WTO, 2023d). Dewasa ini, WTO menjadi organisasi ekonomi internasional terbesar di dunia, dengan 164 negara anggota yang memberikan kontribusi signifikan terhadap pertumbuhan GDP global mencapai hampir 97 persen (WTO, 2023a).

WTO mempunyai lima prinsip yang harus dikedepankan oleh negara-negara anggotanya dalam menjalankan aktivitas perdagangan (WTO, 2023d). *Pertama*, prinsip non-diskriminasi atau yang disebut sebagai *most-favoured-nation (MFN)*: memperlakukan anggota secara setara dan memperlakukan barang impor dan produksi lokal yang juga secara setara. *Kedua*, prinsip negosiasi: memungkinkan anggota untuk melakukan negosiasi. Misalnya anggota dapat diberikan waktu lebih lama untuk memenuhi kewajiban mereka dalam membayar cukai. *Ketiga*, prinsip prediktabilitas dan transparansi: memungkinkan untuk membuat aturan sejelas mungkin untuk akhirnya dapat mengikat komitmen bagi anggota yang terlibat. *Keempat*, prinsip persaingan yang adil: mengharuskan terciptanya sistem persaingan yang terbuka, adil, dan tidak terdistorsi. *Kelima*, prinsip mendorong

pembangunan: memungkinkan anggota untuk memiliki fleksibilitas waktu untuk menerapkan sistem perjanjian.

Sehubungan dengan pembahasan di atas, beberapa penelitian memang menunjukkan bahwa WTO telah mampu untuk berkontribusi mengurangi masalah dan hambatan perdagangan (Broda dkk., 2008; Goldstein dkk., 2007; Van den Bossche & Prévost, 2021). Memang, hal ini sebagaimana yang sudah disampaikan oleh Mas'ood (1990) mengenai organisasi internasional sebagai pendekatan untuk mencapai dan menjalankan tujuan yang sama. Kemudian, dalam hal ini, sengketa antar anggota WTO biasanya dibahas dalam *Dispute Settlement Body* (DSB) melalui prosedur dalam dokumen yang dinamakan dengan *Dispute Settlement Understanding* (DSU). Akan tetapi, beberapa kasus bisa saja dibahas hingga lembaga quasi-judisial, seperti panel, *Appellate Body* (Badan Banding), dan arbiter. Oleh karena itu, WTO menyebut penyelesaian sengketa ini sebagai 'kontribusi unik' (WTO, 2023c). Adapun peran WTO dalam sengketa nikel antara Indonesia dan Uni Eropa secara umum dimuat dalam lima tahapan (WTO, 2023e): 1) permintaan konsultasi; 2) permintaan panel; 3) pembentukan panel; 4) penyusunan panel; dan 5) penyebaran laporan panel.

Permintaan konsultasi

WTO mulai berperan dalam sengketa nikel antara Indonesia dan Uni Eropa terhitung ketika DSB menerima permintaan konsultasi yang diajukan oleh Uni Eropa pada tanggal 22 November 2019, yang kemudian diberikan nomor sengketa DS592 (WTO, 2023e). Tahap permintaan konsultasi menandakan bahwa pihak-pihak yang terkait sudah secara resmi memulai perselisihan di WTO. Sehubungan dengan hal ini, DSB mengeluarkan dokumen yang memuat tindakan yang dipermasalahkan,

instrumen hukum dan instrumen lain yang relevan dengan tindakan yang dipermasalahkan, dan dasar hukum pengaduan. Hal ini terkait dengan upaya untuk menyediakan penafsiran kebijakan terkait dengan larangan ekspor biji nikel milik Pemerintah Indonesia yang dipermasalahkan oleh Uni Eropa. Dengan demikian, konsultasi dapat memberikan kesempatan bagi Indonesia dan Uni Eropa untuk membahas masalah ini dan menemukan solusi yang memuaskan tanpa menggunakan litigasi. Tahap konsultasi serupa dengan tahap mediasi dan negosiasi, di mana memungkinkan WTO memfasilitasi pertemuan bagi para pihak yang bersengketa untuk saling mengklarifikasi fakta-fakta masalah dan menghilangkan kesalahpahaman.

Permintaan panel dan pembentukan panel

Konsultasi antara Indonesia dan Uni Eropa diselenggarakan pada 30 Januari 2020 di Jenewa (WTO, 2019). Sayangnya, konsultasi yang berlangsung gagal untuk menyelesaikan perselisihan antara kedua belah pihak. Oleh karena itu, Uni Eropa melakukan komunikasi kepada WTO untuk membentuk panel agar memeriksa perselisihan ini berdasarkan kerangka acuan standar (WTO, 2019). Hal ini menandakan sengketa nikel antara Indonesia dan Uni Eropa memasuki tahap permintaan panel. Adapun permintaan panel ini baru dilakukan oleh Uni Eropa pada 14 Januari 2021 (WTO, 2023e). Kemudian, pembentukan panel sesuai dengan permintaan Uni Eropa disahkan oleh WTO pada 22 Februari 2021 (WTO, 2021). Proses pembentukan panel memungkinkan anggota WTO dan pihak yang bersengketa untuk saling mengusulkan rekomendasi nama-nama untuk menjadi panelis. Dalam hal ini, peran WTO sudah bergeser menjadi quasi-judisial, mengingat panel akan bertanggung jawab untuk menentukan

berakhirnya masalah yang menjadi sengketa.

Penyusunan panel

Setelah pembentukan panel, tahapan selanjutnya adalah penyusunan panel atau dapat diartikan sebagai tahapan di mana nama-nama panelis sudah tersedia untuk menjalankan panel. Pada 29 April 2021, WTO mengumumkan panel yang terdiri dari ketua Leora Blumberg dan anggota yang meliputi Gonzales De Las Casas Salinas, dan Sanji M. Monageng. Adapun terdapat negara yang akan berpartisipasi dalam pelaksanaan panel, yaitu Brazil, Kanada, Tiongkok, Jepang, Korea Selatan, India, Rusia, Arab Saudi, Singapura, Tiongkok Taipei, Turki, Ukraina, dan Inggris (WTO, 2021). Proses penyusunan panel akan mendukung bagaimana berlangsungnya panel dalam sengketa nikel antara Indonesia dan Uni Eropa yang diselenggarakan pada 30 November 2022 (WTO, 2023e). Seperti yang diketahui, panel dalam WTO memungkinkan pihak yang bersengketa dan partisipan saling berkomunikasi memberikan argumen mengenai sesuatu yang sedang dipermasalahkan, di mana argumen-argumen tersebut akan menjadi bahan analisis bagi panelis yang sudah ditunjuk.

Penyebaran hasil panel

Panel untuk membahas sengketa nikel antara Indonesia dan Uni Eropa diselenggarakan pada 30 November 2022 (WTO, 2023e). Secara sederhana, panel dapat dibagi ke dalam tiga tahap pelaksanaan sebagai berikut (WTO, 2022). *Pertama*, pembahasan mengenai awal masalah. Pada tahap ini Indonesia dan Uni Eropa saling berkomunikasi untuk mempertahankan argumen, serta meninjau kembali pasal yang dipermasalahkan untuk diselaraskan dengan pasal-pasal dari WTO. *Kedua*, pembahasan terkait dengan apakah

tindakan Indonesia merupakan larangan atau pembatasan biji nikel untuk ekspor. *Ketiga*, pembahasan mengenai apakah tindakan Indonesia dibenarkan berdasarkan pasal-pasal GATT 1994. Selanjutnya, panel diakhiri dengan analisis yang menyatakan bahwa Uni Eropa telah mengajukan upaya alternatif yang masuk akal dan Indonesia gagal untuk membantah argumen tersebut. Hasil panel menyimpulkan bahwa larangan ekspor yang diberlakukan Indonesia beserta persyaratan pengolahan dalam negeri bertentangan dengan Pasal XI: 1 (WTO, 2022).

Berdasarkan kelima tahapan yang dijelaskan di atas, WTO sebagai organisasi internasional menunjukkan keterlibatan yang serius dalam menangani sengketa nikel antara Indonesia dan Uni Eropa. Hal ini sesuai dengan fungsi organisasi internasional menurut Bennett (1988) terkait dengan membangun berbagai alternatif komunikasi untuk menemukan solusi ketika terdapat permasalahan antar anggotanya. Lebih lanjut, WTO dalam mengupayakan tugasnya, selaras dengan Perwita dan Yani (2014) mengenai organisasi internasional sebagai sarana untuk menghadirkan negosiasi demi mencapai kesepakatan yang saling menguntungkan. Durasi proses sengketa ini juga dapat dikategorikan cepat dan efisien apabila dibandingkan dengan organisasi internasional lainnya yang memakan lebih banyak waktu dalam proses penyelesaian sengketa. Misalnya seperti The International Court of Justice (ICJ) yang membutuhkan waktu sekitar empat tahun, kemudian The North American Free Trade Agreement (NAFTA) yang memakan waktu sekitar tiga hingga lima tahun (Annisa, 2022). Meskipun dirasa efektif dalam menjalankan tugas dan fungsi organisasi internasional, WTO saat ini masih memiliki kelemahan dalam menindak lanjuti sengketa ini.

Serangkaian keberhasilan dari lima tahapan yang sudah dikedepankan harus diakhiri dengan kegagalan WTO dalam menyiapkan Badan Banding. Memang, quasi-yudisial dalam WTO memungkinkan adanya proses banding, sehingga hal ini menjadi latar belakang Indonesia untuk mengajukan banding pada 22 Desember 2022, atau pasca selesainya tahap ke lima (WTO, 2023e). Namun, Badan Banding WTO saat ini sedang mengalami krisis akibat tidak terjadinya pengangkatan hakim baru setelah masa jabatan hakim sebelumnya berakhir. Hal ini disebabkan oleh penekanan dari Amerika Serikat di era Donald Trump (Bown, 2022; Bown & Keynes, 2020). Meskipun absennya Badan Banding WTO tidak menjadi analisis utama dalam penelitian ini, tetapi hasil akhir sengketa nikel antara Indonesia dan Uni Eropa menyoroti bahwa WTO memang sudah menjalankan fungsi dan tugasnya, tetapi belum sepenuhnya dapat dikatakan memenuhi konseptualisasi yang diharapkan.

PENUTUP

Nikel menjadikannya komoditas yang dikedepankan dalam memenuhi kebutuhan manusia modern. Indonesia sebagai negara yang menyimpan cadangan nikel terbesar di dunia tentu mempunyai posisi tawar yang strategis. Tidak heran bahwa larangan ekspor biji nikel yang dikeluarkan oleh Pemerintah Indonesia pada tahun 2020 lalu menjadi daya tarik dan perdebatan yang serius dari masyarakat internasional. Uni Eropa sebagai mitra strategis yang memiliki dependensi kuat terhadap pasokan nikel dari Indonesia merasa dirugikan akibat kebijakan ini. Perselisihan kedua pihak belakangan menjadi sengketa yang serius untuk dibahas di WTO. Dalam hal ini, WTO sebagai organisasi perdagangan internasional terbesar di dunia lebih

dipercaya untuk berkontribusi terhadap penyelesaian masalah perdagangan dibandingkan dengan skema hukum internasional lainnya

Peran WTO dalam sengketa nikel antara Indonesia dan Uni Eropa secara umum dimuat dalam lima tahapan: 1) permintaan konsultasi; 2) permintaan panel; 3) pengesahan panel; 4) penyusunan panel; dan 5) penyelenggaraan dan laporan hasil panel. Peran WTO pada tahap awal dapat dilihat sebagai tindakan mediasi, namun kemudian bergeser ke ranah quasi-judisial ketika sengketa mulai memasuki membahas mengenai panel. Meskipun demikian, peran WTO masih belum maksimal mengingat absennya Badan Banding yang mengakibatkan sengketa ini belum bisa ditangani secara lebih lanjut. Terakhir, WTO sebagai organisasi internasional yang menjalankan tugas dan fungsinya, memang menjadi pilihan ideal untuk penyelesaian sengketa, tetapi tetap memiliki remedi yang harus diperbaiki dalam sistem, sebagaimana banding yang belum dapat difasilitasi akhirnya belum bisa menempatkan sengketa ini secara penuh mencapai tahap kesepakatan yang saling menguntungkan.

DAFTAR PUSTAKA

- Adisuryo, D. (2023, 7 April). Lost in Nickel Lawsuit at the WTO, Indonesia Forced to Export Raw Nickel? *ADCO Law*. <https://adcolaw.com/blog/lost-in-nickel-lawsuit-at-the-wto-indonesia-forced-to-export-raw-nickel/>
- Anggraini, U., Muchtar, M., & Sihombing, P. R. (2023). Pengaruh Perjanjian Perdagangan Internasional terhadap Kinerja Perdagangan Indonesia. *Buletin Ilmiah Litbang Perdagangan*, 17(1).

- <https://doi.org/10.55981/bilp.2023.8>
- Annisa, I. B. N. (2022). The Recent Crisis of the WTO Appellate Body: Is the WTO's Reform a Solution? *Yustisia Jurnal Hukum*, 11(3), 167. <https://doi.org/10.20961/yustisia.v11i3.68070>
- Archer, C. (2001). International Organizations. In *Taylor & Francis e-Library* (Third Edit). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203614532-11>
- Asmarini, W. (2021, 19 Agustus). Harga Nikel Dunia Bergantung pada Indonesia, Ini Penyebabnya. *CNBC Indonesia*. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20210819142017-4-269643/harga-nikel-dunia-bergantung-pada-indonesia-ini-penyebabnya>
- Asmarini, W. (2022, 31 Januari). RI Punya Harta Karun No.1 Dunia, Segini Besar Produksinya. *CNBC Indonesia*. <https://www.cnbcindonesia.com/news/202201311124824-4-311777/ri-punya-harta-karun-no1-dunia-segini-besar-produksinya>
- Bennett, A. L. (1988). *International Organizations: Principles and Issues*. Prentice-Hall.
- Bown, C. P. (2022). Trump Ended WTO Dispute Settlement. Trade Remedies are Needed to Fix it. *World Trade Review*, 21(3), 312–329. <https://doi.org/10.1017/S1474745622000039>
- Bown, C. P., & Keynes, S. (2020, 4 April). Why did Trump end the WTO's Appellate Body? Tariffs. *Peterson Institute for International Economics*. <https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/why-did-trump-end-wtos-appellate-body-tariffs>
- Broda, C., Limão, N., & Weinstein, D. E. (2008). Optimal Tariffs and Market Power: The Evidence. *American Economic Review*, 98(5), 2032–2065. <https://doi.org/10.1257/aer.98.5.2032>
- Cahyani, N. R. (2023). Kebijakan Pemberhentian Ekspor Biji Nikel Indonesia Tahun 2020. *Ganaya : Jurnal Ilmu Sosial Dan Humaniora*, 6(2), 423–436. <https://doi.org/10.37329/ganaya.v6i2.2463>
- Chariri, A. (2009). Landasan filsafat dan metode penelitian kualitatif. In *Workshop Metodologi Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif, Laboratorium Pengembangan Akuntansi (LPA), Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro Semarang, 31 Juli – 1 Agustus 2009*.
- Citradi, T. (2019, 30 Oktober). RI Larang Ekspor Bijih Nikel Sementara, Harga Nikel Naik 1,2%. *CNBC Indonesia*. <https://www.cnbcindonesia.com/market/20191030111545-17-111261/ri-larang-ekspor-bijih-nikel-sementara-harga-nikel-naik-12>
- DITJEN PPI. (2023). Indonesia-European Union Comprehensive Partnership Agreement (I-EU CEPA). *Direktorat Jenderal Perundingan Perdagangan Internasional*. <https://ditjenppi.kemendag.go.id/bilateral/eropa/unieropa#>
- Dwiyono, A., Andreas Navalino, R. D., Yudho Prakoso, L., Manukallo Danga, C., & Widyastuti Wulaningsih, R. (2023). Strategi

- Pertahanan Ekonomi Indonesia: Sengketa Perdagangan Internasional Nikel. *Journal of Economics and Business UBS*, 12(3), 1830–1838. <https://doi.org/10.52644/joeb.v12i3.256>
- EUROFER. (2021). *European Steel in Figures 2021*.
- European Commission. (2019, 22 November). EU launches WTO challenge against Indonesia on raw materials. *European Commission*. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_6319
- European Commission. (2023). EU trade relations with Indonesia. *European Commission*. https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/indonesia_en
- Firdaus, S. R. (2022, 26 Juli). Pembatasan Ekspor Nikel: Kebijakan Nasional Vs Unfairness Treatment Hukum Investasi Internasional. *Lembaga Administrasi Negara (LAN) RI*. <https://lan.go.id/?p=10221>
- Goldstein, J. L., Rivers, D., & Tomz, M. (2007). Institutions in International Relations: Understanding the Effects of the GATT and the WTO on World Trade. *International Organization*, 61(01). <https://doi.org/10.1017/S0020818307070014>
- Hennessy, A., & Winanti, P. S. (2022). EU-Indonesia Trade Relations. In J. Adriaensen & E. Postnikov (Eds.), *A Geo-Economic Turn in Trade Policy?* (pp. 319–342). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1007/978-3-030-81281-2_14
- Manurung, H. (2016). Improving Free Trade Agreement (FTA): A Study on the European Union (EU) Indonesia Comprehensive Economic Partnership Agreement (CEPA), 2012 - 2016. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3028272>
- Mas'ood, M. (1990). *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi* (1st ed.). LP3ES.
- Mitrania, R., Tampubolon, M., & Panjaitan, E. (2021). The Dispute between Indonesia and the European Union Concerning the Export Ban on Nickel Ore under the International Trade Law. *Proceedings from the 1st International Conference on Law and Human Rights, ICLHR 2021, 14-15 April 2021, Jakarta, Indonesia*. <https://doi.org/10.4108/eai.14-4-2021.2312876>
- Nawawi, H. (2015). *Metode Penelitian Bidang Sosial*. UGM Press.
- Ndruru, A., & Zulian, I. (2019). Dampak Hilirisasi Nikel Pemerintah Indonesia terhadap Uni Eropa 2019-2021. *JoGP (Journal of Global Perspective)*, 1(1), 58–67.
- Nursyabani, N., & Irawati. (2023). Implikasi Hukum Sengketa Indonesia dengan Uni Eropa dalam Kasus Larangan Ekspor Biji Nikel Berdasarkan Hukum Perdagangan Internasional (GATT-WTO). *Bandung Conference Series: Law Studies*, 3(1), 629–636. <https://doi.org/https://doi.org/10.29313/bcsls.v3i1.5074>
- Perwita, A. A. B., & Yani, Y. M. (2014). *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*. PT. Remaja Rosdakarya.
- Prasetya, D. A., & Hamka, H. (2023).

- Kebijakan Pemerintah Indonesia Menghentikan Ekspor Bijih Nikel ke Uni Eropa (2019). *Jurnal Socia Logica*, 3(4). <https://doi.org/https://doi.org/10.572349/sociallogica.v3i4.1313>
- Putri, R., Widiesty, S., & Wicaksono, A. D. (2022). Penyelesaian Sengketa Pemberhentian Ekspor Nikel Indonesia ke Uni Eropa oleh World Trade Organization. *Proyeksi: Jurnal Ilmu Sosial Dan Humaniora*, 27(1), 46. <https://doi.org/10.26418/proyeksi.v27i1.2895>
- Radhica, D. D., & Wibisana, R. A. A. (2023). Proteksionisme Nikel Indonesia dalam Perdagangan Dunia. *Cendekia Niaga*, 7(1), 74–84.
- Rahayu, S. W., & Sugianto, F. (2020). Implikasi kebijakan dan diskriminasi pelanggaran ekspor dan impor minyak kelapa sawit dan bijih nikel terhadap perekonomian Indonesia. *DiH: Jurnal Ilmu Hukum*, 16(2), 224–236. <https://doi.org/10.30996/dih.v16i2.3439>
- Sari, L. A., & Sugito. (2022). Impact of Indonesia's nickel ore export prohibition policy on Indonesia-European Union's political relations. *Jurnal Inovasi Ilmu Sosial Dan Politik (JISoP)*, 140(2), 140–148. <https://doi.org/10.33474/jisop.v4i2.16650>
- Soehandoko, J. G. (2023, 30 Oktober). Duh! Cadangan Nikel Kadar Tinggi Indonesia Bakal Habis dalam 6 Tahun. *Bisnis.Com*. <https://ekonomi.bisnis.com/read/20231030/44/1709295/duh-cadangan-nikel-kadar-tinggi-indonesia-bakal-habis-dalam-6-tahun#>
- Suryanto, E. (2022). Apakah Nikel Indonesia Memiliki Keunggulan Daya Saing di Pasar Internasional? *Ecoplan*, 5(2), 110–119. <https://doi.org/10.20527/ecoplan.v5i2.506>
- Tarigan, D. H., & Saputro, P. B. (2022). Konflik Indonesia dengan Uni Eropa (UE) dan Dampaknya terhadap Posisi Keanggotaan Indonesia di Paris Agreement. *Sibatik Journal: Jurnal Ilmiah Bidang Sosial, Ekonomi, Budaya, Teknologi, Dan Pendidikan*, 1(5), 595–606. <https://doi.org/10.54443/sibatik.v1i5.67>
- Van den Bossche, P., & Prévost, D. (2021). *Essentials of WTO Law*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781108878845>
- WTO. (2019, 10 November). Indonesia - Measures Relating to Raw Materials: 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>
- WTO. (2021, 30 April). Indonesia - Measures Relating to Raw Materials: Constitution of the Panel Established at the Request of the European Union note by the Secretariat. *World Trade Organization*. <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/592-4.pdf&Open=True>
- WTO. (2022, 30 November). Indonesia - Measures Relating to Raw Materials: Report of the Panel. *World Trade Organization*. <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/DS/592-5.pdf&Open=True>

- /WT/DS/592R.pdf&Open=True
- WTO. (2023a). Handbook on Accession to the WTO. *World Trade Organization*.
https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/cbt_course_e/c1s1p1_e.htm
- WTO. (2023b). Principles of the trading system. *World Trade Organization*.
https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact2_e.htm
- WTO. (2023c). Settling Dispute: A unique contribution. *World Trade Organization*.
https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/disp1_e.htm
- WTO. (2023d). Understanding the WTO. *World Trade Organization*.
https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/dev1_e.htm
- WTO. (2023e, 7 Februari). DS592: Indonesia - Measures Relating to Raw Materials. *World Trade Organization*.
https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds592_e.htm