

Sengketa Larangan Ekspor Bijih Nikel Indonesia di WTO: Tinjauan Hukum Perdagangan Internasional

Ita Erlita

Universitas Jember

Yusuf Adiwibowo

Universitas Jember

Alamat: Jl. Kalimantan Tegalboto No.37, Krajan Timur, Sumbersari, Kec. Sumbersari,
Kabupaten Jember

Ita Erlita: erlita661@gmail.com

Abstract. Indonesia's policy prohibiting the export of raw nickel ore through the Minister of Energy and Mineral Resources Regulation Number 11 of 2019, effective January 1, 2020, triggered a dispute at the WTO, filed by the European Union, as this policy was deemed to violate the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) 1994, specifically Article XI paragraph (1). The background of this policy is the government's effort to encourage downstream processing (hilirisasi), provide greater economic added value for the country, and conserve non-renewable nickel resources. The objective of this article is to analyze the legal justification for Indonesia's nickel ore export ban, despite the WTO Panel finding a violation of GATT Article XI. The method used is normative juridical, focusing on analyzing GATT legal norms related to export prohibitions and their compatibility with national regulations such as the Mining Law (UU Minerba). The results show that this ban is categorized as a quantitative restriction (export ban) under GATT Article 11. The WTO Panel rejected Indonesia's defense. The conclusion states that this export ban is a strategic step for national economic interests, and the dysfunctional status of the WTO Appellate Body renders the panel's ruling non-final, leaving room for legal interpretation. The ban could potentially be justified if it is temporary and meets the justification criteria of GATT Article XI paragraph (2).

Keywords: Export Ban, GATT, Nickel Ore, World Trade Organization

Abstrak. Kebijakan Indonesia melarang ekspor bijih nikel mentah melalui Peraturan Menteri ESDM Nomor 11 Tahun 2019 sejak 1 Januari 2020 memicu sengketa di WTO, diajukan oleh Uni Eropa, karena kebijakan ini dianggap melanggar General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) 1994, khususnya Pasal XI ayat (1). Latar belakang kebijakan ini adalah upaya pemerintah untuk mendorong hilirisasi, memberikan nilai tambah ekonomi yang lebih besar bagi negara, dan konservasi sumber daya nikel yang tidak terbarukan. Tujuan dari artikel ini adalah menganalisis justifikasi hukum terhadap larangan ekspor bijih nikel Indonesia meskipun Panel WTO telah menyatakan adanya pelanggaran terhadap Pasal XI GATT. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif, berfokus pada analisis norma hukum GATT terkait larangan ekspor dan

Received Desember 13, 2025; Revised Desember 23, 2025; Accepted Desember 24, 2025

**Ita Erlita, erlita661@gmail.com.*

kesesuaiannya dengan regulasi nasional seperti UU Minerba. Hasil menunjukkan bahwa larangan ini dikategorikan sebagai restriksi kuantitatif (export ban) di bawah Pasal 11 GATT. Panel WTO menolak pembelaan Indonesia. Kesimpulan menyatakan bahwa larangan ekspor ini merupakan langkah strategis untuk kepentingan ekonomi nasional, dan ketidakberfungsian Badan Banding WTO membuat putusan panel belum final. Larangan ini berpotensi dibenarkan jika bersifat sementara dan memenuhi justifikasi Pasal XI ayat (2) GATT.

Kata Kunci : Bijih Nikel, GATT, Larangan Ekspor, World Trade Organization

LATAR BELAKANG

Bijih nikel merupakan salah satu komoditas unggulan yang memiliki peran strategis bagi perekonomian Indonesia, sejajar dengan emas, tembaga, dan sumber daya alam lainnya yang menjadi bagian penting dari ekspor nasional. Di sisi lain, nikel juga menjadi bahan baku yang sangat dibutuhkan oleh berbagai negara dan memiliki nilai strategis dalam perdagangan internasional. Sejarah pertambangan nikel di Indonesia dimulai sejak tahun 1901 ketika Kruyt menemukan bijih nikel di wilayah pegunungan Sulawesi. Seiring perkembangannya, Indonesia kemudian tumbuh menjadi salah satu pemasok nikel terbesar di dunia bersama dengan Filipina (Azzahra & Dewi, 2022).

Penerapan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Nomor 11 Tahun 2019 sebagai perubahan kedua atas Peraturan Menteri ESDM Nomor 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Mineral dan Batubara yang melarang ekspor bijih nikel mentah, mulai berlaku pada 1 Januari 2020 di masa kepemimpinan Ignasius Jonan sebagai Menteri ESDM. Kebijakan ini mendorong Uni Eropa untuk mengajukan gugatan terhadap Indonesia ke World Trade Organization (WTO) Dispute Settlement Body (DSB), dengan alasan bahwa kebijakan tersebut berdampak negatif terhadap industri baja Eropa yang sangat bergantung pada pasokan nikel dari Indonesia.

Larangan ekspor tersebut sejatinya bertujuan untuk mendorong ekspor nikel yang telah diolah agar memberikan nilai tambah ekonomi yang lebih besar bagi negara (Hadad et al., 2022). Pemerintah menilai bahwa ekspor bijih nikel mentah, khususnya dengan kadar di bawah 1,7%, kurang menguntungkan karena memiliki nilai jual yang rendah. Oleh karena itu, nikel mentah harus terlebih dahulu diproses atau dimurnikan di dalam negeri sebelum diekspor agar dapat meningkatkan penerimaan negara dan memperkuat industri pengolahan mineral nasional (Hutabarat, 2023).

Namun demikian, Uni Eropa menilai kebijakan ini melanggar ketentuan dalam General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) 1994, terutama Pasal XI ayat (1) tentang larangan pembatasan ekspor, Pasal X ayat (1) tentang kewajiban publikasi kebijakan yang berdampak pada ekspor, serta Pasal 3 ayat (1) huruf b dalam Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (ASCM). Panel WTO dalam laporan akhirnya menyatakan bahwa Indonesia memang melanggar pasal-pasal yang dipermasalahkan dan menolak pembelaan yang diajukan Indonesia (Widiatedja, 2021). Panel juga menilai bahwa larangan ekspor bijih nikel tersebut tidak dapat dibenarkan berdasarkan Pasal XI ayat (2) huruf a maupun Pasal XX huruf d GATT (Sunardi et al., 2023).

Sebagai anggota WTO, Indonesia pada prinsipnya harus mematuhi keputusan tersebut dengan menyesuaikan kembali kebijakan ekspor nikelnya agar selaras dengan prinsip GATT yang bertujuan memajukan perdagangan bebas (Radhica et al., 2023), mengurangi hambatan tarif dan non-tarif, serta mencegah diskriminasi produk dalam konteks perdagangan internasional (Sari & Ariawan, 2018). Akan tetapi, setelah putusan panel tersebut, Indonesia mengajukan banding. Proses banding itu hingga kini belum dapat dijalankan karena Badan Banding WTO (WTO Appellate Body) dalam kondisi tidak berfungsi (dysfunctional) akibat pemblokiran pengangkatan hakim baru oleh Amerika Serikat, yang mengakibatkan kekosongan lembaga peradilan banding di WTO (Alsyanda et al., 2024).

Kondisi ini menimbulkan berbagai pro dan kontra baik di tingkat nasional maupun internasional. Di satu sisi, Indonesia tetap mempertahankan kebijakan pelarangan ekspor bijih nikel mentah karena dinilai lebih menguntungkan secara ekonomi. Di sisi lain, negara-negara yang terdampak menolak kebijakan tersebut karena Indonesia merupakan salah satu pemasok utama nikel dunia yang sangat penting bagi industri mereka.

Artikel ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana larangan ekspor bijih nikel Indonesia dapat dijustifikasi secara hukum, meskipun WTO-DSB telah menyatakan bahwa Indonesia melanggar Pasal XI GATT. Pembahasan akan difokuskan pada dua perspektif, yakni dari sudut pandang hukum perdagangan internasional terkait larangan ekspor, serta keterkaitan dan kesesuaian regulasi nasional Indonesia terhadap ketentuan hukum perdagangan internasional tersebut.

Sejumlah penelitian sebelumnya telah mengangkat isu serupa. Misalnya, Hanina Husin Hadad, Helitha Novianty, dan Huala Adolf dalam tulisannya berjudul “Larangan Ekspor Bijih Nikel Indonesia di Antara Stabilitas Perdagangan Internasional” menyoroti sempitnya interpretasi Panel WTO terhadap prinsip restriksi kuantitatif dalam GATT yang dianggap mengesampingkan hak Indonesia. Sementara itu, Putu George Matthew Simbolon dan Edward Panjaitan dalam artikel “Penyelesaian Sengketa pada World Trade Organization dan Solusi terhadap Kekalahan Indonesia pada DS 592 dalam Perspektif Kepentingan Indonesia” membahas langkah hukum yang dapat ditempuh Indonesia pasca putusan WTO.

Berbeda dengan penelitian-penelitian tersebut, artikel ini secara khusus menitikberatkan pada analisis justifikasi substantif terhadap larangan ekspor bijih nikel berdasarkan regulasi yang berlaku serta tujuan ekonominya, sekaligus mengkaji implikasi dari tidak berfungsinya Badan Banding WTO terhadap kewajiban Indonesia sebagai anggota organisasi tersebut dalam melaksanakan putusan WTO sebelumnya.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yaitu pendekatan yang berfokus pada analisis norma hukum dan regulasi yang berkaitan dengan isu yang dibahas. Kajian dilakukan dengan menelaah ketentuan hukum perdagangan internasional yang terdapat dalam GATT terkait larangan ekspor dan mekanisme penyelesaian sengketa, serta ketentuan hukum nasional seperti Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dan Peraturan Menteri ESDM Nomor 11 Tahun 2019. Pendekatan yang digunakan mencakup pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual guna memberikan pemahaman komprehensif terhadap posisi hukum Indonesia dalam konteks perdagangan global.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengaturan Larangan Ekspor Dalam Hukum Perdagangan Internasional

Larangan terhadap segala bentuk pembatasan kuantitatif (quantitative restrictions), termasuk pelarangan maupun pembatasan ekspor, diatur dalam Pasal 11 General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). Secara khusus, ayat (1) pasal tersebut menyatakan bahwa: *“Tidak ada pelarangan atau pembatasan selain bea, pajak, atau*

biaya lainnya, baik yang diberlakukan melalui kuota, izin impor atau ekspor, maupun mekanisme lain, yang boleh diterapkan atau dipertahankan oleh suatu pihak terhadap ekspor atau penjualan ekspor produk yang ditujukan ke wilayah pihak lainnya.” Ketentuan ini menegaskan bahwa hanya pungutan berupa bea, pajak, atau biaya lain yang dapat dibenarkan sebagai bentuk pembatasan dalam hukum perdagangan internasional. Dengan demikian, kebijakan larangan ekspor bijih nikel Indonesia pada dasarnya bertentangan dengan ketentuan Pasal 11 GATT tersebut.

Meskipun demikian, ayat (2) dari Pasal 11 memberikan pengecualian yang memungkinkan negara menerapkan pembatasan ekspor dalam kondisi tertentu. Pada huruf (a) disebutkan bahwa pembatasan atau pelarangan ekspor dapat dibenarkan apabila dilakukan sementara waktu untuk mencegah atau mengatasi kelangkaan kritis terhadap bahan pangan atau produk penting lainnya yang dibutuhkan oleh negara pengekspor. Selain itu, Pasal 20 GATT juga mengatur pengecualian umum, antara lain tindakan untuk melindungi moral publik; menjaga kesehatan manusia, hewan, atau tumbuhan; mengatur perdagangan emas dan perak; melestarikan sumber daya alam yang tidak terbarukan; serta menstabilkan harga komoditas tertentu.

Sesuai dengan Pasal 31 Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian (Vienna Convention on the Law of Treaties/VCLT) 1969, penafsiran terhadap ketentuan dalam suatu perjanjian internasional harus memperhatikan konteks dan praktik penerapan sebelumnya. Oleh karena itu, kasus-kasus WTO terkait pelanggaran Pasal 11 GATT dapat dijadikan dasar interpretasi dalam memahami makna dan batasan mengenai larangan restriksi kuantitatif.

Dalam perkara US–Gambling, misalnya, WTO Appellate Body menafsirkan “kuota” sebagai batasan kuantitatif terhadap jumlah penyedia layanan, sehingga restriksi kuantitatif dalam Pasal 11 GATT dapat dipahami sebagai pembatasan jumlah maksimum barang ekspor atau impor yang dapat dilakukan oleh suatu negara. Pembatasan semacam ini dianggap lebih menghambat arus perdagangan bebas global dibandingkan dengan bentuk restriksi lainnya, seperti pajak atau bea, yang masih diperbolehkan selama tidak bersifat berlebihan (*non-excessive*).

Selanjutnya, dalam kasus China–Raw Materials, panel WTO menjelaskan bahwa restriksi kuantitatif mencakup baik pembatasan maupun pelarangan terhadap perdagangan barang tertentu. Pembatasan berarti penerapan syarat atau regulasi tertentu

terhadap kegiatan ekspor atau impor, sedangkan pelarangan menunjukkan larangan penuh secara hukum atas perdagangan suatu komoditas spesifik. Dari kedua perkara tersebut, dapat disimpulkan bahwa suatu kebijakan dapat dikategorikan sebagai restriksi kuantitatif apabila memenuhi dua parameter utama:

1. Terdapat pembatasan jumlah barang yang diekspor atau diimpor; dan
2. Tindakan pemerintah secara langsung dan efektif berkaitan dengan pembatasan jumlah barang tersebut.

Apabila terjadi sengketa terkait ketentuan GATT, termasuk pelanggaran atas Pasal 11, maka pengaduan dapat diajukan ke WTO Dispute Settlement Body (DSB). Proses penyelesaiannya diawali dengan tahap konsultasi antara pihak penggugat (*complainant*) dan pihak tergugat (*respondent*) dalam jangka waktu tertentu, biasanya 60 hari sejak diterimanya pengaduan. Jika konsultasi tidak menghasilkan kesepakatan, panel WTO akan dibentuk untuk meninjau kasus tersebut dan menyusun laporan akhir (final report) dalam waktu maksimal 6 bulan bagi para pihak, dan 9 bulan bagi seluruh anggota WTO sejak panel disahkan.

Apabila salah satu pihak merasa tidak puas dengan hasil laporan panel, baik penggugat maupun tergugat berhak mengajukan banding ke WTO Appellate Body (WTO-AB). Dalam tahap ini, hasil keputusan panel dapat dikuatkan, diubah, atau dibatalkan. Setelah seluruh proses selesai, tahap terakhir adalah implementasi, di mana para pihak wajib menaati dan melaksanakan putusan akhir WTO-AB sebagai bagian dari komitmen mereka terhadap sistem penyelesaian sengketa WTO.

Kesesuaian Larangan Ekspor Indonesia dengan Hukum Perdagangan Internasional

Berdasarkan pengertian mengenai restriksi kuantitatif yang telah dijelaskan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa kebijakan pelarangan ekspor bijih nikel mentah Indonesia termasuk dalam kategori restriksi kuantitatif sebagaimana diatur dalam Pasal 11 GATT, yang melarang negara anggota memberlakukan pembatasan ekspor secara kuantitatif. Larangan ini merupakan bentuk export ban, yaitu pelarangan total terhadap kegiatan ekspor bijih nikel mentah dari Indonesia.

Kebijakan tersebut dilatarbelakangi oleh upaya pemerintah untuk mendorong hilirisasi sumber daya alam (SDA), khususnya nikel yang bersifat tak terbarukan (unrenewable resources), guna meningkatkan nilai tambah dan nilai jual ekspor melalui

pengolahan dan pemurnian di dalam negeri. Proses hilirisasi ini bertujuan mengubah nikel mentah menjadi produk olahan bernilai tinggi, sekaligus membuka lapangan kerja baru dan memperkuat daya saing industri nasional. Pemerintah juga mempertimbangkan temuan yang menunjukkan bahwa cadangan nikel Indonesia berpotensi habis dalam waktu sekitar 7,3 tahun, sehingga pelarangan ekspor dianggap perlu untuk tujuan konservasi sumber daya alam.

Dasar hukum kebijakan ini terdapat dalam Pasal 102 dan 103 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba), sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020, yang mewajibkan kegiatan penambangan, pengolahan, dan pemurnian mineral dilakukan di dalam negeri untuk meningkatkan nilai tambah ekonomi nasional. Ketentuan tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut melalui Peraturan Menteri ESDM Nomor 11 Tahun 2019, yang secara efektif melarang ekspor bijih nikel mentah sejak 1 Januari 2020, serta diperkuat oleh Lampiran IV Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 96 Tahun 2019, yang memuat daftar komoditas pertambangan yang dilarang diekspor, termasuk nikel, tembaga, timbal, dan kobalt.

Meskipun demikian, Uni Eropa menggugat Indonesia di WTO, dengan alasan bahwa Indonesia tidak memenuhi kriteria keadaan kritis (critical shortage) sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (2) GATT, yang hanya membenarkan pembatasan ekspor bersifat sementara untuk mencegah kekurangan bahan penting di dalam negeri. Pemerintah Indonesia berargumen bahwa kebijakan tersebut berdasarkan data empiris tentang menipisnya cadangan nikel, yang diperkirakan akan habis pada tahun 2029, sehingga kebijakan pelarangan bersifat preventif dan sementara sesuai dengan ketentuan GATT.

Secara umum, faktor pendorong kebijakan pelarangan ekspor nikel mentah ini terdiri atas:

1. Faktor internal, meliputi tujuan untuk mempercepat hilirisasi nikel, menarik investasi pengolahan dalam negeri, memperluas lapangan kerja, dan mendukung pembangunan ekonomi nasional.
2. Faktor eksternal, yaitu tekanan dari negara-negara konsumen dan perusahaan global yang merasa dirugikan oleh kenaikan biaya bahan baku akibat kebijakan tersebut.

Selain itu, kebijakan ini juga berkaitan dengan komitmen Indonesia menuju target nol emisi karbon tahun 2060, di mana nikel menjadi komponen penting dalam industri energi bersih, seperti baterai kendaraan listrik. Oleh karena itu, pelarangan ekspor bijih nikel mentah melalui Permen ESDM 11/2019 dapat dipahami sebagai langkah proteksionisme strategis untuk mendukung kemandirian ekonomi nasional dan keberlanjutan lingkungan.

KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan pembahasan tersebut, dapat disimpulkan bahwa kebijakan pelarangan ekspor bijih nikel mentah yang diterapkan Indonesia merupakan langkah strategis untuk melindungi kepentingan ekonomi nasional melalui penguatan hilirisasi dan peningkatan nilai tambah sumber daya alam. Meskipun kebijakan ini memicu penolakan dari Uni Eropa dan dinyatakan melanggar ketentuan Pasal 11 ayat (1) GATT oleh panel WTO, konteks kebutuhan pembangunan negara berkembang dan keterbatasan cadangan nikel nasional perlu menjadi pertimbangan utama. Tidak berfungsinya Appellate Body WTO juga menyebabkan putusan panel belum bersifat final dan masih membuka ruang interpretasi hukum. Oleh karena itu, larangan ekspor bijih nikel Indonesia berpotensi dibenarkan sepanjang bersifat sementara dan memenuhi justifikasi Pasal 11 ayat (2) GATT. Ke depan, Indonesia perlu menempuh pendekatan kompromi melalui diplomasi perdagangan internasional agar kepentingan nasional tetap terlindungi tanpa mengabaikan komitmen dalam sistem perdagangan global.

DAFTAR PUSTAKA

- Alsyanda, F. A., Izziyana, W. V., & Surayda, H. I. (2024). Analisis Yuridis Gugatan Uni Eropa Kepada Wto Terkait Kebijakan Hilirisasi Nikel Indonesia Perspektif Hukum Perdagangan Internasional. *Semarang Law Review*, 5(1), 13–25.
- Azzahra, M. J., & Dewi, Y. K. (2022). Re- Examining Indonesia ' S Nickel Export Ban : Does It Violate The Prohibition To Quantitative Restriction ? *Padjadjaran Journal Of International Law*, 6(2), 180–200.
- Hadad, H. H., Novianty, H., & Adolf, H. (2022). Larangan Ekspor Bijih Nikel Indonesia Di Antara Stabilitas Perdagangan Internasional. *Mimbar Hukum Universitas Gadjah Mada*, 559–588.
- Hutabarat, G. F. I. (2023). Sengketa Ekspor Nikel Indonesia Dengan Uni Eropa Di World Trade Organization. *Jurnal Ilmu Hubungan Internasional*, 3.

- Radhica, D. D., Ambara, R., & Wibisana, A. (2023). Proteksionisme Nikel Indonesia Dalam Perdagangan Dunia. *Cendekia Niaga Journal Of Trade Development And Studies*.
- Sari, L. P., & Ariawan. (2018). Review Of Principles Of Quantitative Restrictions On Dispute Settlement “ Eu And Us Lawsuit For The Indonesian Government ’ S Nickel Export Ban Policy By The Wto Dispute Settlement Body. *International Journal Of Educational Review, Law And Social Sciences |Ijerlas*, 1376–1385.
- Sunardi, D., Khuan, H., Adrian, D., Kalalo, R., Sabtohadi, J., & Wibisono, N. (2023). Export Of Crude Nickel (Government Of Indonesia Vs European Union And Wto). *Journal Of Law And Sustainable Development*, 1–11.
- Widiatedja, I. G. N. P. (2021). Indonesia’s Export Ban On Nickel Ore: Does It Violate The World Trade Organization (Wto) Rules? *Journal Of World Trade*.