

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Dinamika perdagangan antara Indonesia dan Uni Eropa (*European Union—EU*) selama satu dekade terakhir menunjukkan pertumbuhan yang signifikan. Menurut Uni Eropa, perdagangan bilateral antara kedua aktor meningkat 32% menjadi EUR 32,6 miliar pada tahun 2022, dengan Indonesia menikmati surplus perdagangan yang tinggi dengan Uni Eropa (EEAS, 2023). Pada tahun 2021, Uni Eropa merupakan mitra dagang terbesar keempat Indonesia, dengan volume perdagangan bilateral senilai 24,7 miliar EUR (EIAS, 2022). Sedangkan pada 2022 Uni Eropa menjadi mitra dagang terbesar kelima bagi Indonesia, dengan nilai ekspor Uni Eropa sebesar 7,2 miliar Euro dan impor Uni Eropa sebesar 13,3 miliar Euro (Pakpahan, 2023).

Meskipun neraca perdagangan Indonesia dan Uni Eropa menunjukkan nilai yang positif, hubungan perdagangan keduanya tetap mengalami pasang surut, dengan berbagai tantangan seperti sengketa perdagangan dan perbedaan perspektif dalam isu-isu ekonomi. Sebagai contoh sengketa perdagangan antara Indonesia dan Uni Eropa antara lain, yaitu mengenai kebijakan *Renewable Energy Directive II (RED II)*, *Delegated Regulation (DR)*, *French Fuel Tax*, dan Pelarangan Ekspor Bijih Nikel (*Nickel Ore*).

Indonesia, sebagai salah satu produsen terbesar bijih nikel dunia, memiliki posisi strategis dalam pasokan global nikel, Namun, selama beberapa tahun

terakhir, kebijakan terkait ekspor bijih nikel mentah telah menjadi topik utama perdebatan antara Indonesia dan beberapa mitra dagang utamanya, termasuk Uni Eropa. Sejak 2020 hingga saat ini, presiden Joko Widodo telah mengimplementasikan langkah kebijakan untuk menghentikan proses ekspor bijih nikel ke Uni Eropa melalui Permen ESDM 11/2019 yang menetapkan larangan ekspor nikel dibawah kadar 1.7% yang mulai berlaku pada 1 Januari 2020. Langkah ini diambil Indonesia sebagai langkah strategis guna meningkatkan nilai tambah dari sumber daya alamnya, serta mengurangi ketergantungan pada ekspor bahan mentah, dan merangsang pertumbuhan industri yang lebih canggih. Selain itu, dengan menghentikan ekspor bijih nikel mentah, Indonesia juga mengurangi ketergantungannya pada fluktuasi harga komoditas di pasar global. Sebagai negara yang sangat bergantung pada ekspor komoditas, langkah ini dapat membantu menjaga stabilitas ekonomi dalam jangka panjang.

Namun, kebijakan ini memunculkan beberapa permasalahan dan kecaman. Uni Eropa, khususnya pada November 2019, telah mengajukan keluhan kepada badan penyelesaian sengketa (*Dispute Settlement Body*—DSB) Organisasi Perdagangan Dunia (*World Trade Organization*—WTO) mengenai kebijakan pelarangan ekspor bijih nikel Indonesia. Uni Eropa berpendapat bahwa langkah tersebut melanggar perjanjian perdagangan internasional dan dapat merugikan produsen industri di negara-negara anggota WTO (Hadad et al., 2022). Dalam klaimnya Uni Eropa berpendapat bahwa Indonesia dengan jelas melanggar Pasal XI paragraf (1) *The General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) 1994,

dimana terdapat pelanggaran kewajiban anggota WTO untuk memberikan akses sejauh mungkin terhadap perdagangan internasional, termasuk bahan baku nikel (Pratiwi et al., 2023). Namun, menurut Indonesia, kebijakan pelarangan ini merupakan hak yang dimiliki oleh negara terhadap sumber daya alam yang dimilikinya. Upaya Uni Eropa yang sebelumnya telah meminta konsultasi dengan Indonesia melalui WTO pada 2019 tersebut, namun tidak membuahkan hasil. Uni Eropa kemudian meminta pembentukan panel resmi ke WTO pada 2021, dan pada oktober 2022 Indonesia dinyatakan kalah dalam gugatan tersebut melalui putusan di DSB. Indonesia menanggapi putusan tersebut dengan melakukan upaya banding karena putusan tersebut belum memiliki kekuatan hukum tetap.

Indonesia telah meratifikasi GATT melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang pengesahan *Agreement on Establishing the World Trade Organization* (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia). Sebagai negara anggota Indonesia memiliki kewajiban untuk mematuhi peraturan perdagangan internasional yang telah ditetapkan oleh organisasi tersebut. Indonesia menghadapi tugas dan tanggung jawab untuk mengikuti aturan-aturan yang telah diatur, hal ini mencakup pengaturan tarif, penghapusan hambatan perdagangan, serta penyelesaian sengketa antara negara anggota. Melalui keterlibatan aktif dalam WTO, Indonesia mempunyai hak untuk memastikan bahwa perdagangan internasional dilakukan secara, adil, terbuka, dan transparan. Dalam hal ini kesempatan Indonesia juga untuk membentuk kebijakan perdagangan yang mendukung pembangunan nasional dan

kesejahteraan masyarakat. Saat ini Indonesia sedang berusaha untuk terus menjalin kerja sama yang saling menguntungkan dengan Eropa, sembari tetap mempertahankan kepentingan nasionalnya dalam dinamika perdagangan internasional.

Dalam konteks ini, masalah antara Indonesia dengan Uni Eropa mengenai ekspor bijih nikel mencerminkan konflik perdagangan internasional yang dapat diselesaikan melalui proses hukum dan konsultasi internasional yang diatur oleh WTO. Berangkat dari uraian diatas, penulis terdorong untuk melakukan penelitian dengan judul “Penyelesaian Sengketa Perdagangan Bijih Nikel Antara Indonesia Dan Uni Eropa Oleh World Trade Organization”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana yang telah penulis uraikan diatas, permasalahan dalam penulisan ini yang ingin penulis jawab yaitu:

***“Bagaimana Proses Penyelesaian Sengketa Perdagangan Internasional Antara Indonesia Dan Uni Eropa Oleh World Trade Organization (WTO) Mengenai Kebijakan Pelarangan Ekspor Bijih Nikel Indonesia?”***

## **C. Kerangka Teori Dan Konseptual**

Peneliti menggunakan konsep (atau nama) untuk mengorganisasi dan mengidentifikasi fenomena yang menarik perhatian mereka. Teori menggabungkan serangkaian konsep menjadi suatu penjelasan yang menunjukkan bagaimana konsep-konsep itu secara logis saling berhubungan

(Maso'ed, 1990). Guna menjawab rumusan masalah di atas, penulis menggunakan teori Kekuasaan Organisasi Internasional dan konsep Arbitrase untuk membantu menganalisis pokok permasalahan yang akan diteliti.

### **1. Teori Kekuasaan Organisasi Internasional (OI)**

Menurut kacamata realis tradisional terhadap organisasi internasional (OI) menekankan bahwa peran organisasi internasional adalah penting bagi negara-negara: “mereka memberikan manfaat bersama, mengumpulkan informasi, mengukuhkan komitmen yang kredibel, memantau kesepakatan, dan pada umumnya membantu negara-negara dalam menyelesaikan masalah yang terkait dengan tindakan kolektif sambil memperkuat kesejahteraan individu maupun kolektif” (Barnett dan Finnemore, 2005: 161). Analisis yang dilakukan oleh Barnett dan Finnemore berpendapat bahwa organisasi internasional memiliki arti yang lebih besar dan seharusnya tidak disederhanakan hanya sebagai pengabdian kepada negara-negara. Organisasi internasional memiliki kekuatan karena sifat birokratisnya dan karena mereka mengejar tujuan sosial internasional yang dianggap menarik oleh aktor-aktor utama lainnya (Jackson, Robert., & Sorensen, 2013).

Kekuasaan dalam konteks ini mengacu pada peran organisasi internasional dalam menyusun masalah yang perlu untuk dipecahkan. Dalam hal ini, organisasi internasional bertindak sebagai otoritas yang merumuskan, mendefinisikan dan menampilkan masalah tertentu untuk yang lainnya; mereka juga berperan untuk memecahkan masalah dengan menawarkan solusi dan meyakinkan lainnya untuk menerimanya (Jackson, Robert., &

Sorensen, 2013). Dalam konteks ini, organisasi internasional memiliki kemampuan untuk mengambil inisiatif dalam mengidentifikasi dan menggarisbawahi isu-isu yang memerlukan perhatian dan penyelesaian. Organisasi internasional bertindak sebagai “otoritas” atau entitas yang memiliki legitimasi dan kapasitas untuk menentukan agenda dan menarik perhatian dunia terhadap masalah tertentu.

Dewasa ini, terdapat satu organisasi internasional yang khusus bergerak dalam sektor perdagangan, sebagai salah satu wujud kesepakatan internasional dalam rangka mencapai suatu sistem perdagangan internasional yang adil dan kompetitif yaitu Organisasi Perdagangan Dunia (World Trade Organization—WTO). WTO berdiri atas perkembangan sistem penyelesaian sengketa dalam GATT 1994 (*The General Agreement on Tariffs and Trade*) yang melahirkan sistem penyelesaian sengketa yang lebih komprehensif, legalistik, dan lebih memberikan perlindungan kepada negara berkembang. Penyelesaian sengketa dalam WTO lebih berdiri pada *rule-based approach* dari pada *power-based approach* dimana prinsip terakhir lebih terlihat dalam sistem GATT. Sehingga dengan demikian tiap-tiap negara anggota dapat merasa nyaman dengan keberadaan mereka sebagai negara anggota (Hatta, 2006).

Guna mendukung terlaksananya kegiatan perdagangan internasional diperlukan suatu instrumen hukum dalam bentuk peraturan-peraturan, baik ditingkat nasional maupun internasional seperti hukum perdagangan internasional (*international trade law*). GATT sekaligus menjadi salah satu

sumber hukum yang penting dalam hukum perdagangan internasional. Muatan di dalamnya tidak saja penting dalam mengatur kebijakan perdagangan antar negara tetapi juga dalam taraf tertentu aturannya menyangkut pula aturan perdagangan antara pengusaha (Adolf, 2016).

Aturan dan prosedur penyelesaian sengketa dalam GATT 1994 telah dilakukan penyempurnaan sehingga pelaksanaannya lebih efektif dari pada sistem dalam GATT 1974, terdapat *Understanding On Rules and Procedures Governing The Settlement of Disputes (Dispute Settlement Understanding — DSU)* yang merupakan prosedur penyelesaian sengketa WTO sebagai perwujudan tekad negara-negara anggota guna menciptakan aturan yang lebih mengikat. Dengan sistem penyelesaian sengketa WTO ini diharapkan lebih memberikan kepastian hukum bagi negara anggota untuk menjadikan WTO sebagai wadah untuk dapat menyelesaikan sengketa secara multilateral.

## **2. Konsep Arbitrase**

Pada umumnya sengketa perdagangan kerap diawali dengan upaya penyelesaian dengan cara negosiasi dan mediasi. Jika kemudian penyelesaian tersebut gagal atau tidak membuahkan hasil, barulah ditempuh dengan cara-cara lain seperti melalui litigasi ataupun arbitrase litigasi yang khusus untuk sengketa-sengketa perdagangan antar negara. Penyelesaian sengketa, baik kepada pengadilan maupun ke arbitrase, kerap kali berdasarkan pada suatu perjanjian di antara para pihak. Langkah yang biasa ditempuh adalah dengan membuat suatu perjanjian atau memasukkan

klausul penyelesaian sengketa ke dalam kontrak atau perjanjian yang mereka buat.

Arbitrase merupakan proses penyelesaian sengketa kepada pihak ketiga yang bersifat netral (pihak yang tidak berkepentingan dalam sengketa) secara sukarela. Proses arbitrase biasanya melibatkan langkah-langkah yang mirip dengan proses pengadilan biasa, arbitrase mengharuskan para pihak untuk menyerahkan masalah kepada pembuat keputusan tunggal (arbiter) atau panel arbiter yang keputusannya bersifat final dan mengikat secara hukum (Lewis & Mascolo, 2023). Tersedia dua jenis arbitrase: institusional dan *ad hoc*. Dalam arbitrase institusional, institusi mengasumsikan fungsi administrasi khusus, seperti melayani brief, dll. Tingkat keterlibatan dapat bervariasi dari satu institusi ke institusi lainnya, tetapi perselisihan itu sendiri akan selalu diputuskan oleh majelis arbitrase. Dalam proses *ad hoc*, fungsi-fungsi administratif ini diasumsikan oleh pengadilan itu sendiri atau didelegasikan kepada pihak ketiga.

Dalam sengketa perdagangan antara Indonesia dan Uni Eropa mengenai pelarangan ekspor bijih nikel Indonesia. Kedua pihak menghadapi titik buntu dalam proses negosiasi dan mediasi mereka. Merespon hal tersebut, Amerika Serikat kemudian membawa sengketa tersebut kepada pihak ketiga (arbiter) dalam hal ini World Trade Organization (WTO) sebagai sebuah organisasi internasional mereka mempunyai badan atau panel tersendiri untuk penyelesaian sengketa perdagangan yaitu *Dispute Settlement Body* (DSB).

## **D. Argumen Riset**

World Trade Organization (WTO) memproses sengketa perdagangan antara Indonesia dan Uni Eropa dalam kasus pemberhentian ekspor bijih nikel ke Eropa dengan cara melalui *Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes* atau biasa disingkat dengan *Dispute Settlement Understanding* (DSU). Ada Empat tahapan utama dalam proses penyelesaian sengketa perdagangan melalui WTO: (1) Konsultasi antara para pihak; (2) Mediasi atau usaha-usaha damai; (3) Panel (pengajuan, pembentukan, pemeriksaan, hingga putusan); dan (4) Banding (pengambilan hingga proses pelaksanaan keputusan) yang meliputi kemungkinan tindakan balasan jika pihak yang kalah tidak melaksanakan putusan tersebut.

## **E. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Untuk mendapatkan data dan pengolahan yang diperlukan dalam rangka penyusunan penulisan ini, penulis menggunakan metode penelitian kualitatif sebagai acuan dalam penulisan. Metode penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang berdasar pada filsafat postpositivisme, yang digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, dimana peneliti merupakan instrumen kunci (Sugiyono, 2014: 9). Penelitian ini bersifat deskriptif dan banyak menggunakan analisis. Melalui metode kualitatif, hasil analisis yang nantinya akan disimpulkan didapatkan

dengan lebih menitikberatkan pada gambaran lengkap dari pengembangan teori dan paparan fakta yang ada.

## **2. Sumber Data**

Pada penelitian ini, penulis menggunakan data sekunder. Data sekunder sendiri merupakan sumber data yang diperoleh dengan cara tidak langsung, yakni melalui media perantara. Perantara dalam hal ini adalah berupa informasi yang didapatkan dari buku, jurnal, artikel, internet, serta sumber informasi lain seperti dokumen yang terkait dengan tulisan yang penulis usung.

## **3. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yang penulis gunakan dalam penelitian ini yaitu study pengumpulan data kepustakaan (*library research*), yang bersumber dari berbagai literatur yang berhubungan dengan penelitian, berupa buku, jurnal ilmiah, surat kabar, laporan resmi pemerintah, laporan media, serta artikel-artikel dan data elektronik yang berkaitan dengan penelitian ini guna memperoleh data sekunder.

## **4. Analisis Data**

Cara analisis untuk menganalisa penelitian ini, penulis melihat dari sisi tujuan penelitian yang bersifat eksplanatif (menjelaskan). Analisis pada penelitian yang bersifat eksplanatif bertujuan untuk menjelaskan hubungan sebab-akibat antara variabel-variabel yang diteliti.

## **F. Jangkauan Penelitian**

Jangkauan penelitian ini akan meliputi apa saja yang dilakukan oleh Indonesia dan Uni Eropa terkait dengan penyelesaian sengketa pelarangan ekspor bijih nikel Indonesia ke Eropa. Penulis akan meneliti dari perkembangan kasus hingga bagaimana proses penyelesaian konflik dilakukan, baik antara ke dua negara ataupun melalui WTO.

## **G. Sistematika Penulisan**

Untuk mendapatkan gambaran yang jelas tentang arah dan tujuan penulisan ini, maka secara garis besar dapat digambarkan sistematika penulisan ini sebagai berikut:

**BAB I**           Pendahuluan: Bab ini berisi Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Kerangka Teori dan Konseptual, Argumen Riset, Metode Penelitian, Jangkauan Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

**BAB II**           Industri Nikel & Sengketa Perdagangan Antara Indonesia Dengan Uni Eropa: Pada Bab ini penulis akan membahas tentang industri nikel di Indonesia, dan dijelaskan pula mengenai sejarah dan dinamika industri nikel terhadap perekonomian Indonesia. Dalam bab ini juga akan dibahas

tentang kerja sama antara Indonesia dengan Uni Eropa serta awal mulanya sengketa ini dapat terjadi.

**BAB III** Mekanisme Penyelesaian Sengketa Perdagangan Melalui World Trade Organization: Bab ini akan menjelaskan mengenai bagaimana mekanisme penyelesaian sengketa perdagangan internasional melalui WTO berdasarkan *Dispute Settlement Understanding* (DSU).

**BAB IV** Analisis & Pembahasan: Bagaimana proses *Dispute Settlement Understanding* (DSU) bekerja untuk menyelesaikan sengketa perdagangan antara Indonesia dengan Uni Eropa kaitannya dengan kebijakan pelarangan ekspor bijih nikel Indonesia ke Eropa. Penulis akan meruntutkan dari kewenangan WTO untuk mengadili sengketa, Sentimen Uni Eropa terhadap kebijakan tersebut, hingga proses DSU dan peranannya terhadap penyelesaian sengketa ini. Penulis juga menambahkan respon indonesia atas putusan panel dan upaya banding yang dilakukannya.

**BAB V** Kesimpulan: Bab ini berisi kesimpulan dan saran yang ditarik dari pembahasan-pembahasan dari bab-bab sebelumnya.