

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Putusan Panel DSB WTO atas sengketa larangan ekspor bijih nikel oleh Indonesia ke Uni Eropa, Indonesia melanggar Pasal XI:1 GATT 1994 yang melarang pembatasan kuantitatif terhadap ekspor. Panel menolak pembelaan Indonesia yang diajukan berdasarkan Pasal XI:2(a), Pasal XX(d), dan Pasal XX(g) karena tidak terpenuhinya syarat-syarat pengecualian yang ditentukan dalam ketentuan tersebut. Indonesia berupaya menekankan prinsip Permanent Sovereignty over Natural Resources (PNSR) yang menjadi dasar moral dan hukum dalam mempertahankan kebijakan hilirisasi. Namun, Panel menilai bahwa Indonesia gagal membuktikan adanya kekurangan kritis, tidak memenuhi uji *necessity* dalam konteks penegakan hukum nasional, serta tidak menerapkan pembatasan konsumsi domestik secara seimbang sebagaimana disyaratkan dalam kerangka konservasi sumber daya alam. Dengan demikian, meskipun Indonesia memiliki tujuan kebijakan nasional yang sah, dalam konteks penyelesaian sengketa WTO, kebijakan tersebut tidak berhasil dibenarkan secara hukum internasional karena tidak memenuhi standar dan syarat pembuktian dalam GATT 1994.

1. Kebijakan larangan ekspor tersebut secara substansi didasarkan pada tujuan nasional untuk mendorong hilirisasi industri, meningkatkan nilai tambah, serta menjaga ketersediaan bahan baku bagi industri dalam negeri. Kebijakan ini bertumpu pada kerangka hukum nasional, terutama Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 jo. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, serta peraturan turunannya seperti Peraturan Menteri ESDM No. 11 Tahun 2019. Dalam kerangka penyusunan argumen hukum di forum WTO, Indonesia berupaya

menjustifikasi kebijakan tersebut dengan merujuk pada ketentuan pengecualian dalam GATT 1994, seperti Pasal XI:2(a), Pasal XX(d), dan Pasal XX(g), serta menekankan pada prinsip *Permanent Sovereignty over Natural Resources* (PSNR). Prinsip PSNR menjadi fondasi bagi Indonesia untuk mempertahankan hak kedaulatannya dalam mengelola sumber daya alam demi kepentingan pembangunan nasional jangka panjang. Namun demikian, prinsip PSNR tidak secara eksplisit diakomodasi dalam struktur hukum WTO sebagai alasan pembenar atas pelanggaran ketentuan GATT, sehingga argumen tersebut tidak diterima oleh Panel. Lebih lanjut, penyusunan dan pelaksanaan kebijakan larangan ekspor oleh Indonesia menunjukkan adanya inkonsistensi regulasi yang turut melemahkan argumen hukum Indonesia. Kebijakan ekspor yang semula bersifat kualitatif—misalnya pembatasan berdasarkan kadar nikel dan syarat administratif ekspor—berubah menjadi larangan kuantitatif total dalam waktu yang relatif singkat. Perubahan ini tercermin dalam revisi regulasi yang tidak memberikan kepastian hukum dan menimbulkan keraguan terhadap motif serta konsistensi implementasi kebijakan tersebut. Inkonsistensi ini turut dijadikan pertimbangan oleh Panel dalam menilai bahwa kebijakan Indonesia tidak memenuhi syarat pengecualian yang diajukan, khususnya dalam hal *necessity* dan *even-handedness* sebagaimana disyaratkan oleh Pasal XX GATT 1994. Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia setelah kalah dalam gugatan tersebut adalah

- 1) Tetap melaksanakan kebijakan larangan ekspor bijih nikel tersebut dan mengajukan banding atas putusan Panel WTO ke *Appellate Body* WTO pada 8 Desember 2022. Pemerintah Indonesia menganggap putusan panel tersebut belum bersifat final.

- 2) Aktif melakukan diplomasi perdagangan di berbagai forum bilateral dan multilateral untuk menjelaskan posisi kebijakannya kepada mitra dagang dan negara anggota WTO lainnya.
- 3) Pemerintah secara aktif mempercepat pembangunan dan penyelesaian proyek-proyek smelter di berbagai wilayah.
- 4) Indonesia juga memperkuat regulasi domestik guna memberikan kepastian hukum bagi pelaku industri.

B. Saran

1. Pemerintah Indonesia harus melakukan evaluasi menyeluruh terhadap kebijakan ekspor sumber daya alam yang selama ini diterapkan. Salah satu aspek penting yang perlu diperhatikan adalah konsistensi regulasi nasional. Perubahan kebijakan secara mendadak dan inkonsistensi antara peraturan teknis, seperti dalam Peraturan Menteri ESDM, telah memberikan kesan ketidakstabilan dalam arah kebijakan negara, yang pada akhirnya berdampak pada posisi hukum Indonesia dalam forum internasional. Selain itu, Indonesia sebaiknya mampu menyeimbangkan antara prinsip *Permanent Sovereignty over Natural Resources* (PSNR) sebagai hak negara dalam mengelola kekayaan alamnya, dengan komitmen terhadap perjanjian internasional yang telah diratifikasi, termasuk dalam kerangka WTO. Meskipun Indonesia memiliki kedaulatan penuh atas sumber daya alamnya, pelaksanaan prinsip tersebut harus dirancang sedemikian rupa agar tidak melanggar ketentuan hukum perdagangan internasional yang mengikat. Oleh karena itu, pendekatan yang lebih hati-hati dan berbasis pada prinsip-prinsip necessity, non-diskriminasi, dan keterbukaan informasi menjadi sangat penting dalam menyusun argumen kebijakan di tingkat internasional. Lebih lanjut, penguatan kapasitas institusi

negara dalam menangani sengketa dagang internasional juga menjadi hal yang mendesak. Pemerintah perlu membentuk tim teknis dan hukum yang tidak hanya memahami substansi perdagangan dan investasi, tetapi juga piawai dalam menyusun argumen hukum yang selaras dengan ketentuan WTO, termasuk dalam hal pembuktian *shortage* atau kelangkaan, uji *necessity*, dan prinsip *even-handedness* yang disyaratkan dalam GATT. Dengan demikian, Indonesia tidak hanya dapat mempertahankan kepentingan nasionalnya di panggung internasional, tetapi juga menunjukkan komitmen terhadap sistem perdagangan multilateral yang adil dan transparan.

2. Pemerintah Indonesia agar lebih memperhatikan perencanaan kebijakan yang sistematis dan berjangka panjang, khususnya dalam konteks kebijakan industri dan perdagangan. Inkonsistensi kebijakan—yang tampak dari perubahan pendekatan dari pembatasan kualitatif menjadi larangan kuantitatif total—tidak hanya merugikan kredibilitas pemerintah di mata pelaku usaha dan mitra dagang internasional, tetapi juga melemahkan legitimasi hukum Indonesia dalam forum penyelesaian sengketa WTO. Pemerintah perlu menjadikan pengalaman dari sengketa ini sebagai refleksi penting bahwa sebuah kebijakan ekonomi tidak hanya harus berpijak pada kepentingan nasional semata, tetapi juga harus dirancang agar dapat bertahan terhadap pengujian hukum internasional. Dalam hal ini, penerapan prinsip *Permanent Sovereignty over Natural Resources* (PSNR) perlu dikomunikasikan secara tegas dan konsisten, termasuk dalam naskah hukum, peraturan pelaksana, maupun dalam narasi diplomatik internasional. Prinsip tersebut memang memberikan ruang bagi negara untuk mengelola sumber daya alamnya sendiri, namun penerapannya harus *komplementer* dengan prinsip-prinsip WTO, terutama dalam pembuktian objektif terkait *necessity*, *non-discrimination*, dan *least-restrictive*

alternative. Selain itu, diperlukan pula penguatan koordinasi antar-lembaga pemerintah, seperti Kementerian Perdagangan, Kementerian ESDM, dan Kementerian Luar Negeri, agar penyusunan kebijakan ekspor strategis tidak berjalan sendiri-sendiri dan dapat dibentuk dalam kerangka kebijakan nasional yang solid dan terintegrasi. Dalam praktiknya, perbedaan orientasi antarkementerian dapat menyebabkan kebijakan yang tumpang tindih, bahkan bertentangan, sehingga membuka celah bagi negara lain untuk menggugatnya di forum internasional. Lebih jauh, Indonesia juga disarankan untuk menyusun rencana jangka panjang hilirisasi mineral yang didukung oleh infrastruktur hukum dan industri yang memadai. Tanpa kesiapan infrastruktur dan kepastian hukum, pelarangan ekspor akan cenderung dianggap sebagai tindakan pembatasan yang tidak proporsional dan berpotensi diskriminatif.

