

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Negara merupakan subjek hukum terpenting di dalam hukum perdagangan internasional. Sudah dikenal umum bahwa negara adalah subjek hukum yang paling sempurna. *Pertama*, ia satu-satunya subjek hukum yang memiliki kedaulatan. Berdasarkan kedaulatan ini, negara memiliki wewenang untuk menentukan dan mengatur segala sesuatu yang masuk dan keluar dari wilayahnya.<sup>1</sup>

Negara-negara modern melakukan pengawasan yang luas terhadap ekonomi, termasuk aspek-aspek perusahaan ekonomi swasta seperti perdagangan ekspor dan impor, penanaman modal intern dan ekstern, perkapalan, produksi-produksi pertanian dan perbankan swasta. Sudah sewajarnya apabila negara-negara membuat perjanjian-perjanjian di antara mereka satu sama lain untuk mengatur di antara pesertanya masalah-masalah ekonomi dan moneter yang berpengaruh terhadap kepentingan dua atau lebih itu secara bersama-sama.<sup>2</sup>

Negara tersebut berwenang membuat hukum (*regulator*) yang mengikat segala subjek hukum lainnya (yaitu individu, perusahaan), mengikat benda dan peristiwa hukum yang terjadi di dalam wilayahnya, termasuk perdagangan, di wilayahnya, serta juga berperan baik secara langsung maupun tidak langsung dalam pembentukan organisasi-organisasi (perdagangan) internasional di dunia, misalnya *World Trade Organization* (WTO), *United Nation Conference on Trade*

---

<sup>1</sup> Huala Adolf, *Hukum Perdagangan Internasional*, Rajawali Pers, 2009, hlm. 58.

<sup>2</sup> J.G. Starke, *Pengantar Hukum Internasional*, Sinar Grafika, Jakarta, cetakan ke 10, 2004, Bab XIII, hlm. 195.

and Development (UNCTAD), United Nation Commission on International Trade Law (UNCITRAL), dan lain-lain.<sup>3</sup> Organisasi-organisasi internasional di bidang perdagangan internasional inilah yang kemudian berperan dalam membentuk aturan-aturan hukum perdagangan internasional. Perdagangan Internasional merupakan sektor jasa yang menunjang kegiatan ekonomi antar anggota masyarakat dan antar bangsa. Melihat hal itu, sangat diperlukan menjalin hubungan perdagangan antar negara yang tertib dan adil. Dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi antar negara, dewasa ini negara-negara cenderung membentuk blok-blok perdagangan baik bilateral, regional, maupun multilateral sehingga peran perjanjian internasional menjadi semakin penting.

Peran penting negara lainnya adalah negara juga bersama-sama dengan negara lain mengadakan perjanjian internasional guna mengatur transaksi perdagangan di antara mereka.<sup>4</sup> Negara juga berperan sebagai subjek hukum dalam posisinya sebagai pedagang. Dalam posisinya ini, negara adalah salah satu pelaku utama dalam perdagangan internasional.

Perdagangan internasional merupakan salah satu bagian dari kegiatan ekonomi atau kegiatan bisnis yang akhir-akhir ini mengalami perkembangan yang sangat pesat.<sup>5</sup> Dikemukakan bahwa berdagang ini merupakan suatu kebebasan fundamental (*fundamental freedom*).<sup>6</sup> Dengan kebebasan ini, siapa saja memiliki kebebasan untuk berdagang. Kebebasan ini tidak boleh dibatasi oleh adanya perbedaan agama, suku, kepercayaan, politik, sistem hukum, dan lain-lain. Fakta

---

<sup>3</sup> Huala Adolf, Op. Cit., hlm. 58.

<sup>4</sup> Ibid., hlm. 59.

<sup>5</sup> Muhammad Sood, *Hukum Perdagangan Internasional*, Rajawali Pers, 2011, hlm. 1.

<sup>6</sup> Huala Adolf, *Hukum Ekonomi Internasional: Suatu Pengantar*, Rajawali Pers, Jakarta, cetakan ke 3, 2002, Bab I, hlm. 2.

yang terjadi sekarang ini adalah perdagangan internasional sudah menjadi tulang punggung bagi negara untuk menjadi makmur, sejahtera, dan kuat.<sup>7</sup>

Indonesia, sejak tahun 1980-an, telah melakukan proses pembangunan yang menguntungkan dan ekspor sebagai penggerakannya.<sup>8</sup> Dalam hal ini keberhasilan perdagangan luar negeri semakin menentukan proses pembangunan nasional. Guna meningkatkan sistem perekonomiannya, Indonesia sangat bergantung pada sistem perekonomian negara lain dan sistem ekonomi internasional karena itu harus terdapat keselarasan di antara sistem-sistem ekonomi tersebut. Hubungan ini berkembang dengan pesat, sehingga melahirkan suatu norma-norma hukum yang disebut dengan Hukum Perdagangan Internasional (*Internasional Trade Law*). Adanya hubungan perdagangan antar negara atau perdagangan internasional adalah sebagai akibat dari adanya saling ketergantungan antar negara dan negara-negara pun mulai sadar akan pentingnya pengaturan hukum perdagangan internasional.

*World Trade Organization* (WTO) adalah sebuah organisasi internasional yang menaungi upaya untuk meliberalisasi perdagangan. Latar belakang berdirinya *World Trade Organization* (WTO) tidak terlepas dari sejarah lahirnya *International Trade Organization* (ITO) dan *General Agreement Tariffs and Trade* (GATT). Seperti telah umum diketahui,<sup>9</sup> masyarakat internasional se usai Perang Dunia II menyadari perlunya pembentukan suatu organisasi internasional di bidang perdagangan. Tujuannya antara lain sebagai forum guna membahas dan mengatur masalah perdagangan dan ketenagakerjaan internasional.

---

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Ibid., hlm. 11.

<sup>9</sup> Ibid., hlm. 104.

Dalam WTO, ada dua istilah yang digunakan untuk menggambarkan keikutsertaan negara dalam WTO. *Pertama*, negara anggota WTO yang artinya negara-negara yang memperoleh hak dan wajib menjalankan kewajiban serta terikat untuk memenuhi segala aturan main yang ditetapkan WTO. *Kedua*, observer yakni mereka yang sedang dalam pertimbangan untuk bergabung bersama WTO. Negara-negara berkoalisi untuk membentuk kelompok atau aliansi yang menyuarakan kesamaan kepentingannya terkait isu tertentu di WTO. Aliansi ini biasanya diwakili oleh seorang juru bicara yang akan menegosiasikan isu bersama. Adapun Uni Eropa, meskipun statusnya sebagai sebuah organisasi regional namun ia diakui sebagai anggota WTO pada 1 Januari 1995 bersamaan dengan terbentuknya WTO. Dengan demikian, Uni Eropa menambah deretan anggota WTO dari 28 anggota menjadi 29 anggota pada masanya. Tidak semua anggota organisasi regional yang ada di dunia ini termasuk kedalam anggota keanggotaan WTO, meskipun mereka tetap bisa menegosiasikan isu tertentu. Misalnya ASEAN yang memiliki juru bicara yang dikirim ke WTO untuk menegosiasikan masalah agrikultur.<sup>10</sup>

Dalam melaksanakan kegiatan perdagangan, terdapat potensi besar terjadinya perselisihan, bahkan sengketa. Biasanya sengketa perdagangan antar negara terjadi ketika suatu negara menetapkan kebijakan perdagangan yang merugikan negara lain atau bertentangan dengan komitmennya di WTO. Untuk mengantisipasi hal tersebut, WTO telah mengatur tatacara penyelesaian sengketa, yang terdapat dalam *Dispute Settlement Understanding* (DSU).

---

<sup>10</sup> WTO, *Membership, Alliances, Bureaucracy*, [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/org3\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org3_e.htm) diakses pada tanggal 17 Februari 2020, Pukul 13:19 WIB.

Proses penyelesaian sengketa WTO, pada umumnya, terdiri dari beberapa tahapan. Dimulai dari konsultasi wajib antara para pihak yang bersengketa untuk mencapai penyelesaian yang disetujui oleh para pihak, sidang panel, tinjauan banding, serta pelaksanaan rekomendasi dan ketentuan yang disahkan oleh *Dispute Settlement Body* (DSB). DSB adalah satu-satunya badan yang memiliki otoritas membentuk panel dan *Appellate Body*, yang terdiri atas para ahli yang bertugas menelaah kasus yang sedang disengketakan.

Dalam WTO terdapat *Ministerial Conference*, *General Council* yang antara lain melaksanakan tugas sebagai DSB. Disamping itu WTO juga dilengkapi dengan berbagai dewan lain yang melakukan pengawasan di bidang masing-masing sesuai dengan *covered agreement* WTO seperti *Council Trade in Goods*, *Council For Trade and Service*.<sup>11</sup> Sebagai salah satu negara yang telah menjadi anggota *World Trade Organization* (WTO), Indonesia terikat untuk mematuhi ketentuan-ketentuan perdagangan internasional yang disepakati dalam perundingan *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) melalui ratifikasi terhadap Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement on Establishing the World Trade Organization*. Dalam mempertahankan dari liberalisasi perdagangan WTO, Indonesia telah melakukan beberapa proteksi sektor nikel (ore)<sup>12</sup> jelas prinsip ini berlawanan dari perjanjian yang telah disepakati Indonesia dengan WTO. Menurut laporan WTO, Uni Eropa memprotes kebijakan Pemerintah Indonesia terhadap percepatan pembatasan ekspor nikel (ore).

---

<sup>11</sup> Hatta, *Perdagangan Internasional Dalam Sistem GATT dan WTO*, Refika Aditama, Bandung, 2006, hlm. 182.

<sup>12</sup> Nikel (ore) adalah batuan mineral yang merupakan bahan baku pembuatan logam nikel. Nikel adalah unsur kimia dengan simbol Ni dan nomor atom 28.

Pembangunan smelter di Indonesia sudah cukup banyak, dimana 11 smelter nikel sudah terbangun dan 25 smelter nikel dalam proses pembangunan. Dengan 36 smelter nikel tersebut, Pemerintah telah mempertimbangkan *cost benefit* untuk memproses di dalam negeri seluruh bijih nikel dengan berbagai kualitas. Latar belakang dikeluarkannya kebijakan ini yang utama adalah terbatasnya ketahanan cadangan, dan untuk mengambil langkah antisipatif agar umur cadangan tersebut dapat memenuhi umur keekonomian smelter.<sup>13</sup>

Rencana larangan ekspor nikel tersebut sebenarnya bukan barang baru. Undang undang Nomor 4 tahun 2009 tentang pertambangan Mineral dan Batu bara, mengatur para pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) wajib mengolah dan memurnikan hasil tambang mereka di dalam negeri.<sup>14</sup> Pemurnian di dalam negeri harus dilakukan selambat lambatnya lima tahun setelah Undang Undang tersebut di undangkan.<sup>15</sup>

Tapi kemudian diperpanjang tiga tahun dan Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 1 tahun 2014 tentang pelaksanaan kegiatan pertambangan mineral dan batu bara, peraturan tersebut menegaskan pemegang kontrak karya sesuai dengan yang diatur dalam Pasal 170 Undang Undang Minerba. Dalam aturan tersebut disebutkan, penjualan mineral mentah ke luar negeri dapat dilakukan dalam jumlah tertentu dan berbentuk hasil pengolahan dalam jangka waktu tiga tahun.

---

<sup>13</sup> Kementrian Energi dan Sumber Daya Mineral, *Bijih Nikel Tidak Boleh Diekspor Lagi Per 1 Januari* <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/bijih-nikel-tidak-boleh-diekspor-lagi-per-januari-2020> diakses pada tanggal 6 Mei 2020, pukul 07:43 WIB.

<sup>14</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara, Pasal 103,

<sup>15</sup> Ibid, Pasal 170

Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 mewajibkan pengolahan material bahan tambang mineral dilakukan dalam negeri, sebelum diekspor dalam bentuk bahan jadi (Logam), akibat dari aturan ini dalam waktu singkat terjadi kontraksi yang kuat dalam usaha penambangan bijih nikel karena sebagian besar pengusaha belum siap mengantisipasi, hingga kini banyak perusahaan terpaksa menghentikan kegiatan penambangan disebabkan tingginya biaya pembangunan instalasi pengolahan/smelter dan pemurnian bijih nikel.<sup>16</sup>

Tapi kemudian Pemerintah merevisi aturan tersebut melalui Peraturan Pemerintah Nomor 1 tahun 2017 tentang pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan mineral dan batu bara, mengatur setelah pengusaha tambang mengubah izin, pengusaha tambang harus membangun smelter atau pemurnian dalam waktu lima tahun. Artinya larangan ekspor tersebut diberlakukan pada tahun 2022 mendatang. Namun kenyataannya Pemerintah Indonesia memastikan larangan ekspor nikel tersebut akan di percepat pada 1 Januari 2020. Hal ini sesuai dengan di keluarkannya Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Nomor 11 tahun 2019 tentang perubahan kedua atas Peraturan Menteri ESDM Nomor 25 tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Mineral dan Batu Bara.

Langkah ini diambil oleh Pemerintah Indonesia untuk melindungi sisa cadangan nikel yang dimiliki Indonesia dan Indonesia ingin mengelola pasokan nikel untuk kepentingan di dalam negeri. Apalagi saat ini Indonesia sedang

---

<sup>16</sup>Nikel Ore Sulawesi, <https://www.bestekin.com/2016/02/01/nickel-ore-sulawesi/> diakses pada tanggal 6 Mei 2020, pukul 07:56 WIB.

mendorong pengembangan kendaraan listrik berbasis baterai. Nikel merupakan salah satu komponen inti dalam membuat baterai tersebut.<sup>17</sup>.

Indonesia digugat dengan Nomor Aduan *Dispute Settlement* (DS) 592 Pada 22 November 2019. Uni Eropa mengklaim bahwa langkah langkah yang membatasi ekspor bahan mentah tertentu, tampaknya tidak konsisten dengan Pasal XI.1 *General Agreement Tariffs and Trade* (GATT) karena akan merugikan dan menyulitkan negara negara di kawasan Eropa mendapatkan bahan baku nikel (ore), skema subsidi yang dilarang tampaknya tidak konsisten dengan pasal 3.1 (b) perjanjian *Subsidy Countervailing Measures*, dan kegagalan untuk segera menerbitkan langkah-langkah yang ditentang tampaknya tidak konsisten dengan pasal X.1 GATT 1994.<sup>18</sup>

Hal inilah yang menarik penulis untuk melakukan pembahasan yang lebih mendalam tentang Bagaimanakah Pengaturan larangan restriksi kuantitatif dalam GATT terkait sengketa nikel antara Indonesia - Uni Eropa dan Bagaimana upaya terhadap Penyelesaian sengketa nikel antara indonesia dan Uni Eropa di WTO.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan penjelasan di atas, maka rumusan masalah penelitian ini diuraikan sebagai berikut:

---

<sup>17</sup> Ekonomi Bisini, Soal Larangan Ekspor Bijih Nikel, *digugat Uni Eropa ke WTO, Indonesia Nggak Ngeper*<https://rmco.id/baca-berita/ekonomi-bismis/23390/soal-larangan-ekspor-bijih-nikel-digugat-uni-eropa-ke-wto-indonesia-nggak-ngeper> diakses pada tanggal 30 januari 2020, Pukul 16:52 WIB

<sup>18</sup> Wto.org “DS592 : Indonesia – Measures Relating to Raw Materials”[https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds592\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds592_e.htm) diakses pada tanggal 10 Februari 2020, Pukul 12:19 WIB

1. Bagaimanakah pengaturan larangan restriksi kuantitatif menurut GATT terkait sengketa nikel antara Indonesia - Uni Eropa tahun 2020?
2. Bagaimana tantangan dan upaya Pemerintah Indonesia menghadapi sengketa nikel dengan Uni Eropa tahun 2020?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang diterapkan tercapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisa pengaturan larangan restriksi kuantitatif dalam *General Agreement Tariffs on Trade* (GATT) terkait sengketa nikel antara Indonesia - Uni Eropa tahun 2020.
2. Untuk mengetahui dan menganalisa tantangan dan upaya Pemerintah Indonesia menghadapi sengketa nikel dengan Uni Eropa tahun 2020.

### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini di harapkan dapat memberi manfaat antara lain:

#### **1. Manfaat Teoritis**

Manfaat teoritis adalah manfaat penelitian bagi pengembangan ilmu pengetahuan. Dari pengertian tersebut, penelitian diharapkan ini bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum Perdagangan Internasional khususnya mengenai pengaturan larangan restriksi kuantitatif dalam GATT terkait sengketa nikel antara Indonesia - Uni Eropa. Serta tantangan dan upaya Pemerintah Indonesia menghadapi sengketa nikel dengan Uni Eropa di WTO.

#### **2. Manfaat Praktis**

- a. Merupakan salah satu syarat yang harus dipenuhi untuk mendapatkan gelar Sarjana Hukum.
- b. Sebagai bahan bagi para pelaku usaha dagang antar negara, mengenai pengetahuan kepastian hukum apabila terjadi sengketa perdagangan internasional antara Indonesia selaku negara anggota WTO dengan negara anggota WTO lainnya.
- c. Sebagai bahan kajian ilmiah yang dapat dipergunakan masyarakat luas pada umumnya dan mahasiswa pada khususnya.

### **E. Metode Penelitian**

Penelitian Hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi, yang dilakukan secara metodologis, sistematis, dan konsisten.<sup>19</sup> Metode penelitian hukum dapat diartikan sebagai cara melakukan penelitian-penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis dan metodologis. Dalam penelitian ini metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif. Metode penelitian hukum normatif atau metode penelitian hukum kepustakaan adalah metode atau cara yang dipergunakan di dalam penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada.<sup>20</sup>

Tahapan pertama penelitian hukum normatif adalah penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan hukum objektif (norma hukum), yaitu dengan mengadakan penelitian terhadap masalah hukum. Tahapan kedua penelitian

---

<sup>19</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, UI Press, Jakarta, 2007, hlm. 42.

<sup>20</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudhi, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, Cetakan 11, hlm. 13-14.

hukum normatif adalah penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan hukum subjektif (hak dan kewajiban).<sup>21</sup>

Penelitian yang dilakukan bersifat deskriptif yaitu menggambarkan gejala-gejala di lingkungan masyarakat terhadap suatu kasus yang diteliti, pendekatan yang dilakukan yaitu pendekatan kualitatif yang merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif.<sup>22</sup>

### 1. Pendekatan masalah

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kasus/*case approach*. Pendekatan ini dilakukan dengan masalah pada kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi. Kasus-kasus yang ditelaah merupakan kasus yang telah memperoleh putusan *Dispute Settlement Body* (DSB). Hal pokok yang dikaji adalah pertimbangan suatu negara untuk melanjutkan pada mekanisme terakhir penyelesaian sengketa apabila hasil putusan dari DSB dan *Appellate Body WTO* tidak dipatuhi.

### 2. Jenis Data

Jenis data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder berupa literatur dan sumber bahan hukum lainnya. Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini, antara lain:

---

<sup>21</sup> Hardijan Rusli, “*Metode Penelitian Hukum Normatif: Bagaimana?*”, Law Review Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, Volume V No. 3 Tahun 2006, hlm. 50.

<sup>22</sup> Soerjono Soekanto, Op. Cit., hlm 32.

a) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang memiliki ketentuan mengikat. Dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan adalah GATT tahun 1994, *WTO Agreement* Establishing, Peraturan Menteri (Permen) ESDM Nomor 11 tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri ESDM Nomor 25 tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Mineral dan peraturan lainnya yang terkait dengan ketentuan WTO terkait perdagangan internasional.

b) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, meliputi berbagai literatur yang berkaitan dengan ketentuan Pasal XI.1, 3 (b), X.1 GATT 1994 tentang larangan restriksi, serta artikel-artikel dan jurnal-jurnal ilmiah yang terkait serta bahan pustaka lainnya yang berupa buku-buku seputar Hukum Perdagangan Internasional.

c) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan atas bahan hukum primer ataupun sekunder seperti kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan lain sebagainya.

d) Kasus yang menjadi objek penelitian dalam skripsi ini adalah Sengketa Perdagangan Nikel dan Sawit antara Indonesia – Uni Eropa. Data diakses langsung dari situ resmi WTO,

dalam *Report of the Panel (DS592): Indonesia – Measures Relating to Raw Materials*.

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan teknik atau cara yang dilakukan untuk mengumpulkan data Teknik pengumpulan data yang dikenal adalah studi kepustakaan<sup>23</sup>. Sesuai dengan sumber data seperti yang dijelaskan di atas, maka dalam penelitian ini pengumpulan data dilakukan dengan cara studi kepustakaan. Yaitu dengan mencari dan mengumpulkan serta mengkaji literatur-literatur hukum internasional, perjanjian/konvensi internasional, hasil penelitian, jurnal ilmiah yang berkaitan dengan perdagangan antar negara.

### 4. Analisis Data

Adapun pengolahan dan analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif, yaitu berupa uraian terhadap data yang pengolahan dan analisa data terkumpul dengan tidak menggunakan angka, tetapi berdasarkan pertauran perundang-undangan, pandangan para pakar hukum, literatur hukum, hasil-hasil penelitian, perjanjian/konvensi internasional, dan sebagainya.

---

<sup>23</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Cetakan kelima, Ghalia Indonesia: Jakarta, 1994, hlm.12.