

BAB I

PENDAHULUAN

1. 1 Latar Belakang

Mulai dari tanggal 1 Januari 2020 larangan ekspor nikel mentah atau bijih nikel mulai berlaku atas Peraturan Menteri ESDM Nomor 11 Tahun 2019 tentang perubahan kedua atas Peraturan Menteri ESDM Nomor 25 Tahun 2018 tentang perusahaan pertambangan Minerba. Bijih nikel tidak lagi diperbolehkan untuk mengekspor, perusahaan memiliki masa transisi menurut kebijakan baru ini menurut Jendral Mineral dan Batu bara, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Bambang Gatot Ariyono, Kebijakan ini dikeluarkan Pemerintah agar perkembangan pembangunan smelter khususnya nikel dapat berjalan lebih cepat. (Setiawan & Setiawina, 2019)

Mulai dari tanggal 22 November 2019, Uni Eropa resmi mengajukan permintaan konsultasi kepada Indonesia ke Badan Penyelesaian Sengketa (*Dispute Settle, ent Bodies/DSU*) di WTO terkait dengan protes terhadap kebijakan Indonesia mengenai berbagai langkah menyangkut bahan baku tertentu yang diperlukan untuk produksi *stainless steel*, serta skema pembebasan bea masuk lintas sektor yang tergantung pada pengguna domestik barang impor.

Nikel adalah logam berwarna putih dan sangat keras. Nikel didalam meteorit ditemukan bersama dengan besi supernova. Dari campuran besi nikel diperkirakan menyusun inti luar dan inti dalam bumi. Penggunaan nikel sebagai paduan nikel dan besi dimulai sejak 3500 SM. Awal ditemukannya bijih nikel bermula dari penambangan laterit yang bertujuan untuk guna mengambil limonit dan saprolit. Nikel terjadi di sulfida dan dalam endapan bijih jenis laterit. (Ilmi, Kurniawati, & ..., 2022)

Nikel banyak digunakan dalam ratusan ribu produk untuk aplikasi konsumen, industri, militer, transportasi, kelautan, dan arsitektur. Sifat fisik dan kimianya yang luar biasa menjadikan nikel penting dalam banyak produk. Pada zaman dahulu, logam pun memang sudah digunakan untuk membuat berbagai macam peralatan. Peralatan yang dibuat dengan bahan logam pun lebih kuat dan tahan lama dibanding dengan peralatan yang sebelumnya dibuat dengan bahan kayu, Nikel dinilai lebih elastis. Dengan begitu, nikel akan lebih mudah dibentuk menjadi berbagai macam bentuk. Meskipun lentur, nikel tetap memiliki sifat kokoh dan kuat. Oleh karena itu, logam menjadi salah satu wujud perkembangan teknologi canggih yang dibuat oleh manusia.

Setelah melalui perjalanan hubungan kerjasama antara Indonesia dan UE yang terjalin dengan baik beberapa tahun belakangan ini, kemajuan hubungan ekonomi dari beberapa sektor perdagangan seperti Nikel dari Indonesia. Nikel memiliki peranan penting bagi Uni Eropa, melihat potensi Negara mereka yang memiliki potensi pengolahan dari bahan dasar nikel yang sedang gencar dipergunakan untuk teknologi – teknologi maju untuk masa depan seperti, baterai, stainless steel, baja dan masih banyak lainnya. Oleh karena itu penguatan hubungan perdagangan yang dibentuk sangat kuat dan Uni Eropa cukup mengandalkan Indonesia dari sumber daya Nikel yang dimiliki. (Hassanah, 2021a)

Indonesia belakangan ini mengeluarkan kebijakan tentang memberhentikan ekspor Nikel kepada Uni Eropa, karena adanya beberapa faktor dan hal yang dirasa kurang menguntungkan lagi bagi Indonesia dalam hubungan perdagangan yang dilakukan sejauh ini. Melihat Indonesia juga bisa memanfaatkan nikel yang dimiliki dan memproduksi sendiri karena sumber daya alam milik sendiri bisa menguntungkan Negara dari sektor perekonomian. Pemberdayaan Indonesia terhadap minerba memiliki potensi untuk membuka lapangan pekerjaan yang luas dan mendatangkan investor dari Negara lain dari pemberdayaan yang dibentuk Indonesia yang lebih menguntungkan. Karena dengan melarang

ekspor nikel, Indonesia mensyaratkan bahwa nikel harus dijual didalam negeri sebelum di ekspor dan memberlakukan lisensi ekspor tertentu demi memberlakukan langkah – langkah yang membatasi ekspor bahan baku yang relevan untuk diproduksi dan diekspor. Hubungan yang kuat yang sudah terjalin pasti lambat laun mengalami kerenggangan atas kepercayaan yang sudah dibangun. melihat dari hal ini potensi kecemburuan terhadap Negara lain yang juga menjalin kerjasama disektor yang sama. Dan pembatasan pemberdayaan untuk Negara luar dilakukan untuk tujuan memaksimalkan pemberdayaan untuk Negara sendiri terlebih dahulu.

Selain itu Indonesia juga ingin memanfaatkan sebaik mungkin dari bahan mentah nikel ini agar dapat diolah dan menaikkan harga jual, dan menciptakan barang yang berbahan dasar nikel seperti *lithiumbattery*, *stainlesssteel*. Karena perkembangan zaman ini sangat membutuhkan barang – barang yang dihasilkan dari nikel itu sendiri. oleh karena ini Indonesia menyimpan untuk pengembangan serta membuat pabrik – pabrik yang dapat mengolah bahan dasar nikel untuk kebutuhan yang menyesuaikan. Era mobil listrik juga menjadi isu tujuan awal Indonesia melakukan perkembangan dari bijih nikel, karena banyak investor yang sudah menyetujui untuk pembuatan pabrik – pabrik mobil listrik yang dibangun di Indonesia, mereka melihat potensi nikel yang dihasilkan Indonesia yang cukup banyak sehingga memudahkan mereka dalam proses pembuatan mobil listrik merupakan potensi besar untuk masa depan.

Namun diluar itu semua harga jual bijih nikel yang murah juga menjadikan alasan Indonesia stop ekspor ke Uni Eropa karena mereka membeli bahan yang mentah, bahan yang mentah tersebut masih banyak campuran bahan yang lain bukan hanya nikel, dan harga tersebut adalah harga yang sangat murah. Oleh karena itu Indonesia pun membuat pabrik smelter untuk pemisahan bahan – bahan hasil tambang, namun harga jual juga naik karena proses yang berbeda. Namun Uni Eropa tidak mau akan hal tersebut, tidak seperti Negara lain yang setuju impor dan mengikuti

prosedur yang diterapkan oleh Indonesia. Selanjutnya masalah ini menghasilkan Uni Eropa menggugat Indonesia kedalam *World Trade Organizations* (WTO). (Rahayu & Sugianto, 2020)

Larangan pemberhentian ekspor nikel bertajuk gugatan dari Uni Eropa yang mencakup kebijakan Indonesia, skema pembatasan yang dilakukan memiliki dampak yang cukup besar bagi Uni Eropa karena bahan dasar nikel termasuk bahan yang penting dalam pemberdayaan dari bahan yang didapatkan dari Indonesia. *Lithium Battery* menjadi tujuan produk yang dihasilkan dan memiliki kualitas tinggi yang menguntungkan, sehingga adanya kebijakan ini menjadi sebuah sengketa yang dibawa kedalam *World Trade Organization* (WTO) dan menggugat Indonesia. Indonesia dirasa melanggar komitmen anggota WTO untuk memberikan akses luas bagi perdagangan Internasional, termasuk ekspor biji nikel tersebut. Uni Eropa juga mengajukan gugatan yang dirasa tidak sejalan lagi dengan ketentuan WTO merugikan pihak Uni Eropa dan memberikan *Unfair* dan *Disadvantages* bagi industri domestiknya. (Ayu Purwaningsih, 2021)

Selama bertahun – tahun Indonesia masih mengekspor nikelnya dalam bentuk *RAW MATERIAL*, sementara cadangan nikel di Indonesia semakin menipis dan hanya mampu menyokong kebutuhan dalam negeri selama 7 hingga 8 tahun lagi. Pada 28 Agustus 2019 pemerintah Indonesia mengeluarkan permen ESDM NO. 11 TAHUN 2019 yang berisi tentang larangan ekspor bijih nikel, termasuk yang memiliki kadar dibawah 1,7% bijih nikel berkadar rendah itu akan diolah menggunakan industri dalam negeri agar dapat memiliki nilai tambah saat diekspor sehingga dapat menghasilkan devisa bagi pemasukan Negara. Indonesia terbukti menjadi Negara produsen nikel terbesar di dunia, kebijakan yang dikeluarkan Indonesia ini sontak membuat pasar kalang kabut dan harga nikel melambung tinggi saat kabar mengenai kebijakan larangan ekspor nikel Indonesia beredar, harga nikel langsung berada pada US\$ 16.675/TON³, naik sebesar 1,2% dari harga sebelumnya, hal ini membuktikan bahwa nikel Indonesia sangat mempengaruhi harga jual nikel dipasaran. Sebagai

Negara eksportir nikel terbesar saat ini, tentu saja larangan ekspor mineral mentah khususnya nikel yang mulai berlaku pada Januari 2020 itu menyita perhatian dunia dan mendapatkan respon dari berbagai Negara salah satunya adalah Uni Eropa.

Industri baja telah lama menempati posisi yang strategis dalam perekonomian, mendorong inovasi pertumbuhan, dan lapangan kerja di kawasan Uni Eropa, karena sektor industri baja memiliki keterkaitan dengan banyak industri hilir seperti otomotif, elektronik dan lain lain. Produksi baja Uni Eropa merupakan yang kedua terbesar setelah China dengan total output lebih dari 177 JUTA TON PER TAHUN, 11% dari total output global, maka tidak heran bahwa Uni Eropa sangat bergantung pada pasokan bahan baku untuk industrinya terutama nikel. Industri baja Uni Eropa tengah mengalami hambatan kritis. Kelebihan kapasitas dipasar global yang disebabkan oleh krisis karena pandemic covid menyebabkan produksi baja Uni Eropa telah menurun sebesar 40%. Hal ini berdampak buruk pada pekerja, terdapat setidaknya 45% pekerja yang mengalami pemutusan hubungan kerja sementara dan pengurangan jam kerja, dan banyak lainnya. Ditambah pasar Uni Eropa tengah digempur oleh baja importer dari China menyikapi keputusan pemerintah Indonesia itu, Uni Eropa menggugat Indonesia ke WTO, dengan mengirimkan surat permintaan konsultasi kepada delegasi Indonesia melalui *dispute settlement bodies* (DSB).

Menunjukkan bahwa Indonesia memiliki cadangan nikel yang besar di dunia dan berusaha meningkatkan nilai tambah dalam negeri dengan melarang ekspor nikel mentah. Namun, kebijakan ini mendapatkan tantangan dalam bentuk gugatan dari Uni Eropa, sehingga terdapat kebijakan lain yang dapat ditempuh oleh Indonesia selain melarang ekspor nikel mentah. Oleh karena itu penulis tertarik mengangkat tema pengetatan pembatasan ekspor nikel mentah sebagai alternatif kebijakan pelarangan ekspor. Nugroho, Ario Seno. "Pembatasan

Sebagai Solusi Pelarangan Ekspor Bahan Baku Nikel” (2022). (Ndruru & Zulian, 2023)

Pengolahan bijih nikel dapat bervariasi tergantung pada lokasi penambangan dan struktur kepemilikan perusahaan pertambangan nikel. Bijih nikel dapat ditemukan di berbagai negara di seluruh dunia, dan berbagai perusahaan atau negara dapat memiliki hak atau izin untuk mengeksploitasi sumber daya nikel di wilayah mereka.

Beberapa negara yang memiliki produksi bijih nikel yang signifikan meliputi Indonesia, Filipina, Rusia, Kanada, Australia, dan beberapa negara Afrika seperti Republik Afrika Selatan dan Madagaskar. Perusahaan pertambangan besar seperti *Vale* (dari Brasil), *Norilsk Nickel* (dari Rusia), *Anglo American* (dari Britania Raya), dan *BHP Billiton* (dari Australia) adalah beberapa dari beberapa perusahaan internasional yang memiliki operasi tambang nikel di berbagai negara. Selain perusahaan swasta, pemerintah juga dapat memiliki peran dalam kepemilikan atau pengelolaan tambang nikel di Negara - negara dengan sektor pertambangan yang kuat. Penting untuk diingat bahwa informasi tentang pemilik perolehan bijih nikel dapat berubah seiring waktu, karena ada perubahan kepemilikan dan kebijakan di industri pertambangan. Jika Anda tertarik untuk mengetahui pemilik perolehan bijih nikel di lokasi atau negara tertentu, sebaiknya merujuk ke sumber - sumber terbaru yang dapat memberikan informasi yang paling akurat pada saat ini.

Pemerintah mengambil kebijakan untuk menghentikan ekspor bijih nikel ke Uni Eropa sejak tahun 2020 hingga sekarang. Kebijakan tersebut diambil dengan mempertimbangkan bahwa nilai ekspor akan lebih menguntungkan apabila bijih nikel diubah menjadi komoditas yang lebih bernilai. Berdasarkan data BPS tanggal 18 September 2022, nilai ekspor komoditas turunan nikel meningkat signifikan sejak pemerintah memberlakukan pelarangan ekspor bijih nikel di awal tahun 2020. Hal ini terlihat dari nilai ekspor komoditas turunan nikel pada Januari - Agustus 2022 yang mencapai USD 12,35 miliar atau tumbuh hingga 263 persen

jika dibandingkan tahun 2019. Sebelum pemberlakuan larangan ekspor bijih nikel, nilai ekspor hanya mencapai USD 3,40 miliar. Kebijakan larangan ekspor bijih nikel mendapat protes keras dari Uni Eropa dengan mengugat Indonesia melalui World Trade Organization (WTO) pada awal tahun 2021. Pemerintah Indonesia sudah menyiapkan pengacara handal dan berharap memenangkan gugatan atas sejumlah negara terkait penghentian ekspor nikel yang tengah berproses. Keterlibatan Indonesia dalam WTO dilatarbelakangi pada kepentingan nasional dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi dan pengentasan kemiskinan.

Dalam kaitan ini, untuk memperkuat posisi runding, Indonesia bergabung dengan beberapa koalisi. Koalisi - koalisi tersebut antara lain G-33, G-20, NAMA-11, yang kurang lebih memiliki kepentingan yang sama. Indonesia terlibat aktif dalam kelompok - kelompok tersebut dalam merumuskan posisi bersama yang mengedepankan pencapaian *development objectives* dari *Doha Development Agenda* (DDA). Indonesia juga senantiasa terlibat aktif di isu - isu yang menjadi kepentingan utama Indonesia, seperti pembangunan, kekayaan intelektual, lingkungan hidup, dan perdagangan multilateral.

Penanganan sengketa perdagangan internasional mempunyai hukum acara tersendiri. Penyelesaian sengketa perdagangan internasional di WTO memiliki kekhususan yaitu adanya keterlibatan negara dalam perkara terkait sebagai pihak yang menetapkan kebijakan - kebijakan yang berdampak pada pelaksanaan perdagangan internasional atau perdagangan lintas negara. Oleh karena itu, tentu menjadi penting bagi para pengacara Negara untuk memahami penanganan sengketa perdagangan internasional. Penyelesaian sengketa WTO telah disepakati negara - negara anggotanya menggunakan prinsip sistem multilateral daripada melakukan aksi sepihak. Ini berarti negara - negara tersebut harus mematuhi prosedur yang telah disepakati dan menghormati putusan yang diambil. Penyelesaian sengketa menjadi tanggung jawab Badan Penyelesaian sengketa (*Dispute Settlement Body/DSB*). (Hasudungan, 2022)

DSB adalah satu - satunya badan yang memiliki otoritas membentuk panel yang terdiri dari para ahli yang bertugas menelaah kasus. DSB dapat juga menerima atau menolak keputusan panel atau keputusan tingkat banding. DSB tersebut memonitor pelaksanaan putusan - putusan dan rekomendasi serta memiliki kekuasaan atau wewenang untuk mengesahkan retaliasi jika suatu negara tidak mematuhi suatu putusan. Bagi pihak yang bersengketa dapat mengajukan banding atas putusan panel. Kadang - kadang kedua belah pihak sama - sama mengajukan banding. Namun banding harus didasarkan pada suatu aturan tertentu, seperti interpretasi legal atas suatu ketentuan/pasal dalam suatu persetujuan WTO. Banding tidak dilakukan untuk menguji kembali bukti - bukti yang ada atau bukti - bukti yang muncul, melainkan untuk meneliti argumentasi yang dikemukakan oleh panel sebelumnya. Tiap upaya banding diteliti oleh tiga dari tujuh anggota tetap Badan Banding (*Appellate Body/AB*) yang ditetapkan oleh DSB yang berasal dari anggota WTO yang mewakili kalangan luas, Dan untuk sekarang ini anggota AB memiliki masa kerja 4 (empat) tahun.

Harus berasal dari individu - individu yang memiliki reputasi dalam bidang hukum dan perdagangan internasional, dan lepas dari kepentingan negara manapun. Keputusan pada tingkat banding dapat menunda, mengubah, ataupun memutarbalikkan temuan - temuan dan putusan hukum dari panel. Biasanya banding membutuhkan waktu tidak lebih dari 60 hari batas maksimumnya 90 hari. DSB harus menerima ataupun menolak laporan banding tersebut dalam jangka waktu tidak lebih dari 30 hari dimana penolakan hanya dimungkinkan melalui konsensus. Dalam hal gugatan WTO suatu negara dikabulkan, maka negara yang kalah wajib merevisi aturannya dan melakukan perhitungan kembali besarnya pengenaan bea masuk/pajak kepada negara yang dirugikan. Penulis mencoba untuk memberikan pandangan terkait gugatan Uni Eropa terhadap kebijakan pemerintah Indonesia menghentikan ekspor bijih nikel. (Hasudungan, 2022)

Kebijakan tersebut diambil oleh pemerintah guna meningkatkan nilai tambah ekspor yang akan menghasilkan devisa dan penerimaan pajak lebih besar kepada Indonesia. Undang - Undang Nomor 3 tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang - Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara mengamanatkan agar tidak lagi melakukan ekspor bahan mentah. Hilirisasi di sektor mineral dan batubara (minerba) adalah kunci pengoptimalan dari produk - produk pertambangan minerba. Hilirisasi akan menjadi andalan kedepan untuk berkontribusi pada penerimaan negara, selain dari pajak dan dari batubara. (Setyadi, 2021)

Pemerintah terus berkomitmen untuk melanjutkan kebijakan hilirisasi industri sektor pertambangan dengan menghentikan ekspor bahan mentah atau raw material produk - produk pertambangan secara bertahap. Setelah nikel, Pemerintah juga akan segera menghentikan ekspor bahan mentah untuk bauksit. Dengan menyetop ekspor bahan mentah nikel menghasilkan nilai tambah yang sangat besar dan bisa dirasakan oleh rakyat. Pembukaan industri baru pengelolaan bijih nikel akan menyediakan lapangan pekerjaan yang sangat luas bagi puluhan ribu bahkan jutaan tenaga kerja yang dapat direkrut.

Keuntungan lainnya, pendapatan bagi negara berupa pajak. Diharapkan dengan adanya hilirisasi industri, semua produk turunan nikel seperti baja, panci, sendok dan lainnya dapat diproduksi. Adanya alih teknologi dan tumbuhnya usaha kecil menengah di sekitarnya, berdampak pada kesejahteraan rakyat meningkat. Sebagaimana diatur dalam Pasal 33 UUD 1945, bahwa sumber daya alam digunakan untuk sebesar - besarnya kesejahteraan rakyat. Pemerintah tidak salah mempunyai kebijakan agar hasil tambang dapat diolah menjadi komoditas yang bernilai tinggi. Dengan dihentikannya ekspor bijih nikel, akan dibangun industri-industri pengolahan bijih nikel menjadi komoditas bernilai tinggi misalkan feronikel yang nilai tambahnya 14 kali dari bijih nikel atau *billet stainless steel* yang nilai tambahnya 19 kali.

Dalam hal Indonesia kalah dalam gugatan di WTO oleh Uni Eropa, maka pemerintah harus merevisi aturan yang melarang ekspor bijih nikel. Selain itu, membayar ganti rugi kepada Uni Eropa dalam hal ada tuntutan ganti rugi dan dikabulkan sesuai rekomendasi panel WTO. Namun penulis berharap pemerintah tetap membangun industri hilirisasi dan menjaga iklim investasi tetap terjaga agar investor tidak beralih ke negara lain. (Azis & Abrianti, 2021)

Keikutsertaan Indonesia dalam suatu Organisasi Internasional sebagai wadah bagi negara - negara untuk mendiskusikan suatu masalah perdagangan internasional tidak selamanya menguntungkan. Pada kenyataannya, perdagangan dunia yang meningkat tidak berarti meningkatnya kesejahteraan dan pembangunan negara-negara berkembang dan miskin. Bahkan, kini mulai terasa kesejahteraan negara - negara berkembang kian merosot dan proses pembangunan kian terhambat akibat aturan - aturan syarat dan sanksi yang dibuat Organisasi Internasional. Produk - produk masih sulit menembus pasar negara - negara maju. Di negara maju pun masih mempraktikkan hambatan non tarif yang sangat tinggi, seperti penetapan standardisasi produk barang dan jasa, serta penetapan standar yang tinggi di perbatasan berdasarkan aspek kesehatan, kebersihan dan keamanan.

Dengan cara menghentikan ekspor bijih nikel, pemerintah harus melakukan tindakan yang mencari investor berminat mendirikan industri, aturan hukum yang melindungi hilirisasi industri sumber daya alam. konsistensi ketersediaan bahan baku pengolahan tambang, penampungan komoditas industri hilirisasi baik domestik maupun luar negeri. perlindungan terhadap investor dari perubahan kebijakan, stabilitas politik, pengenaan pajak dan kewajiban investor untuk berkolaborasi dengan pelaku usaha daerah/UMKM dalam menjalankan hilirisasi industri dan alih teknologinya.

Eksternal: Dalam konteks perdagangan, "*eksternal*" mengacu pada aktivitas ekonomi yang terjadi di antara Negara - negara atau organisasi - organisasi internasional. Dalam hal bijih nikel, jika suatu negara mengekspor bijih nikel ke negara lain, maka penjualan bijih nikel tersebut dianggap sebagai aktivitas eksternal bagi negara yang mengekspor.

Internal: "Internal" mengacu pada kegiatan atau transaksi yang terjadi di dalam batas-batas suatu negara atau wilayah ekonomi tertentu. Misalnya seperti produksi, distribusi, dan konsumsi bijih nikel di dalam negeri merupakan kegiatan internal.

1.2 Identifikasi Masalah

Bagaimana identifikasi masalah dalam penelitian ini:

1. Apa yang menyebabkan Indonesia menghentikan ekspor bijih nikel ke Uni Eropa?
2. Bagaimana cara Indonesia menyikapi tuntutan Uni Eropa kedalam WTO?

1.3 Pembatasan Masalah

Cara untuk menghindari sebuah masalah yang terjadi yaitu, untuk rumusan masalah dari penelitian ini adalah menunggu hasil yang dikeluarkan WTO atau kedua belah pihak membuka diskusi atau perundingan kembali mengenai hak tersebut. Karena hal ini harus disepakati bersama agar tidak ada yang rugi dan kerjasama yang menguntungkan bisa berjalan kembali.

1.4 Rumusan Masalah

Bagaimana kebijakan pemerintah Indonesia memutuskan untuk menghentikan ekspor bijih nikel ke Uni Eropa?

1.5 Tujuan Penelitian

Latar belakang dari rumusan masalah, tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah:

1. Agar dapat mengetahui sebab dan akibat tentang permasalahan yang sedang terjadi
2. Untuk mengetahui bagaimana mengatasi masalah kerjasama dalam sektor ekonomi internasional.

1.6 Manfaat Penelitian

1. Supaya dapat memberi sebuah pemikiran atau gagasan untuk literatur dan bahan referensi.
2. Penelitian ini dapat menjadi sebuah sarana agar menambah sebuah wawasan pengetahuan mengenai isu ekonomi internasional.