

Analisis Hukum terhadap Peran Pertamina sebagai State Trading Enterprise dalam Pelaksanaan Prinsip Non-Diskriminasi WTO: Studi Kasus Kebijakan Perdagangan Energi oleh Pertamina

Legal Analysis of Pertamina's Role as a State Trading Enterprise in Implementing the WTO Non-Discrimination Principle: A Case Study of Pertamina's Energy Trade Policies

Yovani Yolanda Putri Ginting¹

¹Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta

Email: 2210611416@mahasiswa.upnvj.ac.id

Abstract: *The principle of non-discrimination constitutes a fundamental pillar of the international trading system governed by the World Trade Organization (WTO), aiming to ensure fair and open competition among its members. Nevertheless, the application of this principle faces challenges when states employ State Trading Enterprises (STEs) as policy instruments in strategic sectors, including energy. This study seeks to analyze the regulation of State Trading Enterprises within the WTO framework, particularly concerning the obligation to comply with the non-discrimination principle, and to examine the potential inconsistency of energy trade policies implemented by PT Pertamina (Persero) with this principle. This research adopts a normative legal research method, utilizing statutory and conceptual approaches through an examination of WTO provisions, especially Article XVII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994, along with international trade law doctrines. The findings indicate that the existence of State Trading Enterprises is recognized under the WTO system; however, their trading activities remain subject to the obligation to act in a non-discriminatory manner and based on commercial considerations. While state assignments to Pertamina are primarily intended to safeguard national energy security, such policies may give rise to potential implications for the WTO non-discrimination principle if not implemented transparently and objectively. Accordingly, a balance between national interests and international obligations is essential to ensure compliance with the multilateral trading regime.*

Abstract: Prinsip non-diskriminasi merupakan salah satu pilar utama dalam sistem hukum perdagangan internasional yang diatur oleh World Trade Organization (WTO), yang bertujuan menciptakan persaingan yang adil dan terbuka antarnegara anggota. Namun, penerapan prinsip tersebut menghadapi tantangan ketika negara menggunakan State Trading Enterprises (STE) sebagai instrumen kebijakan dalam sektor-sektor strategis, termasuk energi. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan State Trading Enterprises dalam sistem WTO, khususnya terkait kewajiban pemenuhan prinsip non-diskriminasi, serta mengkaji potensi pertentangan kebijakan perdagangan energi yang dijalankan oleh PT Pertamina (Persero) dengan prinsip tersebut. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual, yang bertumpu pada telaah ketentuan WTO, khususnya Pasal XVII General Agreement on Tariffs and Trade 1994, serta doktrin hukum perdagangan internasional. Hasil penelitian menunjukkan bahwa keberadaan State Trading Enterprises diakui dalam sistem WTO, namun aktivitas perdagangannya tetap dibatasi oleh kewajiban untuk bertindak non-diskriminatif dan berdasarkan pertimbangan komersial. Kebijakan penugasan negara kepada Pertamina pada dasarnya ditujukan untuk menjaga ketahanan energi nasional, tetapi berpotensi menimbulkan implikasi terhadap prinsip non-diskriminasi WTO apabila tidak dilaksanakan secara transparan dan objektif. Oleh karena itu, diperlukan keseimbangan antara kepentingan nasional dan kewajiban internasional guna memastikan kepatuhan terhadap rezim perdagangan multilateral.

Article History

Received: November 25, 2025

Revised: November 30, 2025

Published: December 1, 2025

Keywords :

State Trading Enterprises, prinsip non-diskriminasi, WTO, Pertamina, perdagangan energi

Kata Kunci :

State Trading Enterprises, non-diskriminasi principle, WTO, Pertamina, energy trade.



<https://doi.org/10.5281/zenodo.17811881>

This is an open-access article under the [CC-BY-SA License](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).

PENDAHULUAN

Perdagangan internasional pada hakikatnya dibangun di atas prinsip liberalisasi dan persaingan yang adil antarnegara. Kerangka hukum perdagangan internasional mengatur hal ini melalui asas *non-discrimination*, yang tercermin dalam prinsip *Most-Favoured Nation* (MFN) dan *National Treatment*. Kedua prinsip tersebut menjadi fondasi utama sistem perdagangan multilateral yang diatur oleh World Trade Organization (WTO), dengan tujuan menciptakan keterbukaan pasar dan mencegah praktik proteksionisme terselubung.¹

Implementasi prinsip *non-discrimination* pada praktiknya tidak selalu berjalan sejalan dengan kepentingan domestik negara. Negara kerap menggunakan berbagai instrumen kebijakan untuk melindungi sektor strategisnya, salah satunya melalui pembentukan dan penugasan *State Trading Enterprises* (STE). STE merupakan entitas yang diberi hak istimewa oleh negara untuk melakukan kegiatan perdagangan internasional, sehingga posisinya berada pada persimpangan antara kepentingan nasional dan kewajiban internasional. WTO melalui Pasal XVII General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) 1994 mengatur bahwa *State Trading Enterprises* tetap wajib mematuhi prinsip *non-discrimination* dan bertindak berdasarkan pertimbangan komersial.

Peran *State Trading Enterprises* di sektor energi menjadi semakin vital karena energi tidak hanya dipandang sebagai komoditas ekonomi, tetapi juga sebagai instrumen ketahanan nasional. Banyak negara menempatkan badan usaha milik negara sebagai aktor utama dalam perdagangan energi untuk menjamin stabilitas pasokan dan harga. Kondisi ini berpotensi menimbulkan ketegangan antara kewajiban perdagangan internasional dan kebijakan domestik, terutama apabila tindakan *State Trading Enterprises* berimplikasi pada distorsi pasar atau perlakuan diskriminatif terhadap pelaku usaha asing.²

PT Pertamina (Persero) merupakan badan usaha milik negara yang menjalankan peran strategis di sektor energi sekaligus terlibat dalam aktivitas perdagangan internasional. Isu kebijakan dan tata kelola Pertamina yang mencuat belakangan ini kembali menyoroti posisi BUMN energi sebagai perpanjangan tangan negara dalam mengatur perdagangan komoditas strategis. Penugasan negara kepada Pertamina, baik dalam pengelolaan impor-ekspor energi maupun stabilisasi pasar domestik, menimbulkan pertanyaan mengenai sejauh mana kebijakan tersebut selaras dengan prinsip *non-discrimination* dalam kerangka hukum WTO.

Terdapat urgensi untuk mengkaji kedudukan *State Trading Enterprises* dalam sistem WTO serta menganalisis potensi pelanggaran prinsip *non-discrimination* yang dapat timbul dari kebijakan perdagangan energi melalui Pertamina. Kajian ini menjadi penting tidak hanya untuk memahami kepatuhan Indonesia terhadap hukum perdagangan internasional, tetapi juga untuk menilai keseimbangan antara kepentingan kedaulatan energi nasional dan komitmen global dalam sistem perdagangan multilateral.

Berdasarkan latar belakang yang telah dijabarkan sebelumnya, penelitian ini membawa dua rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan *State Trading Enterprises* dalam sistem WTO, khususnya terkait kewajiban pemenuhan prinsip *non-discrimination*?
2. Bagaimana kebijakan perdagangan energi yang dijalankan oleh Pertamina berpotensi bertentangan dengan prinsip *non-discrimination* WTO dalam perspektif hukum perdagangan internasional?

¹ WTO, World Trade Report 2024 - Trade and Inclusiveness: How to Make Trade Work for All (2024), www.wto.org.

² Zdenek Drabek, "Is the WTO Terminally Ill? Threats to the International Trading System," *Asia and the Global Economy* 4, no. 1 (2024), <https://doi.org/10.1016/j.aglobe.2024.100078>.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, yang berfokus pada pengkajian norma dan kaidah hukum dalam sistem hukum perdagangan internasional, khususnya yang berkaitan dengan pengaturan *State Trading Enterprises* dan prinsip *non-discrimination* dalam kerangka World Trade Organization (WTO). Pendekatan ini dipilih karena permasalahan yang dianalisis berkenaan dengan kesesuaian kebijakan perdagangan energi dengan ketentuan hukum internasional yang berlaku.³

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah instrumen hukum perdagangan internasional, terutama ketentuan dalam *General Agreement on Tariffs and Trade* 1994 yang mengatur *State Trading Enterprises*, prinsip *non-discrimination*, serta norma terkait lainnya dalam rezim WTO. Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis doktrin dan konsep hukum mengenai peran badan usaha milik negara sebagai perpanjangan tangan negara dalam perdagangan internasional.

Sumber bahan hukum dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer meliputi perjanjian internasional di bidang perdagangan, khususnya ketentuan WTO dan GATT 1994. Bahan hukum sekunder mencakup buku teks hukum perdagangan internasional, artikel jurnal ilmiah, serta pendapat para ahli yang relevan dengan topik penelitian. Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan bahan hukum yang dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan menelaah dan mengkaji secara sistematis seluruh bahan hukum yang relevan. Bahan hukum kemudian dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan metode deskriptif-analitis, yaitu menguraikan ketentuan hukum yang berlaku dan menganalisisnya untuk menjawab rumusan masalah yang telah dirumuskan, sehingga diperoleh kesimpulan yang logis dan sistematis.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengaturan *State Trading Enterprises* dalam sistem WTO dan kewajiban pemenuhan prinsip *Non-Discrimination*

Sistem perdagangan internasional yang diatur oleh World Trade Organization (WTO) menyatakan prinsip *non-discrimination* merupakan salah satu pilar utama yang bertujuan untuk menjamin terciptanya persaingan yang adil antar negara anggota. Prinsip ini diwujudkan melalui dua asas fundamental, yaitu *Most-Favoured Nation* (MFN) dan *National Treatment*, sebagaimana diatur dalam *General Agreement on Tariffs and Trade* GATT 1994. Prinsip MFN mewajibkan negara anggota untuk memperlakukan produk dari seluruh negara anggota WTO secara setara, sedangkan prinsip *National Treatment* menuntut agar produk impor diperlakukan sama dengan produk domestik setelah memasuki pasar nasional.⁴

Meskipun WTO mendorong liberalisasi perdagangan, sistem ini tetap mengakomodasi keberadaan *State Trading Enterprises* (STE) sebagai instrumen kebijakan negara. STE didefinisikan sebagai badan usaha yang diberi hak khusus atau eksklusif oleh negara untuk melakukan aktivitas perdagangan, khususnya dalam konteks impor dan ekspor.⁵ Keberadaan STE diakui secara eksplisit dalam Pasal XVII GATT 1994, yang menjadi dasar hukum utama pengaturan entitas tersebut dalam rezim WTO.

³ Utomo, Tomi Suryo. *Hukum dan Kebijakan WTO di Bidang Perdagangan Internasional*. Jakarta: Perpustakaan Nasional Republik Indonesia, 2021.

⁴ Triyana Yohanes, et al., "The WTO Non-Discrimination Principle and Its Impact on Developing Indonesia's Investment," *Legality: Jurnal Ilmiah Hukum* 32, no. 1 (2024): 1–15, <https://ejournal.umm.ac.id/index.php/legality/article/view/41046>

⁵ Mitsuo Matsushita, "Interplay of Competition Law and Free Trade Agreements in Regulating State-Owned Enterprises," *German Law Journal* 24 (2023): 243–268, <https://doi.org/10.1017/glj.2023.8>

Pasal XVII GATT 1994 menegaskan bahwa *State Trading Enterprises* harus bertindak konsisten dengan prinsip *non-discrimination*. Ketentuan ini mengharuskan STE untuk melakukan transaksi perdagangan berdasarkan pertimbangan komersial, seperti harga, kualitas, ketersediaan, dan kondisi pasar, serta memberikan kesempatan yang adil bagi pelaku usaha dari negara anggota lainnya. STE yang merupakan perpanjangan tangan negara tidak boleh melakukan aktivitas yang bersifat diskriminatif.⁶

Posisi STE di dunia nyata bersifat kompleks karena entitas ini beroperasi di bawah pengaruh kebijakan negara, terutama ketika berkaitan dengan sektor strategis seperti energi, pangan, dan sumber daya alam. Negara sering kali menggunakan STE untuk menjamin kepentingan nasional, seperti stabilitas pasokan, pengendalian harga, dan ketahanan ekonomi.⁷ Kondisi ini menimbulkan potensi konflik antara kewajiban internasional dan kebijakan domestik, terutama apabila keputusan STE tidak sepenuhnya berlandaskan pertimbangan komersial.

Pengawasan WTO terhadap *State Trading Enterprises* mengalami keterbatasan akibat kurangnya transparansi dan sulitnya membuktikan adanya diskriminasi secara langsung. Pembuktian sengketa perdagangan yang menyatakan bahwa suatu STE telah bertindak diskriminatif seringkali membutuhkan analisis mendalam terhadap struktur kebijakan nasional dan hubungan antara negara dengan entitas tersebut.⁸ Akibatnya meskipun secara normatif kewajiban *non-discrimination* telah diatur dengan jelas, penerapan prinsip ini terhadap STE masih menghadapi tantangan signifikan dalam praktik.

Kebijakan perdagangan energi oleh Pertamina dan potensi pertentangannya dengan Prinsip Non-Discrimination.

PT Pertamina (Persero) memiliki peran strategis dalam pelaksanaan kebijakan energi nasional Indonesia. Pertamina tidak hanya berfungsi sebagai entitas komersial, tetapi juga sebagai pelaksana berbagai penugasan negara, termasuk pengelolaan impor dan ekspor energi, distribusi bahan bakar, serta stabilitas harga di pasar domestik. Kedudukan ini menempatkan Pertamina sebagai bentuk nyata dari *State Trading Enterprises* dalam praktik perdagangan internasional.

Kebijakan perdagangan energi yang dijalankan oleh Pertamina kerap didasarkan pada tujuan menjaga ketahanan dan keamanan energi nasional. Negara memberikan kewenangan khusus kepada Pertamina untuk mengelola rantai pasok energi strategis. Meskipun kebijakan ini bersifat sah dalam kerangka hukum nasional, implikasinya dalam hukum perdagangan internasional perlu dianalisis secara cermat, khususnya terkait pemenuhan prinsip *non-discrimination* WTO.⁹

Potensi pertentangan dengan prinsip *non-discrimination* dapat muncul apabila kebijakan penugasan negara kepada Pertamina mengakibatkan perlakuan istimewa terhadap produk atau pelaku usaha tertentu. Perlakuan Istimewa ini misalnya jika Pertamina diberikan preferensi eksklusif dalam kegiatan impor atau ekspor energi sehingga membatasi akses pelaku usaha asing, maka kebijakan tersebut dapat dianggap menciptakan diskriminasi tidak langsung. Kerangka Pasal XVII GATT 1994 menyatakan tindakan semacam ini dapat dipandang bertentangan dengan kewajiban untuk bertindak berdasarkan pertimbangan komersial.¹⁰

⁶ Adam, Bani, and Teuku Yudi Afrizal. "Strengthening of State Company on Strategic Commodities in Indonesia for Food Security Interest Under WTO Rules." *Cendekia: Jurnal Hukum, Sosial dan Humaniora* 3, no. 1 (2025): 929–945. <https://doi.org/10.70193/cendekia.v3i1.174>

⁷ *Ibid.*

⁸ Geng, Dingding. "State Trading Enterprises and Non-Discrimination under the GATT." *Journal of International Economic Law* 27, no. 2 (2024): 341–360. <https://doi.org/10.1093/jiel/jgae012>

⁹ M. Limenta, *Indonesia's Local Content Requirements and WTO Rules* (ERIA Discussion Paper, 2022),

<https://www.eria.org/uploads/media/discussion-papers/FY21/Indonesias-Local-Content-Requirement-WTO-Rules.pdf>

¹⁰ Adolf, Huala, and M. Maulana. *Hukum Perdagangan Internasional dan Fasilitasi Perdagangan*. Jakarta: Rajawali Pers, 2020.

Dominasi Pertamina dalam pasar energi yang diperkuat melalui kebijakan negara, berpotensi memengaruhi struktur persaingan internasional. Apabila keputusan perdagangan, seperti pemilihan mitra dagang atau penetapan kuantitas impor, lebih didorong oleh kebijakan negara daripada rasionalitas pasar, maka posisi pelaku usaha asing dapat dirugikan.¹¹ Kondisi ini berpotensi menimbulkan dugaan adanya proteksi terselubung yang bertentangan dengan semangat liberalisasi perdagangan WTO.

Perlu dicatat bahwa hukum perdagangan internasional tidak melarang negara untuk melindungi sektor strategisnya secara absolut. WTO tetap mengakui ruang bagi negara untuk menjalankan kebijakan publik tertentu, termasuk di sektor energi, sepanjang kebijakan tersebut dilakukan secara transparan dan tidak diskriminatif. Kondisi ini menuntut penilaian terhadap kebijakan Pertamina harus dilakukan secara kontekstual, dengan mempertimbangkan keseimbangan antara kepentingan nasional dan kewajiban internasional.¹²

Kebijakan perdagangan energi oleh Pertamina menunjukkan adanya dinamika antara peran State Trading Enterprises sebagai instrumen negara dan tuntutan kepatuhan terhadap prinsip non-discrimination WTO. Analisis ini menegaskan bahwa tantangan utama bukan terletak pada keberadaan Pertamina sebagai STE, melainkan pada bagaimana kebijakan dan penugasan negara dirancang agar tetap selaras dengan prinsip hukum perdagangan internasional.

SIMPULAN

State Trading Enterprises (STE) merupakan entitas yang diakui keberadaannya dalam sistem hukum perdagangan internasional yang diatur oleh World Trade Organization. Melalui ketentuan Pasal XVII *General Agreement on Tariffs and Trade* 1994, WTO menegaskan bahwa meskipun *State Trading Enterprises* diberikan hak khusus oleh negara, aktivitas perdagangannya tetap wajib dilakukan secara non-diskriminatif dan berlandaskan pertimbangan komersial. Keberadaan STE tidak secara otomatis bertentangan dengan prinsip *non-discrimination*, namun pengaturannya tunduk pada batasan hukum internasional yang ketat.

Kebijakan perdagangan energi yang dijalankan oleh PT Pertamina (Persero) menunjukkan peran ganda Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai pelaku bisnis sekaligus pelaksana kebijakan negara di sektor strategis. Penugasan negara kepada Pertamina dalam pengelolaan perdagangan energi pada dasarnya dimaksudkan untuk menjaga ketahanan dan keamanan energi nasional. Namun, kebijakan tersebut berpotensi menimbulkan implikasi terhadap prinsip non-discrimination WTO apabila dalam pelaksanaannya menyebabkan perlakuan istimewa, pembatasan akses bagi pelaku usaha asing, atau keputusan perdagangan yang tidak sepenuhnya didasarkan pada pertimbangan komersial.

Penelitian ini dapat diambil kesimpulan bahwa tantangan utama tidak terletak pada keberadaan Pertamina sebagai State Trading Enterprise, melainkan pada mekanisme pengaturan dan pelaksanaan kebijakan negara agar tetap sejalan dengan kewajiban Indonesia dalam sistem perdagangan multilateral. Keseimbangan antara kepentingan nasional di sektor energi dan komitmen terhadap prinsip non-discrimination WTO menjadi aspek krusial yang harus terus dijaga.

¹¹ Petros C. Mavroidis and Damien J. Neven, "Competition Enforcement, Trade and Global Governance: A Few Comments," in *Reconciling Efficiency and Equity: A Global Challenge for Competition Policy*, ed. Damien Gerard and Ioannis Lianos (Cambridge: Cambridge University Press, 2019), 398–413, <https://doi.org/10.1017/9781108628105.023>

¹² Amelia, Alya, Farhan Firdaus, and Ridhwan Wibowo. "Advokasi Hukum sebagai Pilar Kedaulatan Energi: Kajian Putusan World Trade Organization tentang Regulasi Pembatalan Ekspor Mineral Mentah." *Jurnal Dedikasi Hukum* 4, no. 1 (2024): 96–111. <https://doi.org/10.22219/jdh.v4i1.32217>

SARAN

Pemerintah Indonesia disarankan agar merumuskan dan melaksanakan kebijakan perdagangan energi secara lebih transparan serta berlandaskan pertimbangan komersial dalam memberikan penugasan kepada *State Trading Enterprises*, khususnya di sektor energi, guna memastikan kesesuaian kebijakan nasional dengan prinsip *non-discrimination* dalam sistem WTO. PT Pertamina (Persero) perlu memperkuat tata kelola perusahaan yang sejalan dengan prinsip persaingan usaha yang adil dan tidak diskriminatif dalam perdagangan internasional, antara lain melalui peningkatan akuntabilitas dan transparansi dalam pengambilan keputusan perdagangan energi. Pengkajian lebih lanjut mengenai praktik *State Trading Enterprises* di sektor energi di berbagai negara serta analisis atas putusan-putusan sengketa WTO terkait dapat dilakukan untuk memperkaya pemahaman dan memberikan kontribusi bagi pengembangan hukum perdagangan internasional di Indonesia.

REFERENSI

- Adam, Bani, and Teuku Yudi Afrizal. "Strengthening of State Company on Strategic Commodities in Indonesia for Food Security Interest Under WTO Rules." *Cendekia: Jurnal Hukum, Sosial dan Humaniora* 3, no. 1 (2025): 929–945. <https://doi.org/10.70193/cendekia.v3i1.174>
- Adolf, Huala, and M. Maulana. *Hukum Perdagangan Internasional dan Fasilitasi Perdagangan*. Jakarta: Rajawali Pers, 2020.
- Amelia, Alya, Farhan Firdaus, and Ridhwan Wibowo. "Advokasi Hukum sebagai Pilar Kedaulatan Energi: Kajian Putusan World Trade Organization tentang Regulasi Pembatalan Ekspor Mineral Mentah." *Jurnal Dedikasi Hukum* 4, no. 1 (2024): 96–111. <https://doi.org/10.22219/jdh.v4i1.32217>
- Drabek, Zdenek. "Is the WTO Terminally Ill? Threats to the International Trading System." *Asia and the Global Economy* 4, no. 1 (2024). <https://doi.org/10.1016/j.aglobe.2024.100078>.
- Geng, Dingding. "State Trading Enterprises and Non-Discrimination under the GATT." *Journal of International Economic Law* 27, no. 2 (2024): 341–360. <https://doi.org/10.1093/jiel/jgae012>
- Mitsuo Matsushita, "Interplay of Competition Law and Free Trade Agreements in Regulating State-Owned Enterprises," *German Law Journal* 24 (2023): 243–268, <https://doi.org/10.1017/glj.2023.8>
- M. Limenta, *Indonesia's Local Content Requirements and WTO Rules* (ERIA Discussion Paper, 2022), <https://www.eria.org/uploads/media/discussion-papers/FY21/Indonesias-Local-Content-Requirement-WTO-Rules.pdf>
- Petros C. Mavroidis and Damien J. Neven, "Competition Enforcement, Trade and Global Governance: A Few Comments," in *Reconciling Efficiency and Equity: A Global Challenge for Competition Policy*, ed. Damien Gerard and Ioannis Lianos (Cambridge: Cambridge University Press, 2019), 398–413, <https://doi.org/10.1017/9781108628105.023>
- Triyana Yohanes, et al., "The WTO Non-Discrimination Principle and Its Impact on Developing Indonesia's Investment," *Legality: Jurnal Ilmiah Hukum* 32, no. 1 (2024): 1–15, <https://ejournal.umm.ac.id/index.php/legality/article/view/41046>
- Utomo, Tomi Suryo. *Hukum dan Kebijakan WTO di Bidang Perdagangan Internasional*. Jakarta: Perpustakaan Nasional Republik Indonesia, 2021.
- WTO. *World Trade Report 2024 - Trade and Inclusiveness: How to Make Trade Work for All*. 2024. www.wto.org.