

Analisis Interpretasi Pasal XI GATT dalam Studi Kasus Larangan Ekspor Bijih Nikel Indonesia Nomor DS592 World Trade Organization

Analysis of the Interpretation of Article XI GATT in the Case Study of Indonesia's Nickel Ore Export Ban, WTO Case No. DS592

Raisyha Talitha, Ema Nurkhaerani

Fakultas Hukum Universitas Pembangunan "Veteran" Jakarta

E-mail : 2210611178@mahasiswa.upnvj.ac.id, ema.n@upnvj.ac.id

Abstract: Penelitian ini menganalisis interpretasi Pasal XI General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) 1994 oleh Panel World Trade Organization (WTO) dalam sengketa DS592 (Indonesia—Measures Relating to Raw Materials) mengenai larangan ekspor bijih nikel Indonesia. Kebijakan larangan ekspor ini dianggap melanggar prinsip fundamental Pasal XI:1 GATT tentang pelarangan mutlak terhadap pembatasan kuantitatif. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan kasus dan perundang-undangan. Kesimpulan menunjukkan bahwa Panel WTO secara faktual menyatakan larangan ekspor bijih nikel melanggar Pasal XI:1 GATT. Panel menolak semua argumen pembenaran (justifikasi) Indonesia (Pasal XI:2(a) dan Pasal XX(d)) karena didasarkan pada interpretasi yang sangat ketat dan kegagalan Indonesia membuktikan larangan mutlak sebagai "langkah yang diperlukan." Implikasi hukumnya adalah Indonesia harus mereformulasi kebijakan hilirisasi dari larangan ekspor menjadi instrumen yang diizinkan WTO, seperti bea keluar progresif, untuk menghindari sanksi perdagangan di masa depan.

Abstract: This study analyzes the interpretation of GATT 1994 Article XI by the WTO Panel in the DS592 dispute (Indonesia—Measures Relating to Raw Materials) concerning Indonesia's nickel ore export ban. This policy is deemed to violate the fundamental principle of GATT Article XI:1 on the absolute prohibition of quantitative restrictions. The research utilizes a normative legal research method with case and statutory approaches. The conclusion shows that the WTO Panel factually determined the export ban violates GATT Article XI:1. The Panel rejected all of Indonesia's justification arguments (Article XI:2(a) and Article XX(d)) due to a strict interpretation and Indonesia's failure to prove the absolute ban was a "necessary measure." The legal implication is that Indonesia must reformulate its downstreaming policy from export bans to WTO-allowed instruments, such as progressive export taxes, to mitigate the risk of future trade sanctions.



<https://doi.org/10.5281/zenodo.17847656>

This is an open-access article under the [CC-BY-SA License](#).

Article History

Received: November 25, 2025

Revised: November 30, 2025

Published: December 5, 2025

Keywords :

Restrictions, Quantitative, Ban, Export, Dispute, WTO.

Kata Kunci:

Pembatasan, Kuantitatif, Larangan, Ekspor, Sengketa, WTO.

PENDAHULUAN

Perdagangan internasional dapat didefinisikan sebagai pertukaran barang dan jasa yang dengan tujuan untuk saling menguntungkan dengan dasar kehendak sukarela dari masing-masing pihak (Pembeli atau Penjual).¹ Perdagangan internasional merupakan salah satu elemen penting yang mendorong pertumbuhan ekonomi dunia karena memungkinkan perpindahan barang dan jasa antarnegara. Aktivitas ini diatur melalui sistem yang dibangun oleh *World Trade Organization* (WTO) beserta pendahulunya, *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT 1994). Kedua lembaga tersebut berfungsi menetapkan tata aturan perdagangan yang stabil, dapat diprediksi, dan minim hambatan. Salah satu prinsip utama dalam kerangka tersebut adalah larangan terhadap pembatasan kuantitatif (*quantitative restrictions*). Prinsip tersebut tercantum dalam Pasal XI:1 GATT 1994 yang menegaskan bahwa negara-negara anggota WTO tidak diperbolehkan menetapkan larangan atau pembatasan selain

¹ Diphayana, W. (2020). Perdagangan internasional. Deepublish.

bea masuk, pajak, atau pungutan lainnya dalam mengatur arus ekspor dan impor.² Dengan demikian, Pasal XI GATT menjadi landasan hukum penting dalam menilai apakah kebijakan domestik suatu negara, termasuk kebijakan pelarangan ekspor bahan mentah selaras dengan komitmen multilateral yang telah disetujui, serta kerap menjadi isu utama dalam sengketa perdagangan internasional.

Prinsip yang diatur dalam Pasal XI:1 GATT pada dasarnya dimaksudkan untuk memastikan bahwa upaya proteksi perdagangan dilakukan secara terbuka melalui instrumen tarif, bukan melalui mekanisme pembatasan yang bersifat samar atau berpotensi diskriminatif seperti kuota maupun larangan.³ Ketentuan mengenai larangan pembatasan kuantitatif ini mengharuskan negara-negara anggota untuk tidak menetapkan ataupun mempertahankan hambatan terhadap ekspor dan impor yang diberlakukan melalui kuota, perizinan, atau bentuk tindakan lainnya. Dengan demikian, penafsiran yang akurat mengenai ruang lingkup Pasal XI serta pengecualian yang termuat dalam Pasal XI:2 menjadi sangat penting, mengingat pasal ini merupakan salah satu dasar hukum yang paling sering diperdebatkan dalam sengketa di WTO, termasuk sengketa yang berkaitan dengan perdagangan bahan mentah. Penekanan terhadap ketentuan ini tidak hanya berupa proses penafsiran norma secara legal-formal, tetapi juga menyentuh kepentingan ekonomi strategis tiap negara anggota WTO yang berupaya melindungi pasar domestik atau menjamin keberlanjutan pasokan global. Keseimbangan antara kewajiban negara dalam sistem perdagangan multilateral dan hak kedaulatan atas pengelolaan sumber daya alam kerap diuji melalui interpretasi terhadap pasal tersebut.

Namun, di tengah komitmen multilateral ini, banyak negara berkembang, termasuk Indonesia, berupaya menggeser model ekonominya dari sekadar pengeksport komoditas mentah menjadi produsen dengan nilai tambah tinggi. Untuk mencapai tujuan industrialisasi ini, Pemerintah Indonesia menerapkan kebijakan tegas, yaitu larangan ekspor bijih nikel mentah dan kewajiban pemrosesan atau pemurnian domestik (hilirisasi) sejak Januari 2020.⁴ Kebijakan ini dimaksudkan untuk menarik investasi pada industri pengolahan nikel dan meningkatkan pendapatan negara secara signifikan dari produk turunan. Langkah proteksi sumber daya alam dan pembangunan industri domestik ini, sayangnya, dipandang oleh negara-negara konsumen utama sebagai hambatan perdagangan yang melanggar Pasal XI GATT. Konsekuensinya, kebijakan tersebut memicu reaksi keras dari Uni Eropa (UE), salah satu pasar tujuan ekspor utama, yang kemudian secara resmi membawa sengketa ini ke ranah hukum internasional di bawah WTO dengan registrasi kasus DS592 (*Indonesia Measures Relating to Raw Materials*), menantang legalitas kebijakan hilirisasi Indonesia.

Pada dasarnya, inti dari sengketa DS592 terletak pada pertentangan antara hak berdaulat Indonesia untuk mengatur sumber daya alamnya demi pembangunan industri domestik dan kewajiban perdagangan multilateral di bawah WTO. Uni Eropa (UE) menegaskan bahwa larangan ekspor bijih nikel Indonesia merupakan pembatasan kuantitatif yang jelas melanggar Pasal XI:1 GATT 1994 yang melarang tindakan selain bea masuk atau pungutan.⁵ Sebaliknya, Indonesia tidak sepenuhnya menyangkal keberadaan larangan tersebut, melainkan berargumen bahwa kebijakannya dapat dibenarkan melalui pengecualian yang tersedia dalam GATT. Argumen pembelaan Indonesia berupaya membenarkan tindakan tersebut, misalnya, dengan merujuk pada Pasal XX(d) (langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan kepatuhan terhadap undang-undang atau peraturan yang tidak bertentangan dengan GATT) atau Pasal lainnya yang memungkinkan pembatasan temporer. Fokus

² Hassanah, N. F. (2021). Kajian yuridis perjanjian perdagangan internasional terkait aturan pembatasan dan larangan ekspor oleh World Trade Organization (WTO) (Studi perjanjian antara Indonesia dan Uni Eropa). *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Hukum [JIMHUM]*, 1(4).

³ Soeparna, I. I. (2020). *Hukum Perdagangan Internasional Dalam World Trade Organization*. Airlangga University Press.

⁴ <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/bijih-nikel-tidak-boleh-dieksport-lagi-per-januari-2020> Diakses pada 06 Desember 2025 pukul 00.18 WIB

⁵ Hasan, M. A. (2024). *Implikasi Putusan WTO tentang Kebijakan Larangan Ekspor Bijih Nikel Terhadap Hilirisasi Industri Bijih Nikel* (Doctoral dissertation, Universitas Islam Indonesia).

utama dari sebuah kajian ilmiah terhadap kasus ini, oleh karena itu, tidak hanya terletak pada legalitas kebijakan hilirisasi Indonesia semata, tetapi lebih mendalam pada bagaimana Panel WTO menafsirkan dan menerapkan ruang lingkup dan pengecualian dari Pasal XI GATT. Analisis harus berpusat pada penalaran Panel dalam menolak atau menerima argumen pengecualian yang diajukan oleh Indonesia, karena hal ini menetapkan preseden penting mengenai batas-batas kedaulatan ekonomi dan komitmen perdagangan global.

Meskipun sengketa DS592 telah mendapatkan liputan luas dari berbagai media berita, jurnalisme ekonomi, dan analisis kebijakan publik, kajian akademik yang secara spesifik menyoroti interpretasi Panel WTO terhadap Pasal XI GATT dalam konteks ini masih tergolong terbatas. Sebagian besar diskusi non-akademis cenderung berfokus pada hasil kebijakan (apakah Indonesia menang atau kalah) dan dampaknya terhadap komoditas nikel. Padahal, penalaran hukum yang digunakan oleh Panel WTO untuk menolak argumen pembenaran Indonesia terutama penafsirannya terhadap Pasal XI (Larangan Pembatasan Kuantitatif) dan pengecualian seperti Pasal XX GATT merupakan inti dari masalah ini. Oleh karena itu, penelitian ini menjadi sangat penting dan mendesak. Dengan menganalisis secara mendalam preseden hukum yang ditetapkan oleh Panel DS592, kita dapat memahami secara kritis bagaimana aturan perdagangan global membatasi kedaulatan suatu negara dalam pengelolaan sumber daya alam. Pemahaman ini krusial bukan hanya bagi Indonesia untuk merumuskan langkah banding dan kebijakan hilirisasi di masa depan, tetapi juga bagi negara-negara berkembang lain yang berupaya memaksimalkan nilai tambah dari komoditas primer mereka.

Berbagai rangkaian kebijakan hilirisasi Indonesia yang memicu sengketa DS592 di WTO dan penafsiran Panel terhadap Pasal XI GATT, menegaskan adanya jurang pemisah antara aspirasi pembangunan ekonomi nasional dan kerangka hukum perdagangan multilateral yang berlaku. Oleh karena itu, penelitian ini memiliki tujuan ganda yang mendesak: pertama, untuk menganalisis secara mendalam bagaimana Panel WTO dalam kasus DS592 menginterpretasikan cakupan dan pengecualian dari Pasal XI GATT 1994 terkait larangan ekspor; kedua, untuk mengidentifikasi dan mengulas secara kritis pertimbangan-pertimbangan hukum spesifik yang digunakan oleh Panel untuk menolak argumen pembenaran Indonesia; dan ketiga, untuk menilai implikasi jangka panjang dari putusan ini terhadap kebijakan ekspor bahan mentah Indonesia dan haknya untuk mengelola sumber daya alam. Berdasarkan urgensi akademis dan strategis tersebut, penulis memutuskan untuk menggunakan judul artikel ilmiah: "*Analisis Interpretasi Pasal XI GATT dalam Studi Kasus Larangan Ekspor Bijih Nikel Indonesia Nomor DS592 World Trade Organization.*"

Rumusan Masalah

1. Bagaimana Interpretasi Penerapan Pasal XI GATT dalam penyelesaian sengketa WTO pada kasus Larangan Ekspor Bijih Nikel Indonesia Nomor DS592?
2. Bagaimana Implikasi Hukum dari hasil Interpretasi Pasal XI GATT dalam putusan DS592 terhadap kebijakan ekspor dan pengelolaan sumber daya mineral Indonesia ke depan?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan Penelitian Hukum Normatif yang berfokus pada analisis teks hukum positif internasional, dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Sumber data utama penelitian adalah Bahan Hukum Primer, meliputi Laporan Resmi Panel WTO dalam sengketa DS592 (*Indonesia Measures Relating to Raw Materials*), serta ketentuan-ketentuan dari Pasal XI dan Pasal XX GATT 1994. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui Studi Kepustakaan (*Library Research*) untuk mengidentifikasi dan mengkaji dokumen resmi WTO, putusan preseden, dan literatur hukum perdagangan internasional yang relevan.

Data yang terkumpul kemudian dianalisis menggunakan metode Analisis Deskriptif-Kualitatif dengan penalaran deduktif, yang bertujuan untuk mendeskripsikan norma hukum, menganalisis secara kritis penalaran Panel WTO dalam menafsirkan Pasal XI GATT, dan mengevaluasi implikasi hukum dari putusan tersebut terhadap kebijakan ekspor Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Interpretasi Penerapan Pasal XI GATT dalam penyelesaian sengketa WTO pada kasus Larangan Ekspor Bijih Nikel Indonesia Nomor DS592

Prinsip mendasar dalam sistem perdagangan multilateral yang diatur oleh GATT 1994 adalah larangan terhadap Pembatasan Kuantitatif (*Quantitative Restrictions - QRs*), sebagaimana tercantum secara tegas dalam Pasal XI:1 GATT. Prinsip ini merupakan salah satu pilar fundamental yang dirancang untuk memastikan bahwa persaingan harga di pasar internasional ditentukan oleh kekuatan pasar dan bukan oleh intervensi negara yang tidak transparan.⁶ Tujuan utama larangan ini adalah mencegah proteksionisme terselubung dan memastikan bahwa perlindungan perdagangan harus dilakukan melalui mekanisme tarif (bea masuk) yang lebih mudah diukur dan dinegosiasikan, sehingga memelihara kepastian dan prediktabilitas dalam lalu lintas perdagangan global.⁷ Cakupan pengaturan Pasal XI GATT sangat luas, meliputi segala bentuk tindakan yang dapat dikategorikan sebagai "larangan atau pembatasan", baik yang diterapkan melalui kuota, lisensi impor/ekspor, maupun tindakan lain selain pajak atau pungutan, dan berlaku secara mutlak baik untuk pengaturan ekspor maupun impor.

Meskipun Pasal XI:1 menetapkan larangan umum, Pasal XI:2 GATT menyediakan serangkaian pengecualian terbatas yang memungkinkan negara anggota untuk memberlakukan pembatasan kuantitatif dalam kondisi tertentu. Pengecualian ini mencakup, misalnya, pembatasan ekspor yang diterapkan sementara untuk mencegah atau mengurangi kekurangan kritis produk pangan atau produk lain yang esensial bagi negara pengekspor (Pasal XI:2(a)).⁸ Pengecualian lain mencakup pembatasan impor produk pertanian atau perikanan yang diperlukan untuk penegakan program pemerintah domestik. Penting untuk digarisbawahi bahwa pengecualian yang tersedia dalam Pasal XI:2 bersifat sempit dan spesifik, sehingga terdapat perbedaan hakiki antara larangan umum yang sangat luas (Pasal XI:1) dan kondisi yang sangat ketat untuk penerapan pengecualian terbatas tersebut. Keberhasilan suatu negara dalam sengketa WTO seringkali bergantung pada kemampuannya membuktikan bahwa tindakan pembatasan yang dilakukan telah memenuhi secara ketat semua kondisi dan prasyarat yang ditetapkan dalam salah satu ayat dari Pasal XI:2.

Pasal XI GATT, yang melarang pembatasan kuantitatif, secara konsisten menjadi dasar gugatan utama dalam sejumlah besar sengketa di WTO karena ketentuan ini secara langsung menyasar instrumen proteksionisme yang paling mendistorsi perdagangan. Pembatasan kuantitatif, seperti larangan atau kuota, dianggap jauh lebih tidak transparan dan sulit untuk dinegosiasikan daripada tarif, sehingga penegakan Pasal XI merupakan prioritas WTO untuk memastikan prediktabilitas pasar. Kasus DS592 (*Indonesia — Measures Relating to Raw Materials*) bukanlah kasus pertama yang menantang kebijakan bahan mentah. Sebelumnya, sengketa serupa seperti DS394 (*China — Measures Relating to the Exportation of Various Raw Materials*) dan DS431 (*China — Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten, and Molybdenum*) juga menggunakan Pasal XI sebagai fondasi hukum untuk

⁶ Sirait, H., Chatra, A., Febrianti, S., Rachim, A., Suarjana, I. W., & Sirait, M. J. (2025). *Ekonomi Mikro dan Umkm di Indonesia: Tantangan, Strategi menghadapi Efisiensi dan Pasar Global*. Star Digital Publishing.

⁷ Rizky, F. M., & Velentina, R. A. (2021). LARANGAN PEMBASTAN KUANTITATIF: STUDI KASUS INDONESIA—IMPORTATION OF HORTICULTURAL PRODUCTS, ANIMALS AND ANIMAL PRODUCTS. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 51(2), 356-381.

⁸ Wardana, D. O. P. A. (2023). Kedudukan Pemerintah Indonesia Terhadap General Agreement On Tariffs And Trade (Gatt) Dalam Kebijakan Larangan Ekspor Bijih Nikel.

menggugat larangan ekspor yang diterapkan oleh Tiongkok. Pola ini menunjukkan bahwa Pasal XI menjadi garis depan pertahanan sistem perdagangan bebas terhadap upaya negara untuk membatasi akses pasar global dengan alasan non-tarif.⁹ Ketika menganalisis apakah suatu kebijakan melanggar Pasal XI GATT atau apakah dapat dibenarkan, Panel WTO selalu berpegangan pada metodologi interpretasi perjanjian internasional yang diatur dalam Pasal 31 dan 32 Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian Internasional (VCLT). Prinsip interpretasi ini mengharuskan Panel untuk menafsirkan perjanjian dengan itikad baik (*in good faith*) sesuai dengan makna biasa yang diberikan pada istilah-istilah perjanjian dalam konteksnya dan berdasarkan pada objek dan tujuannya. Metodologi VCLT ini terdiri dari tiga pendekatan utama yang saling terkait.

Pertama, pendekatan tekstual (*textual approach*) berfokus pada arti harfiah dari kata-kata yang digunakan dalam Pasal XI:1. Kedua, pendekatan kontekstual (*contextual approach*) mengharuskan Panel mempertimbangkan teks dalam kaitannya dengan pasal-pasal lain dalam GATT (misalnya, Pasal XX dan XI:2) dan instrumen terkait. Ketiga, Panel harus mempertimbangkan objek dan tujuan (*object and purpose*) dari Perjanjian Pembentukan WTO dan GATT, yaitu menciptakan sistem perdagangan yang bebas dan transparan. Dalam sengketa DS592, Panel secara ketat menggunakan metode ini untuk menetapkan bahwa larangan ekspor nikel Indonesia melanggar arti harfiah Pasal XI:1, dan kemudian mengevaluasi apakah argumen pembenaran Indonesia terutama di bawah Pasal XX telah memenuhi persyaratan yang sangat ketat berdasarkan interpretasi kontekstual dan tujuan WTO.

Secara faktual, Panel WTO dalam kasus DS592 tidak menemukan kesulitan untuk menetapkan bahwa larangan ekspor bijih nikel Indonesia merupakan pelanggaran terhadap Pasal XI:1 GATT 1994. Hal ini ditegaskan dalam Panel Report DS592 yang menyatakan bahwa larangan ekspor tersebut “constitutes a prohibition within the meaning of Article XI:1”.¹⁰ Larangan ini secara tegas memenuhi definisi “larangan atau pembatasan lain selain bea, pajak, atau pungutan lain” yang dikenakan pada ekspor, yang secara langsung bertentangan dengan prinsip perdagangan bebas. Temuan ini didasarkan pada pendekatan tekstual VCLT, di mana makna harfiah dari kata “larangan” (*prohibition*) secara jelas merupakan bentuk dari quantitative restriction.¹¹ Dengan demikian, pada tahap awal persidangan, Panel menyatakan bahwa Indonesia memang telah melanggar kewajiban multilateralnya sebelum Panel melangkah lebih lanjut untuk memeriksa argumen pembelaan yang diajukan oleh Indonesia. .

Menghadapi temuan pelanggaran tersebut, Indonesia mengajukan serangkaian argumen pembelaan yang berupaya membenarkan tindakan larangan ekspornya melalui klausul pengecualian dalam GATT. Salah satu argumen kunci yang diajukan adalah pembenaran berdasarkan Pasal XI:2(a), yaitu larangan ekspor sementara untuk mencegah atau mengurangi kekurangan kritis (*critical shortage*) produk yang penting bagi negara.¹² Namun, Panel menolak argumen ini karena Panel menilai Indonesia gagal membuktikan secara meyakinkan bahwa industri domestik nikel benar-benar menghadapi kekurangan kritis.¹³ Panel menekankan bahwa prasyarat hukum untuk menggunakan pengecualian ini harus dipenuhi secara ketat, dan keberadaan smelter domestik yang baru dibangun atau rencana pembangunan industri tidak secara otomatis membuktikan adanya “kekurangan kritis” pada bijih nikel secara keseluruhan.

⁹ Meher, M., Nasution, S. I., & Nasution, A. H. (2024). Akibat Hukum Perjanjian Perdagangan Bebas di ASEAN Indonesia-Malaysia. *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum*, 11(1), 81-94.

¹⁰ World Trade Organization. (2022). *Indonesia — Measures Relating to Raw Materials*, Panel Report, WT/DS592/R. Geneva: WTO.

¹¹ Afrizal, R. A., & Hariri, A. (2023). Penyelesaian Sengketa Wilayah Bagi Kedaulatan Teritorial India atas Klaim Sepihak oleh Tiongkok. *Borobudur Law and Society Journal*, 2(5), 196-212.

¹² Hasan, M. A. (2024). *Implikasi Putusan WTO tentang Kebijakan Larangan Ekspor Bijih Nikel Terhadap Hilirisasi Industri Bijih Nikel* (Doctoral dissertation, Universitas Islam Indonesia).

¹³ Holil, C. (2024). ANALISIS JUSTIFIKASI LARANGAN EKSPOR BIJAH NIKEL INDONESIA DALAM PERSPEKTIF HUKUM PERDAGANGAN INTERNASIONAL. *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 5(1).

Selain itu, Indonesia juga mencoba membenarkan kebijakannya di bawah Pasal XX(d) GATT, yang mengizinkan tindakan yang diperlukan untuk memastikan kepatuhan terhadap undang-undang atau peraturan yang tidak bertentangan dengan ketentuan GATT, seperti undang-undang pertambangan yang mewajibkan hilirisasi. Panel juga menolak argumen pembenaran ini dengan alasan bahwa larangan ekspor tersebut bukanlah "langkah yang diperlukan" (*necessary measure*) untuk memastikan kepatuhan. Panel berpandangan bahwa terdapat alternatif kebijakan lain yang kurang membatasi perdagangan internasional namun tetap mampu mencapai tujuan Indonesia, seperti pemberian insentif domestik atau mekanisme harga. Penolakan ini menunjukkan bahwa Panel mengadopsi standar pengujian yang sangat ketat terhadap persyaratan "*necessity*" dalam Pasal XX.

Penolakan Panel secara keseluruhan terhadap argumen pembenaran Indonesia baik di bawah Pasal XI:2 maupun Pasal XX telah memberikan interpretasi yang sangat sempit terhadap klausul pengecualian GATT. Interpretasi sempit ini secara efektif memprioritaskan prinsip perdagangan bebas dan kepatuhan terhadap Pasal XI:1 di atas kebijakan pembangunan industri domestik yang memanfaatkan pengendalian sumber daya alam. Keputusan ini mengirimkan sinyal kuat bahwa upaya negara-negara anggota WTO, khususnya negara berkembang, untuk memaksa hilirisasi melalui larangan ekspor mutlak akan sangat sulit dipertahankan di bawah kerangka hukum WTO saat ini. .

Pada akhirnya, temuan Panel DS592 ini memiliki implikasi hukum dan kebijakan yang signifikan. Secara hukum, ia memperkuat preseden bahwa pembatasan kuantitatif harus dihindari dan bahwa pintu pengecualian hanya terbuka sangat tipis. Secara kebijakan, ia memaksa Indonesia untuk meninjau ulang dan mereformulasi kebijakan hilirisasi pertambangannya agar sejalan dengan kewajiban WTO, atau menempuh jalur banding yang saat ini tertunda. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan menganalisis secara kritis penalaran hukum Panel dalam menafsirkan Pasal XI dan XX GATT, sehingga memberikan wawasan penting mengenai batas-batas kedaulatan pengelolaan sumber daya alam di tengah tuntutan perdagangan multilateral.

Implikasi Hukum dari hasil Interpretasi Pasal XI GATT dalam putusan DS592 terhadap kebijakan ekspor dan pengelolaan sumber daya mineral Indonesia ke depan

Putusan Panel WTO dalam sengketa DS592 secara tegas memperkuat superioritas dan cakupan luas dari Pasal XI:1 GATT dalam sistem perdagangan multilateral. Panel menegaskan kembali doktrin bahwa setiap larangan ekspor atau impor yang tidak berupa bea masuk atau pungutan akan secara otomatis dianggap melanggar Pasal XI:1, tanpa memandang tujuan kebijakan domestik negara pelaksana. Implikasinya, Panel sekali lagi menetapkan standar pembuktian yang sangat rendah bagi pihak Penggugat (Uni Eropa), hanya perlu membuktikan keberadaan larangan ekspor bijih nikel secara faktual.¹⁴ Ini menempatkan beban pembuktian seluruhnya pada Indonesia untuk membenarkan tindakannya melalui pengecualian, sekaligus menegaskan bahwa WTO memandang pembatasan kuantitatif sebagai bentuk proteksionisme yang paling distorsif dan terlarang.

Salah satu implikasi hukum paling signifikan adalah penafsiran Panel yang sangat sempit terhadap pengecualian Pasal XI:2(a) (kekurangan kritis). Indonesia berargumen bahwa larangan ekspor diperlukan untuk mengatasi kekurangan pasokan bijih nikel untuk industri hilir yang sedang berkembang. Panel menolak argumen ini, mengindikasikan bahwa "kekurangan kritis" harus dibuktikan secara objektif berdasarkan kondisi pasar yang mendesak, bukan semata-mata berdasarkan rencana atau aspirasi pembangunan industri domestik di masa depan. Interpretasi ini membatasi kemampuan negara-

¹⁴ Hasan, M. A. (2024). Implikasi Putusan WTO tentang Kebijakan Larangan Ekspor Bijih Nikel Terhadap Hilirisasi Industri Bijih Nikel (Doctoral dissertation, Universitas Islam Indonesia).

negara berkembang untuk menggunakan pengecualian kekurangan kritis sebagai *justification* (pembenaran) untuk kebijakan hilirisasi yang bertujuan menahan bahan mentah.

Penolakan Panel atas argumen Indonesia di bawah Pasal XX(d) GATT (langkah-langkah yang diperlukan untuk memastikan kepatuhan terhadap undang-undang) menetapkan standar pengujian yang sangat ketat, khususnya pada elemen "langkah yang diperlukan" (*necessary*). Panel berpandangan bahwa larangan ekspor secara mutlak adalah tindakan yang terlalu membatasi perdagangan (*trade-restrictive*) jika masih ada alternatif lain yang *less trade-restrictive* namun mampu mencapai tujuan yang sama. Penerapan *necessary test* yang ketat ini mengisyaratkan bahwa Indonesia seharusnya mempertimbangkan mekanisme insentif fiskal, subsidi, atau pajak ekspor progresif, alih-alih larangan total dengan tujuan untuk mendorong hilirisasi. Implikasi hukumnya, negara harus membuktikan bahwa tindakan yang dipilih adalah satu-satunya cara yang wajar dan paling tidak membatasi perdagangan.

Putusan DS592 memperjelas bahwa kedaulatan negara dalam mengelola sumber daya mineralnya (SDA) harus tunduk pada kewajiban multilateral WTO. Meskipun Indonesia memiliki hak berdaulat atas SDA-nya, begitu SDA tersebut memasuki ranah perdagangan internasional (yaitu, melalui kebijakan ekspor), ia harus mematuhi aturan GATT. Interpretasi ini secara implisit membatasi ruang gerak Indonesia untuk menggunakan instrumen kebijakan perdagangan (seperti larangan ekspor) sebagai alat utama untuk pembangunan industri domestik. Implikasi ke depan adalah bahwa upaya hilirisasi harus diintegrasikan dengan insentif domestik, bukan melalui diskriminasi ekspor, untuk menghindari konflik hukum dengan WTO.¹⁵

Hasil DS592 menciptakan preseden hukum yang serius, tidak hanya untuk nikel, tetapi juga untuk rencana hilirisasi komoditas mineral Indonesia lainnya, seperti bauksit, tembaga, dan timah. Implikasi hukumnya, larangan ekspor bijih mentah untuk komoditas-komoditas lain tersebut kini memiliki risiko tinggi untuk digugat dan diputuskan melanggar Pasal XI GATT. Pemerintah Indonesia harus segera mereformulasikan seluruh kebijakan larangan ekspornya, beralih dari instrumen quantitative restrictions menjadi instrumen yang diizinkan GATT. Opsi kebijakan yang diizinkan bisa berupa peningkatan bea keluar yang berbasis tarif atau insentif yang sepenuhnya bersifat domestik, yang mematuhi prinsip National Treatment.

Meskipun Indonesia mengajukan banding atas putusan Panel, implikasi hukum saat ini terbebani oleh kelompok pada Badan Banding WTO (*Appellate Body*) yang membuat banding tersebut berada dalam "limbo". Kondisi ini menciptakan ketidakpastian hukum yang signifikan. Secara hukum, putusan Panel tetap memiliki nilai persuasif dan preseden kuat dalam konteks DS592, meskipun belum diadopsi. Ketidakpastian ini menghambat implementasi putusan dan memaksa Indonesia untuk mengambil keputusan kebijakan (mereformulasi atau melanjutkan banding) di bawah bayang-bayang risiko sanksi retribusi dari Uni Eropa di masa depan.

Implikasi utama bagi pembuat kebijakan di Indonesia adalah keharusan untuk melakukan reformasi regulasi domestik secara menyeluruh agar menjadi *WTO-Kompatibel*. Ini berarti Undang-Undang Minerba dan peraturan pelaksanaannya harus ditinjau kembali untuk mengganti larangan ekspor dengan skema yang tidak melanggar Pasal XI:1. Misalnya, Indonesia dapat mengalihkan fokus dari kewajiban ekspor ke mekanisme Standar Produk atau Standar Lingkungan yang ketat pada produk hilir. Mekanisme ini dapat dibenarkan di bawah Pasal XX(b) atau XX(g) GATT, asalkan diterapkan secara non-diskriminatif dan transparan, menunjukkan upaya mitigasi risiko hukum.

Putusan DS592 mengindikasikan bahwa argumen pembangunan (*development*) dan kebijakan publik tidak secara otomatis dapat menjadi pembenaran untuk melanggar kewajiban perdagangan inti.

¹⁵ Asnawi, M. I., Fitriani, R., Ulya, Z., Rachmad, A., & Yadi, M. S. (2025). Pelaksanaan Kebijakan Pengelolaan Bijih Nikel Indonesia Terhadap Gugatan Uni Eropa di GATT/WTO. *Locus Journal of Academic Literature Review*, 4(1), 42-51.

Panel secara eksplisit memerlukan korelasi langsung dan kuat antara tindakan pembatasan yang melanggar (larangan ekspor) dengan tujuan yang sah (misalnya, konservasi atau pembangunan). Implikasinya, Indonesia tidak dapat lagi mengandalkan alasan pembangunan industri yang luas tanpa menyertakan basis hukum yang jelas dan ketat di bawah Pasal XX, sehingga mempersempit kemampuan negara untuk menjalankan kebijakan protektif di bawah payung *public policy*.

Implikasi terakhir adalah perlunya Indonesia memprioritaskan solusi yang disepakati bersama (*Mutually Agreed Solution*) dengan Uni Eropa di luar proses Panel yang macet. Secara hukum, ini adalah jalan tercepat untuk keluar dari ketidakpastian DS592. Indonesia dapat menawarkan kompromi, seperti penghapusan larangan ekspor bijih nikel secara bertahap yang diganti dengan pajak ekspor progresif yang tinggi, sebagai imbalan agar UE membatalkan tuntutan. Negosiasi ini harus menjadi fokus utama, mengingat preseden hukum Panel telah ditetapkan, dan risiko sanksi retribusi di masa depan sangat nyata.

SIMPULAN

Putusan Panel WTO dalam sengketa DS592 mengenai larangan ekspor bijih nikel Indonesia memperkuat superioritas Pasal XI:1 GATT, yang melarang pembatasan kuantitatif. Panel secara tegas memutuskan bahwa larangan ekspor bijih nikel merupakan pelanggaran terhadap kewajiban multilateral Indonesia. Penolakan Panel terhadap argumen pembenaran Indonesia, baik di bawah Pasal XI:2(a) (kekurangan kritis) maupun Pasal XX(d) (langkah yang diperlukan), didasarkan pada interpretasi yang sangat sempit dan ketat terhadap klausul pengecualian tersebut. Panel berpandangan bahwa larangan ekspor mutlak bukan merupakan "langkah yang diperlukan" karena adanya alternatif kebijakan yang kurang membatasi perdagangan (*less trade-restrictive*), seperti mekanisme insentif fiskal atau pajak ekspor progresif. Implikasi hukumnya, putusan ini menciptakan preseden yang memprioritaskan prinsip perdagangan bebas dan membatasi kemampuan negara berkembang untuk menggunakan instrumen kebijakan perdagangan protektif—seperti larangan ekspor—sebagai alat utama untuk mencapai tujuan hilirisasi dan pembangunan industri domestik.

Menghadapi implikasi hukum putusan DS592 dan risiko sanksi retribusi Uni Eropa, Indonesia disarankan untuk segera melakukan reformasi regulasi domestik secara menyeluruh agar menjadi WTO-Kompatibel. Pemerintah harus mereformulasikan kebijakan hilirisasi untuk komoditas mineral lainnya (bauxit, tembaga, dll.) dengan mengalihkan fokus dari larangan ekspor mutlak (*quantitative restrictions*) menjadi instrumen yang diizinkan GATT. Opsi yang strategis mencakup peningkatan bea keluar progresif yang berbasis tarif atau penerapan mekanisme insentif yang sepenuhnya bersifat domestik yang mematuhi prinsip *National Treatment*. Selain itu, mengingat proses banding saat ini berada dalam ketidakpastian (*limbo*), Indonesia juga perlu memprioritaskan pencarian Solusi yang Disepakati Bersama (*Mutually Agreed Solution*) dengan Uni Eropa sebagai jalan tercepat untuk menyelesaikan ketidakpastian hukum ini. Dari sudut pandang akademik, sengketa DS592 memperlihatkan bahwa ruang kebijakan negara berkembang dalam mengatur sumber daya alam melalui larangan ekspor semakin terbatas dalam rezim WTO. Oleh karena itu, diperlukan instrumen kebijakan alternatif berbasis tarif atau insentif domestik yang tetap kompatibel dengan ketentuan GATT namun mampu mendorong industrialisasi.

REFERENSI

Afrizal, R. A., & Hariri, A. (2023). Penyelesaian Sengketa Wilayah Bagi Kedaulatan Teritorial India atas Klaim Sepihak oleh Tiongkok. *Borobudur Law and Society Journal*, 2(5), 196-212.

- Asnawi, M. I., Fitriani, R., Ulya, Z., Rachmad, A., & Yadi, M. S. (2025). Pelaksanaan Kebijakan Pengelolaan Bijih Nikel Indonesia Terhadap Gugatan Uni Eropa di GATT/WTO. *Locus Journal of Academic Literature Review*, 4(1), 42-51.
- Diphayana, W. (2020). *Perdagangan internasional*. Deepublish.
- Hasan, M. A. (2024). Implikasi Putusan WTO tentang Kebijakan Larangan Ekspor Bijih Nikel Terhadap Hilirisasi Industri Bijih Nikel (Doctoral dissertation, Universitas Islam Indonesia).
- Holil, C. (2024). ANALISIS JUSTIFIKASI LARANGAN EKSPOR BIJIH NIKEL INDONESIA DALAM PERSPEKTIF HUKUM PERDAGANGAN INTERNASIONAL. *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 5(1).
- Hassanah, N. F. (2021). Kajian yuridis perjanjian perdagangan internasional terkait aturan Pembatasan dan larangan ekspor oleh World Trade Organization (WTO)(Studi perjanjian antara Indonesia dan Uni Eropa). *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Hukum [JIMHUM]*, 1(4).
- Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. (2019, 2 September). *Bijih Nikel Tidak Boleh Diekspor Lagi per Januari 2020*. Siaran Pers No. 549.Pers/04/SJI/2019. Diakses 6 Desember 2025, pukul 00.18 WIB, dari <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/bijih-nikel-tidak-boleh-diekspor-lagi-per-januari-2020>
- Meher, M., Nasution, S. I., & Nasution, A. H. (2024). Akibat Hukum Perjanjian Perdagangan Bebas di ASEAN Indonesia-Malaysia. *Jurnal Ilmiah Penegakan Hukum*, 11(1), 81-94.
- Rizky, F. M., & Velentina, R. A. (2021). LARANGAN PEMBATAHAN KUANTITATIF: STUDI KASUS INDONESIA-IMPORTATION OF HORTICULTURALPRODUCTS, ANIMALS AND ANIMAL PRODUCTS. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 51(2), 356-381.
- Sirait, H., Chatra, A., Febrianti, S., Rachim, A., Suarjana, I. W., & Sirait, M. J. (2025). *Ekonomi Mikr dan Umkm di Indonesia: Tantangan, Strategi menghadapi Efisiensi dan Pasar Global*. Star Digital Publishing.
- Soeparna, I. I. (2020). *Hukum Perdagangan Internasional Dalam World Trade Organization*. Airlangga University Press.
- Wardana, D. O. P. A. (2023). Kedudukan Pemerintah Indonesia Terhadap General Agreement On Tariffs And Trade (Gatt) Dalam Kebijakan Larangan Ekspor Bijih Nikel.