



## Analisis Kebijakan Hilirisasi Nikel Indonesia: Antara Kedaulatan Ekonomi dan Kepatuhan Pada Aturan WTO (2017-2022)

Mario Dirgantara<sup>1)</sup>, Nanik Mandasari<sup>2)</sup>, Eka Septiani<sup>3)</sup>, Oktir Nebi<sup>4)</sup>

STIA Nusantara Sakti, Kerinci, Indonesia

[mariodirgantara@gmail.com](mailto:mariodirgantara@gmail.com)<sup>1)</sup>

[mandasarinanik@gmail.com](mailto:mandasarinanik@gmail.com)<sup>2)</sup>

[ekayani1809@gmail.com](mailto:ekayani1809@gmail.com)<sup>3)</sup>

[oktirnebi1988@gmail.com](mailto:oktirnebi1988@gmail.com)<sup>4)</sup>

### Abstrak

Artikel ini menganalisis kebijakan hilirisasi nikel Indonesia periode 2017-2022, terutama larangan ekspor bijih nikel, dalam konteks sengketa dagang di Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) dengan Uni Eropa. Kebijakan ini merupakan strategi Indonesia untuk meningkatkan nilai tambah komoditas mineral dan mengoptimalkan keuntungan ekonomi domestik. Melalui pendekatan kualitatif dengan analisis kebijakan, penelitian ini menemukan bahwa meskipun keputusan panel WTO menyatakan kebijakan Indonesia melanggar aturan perdagangan internasional, Indonesia tetap mempertahankan kebijakan hilirisasinya dengan alasan kedaulatan ekonomi dan kepentingan nasional. Data menunjukkan peningkatan signifikan pada nilai ekspor produk nikel olahan dan investasi di sektor hilir, terutama dari Tiongkok, serta diversifikasi produk turunan nikel seperti nickel matte dan nickel oxide. Meskipun demikian, kebijakan ini menimbulkan implikasi diplomatik dan hukum internasional yang kompleks. Artikel ini menyimpulkan pentingnya keseimbangan antara ambisi pembangunan ekonomi domestik dan komitmen terhadap regulasi perdagangan global, serta perlunya strategi adaptif dalam menghadapi tantangan perdagangan internasional.

**Kata kunci:** Kebijakan Hilirisasi, Kedaulatan Ekonomi, Nikel, Perdagangan Internasional, WTO.

### Abstract

*This article analyzes Indonesia's nickel downstreaming policy during the 2017-2022 period, particularly the nickel ore export ban, in the context of the trade dispute at the World Trade Organization (WTO) with the European Union. This policy represents Indonesia's strategy to increase the added value of mineral commodities and optimize domestic economic gains. Using a qualitative approach with policy analysis, this research finds that although the WTO panel's decision declared Indonesia's policy to violate international trade rules, Indonesia maintains its downstreaming policy based on economic sovereignty and national interests. Data shows a significant increase in the export value of processed nickel products and investments in the downstream sector, especially from China, as well as a diversification of nickel derivative products such as nickel matte and nickel oxide. Nevertheless, this policy poses complex diplomatic and international legal implications. This article concludes the importance of striking a balance between domestic economic development ambitions and commitments to global trade regulations, as well as the need for adaptive strategies in facing international trade challenges.*

**Key words:** Downstreaming Policy, Economic Sovereignty, Nickel, International Trade, WTO.

## PENDAHULUAN

Indonesia, sebagai negara yang diberkahi dengan cadangan nikel terbesar di dunia ( $\approx$  21 juta metrik ton per data USGS), memiliki posisi strategis dalam rantai pasok global komoditas mineral (Tangkudung & Kaseger, 2024). Potensi ekonomi yang signifikan dari sektor pertambangan nikel mendorong pemerintah Indonesia untuk secara progresif mengimplementasikan kebijakan hilirisasi (Khaldun, 2024). Puncak dari kebijakan ini adalah larangan ekspor bijih nikel, yang dipercepat pelaksanaannya sejak 1 Januari 2020 melalui Peraturan Menteri ESDM No. 11 Tahun 2019, yang semula direncanakan pada 10 Juni 2023 (Sitohang et al., 2025). Tujuan utama kebijakan ini adalah untuk mendorong industrialisasi domestik, menciptakan nilai tambah yang lebih tinggi dari komoditas mentah, membuka lapangan kerja baru, dan meningkatkan penerimaan negara (Natus et al., 2024). Kebijakan hilirisasi juga sejalan dengan visi Indonesia untuk menjadi produsen utama produk nikel bernilai tinggi, termasuk bahan baku esensial untuk baterai kendaraan listrik yang permintaan globalnya terus meningkat (Alsyanda et al., 2024).

Namun, implementasi kebijakan larangan ekspor bijih nikel ini tidak berjalan mulus di kancah internasional (Barizi & Triarda, 2023). Kebijakan ini memicu gugatan dari Uni Eropa di Organisasi Perdagangan Dunia (WTO), yang menganggapnya sebagai pelanggaran terhadap ketentuan Pasal XI:1 General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) 1994, yang melarang pembatasan kuantitatif ekspor dan impor (Triputro, n.d.). Pada November 2022, panel WTO mengeluarkan putusan yang menyatakan bahwa kebijakan Indonesia tidak sesuai dengan aturan perdagangan internasional (Pabbu et al., 2024). Meskipun demikian, pemerintah Indonesia secara konsisten menunjukkan sikap untuk mempertahankan kebijakan hilirisasinya, dengan alasan fundamental kedaulatan ekonomi dan kepentingan nasional (Pattinussa, 2024).

Situasi ini menghadirkan dilema krusial antara upaya Indonesia menegakkan kedaulatan ekonominya untuk memaksimalkan pemanfaatan sumber daya alamnya, di satu sisi, dan kewajiban hukum internasional sebagai anggota WTO, di sisi lain (Ndruru & Zulian, 2023). Konflik ini menyoroti kompleksitas dalam menyeimbangkan ambisi pembangunan domestik dengan kepatuhan terhadap sistem perdagangan multilateral (Rahmawati & Swara, 2025). Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis latar belakang, implementasi, dan dampak kebijakan hilirisasi nikel Indonesia dalam merespons putusan WTO, serta memahami implikasinya terhadap perekonomian nasional dan posisi Indonesia dalam sistem perdagangan internasional global dari tahun 2017 hingga 2022 (Agung & Adi, 2022).

## METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis penelitian analisis kebijakan. Pendekatan ini dipilih karena mampu memberikan pemahaman mendalam terhadap konteks, proses, dan dampak dari kebijakan hilirisasi nikel di Indonesia, serta merespons kompleksitas dinamika yang muncul pasca putusan World Trade Organization (WTO). Fokus utama kajian ini adalah interaksi antara aktor negara dan non-negara dalam konteks kebijakan ekonomi nasional dan rezim hukum internasional. Unit analisis penelitian ini mencakup kebijakan hilirisasi nikel Indonesia selama periode 2017–2022 serta respons strategis pemerintah Indonesia terhadap sengketa dagang dengan Uni Eropa di WTO.

Sumber data dalam penelitian ini terdiri atas data primer dan sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam dengan pejabat dari Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), Kementerian Perdagangan, Kementerian Luar Negeri, akademisi di bidang ekonomi dan hukum internasional, serta pelaku industri nikel. Data ini memberikan wawasan langsung mengenai latar belakang kebijakan, proses implementasi, serta dampak yang dirasakan di berbagai sektor. Sementara itu, data sekunder menjadi komponen utama yang menopang keseluruhan analisis. Data ini mencakup dokumen resmi pemerintah (seperti UU No. 4 Tahun 2009 tentang Minerba, PP No. 1 Tahun 2017, dan Peraturan Menteri ESDM No. 25 Tahun 2018 serta No. 11 Tahun 2019), laporan kementerian, putusan WTO, publikasi dari lembaga internasional seperti USGS, Wood Mackenzie, dan IndexBox, jurnal ilmiah, serta berita dari media

massa yang kredibel seperti CNBC Indonesia, Kompas, dan Reuters.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (library research) dengan menelusuri dan menganalisis berbagai literatur, dokumen kebijakan, laporan, serta artikel berita yang relevan (Setiawan & Fadhli, 2025). Data yang terkumpul dianalisis menggunakan beberapa pendekatan. Pertama, analisis konten (content analysis) digunakan untuk mengidentifikasi tema, pola, dan argumen utama dalam dokumen kebijakan dan pemberitaan media. Kedua, analisis kebijakan (policy analysis) digunakan untuk mengevaluasi tujuan, pelaksanaan, serta dampak kebijakan hilirisasi, termasuk pemetaan aktor, kepentingan mereka, dan dampaknya terhadap para pemangku kepentingan. Ketiga, analisis deskriptif-interpretatif dilakukan untuk menggambarkan fenomena secara komprehensif serta menafsirkan maknanya dalam kerangka teori seperti Neo-Merkantilisme, Kepentingan Nasional, Heckscher-Ohlin, dan Teori Pertumbuhan Ekonomi Baru. Analisis ini memungkinkan eksplorasi mendalam atas kompleksitas relasi antara kepentingan domestik dan tekanan dari sistem hukum ekonomi internasional.

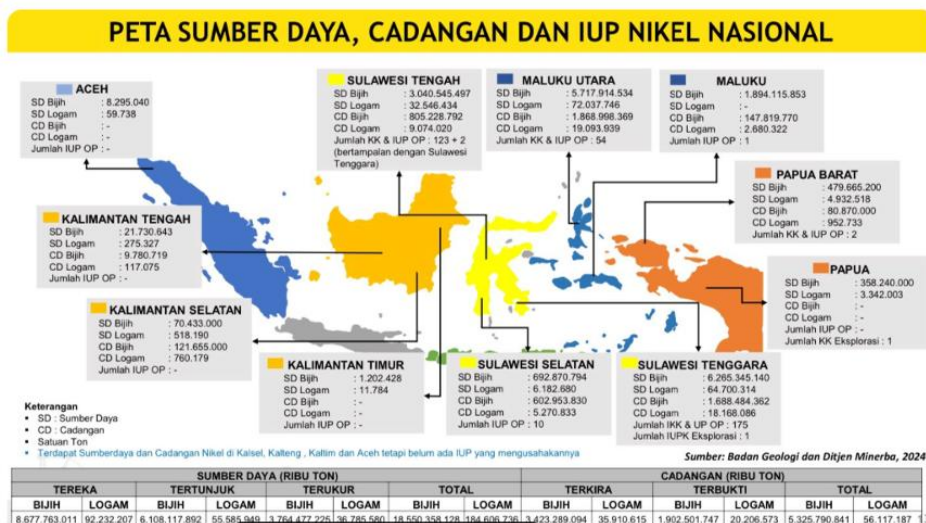
## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Perkembangan Kebijakan Hilirisasi Nikel di Indonesia (2017-2022)

Kebijakan hilirisasi nikel di Indonesia telah mengalami evolusi regulasi yang signifikan, mencerminkan komitmen pemerintah untuk meningkatkan nilai tambah mineral di dalam negeri. Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara menjadi landasan awal pelarangan ekspor bijih mentah. Meskipun terdapat inkonsistensi awal dan relaksasi melalui Permen ESDM No. 1 Tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2017, pemerintah Presiden Joko Widodo menunjukkan keseriusan dengan mempercepat larangan ekspor bijih nikel melalui Permen ESDM No. 11 Tahun 2019, yang berlaku efektif 1 Januari 2020 (Deddy et al., 2023). Dorongan hilirisasi ini diikuti dengan pembangunan smelter nikel yang masif. Data dari Kementerian ESDM menunjukkan peningkatan jumlah unit smelter nikel yang beroperasi di Indonesia. Pada tahun 2015, terdapat 10 unit smelter, dan jumlah ini terus meningkat hingga mencapai 26 unit pada tahun 2022. Target pemerintah adalah 54 smelter beroperasi pada tahun 2024 (MASYITOH, 2024).

Gambar. 1.1

Peta Sumber Daya, Cadangan dan IUP Nikel Nasional



Sumber : [www.bloombergtechnoz.com](http://www.bloombergtechnoz.com)

Pembangunan smelter ini telah memberikan manfaat ekonomi yang nyata. Investasi di sektor pengolahan nikel meningkat pesat, khususnya dari Tiongkok. Data dari Wood Mackenzie menunjukkan bahwa mayoritas industri peleburan nikel telah dikuasai oleh Tiongkok melalui entitas seperti PT Indonesia Morowali Industrial Park (IMIP) dan PT Virtue Dragon Nickel

Indonesia sejak 2018 (Putri, n.d.). Tsingshan Holding Group, sebagai contoh, telah berinvestasi miliaran dolar untuk pembangunan pabrik peleburan dan pengolahan feronikel di Indonesia. Selain itu, pembangunan industri hilir juga berdampak pada penyerapan tenaga kerja (sekitar 31 ribu TKI dan 2 ribu TKA di Sulawesi Tengah) dan peningkatan Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) daerah penghasil nikel, seperti Morowali, Sulawesi Tengah, yang diprediksi menyumbang Rp 4-5 triliun pajak per tahun dan Rp 246,3 miliar PAD pada 2022 (Yulhendra, 2018).

### Sengketa WTO antara Indonesia dan Uni Eropa Dampak Ekonomi

Kebijakan hilirisasi telah menunjukkan dampak positif yang signifikan terhadap nilai ekspor produk nikel olahan Indonesia. Data Kementerian Perdagangan menunjukkan bahwa setelah implementasi larangan ekspor bijih nikel pada 2020, nilai ekspor produk nikel Indonesia (HS 75, mencakup produk turunan) mengalami lonjakan drastis. Rata-rata ekspor produk nikel bulanan meningkat dari USD 98,08 juta pada Maret-September 2021 menjadi USD 542,81 juta pada Maret-September 2022, dengan pertumbuhan rata-rata bulanan 2,84% (Kemendag). Secara kumulatif, ekspor produk nikel mencapai USD 4,3 miliar pada Januari-September 2022, meningkat 405,40% dibandingkan periode yang sama tahun sebelumnya.

Gambar 1.2  
Nilai Ekspor Nikel Negara Dunia



Sumber : <https://goodstats.id>

Diversifikasi produk nikel juga terlihat jelas. Ekspor didominasi oleh Nickel Matte (USD 2,56 miliar, meningkat 274,90% YoY) dan Nickel Oxide (USD 1,55 miliar, meningkat 1.237,55% YoY), yang secara kolektif menyumbang 99,68% dari total ekspor produk nikel Indonesia pada Januari-September 2022. Ini menunjukkan pergeseran signifikan dari ekspor bahan mentah ke produk setengah jadi (Kemendag).

Pergeseran negara tujuan ekspor juga terjadi. Pada Januari-September 2021, Jepang adalah tujuan utama (84,58%), namun pada periode yang sama di tahun 2022, Tiongkok berhasil menggeser Jepang dengan pangsa pasar 72,79%, sementara Jepang turun ke 21,25%. Peningkatan ekspor ke Tiongkok ini sejalan dengan meningkatnya investasi Tiongkok di industri pengolahan nikel di Indonesia (USD 5,2 miliar), menegaskan hubungan erat antara investasi dan pola perdagangan (Comtrade, Tradingeconomics.com).



Gambar 1.3



Sumber: BPS 2024

Perkembangan industri turunan seperti baja tahan karat dan baterai kendaraan listrik juga menjanjikan. Nikel merupakan komponen krusial untuk baja tahan karat seri-200 dan seri-300 yang mendominasi lebih dari 75% produksi baja global (Grand Strategy Minerba dalam proposal). Konsumsi nikel untuk baterai diperkirakan meningkat pesat, didorong oleh pertumbuhan kendaraan listrik global. Sumitomo Metal Mining memproyeksikan permintaan nikel untuk baterai mencapai 410.000 ton pada 2022 (Obayashi, 2022). Indonesia, dengan cadangan nikelnya, berupaya menjadi pemain kunci dalam rantai pasok baterai kendaraan listrik global (Kompas.com, 2023).

### Dampak Politik dan Diplomatik

Kebijakan hilirisasi nikel dan sengketa di WTO telah memengaruhi hubungan bilateral antara Indonesia dan Uni Eropa. Volume ekspor bijih nikel Indonesia ke Uni Eropa mengalami penurunan drastis pasca larangan ekspor bijih nikel. Dari puncak USD 360 juta pada 2018 dan USD 274 juta pada 2019, ekspor produk nikel ke Uni Eropa menurun menjadi USD 34 juta pada 2020 dan USD 67 juta pada 2021 (Comtrade, Tradingeconomics.com). Penurunan ini menunjukkan ketidaksepakatan Uni Eropa terhadap kebijakan Indonesia.

Gambar 1.4



Sumber: BPS 2024

Sikap Indonesia untuk mempertahankan kebijakan hilirisasinya, meskipun ada putusan WTO, dapat dianalisis melalui lensa Neo-Merkantilisme dan Kepentingan Nasional. Pemerintah Indonesia memandang hilirisasi sebagai langkah strategis untuk mengoptimalkan sumber daya alam dan mendorong pembangunan ekonomi yang mandiri. Ini adalah manifestasi dari upaya negara untuk memproteksi dan mempromosikan kepentingan nasionalnya, bahkan jika itu berarti berkonflik dengan aturan perdagangan internasional. Meskipun demikian, sikap ini berpotensi menimbulkan ketegangan diplomatik dan memicu sengketa dagang lanjutan.

### **Keseimbangan Kedaulatan vs Kepatuhan Internasional**

Dilema antara kedaulatan ekonomi dan kepatuhan terhadap WTO menjadi poin krusial. Indonesia, sebagai negara berdaulat, memiliki hak untuk mengelola sumber daya alamnya. Namun, sebagai anggota WTO, Indonesia juga terikat pada komitmen untuk mematuhi aturan perdagangan multilateral. Putusan WTO menunjukkan adanya batas dalam penerapan kebijakan domestik yang dianggap diskriminatif terhadap mitra dagang.

Meskipun kalah di tingkat panel, sikap Indonesia untuk tetap mempertahankan hilirisasi dan mengajukan banding menunjukkan komitmen kuat terhadap visi pembangunan nasional. Tantangan ke depan bagi Indonesia adalah bagaimana menavigasi kompleksitas ini. Potensi strategi meliputi: (1) mencari solusi negosiasi dengan Uni Eropa di luar WTO yang saling menguntungkan, (2) terus memperkuat kapasitas industri hilir domestik untuk meningkatkan posisi tawar, dan (3) membangun koalisi dengan negara-negara penghasil komoditas lain yang memiliki kepentingan serupa dalam hilirisasi. Keseimbangan antara ambisi pembangunan ekonomi domestik dan komitmen terhadap regulasi perdagangan global akan menentukan posisi Indonesia di panggung ekonomi internasional di masa depan.

### **SIMPULAN DAN SARAN**

Kebijakan hilirisasi nikel Indonesia, yang diimplementasikan dengan larangan ekspor bijih nikel sejak tahun 2020, telah berhasil mendorong peningkatan nilai tambah produk ekspor nikel dan menarik investasi signifikan di sektor hilir. Hal ini terefleksi dari melonjaknya nilai ekspor produk olahan nikel dan pertumbuhan industri smelter di dalam negeri. Pergeseran signifikan juga terjadi dalam pola ekspor, dengan Tiongkok menggantikan Jepang sebagai pasar utama, didorong oleh besarnya investasi Tiongkok di sektor hilir nikel Indonesia.

Meskipun demikian, kebijakan ini telah memicu sengketa di WTO dengan Uni Eropa, yang berujung pada putusan panel yang tidak menguntungkan Indonesia. Respons Indonesia yang mempertahankan kebijakan hilirisasi menunjukkan prioritas pada kedaulatan ekonomi dan kepentingan nasional untuk memaksimalkan pemanfaatan sumber daya. Ini mencerminkan pendekatan neo-merkantilisme dalam kebijakan luar negeri ekonominya, di mana negara berupaya memproteksi industri domestik demi pertumbuhan jangka panjang.

Tantangan ke depan bagi Indonesia adalah bagaimana mengelola implikasi putusan WTO dan potensi dampak diplomatik, sambil terus memajukan agenda hilirisasinya untuk pembangunan ekonomi berkelanjutan. Diperlukan strategi adaptif yang memungkinkan Indonesia untuk menyeimbangkan ambisi domestik dengan kewajiban internasional, mungkin melalui diplomasi yang lebih intensif atau eksplorasi jalur penyelesaian sengketa alternatif. Penelitian lebih lanjut dapat mengeksplorasi efektivitas banding Indonesia di WTO, serta strategi jangka panjang untuk diversifikasi mitra dagang dan investasi di sektor hilir nikel.

### **DAFTAR PUSTAKA**

- Agung, M., & Adi, E. A. W. (2022). Peningkatan Investasi Dan Hilirisasi Nikel Di Indonesia. *JISIP (Jurnal Ilmu Sosial Dan Pendidikan)*.
- Alsyanda, F. A., Izziyana, W. V., & ... (2024). Analisis Yuridis Gugatan Uni Eropa Kepada Wto Terkait Kebijakan Hilirisasi Nikel Indonesia Perspektif Hukum Perdagangan Internasional. *Semarang Law Review* ....



- Barizi, M. H., & Triarda, R. (2023). Rantai Pasokan Global Dan Nasionalisme Sumber Daya Alam: Kajian Terkait Hilirisasi Nikel Di Indonesia. *Indonesian Journal of International ....*
- Deddy, M. A., Adriyanto, A., & Andreas, R. D. (2023). Strategi hilirisasi di Indonesia dalam menghadapi kebijakan larangan ekspor bijih nikel terhadap tingkat pengangguran dan cadangan devisa negara. *JISIP (Jurnal Ilmu Sosial Dan Pendidikan)*.
- Khaldun, R. I. (2024). Dampak kebijakan hilirisasi nikel terhadap peningkatan ekspor komoditas besi dan baja indonesia. *Relasi: Jurnal Ekonomi*.
- MASYITOH, R. P. (2024). ALASAN INDONESIA MENERAPKAN KEBIJAKAN HILIRISASI NIKEL PASCA GUGATAN TAHUN 2020-2023. *etd.umy.ac.id*.
- Natus, A., Rohman, F. S., Zhahral, A., & ... (2024). Literature Review: Implementasi Hilirisasi Nikel Di Indonesia. *Hudan Lin Naas ....*
- Ndruru, A., & Zulian, I. (2023). Dampak Hilirisasi Nikel Pemerintah Indonesia Terhadap Uni Eropa 2019-2021. *Journal of Global Perspective*.
- Pabbu, A., Novianti, A. N., & Mundzir, A. S. (2024). HILIRISASI NIKEL DAN TANTANGAN PERLINDUNGAN HAK LINGKUNGAN DI INDONESIA: STUDI KASUS KAWASAN INDUSTRI BANTAENG. *Jurnal Penelitian Multidisiplin ....*
- Pattinussa, J. M. Y. (2024). ... the Urgency of Indonesia's Nickel Industry Downstream: WTO Dispute and Global Momentum [Identifikasi Kepentingan Hilirisasi Industri Nikel Indonesia .... *Verity: Jurnal Ilmiah Hubungan Internasional*
- Putri, D. A. (n.d.). Dampak Kebijakan Pembatasan Ekspor Nikel Terhadap Hilirisasi Nikel di Indonesia. *IPB University*.
- Rahmawati, N. D., & Swara, E. (2025). Larangan Ekspor Nikel Indonesia: Antara Hilirisasi Industri dan Sengketa Perdagangan Internasional. *Fortiori Law Journal*.
- Setiawan, R., & Fadhli, M. N. (2025). Green But Extractive: Diplomasi Hilirisasi Nikel Indonesia Dan Politik Eksklusi Sosial Di Weda Bay. *Jurnal Ilmu Sosial Dan Politik*.
- Sitohang, C., Azis, H., & Hafiz, M. S. (2025). Hilirisasi Komoditi Mineral: Studi Kasus Nikel di Indonesia. *Jurnal Ilmiah ....*
- Tangkudung, A. G., & Kaseger, J. Y. (2024). Hilirisasi nikel sebagai nilai tambah dalam penguatan perekonomian Indonesia. *Jurnal Syntax ....*
- Tripuro, R. W. (n.d.). Peningkatan Investasi dan Hilirisasi Nikel di Indonesia. *Pdfs.Semanticscholar.Org*.
- Yulhendra, D. (2018). Analisis Penentuan Kualitas Batubara Berdasarkan Uji Proksimat di PT . Pelabuhan Universal Sumatera Kabupaten Muaro Jambi , Provinsi Jambi. 7(3), 143–150.