

**IMPLIKASI KEBIJAKAN HILIRISASI NIKEL TERHADAP  
INVESTOR ASING DITINJAU DENGAN HUKUM  
INVESTASI DAN PERDAGANGAN INTERNASIONAL  
(STUDI KASUS GUGATAN WTO KEPADA INDONESIA)**

**Sang Ayu Made Tamara Viansia Prabasari Eka Putri**

**Universitas Indonesia**

**Email:** [sang.ayu51@ui.ac.id](mailto:sang.ayu51@ui.ac.id)

**Abstrak**

Kebijakan hilirisasi nikel Indonesia, terutama pelarangan ekspor bijih nikel mentah, bertujuan meningkatkan nilai tambah, menciptakan lapangan kerja, menarik investasi, dan menjaga keberlanjutan cadangan sumber daya alam. Indonesia memiliki cadangan nikel terbesar kedua di dunia, dan kebijakan ini didukung oleh prinsip Kedaulatan Permanen atas Sumber Daya Alam (PSNR) yang diakui sebagai *jus cogens* dalam hukum internasional. Namun, kebijakan ini memicu sengketa perdagangan internasional ketika Uni Eropa menggugat Indonesia ke Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) pada tahun 2020. Uni Eropa menilai larangan ekspor bijih nikel melanggar Pasal XI ayat (1) General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) 1994, yang melarang pembatasan kuantitatif. Indonesia berargumen kebijakan tersebut adalah upaya konservasi sumber daya alam yang tidak terbarukan, sesuai dengan Pasal XX huruf (g) GATT. Panel WTO pada Oktober 2022 memutuskan Indonesia kalah. Meskipun Indonesia mengajukan banding, prosesnya terhambat karena ketidakberfungsian Appellate Body WTO. Kekalahan ini menimbulkan implikasi hukum, termasuk potensi kewajiban ganti rugi. Oleh karena itu, Indonesia perlu memperkuat diplomasi dan argumentasi berbasis PSNR serta meningkatkan kapasitas industri pengolahan dalam negeri untuk menjaga legitimasi kebijakan hilirisasi.

**Kata Kunci:** Hilirisasi Nikel, Investor Asing, Gugatan WTO, Hukum Investasi.

**Abstract**

*The nickel downstreaming policy of Indonesia, specifically the prohibition on exporting raw nickel ore, aims to enhance value addition, create employment opportunities, attract investment, and safeguard the sustainability of limited natural resource reserves. Indonesia possesses the second-largest nickel reserves globally, and this policy is underpinned by the principle of Permanent Sovereignty over Natural Resources (PSNR), which is recognized as *jus cogens* in international law. However, this policy has led to an international trade dispute after the European Union (EU) filed a lawsuit against Indonesia at the World Trade Organization (WTO) in 2020. The EU contended that the nickel ore export ban violates Article XI paragraph (1) of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) 1994, which prohibits quantitative restrictions. Indonesia argued that the policy constitutes an effort to conserve non-renewable natural resources, aligning with Article XX paragraph (g) of the GATT. The WTO panel ruled against Indonesia in October 2022. Although Indonesia has filed an appeal, the process is stalled due to the dysfunctionality of the WTO's Appellate Body. This adverse ruling carries legal implications, including potential liability for compensation. Therefore, Indonesia is advised to reinforce its diplomatic efforts and PSNR-based arguments, alongside enhancing the capacity of its domestic processing industry to maintain the legitimacy of the downstreaming policy.*

**Keywords:** Nickel Downstreaming, Foreign Investors, WTO Lawsuit, Investment Law.

## PENDAHULUAN

Nikel merupakan salah satu jenis logam yang memiliki beragam manfaat dan fungsi strategis dalam berbagai sektor kehidupan. Dalam praktiknya, nikel banyak dimanfaatkan sebagai bahan baku dalam industri otomotif, khususnya dalam pembuatan komponen kendaraan bermotor. Selain itu, nikel juga berperan penting dalam bidang arsitektur, terutama sebagai elemen utama dalam pembuatan baja tahan karat (*stainless steel*). Baja jenis ini memiliki keunggulan dalam ketahanan terhadap panas dan korosi, sehingga dapat mengurangi risiko terbakar dan memperpanjang usia pakai material. Tidak hanya terbatas pada kebutuhan sipil, nikel juga digunakan dalam sektor militer, seperti dalam pembuatan senjata, pelat baja, dan baju zirah. Kandungan nikel dalam pelat baja memberikan kekuatan dan ketahanan yang diperlukan dalam medan perang, menjadikannya material penting dalam peralatan pertahanan dan keamanan.<sup>1</sup>

Indonesia merupakan negara dengan kekayaan sumber daya alam yang melimpah, dibuktikan dengan data sumber daya nikel mencapai 18.550.358.128 ton (cadangan nikel mencapai 5.325.790.841 ton bijih) per tahun 2023.<sup>2</sup> Kepemilikan nikel tersebut membuat Indonesia menjadi negara dengan kepemilikan nikel terbesar kedua di dunia setelah Australia. Indonesia dikenal sebagai salah satu negara dengan cadangan nikel terbesar di dunia. Salah satu wilayah penghasil utama nikel di Indonesia terletak di Sorowako, Kabupaten Luwu Timur, Sulawesi Selatan. Produksi nikel nasional mencapai sekitar 190 ribu ton per tahun, menjadikan Indonesia sebagai salah satu pemasok utama bahan baku nikel secara global.<sup>3</sup> Maka dari itu, pemanfaatan nikel menjadi sangat penting untuk bisa digunakan oleh Pemerintah Indonesia dari segi ekonomis yakni untuk mendorong pertumbuhan ekonomi.

Pemerintah Indonesia melalui Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (selanjutnya disebut Kementerian ESDM) menetapkan Peraturan Kementerian ESDM Nomor 11 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral Nomor 25 Tahun 2018 Tentang Pengusahaan Pertambangan Mineral Dan Batubara (selanjutnya disebut Permen ESDM 11/2019). Ketentuan di dalam Permen ESDM 11/2019 mengatur mengenai hilirisasi nikel di dalam negeri, yakni untuk melarang ekspor bijih nikel yang masih di dalam bentuk mentah. Namun, seiring meningkatnya aktivitas pertambangan di dalam negeri, muncul berbagai persoalan yang tidak mampu diakomodasi oleh Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan. Keterbatasan regulasi ini mendorong pemerintah untuk mengambil langkah-langkah pengendalian, salah satunya melalui pembatasan bahkan pelarangan ekspor mineral mentah. Larangan ini secara khusus berlaku terhadap penjualan bijih nikel (*raw material* atau *ore*) ke luar negeri yang belum melalui proses pengolahan dan/atau pemurnian di dalam negeri. Oleh karena itu, sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku, setiap bahan galian mentah wajib diproses terlebih dahulu melalui tahapan pemurnian dan pengolahan hingga mencapai standar tertentu sebelum dapat diekspor. Kebijakan ini bertujuan untuk meningkatkan nilai tambah mineral dalam negeri dan mendorong pembangunan industri hilir nasional.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Erikson Sihotang dan I Nyoman Suandika, Kebijakan Larangan Ekspor Bijih Nikel Yang Berakibat Gugatan Uni Eropa Di World Trade Organization, Jurnal Raad Kertha Vol. 6, No. 1, Periode Pebruari 2023-Juli 2023. Hlm. 61.

<sup>2</sup> Adi, A. C. (2024, 3 November). Pemilik Cadangan Nikel dan Bauksit Terbesar di Dunia, Ini yang Dilakukan Indonesia. Dikutip dari <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/pemilik-cadangan-nikel-dan-bauksit-terbesar-di-dunia-ini-yang-dilakukan-indonesia>.

<sup>3</sup> Atik Krustiyati & Adam Surya, Sengketa Perdagangan Internasional Ekspor Bijih Nikel, 2022. Hlm. 163.

<sup>4</sup> *Ibid.*

Kebijakan ekspor nikel yang dilakukan secara berkelanjutan dalam jangka waktu panjang telah menimbulkan kekhawatiran terhadap keberlanjutan cadangan sumber daya alam tersebut di Indonesia. Kondisi ini mendorong Pemerintah Indonesia untuk mengambil langkah strategis melalui penerapan kebijakan hilirisasi komoditas nikel. Pelarangan ekspor bijih nikel yang diberlakukan sejak tahun 2020 bukanlah dimaksudkan sebagai bentuk hambatan perdagangan internasional, melainkan sebagai upaya pengelolaan sumber daya alam secara lebih berkelanjutan dan bernilai tambah. Dengan mengalihkan proses pengolahan dan pemurnian nikel ke dalam negeri, pemerintah berharap dapat mendorong terciptanya industri hilir, menciptakan lapangan kerja, serta meningkatkan pendapatan negara melalui peningkatan nilai produk ekspor. Selain itu, kebijakan ini juga bertujuan untuk menjaga ketersediaan pasokan bahan baku bagi industri pemurnian dan pengolahan (*smelter*) dalam negeri yang telah dibangun, serta menjamin keberlanjutan pasokan nikel dalam jangka panjang. Dengan demikian, kebijakan hilirisasi bukan hanya bersifat ekonomis, tetapi juga mencerminkan orientasi jangka panjang terhadap kedaulatan sumber daya nasional.<sup>5</sup>

Penerapan kebijakan hilirisasi nikel oleh Pemerintah Indonesia memunculkan persoalan di ranah perdagangan internasional, yang berpuncak pada pengajuan gugatan oleh Uni Eropa ke Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) pada tahun 2020. Uni Eropa menilai bahwa larangan ekspor bijih nikel yang diberlakukan Indonesia bertentangan dengan sejumlah ketentuan dalam *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) 1994, khususnya Pasal XI ayat (1) yang melarang diterapkannya pembatasan kuantitatif terhadap ekspor dan impor di antara negara anggota WTO. Menurut Uni Eropa, kebijakan tersebut menciptakan hambatan non-tarif yang mengganggu akses mereka terhadap bahan baku strategis, serta dinilai berdampak negatif terhadap daya saing industri baja dan logam di kawasan Eropa. Sebagai tanggapan atas gugatan tersebut, Pemerintah Indonesia mengajukan pembelaan dengan mengacu pada Pasal XI ayat (2)(a) dan Pasal XX huruf (d) GATT 1994. Dalam argumentasinya, Indonesia menekankan bahwa kebijakan hilirisasi tersebut diberlakukan dalam rangka menjaga keberlanjutan cadangan nikel nasional yang terbatas. Kebijakan ini juga ditujukan untuk mendukung kebijakan industri dalam negeri, khususnya dalam pembangunan dan operasional *smelter* sebagai bagian dari strategi peningkatan nilai tambah mineral. Indonesia berpendapat bahwa langkah ini merupakan bentuk perlindungan terhadap kepentingan nasional yang sah, sebagaimana diperbolehkan dalam klausul pengecualian GATT.<sup>6</sup>

## **METODE PENELITIAN**

Metode penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum yuridis normatif. Penelitian ini disusun dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, yaitu dengan mengidentifikasi konsep, asas, teori, serta hukum yang berlaku.<sup>7</sup> Metode ini menekankan pada penelitian yang dilakukan dengan cara menelusuri dan menganalisis bahan pustaka serta dokumen dan data sekunder lainnya yang berkaitan dengan substansi penelitian.<sup>8</sup> Penelitian deskriptif analisis merupakan tipologi yang diterapkan dalam penelitian ini. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menjelaskan dan menjawab permasalahan untuk penelitian ini.

---

<sup>5</sup> Izzaty dan Suhartono, "Kebijakan Percepatan Larangan Ekspor Ore Nikel dan Upaya Hilirisasi Nikel," Info Singkat: Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual dan Strategis 11, no. 23 (Desember 2019) hlm. 19–20.

<sup>6</sup> Sihotang dan Suandika, "Kebijakan Larangan Ekspor..."

<sup>7</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, cet. 1, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 52.

<sup>8</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, cet. 8, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004), hlm. 14.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Pemerintah Indonesia saat ini telah secara tegas menetapkan kebijakan larangan ekspor terhadap bijih nikel mentah sebagai bagian dari strategi hilirisasi sektor pertambangan. Namun, penting dicatat bahwa kebijakan pelarangan ekspor ini bukanlah hal baru. Sebelumnya, landasan hukum terkait pelarangan ekspor mineral mentah telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, khususnya pada Pasal 102, 103, dan 170, yang mewajibkan pelaku usaha pertambangan untuk melakukan peningkatan nilai tambah di dalam negeri. Sebagai pelaksanaan teknis dari amanat tersebut, diterbitkan pula Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Nomor 4 Tahun 2009 tentang Kriteria Peningkatan Nilai Tambah. Meski demikian, dalam praktiknya, kebijakan tersebut dinilai masih belum berjalan secara optimal. Ketidakefektifan tersebut terlihat dari lemahnya pengawasan, belum maksimalnya kapasitas pengolahan dalam negeri, serta celah regulasi yang dimanfaatkan untuk tetap mengekspor bahan mentah. Akibatnya, kebijakan minerba pada masa itu dipandang belum mampu memberikan perlindungan yang memadai terhadap cadangan sumber daya alam dan dinilai belum efisien dalam mendukung pengelolaan nikel yang berkelanjutan serta berorientasi pada nilai tambah nasional.<sup>9</sup>

Pada tahun 2019, Pemerintah Indonesia kembali menetapkan kebijakan strategis dalam pengelolaan sumber daya alam melalui Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Nomor 11 Tahun 2019. Dalam regulasi tersebut, ditegaskan secara eksplisit larangan ekspor terhadap bijih nikel mentah sebagai bagian dari upaya nasional menuju hilirisasi sektor pertambangan. Kebijakan ini lahir dari kombinasi faktor internal dan eksternal yang mempengaruhi arah kebijakan negara. Dari sisi faktor internal, terdapat beberapa tujuan utama yang ingin dicapai pemerintah, yakni:

- a. percepatan hilirisasi industri pertambangan
- b. penciptaan lapangan kerja baru
- c. peningkatan investasi di sektor pengolahan mineral
- d. percepatan pembangunan ekonomi nasional.

Konsep hilirisasi sendiri merujuk pada proses transformasi bahan mentah dari sektor hulu menjadi produk dengan nilai tambah di sektor hilir. Dengan demikian, hilirisasi diyakini mampu mendorong pertumbuhan ekonomi yang lebih inklusif dan berkelanjutan, serta memperluas kesempatan kerja bagi masyarakat lokal.

Sementara itu, faktor eksternal yang mendorong diterapkannya larangan ekspor ini berkaitan dengan reaksi negara-negara konsumen mineral dan perusahaan internasional yang bergantung pada pasokan bahan baku mentah dari Indonesia. Mereka menyampaikan keberatan atas kebijakan sebelumnya, karena dinilai mengganggu stabilitas rantai pasok global dan mempersempit akses terhadap komoditas strategis seperti nikel. Namun demikian, Indonesia menegaskan bahwa kebijakan ini diambil dalam kerangka menjaga kedaulatan pengelolaan sumber daya alam nasional demi kepentingan jangka panjang.

Penerapan kebijakan pelarangan ekspor bijih nikel oleh Indonesia memicu keberatan dari Uni Eropa, yang merupakan salah satu konsumen utama nikel global. Kebijakan tersebut dinilai berdampak pada kenaikan harga nikel di pasar internasional, sementara Uni Eropa sendiri sangat bergantung pada pasokan nikel dunia dengan kebutuhan tahunan mencapai sekitar 700.000 ton. Atas dasar itu, pada 14 Januari 2021, Uni Eropa mengajukan gugatan terhadap Indonesia ke World Trade Organization (WTO), dengan alasan bahwa larangan ekspor bijih nikel berkadar di bawah 1,7% menghambat akses mereka terhadap

---

<sup>9</sup> D. D. Radhica, "Proteksionisme Nikel Indonesia dalam Perdagangan Dunia," *Cendekia Niaga* 7, no. 1 (2023) hlm, 79.

bahan baku penting, yang diperkirakan menyumbang sekitar 55% dari komponen industri baja mereka.<sup>10</sup>

Berdasarkan Pasal XI ayat (1) GATT 1994 secara tegas menyatakan bahwa negara-negara anggota WTO dilarang memberlakukan pembatasan atau larangan ekspor, kecuali dalam bentuk bea, pajak, atau pungutan lainnya. Sebagai sesama anggota WTO, baik Indonesia maupun Uni Eropa terikat untuk mematuhi ketentuan-ketentuan yang telah disepakati dalam forum multilateral tersebut. Komitmen Indonesia terhadap rezim WTO juga telah ditegaskan melalui ratifikasi Persetujuan Pembentukan WTO ke dalam hukum nasional melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994. Dengan demikian, secara prinsip kedaulatan eksternal, Indonesia berkewajiban menyesuaikan kebijakan perdagangannya agar sejalan dengan ketentuan WTO, termasuk dalam hal larangan kuota atau pembatasan kuantitatif sebagaimana diatur dalam GATT.<sup>11</sup> Dalam konteks ini, Indonesia dinilai telah melakukan pelarangan ekspor nikel yang dianggap bertentangan dengan ketentuan dalam *Pasal XI ayat (1) GATT 1994*, yang secara eksplisit menyatakan:

*"No prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import or export licences or other measures, shall be instituted or maintained by any contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party or on the exportation or sale for export of any product destined for the territory of any other contracting party."*<sup>12</sup>

Dengan demikian, kebijakan pelarangan ekspor nikel yang diberlakukan oleh Pemerintah Indonesia dinilai oleh Uni Eropa tidak sejalan dengan prinsip liberalisasi perdagangan internasional yang telah disepakati dalam kerangka hukum WTO.

Keputusan final panel WTO yang dikeluarkan pada 17 Oktober 2022 menyatakan Indonesia kalah dalam gugatan tersebut. Meski demikian, pemerintah Indonesia menilai keputusan ini belum bersifat final dan resmi mengajukan banding ke WTO. Pemerintah tetap mempertahankan kebijakan larangan ekspor nikel dengan landasan hukum yang kuat, antara lain Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 96 Tahun 2019 mengenai Ketentuan Ekspor Produk Pertambangan Hasil Pengolahan dan Pemurnian, serta Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2020 tentang Tata Cara Pemberian Wilayah, Perizinan, dan Pelaporan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara. Selain itu, terdapat juga Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 11 Tahun 2019 yang merupakan perubahan kedua atas Peraturan Nomor 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Mineral dan Batubara. Pemerintah meyakini bahwa kebijakan-kebijakan ini dapat meningkatkan nilai tambah produk mineral tambang yang selama ini hanya diekspor dalam bentuk bahan mentah, sehingga mendukung pengelolaan sumber daya mineral yang lebih optimal bagi perekonomian nasional.<sup>13</sup>

Meski Indonesia dinyatakan bersalah sebenarnya pihak Indonesia mengambil Langkah ini berlandaskan pada prinsip kedaulatan negara yang diakui secara internasional, sebagaimana ditegaskan dalam Deklarasi Majelis Umum PBB tahun 1970 mengenai prinsip-prinsip hukum internasional tentang hubungan persahabatan dan kerja sama antar negara sesuai dengan Piagam PBB. Prinsip ini menegaskan bahwa setiap negara memiliki

---

<sup>10</sup> Hanina Husin Hadad, Helitha Novianty dan Huala Adolf, Larangan Ekspor Bijih Nikel Indonesia di Antara Stabilitas Perdagangan Internasional, *Mimbar Hukum Universitas Gadjah Mada*, Vol.34, No.2 (2022), hlm.576.

<sup>11</sup> N. Nursyabani dan S. F. Kabir, "Implikasi Hukum Sengketa Indonesia dengan Uni Eropa dalam Kasus Larangan Ekspor Bijih Nikel Berdasarkan Hukum Perdagangan Internasional (GATT/WTO)," *Bandung Conference Series: Law Studies* 3, no. 1 (Januari 2023) hlm. 631.

<sup>12</sup> General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) 1994, Pasal XI Ayat (1).

<sup>13</sup> Nursyabani dan Kabir, "Implikasi Hukum...", hlm. 634.

kedaulatan penuh atas wilayahnya, termasuk hak eksklusif untuk mengatur pemerintahan, masyarakat, serta mengembangkan kehidupan sosial dan ekonomi rakyatnya. Prinsip kedaulatan ini selaras dengan konsep *Westphalian Sovereignty*, yang menegaskan bahwa negara berhak mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam yang ada di dalam wilayahnya tanpa campur tangan atau intervensi dari pihak asing. Hak ini kemudian dikenal sebagai *Permanent Sovereignty over Natural Resources* (PSNR), yang tidak hanya diakui secara luas, tetapi juga dikategorikan sebagai *Jus Cogens*, yaitu norma hukum internasional yang bersifat mendasar dan tidak dapat dilanggar.<sup>14</sup>

Untuk memperkuat posisi ini, Majelis Umum PBB mengeluarkan Resolusi No. 3281 (XXIX) pada tanggal 12 Desember 1974 tentang *Charter of Economic Rights and Duties of States*, yang secara eksplisit memberikan pijakan hukum bagi negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya alamnya secara mandiri. Resolusi ini juga membuka ruang bagi negara untuk menentukan kebijakan pengelolaan sumber daya, termasuk dalam hal penerimaan investasi asing, sesuai dengan kepentingan nasional tanpa harus tunduk pada tekanan luar.

Dalam konteks kebijakan pelarangan ekspor nikel, Indonesia menegaskan bahwa langkah ini bukanlah tindakan diskriminatif atau penghambatan perdagangan tanpa alasan, melainkan merupakan implementasi nyata dari hak kedaulatan negara untuk mengelola sumber daya strategisnya secara berkelanjutan demi kesejahteraan rakyat dan pembangunan nasional. Dengan demikian, kebijakan ini sejalan dengan prinsip-prinsip hukum internasional yang mengakui dan melindungi kedaulatan setiap negara atas sumber daya alamnya. Prinsip *Permanent Sovereignty over Natural Resources* (PSNR) yang telah diakui sebagai *jus cogens* dalam hukum internasional memberikan legitimasi penuh bagi Indonesia untuk mengatur, memanfaatkan, dan menetapkan kebijakan atas sumber daya alamnya, termasuk kebijakan pelarangan ekspor nikel.

Dalam kerangka ini, keputusan Indonesia melarang ekspor bijih nikel ke Uni Eropa tidak dapat dipisahkan dari hak kedaulatan negara untuk mengelola kekayaan alam demi kepentingan nasional tanpa intervensi pihak asing. Kebijakan tersebut merupakan wujud dari pelaksanaan kedaulatan negara untuk mendukung pembangunan ekonomi nasional dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Secara konstitusional, dasar yuridis kebijakan ini juga ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa, "...cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara."<sup>15</sup> Ketentuan ini memberikan mandat eksplisit kepada negara untuk menguasai dan mengelola sumber daya strategis demi kemaslahatan umum. Pengaturan lebih lanjut terdapat dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009, yang mempertegas peran negara dalam pengelolaan pertambangan mineral dan batubara, termasuk dalam menentukan arah kebijakan hilirisasi dan larangan ekspor.

Kebijakan hilirisasi nikel Indonesia, yang diatur secara eksplisit melalui pelarangan ekspor bijih nikel mentah sejak tahun 2020, merupakan manifestasi dari kedaulatan negara atas sumber daya alam yang membawa implikasi multidimensi terhadap hukum investasi nasional maupun internasional, bergeser dari sekadar isu perdagangan menjadi isu mendasar mengenai hak regulasi negara atas modal asing. Secara fundamental, kebijakan ini berakar pada konstitusi Indonesia, khususnya Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yang memberikan mandat eksplisit kepada negara untuk menguasai cabang-cabang produksi yang penting, termasuk pengelolaan sumber daya strategis seperti nikel, demi kemakmuran

---

<sup>14</sup> Daniel Philpott, *Sovereignty: An Introduction and Brief History*, *Journal of International Affairs*, Vol. 48 No. 2, 1995, hlm. 363.

<sup>15</sup> *Undang-Undang Dasar Tahun 1945*, Pasal 33 ayat (3).

rakyat. Landasan konstitusional ini kemudian diperkuat oleh Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas UU Minerba, yang secara tegas mengamanatkan kewajiban bagi pelaku usaha pertambangan, tanpa terkecuali investor asing, untuk melakukan peningkatan nilai tambah mineral di dalam negeri, dengan tujuan yang jelas: meningkatkan investasi di sektor pengolahan, menciptakan lapangan kerja baru, dan mempercepat pembangunan ekonomi nasional. Dalam kerangka investasi, pelarangan ekspor bijih nikel ini berfungsi sebagai mekanisme insentif yang kuat (*coercive incentive*), yang secara efektif memaksa investor asing untuk merelokasi atau mengalihkan modal mereka dari kegiatan ekstraksi dan penjualan bahan mentah (hulu) menuju investasi jangka panjang dalam pembangunan infrastruktur pengolahan dan pemurnian (*smelter*) (hilir). Pergeseran paradigma ini menuntut jenis investasi yang berbeda, yang tidak hanya membutuhkan modal besar tetapi juga transfer teknologi dan pelatihan tenaga kerja lokal untuk mengoperasikan fasilitas pemurnian, sebagaimana disarankan oleh Pemerintah.

Jika ditelaah, Kebijakan pelarangan ekspor bijih nikel oleh Pemerintah Indonesia dimaksudkan untuk mendorong proses hilirisasi terhadap komoditas nikel yang merupakan sumber daya alam tidak terbarukan (*unrenewable resources*). Melalui hilirisasi, nikel tidak lagi diekspor dalam bentuk mentah, melainkan diolah menjadi produk setengah jadi atau barang jadi yang memiliki nilai jual lebih tinggi dalam perdagangan global. Strategi ini diharapkan tidak hanya mampu meningkatkan penerimaan negara dari sektor ekspor, tetapi juga turut berkontribusi dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui penciptaan lapangan kerja dan pertumbuhan industri domestik.<sup>16</sup> Lebih jauh, kebijakan ini juga dilatarbelakangi oleh kekhawatiran atas keterbatasan cadangan nikel nasional. Berdasarkan sejumlah temuan, diperkirakan cadangan nikel di Indonesia akan habis dalam waktu sekitar 7,3 tahun ke depan apabila eksploitasi dilakukan secara masif tanpa pengelolaan yang berkelanjutan. Oleh karena itu, pelarangan ekspor nikel mentah juga dapat dipandang sebagai upaya konservasi sumber daya alam dalam rangka menjaga keberlanjutan pemanfaatannya bagi generasi mendatang.<sup>17</sup>

Kebijakan pelarangan ekspor bijih nikel berfungsi sebagai upaya untuk mengurangi intensitas eksploitasi sumber daya alam secara berlebihan. Selain itu, kewajiban pemrosesan mineral di dalam negeri memberikan kemudahan bagi pemerintah dalam melakukan pengawasan terhadap perizinan aktivitas pertambangan. Penguatan kontrol ini diharapkan mampu menciptakan sistem industri pertambangan yang selaras dengan ketentuan analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL). Kebijakan ini juga sejalan dengan ketentuan Pasal 8A Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020, yang mengamanatkan bahwa pengelolaan mineral dan batubara nasional harus dilakukan secara sistematis, terpadu, berjenjang, menyeluruh, transparan, dan akuntabel.

Penerapan kebijakan pelarangan ekspor juga memiliki keterkaitan dengan ketentuan pengecualian dalam Pasal XX huruf (g) GATT, yang memungkinkan adanya pelarangan ekspor demi tujuan konservasi terhadap sumber daya alam yang tidak terbarukan. Dalam konteks Indonesia, kebijakan ini didasarkan pada kebutuhan untuk melindungi cadangan nikel nasional, sehingga langkah konservasi menjadi instrumen yang relevan untuk mendukung tujuan tersebut. Oleh karena itu, diperlukan efisiensi dalam penggunaan sumber daya alam agar proses ekstraksi yang dilakukan dapat menghasilkan manfaat optimal. Upaya konservasi ini juga selaras dengan pengecualian sebagaimana dimuat dalam Pasal XI:2(a), karena berorientasi pada pelestarian sumber daya alam jangka panjang. Selain itu, konservasi

---

<sup>16</sup> Feyza Adha Alsyanda, Wafda Vivid Izziyana, dan Helen Intania Surayda, Analisis Yuridis Gugatan Uni Eropa Kepada WTO Terkait Kebijakan Hilirisasi Nikel Indonesia Perspektif Hukum Perdagangan Internasional, *Semarang Law Review*, Vol.5, No.1 (2024), hlm.17.

<sup>17</sup> Grace F. Irena Hutabarat, Sengketa Ekspor Nikel Indonesia dengan Uni Eropa di World Trade Organization, *Jurnal Ilmu Hubungan Internasional*, Vol.3, No.2 (2023), hlm.119.

turut mendukung perlindungan lingkungan hidup, antara lain dengan menurunkan emisi gas rumah kaca dan meningkatkan pengelolaan limbah hasil pertambangan. Hal ini berhubungan langsung dengan pengecualian Pasal XX huruf (b), yang mengatur perlindungan terhadap lingkungan. Untuk memberlakukan ketentuan Pasal XX(b) secara sah, Indonesia perlu menunjukkan bahwa kebijakan pelarangan ekspor memberikan kontribusi nyata terhadap tujuan pelestarian lingkungan tersebut. Pembuktian dapat dilakukan melalui data proyeksi kuantitatif ke depan maupun argumen kualitatif yang diperkuat dengan bukti yang memadai.<sup>18</sup>

Dalam mengajukan justifikasi atas kebijakan pelarangan ekspor berdasarkan pengecualian dalam Pasal XX huruf (g) GATT, Indonesia harus mampu membuktikan bahwa rancangan serta struktur kebijakan tersebut memang ditujukan untuk tujuan konservasi sumber daya alam. Lebih lanjut, diperlukan bukti bahwa langkah tersebut diterapkan secara seimbang dengan upaya pembatasan produksi dan konsumsi domestik, sehingga menunjukkan konsistensi kebijakan dalam mengendalikan pemanfaatan bahan baku secara menyeluruh. Hal ini tidak berarti bahwa kebijakan terhadap pasar domestik dan internasional harus identik, namun prinsip keadilan (*evenhandedness*) tetap harus dijaga antara keduanya. Terkait bentuk konkret dari konservasi yang dilakukan, penilaian panel akan bergantung pada karakteristik sumber daya alam yang menjadi pokok sengketa. Dalam proses pembuktian di bawah Pasal XX, negara yang menerapkan kebijakan harus dapat menunjukkan bahwa tindakan tersebut benar-benar memberikan kontribusi substansial terhadap tujuan konservasi yang dimaksud. Selain itu, negara tergugat juga harus membuktikan bahwa kebijakan tersebut merupakan langkah yang paling tepat atau satu-satunya solusi yang dapat diambil dalam mengatasi permasalahan, terutama ketika terdapat alternatif kebijakan lain yang mungkin diajukan oleh negara penggugat. Agar mendapatkan justifikasi yang sah di bawah Pasal XX, Indonesia pun harus memastikan bahwa kebijakan pelarangan ekspor tersebut tidak mengandung unsur diskriminasi atau pembatasan terselubung yang dapat mengganggu arus perdagangan internasional secara tidak adil.<sup>19</sup>

Kekalahan Indonesia dalam putusan panel Dispute Settlement Body (DSB) WTO membawa sejumlah implikasi hukum yang signifikan bagi negara. Salah satu implikasi utama adalah tanggung jawab hukum (*liability*) yang harus dipikul Indonesia sebagai pihak tergugat. Tanggung jawab ini tidak hanya bersifat politis, tetapi juga mencakup ranah hukum yang dapat berwujud dalam bentuk kewajiban perdata, termasuk kemungkinan kewajiban membayar ganti rugi atas sengketa tersebut. Meskipun Indonesia telah mengajukan banding atas putusan tersebut, beban tanggung jawab hukum ini akan tetap melekat dan berlaku sampai ada keputusan final dari proses banding. Hal ini menunjukkan bahwa selain aspek kedaulatan negara, Indonesia juga harus mempertimbangkan konsekuensi hukum internasional dalam merumuskan kebijakan pengelolaan sumber daya alamnya.

Setelah keluarnya keputusan final dari Panel WTO dalam perkara DS592, Pemerintah Indonesia segera mengajukan banding atas putusan tersebut. Namun, hingga saat ini proses banding belum dapat dilanjutkan karena badan banding WTO (*Appellate Body*) berada dalam kondisi tidak berfungsi (*dysfunctional*). Ketidakberfungsian ini disebabkan oleh pemblokiran pengangkatan hakim oleh Amerika Serikat, yang mengakibatkan kekosongan posisi anggota *Appellate Body* dan membuat mekanisme penyelesaian sengketa di tingkat banding tidak dapat dijalankan secara efektif dalam waktu yang belum dapat ditentukan. Akibatnya, status sengketa antara Indonesia dan Uni Eropa terkait kebijakan pelarangan

---

<sup>18</sup> WTO, "Brazil — Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres, WT/DS332/AB/R, Reports of the Appellate Body", December 3, 2007, para. 151.

<sup>19</sup> Marceau, "WTO and Export Restrictions," *Journal of World Trade* 50, No. 4, (2016), hlm. 570.



ekspor nikel masih berada dalam ketidakpastian hukum di forum WTO.<sup>20</sup> Kondisi inilah yang memicu munculnya berbagai perdebatan, baik di tingkat nasional maupun internasional. Ketidakpastian yang timbul akibat tidak berfungsinya *Appellate Body* WTO semakin memperumit posisi Indonesia dalam sistem perdagangan global, khususnya terkait keberlanjutan kebijakan pelarangan ekspor bijih nikel mentah. Kendati demikian, Indonesia tetap konsisten mempertahankan kebijakan hilirisasi nikel dengan dalih bahwa ekspor produk nikel yang telah melalui proses pengolahan dan/atau pemurnian akan memberikan nilai tambah yang signifikan bagi perekonomian nasional. Di sisi lain, negara-negara konsumen yang terdampak khususnya Uni Eropa tetap menyuarakan keberatannya, mengingat posisi strategis Indonesia sebagai salah satu eksportir bijih nikel terbesar dunia yang berperan penting dalam rantai pasok industri baja dan logam internasional.

Meskipun prinsip PSNR memberikan perlindungan hukum yang signifikan, kekalahan Indonesia dalam putusan panel WTO, yang menyatakan kebijakan Indonesia tidak sesuai dengan ketentuan GATT, tetap menimbulkan tantangan. Putusan ini, ditambah dengan status *hanging appeal* karena ketidakberfungsian *Appellate Body* WTO, menciptakan ketidakpastian hukum yang dapat meningkatkan persepsi risiko regulasi di mata investor asing. Konsekuensi hukum dari kekalahan di WTO, termasuk potensi kewajiban ganti rugi, juga menjadi pertimbangan fiskal bagi negara. Oleh karena itu, strategi investasi Indonesia ke depan harus diperkuat melalui diplomasi yang intensif dan argumentasi hukum yang kokoh, di mana Pemerintah harus mampu membuktikan bahwa kebijakan ini bersifat proporsional dan temporer, serta diterapkan secara seimbang (*evenhandedness*), memastikan adanya upaya pembatasan yang konsisten antara pasar domestik dan internasional untuk tujuan konservasi. Peningkatan kapasitas industri pengolahan nikel dalam negeri yang serius dan berkelanjutan menjadi kunci untuk memperkuat legitimasi dan kredibilitas kebijakan hilirisasi, mengubahnya dari tindakan proteksionisme menjadi strategi pembangunan berkelanjutan di mata komunitas investasi global. Dengan demikian, hukum investasi Indonesia ditantang untuk menemukan titik ekuilibrium antara hak kedaulatan untuk mengelola sumber daya strategis dan kewajiban untuk menyediakan lingkungan investasi yang stabil dan dapat diprediksi bagi modal asing.

## KESIMPULAN

Kebijakan larangan ekspor bijih nikel mentah oleh Pemerintah Indonesia, sebagaimana diatur dalam UU No. 3 Tahun 2020 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, bertujuan untuk mendorong hilirisasi industri nikel guna meningkatkan nilai tambah, menciptakan lapangan kerja, menarik investasi, dan menjaga keberlanjutan cadangan sumber daya alam yang terbatas. Kebijakan ini didasarkan pada prinsip kedaulatan negara atas sumber daya alam, sebagaimana diakui dalam hukum internasional, termasuk Permanent Sovereignty over Natural Resources (PSNR) dan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945. Namun, kebijakan ini memicu konflik dengan Uni Eropa, yang menggugat Indonesia di WTO pada tahun 2020, dengan alasan bahwa larangan ekspor tersebut melanggar Pasal XI ayat (1) GATT 1994 yang melarang pembatasan kuantitatif dalam perdagangan internasional.

Indonesia membela kebijakannya dengan mengacu pada Pasal XI ayat (2)(a) dan Pasal XX huruf (d) GATT 1994, menegaskan bahwa larangan ekspor merupakan langkah preventif untuk mencegah kelangkaan nikel dan mendukung pembangunan industri dalam negeri. Meski demikian, putusan panel WTO pada Oktober 2022 menyatakan bahwa kebijakan Indonesia tidak sesuai dengan ketentuan GATT, sehingga Indonesia dinyatakan

---

<sup>20</sup> Ariawan Gunadi, Peluang Banding RI di WTO atas Ekspor Bijih Nikel, diakses dari <https://katadata.co.id/indepth/opini/66342e1219ea6/peluang-banding-ri-di-wto-atas-ekspor-bijihnikel>, diakses pada 27 Oktober 2025.

kalah. Indonesia mengajukan banding, namun proses ini terhambat karena ketidakberfungsian Appellate Body WTO akibat pemblokiran pengangkatan hakim oleh Amerika Serikat, menyebabkan ketidakpastian hukum dalam sengketa ini. Kebijakan hilirisasi nikel menunjukkan komitmen Indonesia untuk mengelola sumber daya alam secara berkelanjutan dan mendukung pembangunan ekonomi nasional. Namun, kekalahan di WTO menimbulkan implikasi hukum, termasuk potensi kewajiban ganti rugi, yang mengharuskan Indonesia mempertimbangkan keseimbangan antara kepentingan nasional dan kewajiban hukum internasional. Ketidakpastian status banding di WTO memperumit posisi Indonesia dalam perdagangan global, sementara tekanan dari negara konsumen seperti Uni Eropa tetap berlanjut karena ketergantungan mereka pada pasokan nikel Indonesia. Oleh karena itu, Indonesia perlu memperkuat strategi diplomasi dan bukti bahwa kebijakan ini bersifat temporer serta proporsional untuk mempertahankan legitimasi kebijakan hilirisasi di forum internasional.

Maka dari itu, terdapat beberapa saran yang dapat diadopsi oleh Pemerintah:

1. Mengingat kebijakan pelarangan ekspor nikel memicu sengketa di WTO, Pemerintah Indonesia disarankan untuk lebih aktif dalam melakukan diplomasi perdagangan dan menjalin komunikasi yang konstruktif dengan mitra dagang, khususnya Uni Eropa. Strategi ini penting untuk memperkuat posisi Indonesia di forum internasional sekaligus menjelaskan bahwa kebijakan tersebut tidak dimaksudkan untuk menghambat perdagangan, melainkan untuk kepentingan pembangunan berkelanjutan.
2. Indonesia perlu terus membangun dan memperkuat landasan argumentatif berdasarkan prinsip Permanent Sovereignty over Natural Resources (PSNR) dan jus cogens dalam hukum internasional. Hal ini penting untuk menegaskan hak kedaulatan negara dalam mengelola sumber daya alamnya sendiri tanpa harus tunduk pada tekanan eksternal yang dapat merugikan kepentingan nasional.
3. Agar kebijakan hilirisasi tidak menjadi beban ekonomi jangka pendek, pemerintah harus secara serius meningkatkan kapasitas industri pengolahan dan pemurnian nikel di dalam negeri. Langkah ini dapat dilakukan melalui pemberian insentif kepada investor domestik maupun asing yang berkomitmen membangun smelter, transfer teknologi, serta pelatihan tenaga kerja lokal.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adha Alsyanda, Feyza, Wafda Vivid Izziyana, dan Helen Intania Surayda. "Analisis Yuridis Gugatan Uni Eropa Kepada WTO Terkait Kebijakan Hilirisasi Nikel Indonesia Perspektif Hukum Perdagangan Internasional." *Semarang Law Review* 5, no. 1 (2024).
- Adi, A. C. (2024, 3 November). *Pemilik Cadangan Nikel dan Bauksit Terbesar di Dunia, Ini yang Dilakukan Indonesia*. Dikutip dari <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/pemilik-cadangan-nikel-dan-bauksit-terbesar-di-dunia-ini-yang-dilakukan-indonesia>.
- Gunadi, Ariawan. "Peluang Banding RI di WTO atas Ekspor Bijih Nikel." Diakses 25 Mei 2025. <https://katadata.co.id/indepth/opini/66342e1219ea6/peluang-banding-ri-di-wto-atas-ekspor-bijihnikel>.
- Hadad, Hanina Husin, Helitha Novianty, dan Huala Adolf. "Larangan Ekspor Bijih Nikel Indonesia di Antara Stabilitas Perdagangan Internasional." *Mimbar Hukum Universitas Gadjah Mada* 34, no. 2 (2022).
- Huala, Adolf, *Hukum Perdagangan Internasional*. Cet. 8. Depok: Rajawali Pers, 2018.
- Hubarat, Grace F. Irena. "Sengketa Ekspor Nikel Indonesia dengan Uni Eropa di World Trade Organization." *Jurnal Ilmu Hubungan Internasional* 3, no. 2 (2023).
- Izzaty, dan Suhartono. "Kebijakan Percepatan Larangan Ekspor Ore Nikel dan Upaya Hilirisasi Nikel." *Info Singkat: Kajian Singkat Terhadap Isu Aktual dan Strategis* 11, no. 23 (Desember 2019).
- Marcou, Jean. "WTO and Export Restrictions." *Journal of World Trade* 50, no. 4 (2016).
- Nursyabani, N., dan S. F. Kabir. "Implikasi Hukum Sengketa Indonesia dengan Uni Eropa dalam

- Kasus Larangan Ekspor Bijih Nikel Berdasarkan Hukum Perdagangan Internasional (GATT/WTO).” Bandung Conference Series: Law Studies 3, no. 1 (Januari 2023).
- Philpott, Daniel. “Sovereignty: An Introduction and Brief History.” *Journal of International Affairs* 48, no. 2 (1995).
- Radhica, D. D. “Proteksionisme Nikel Indonesia dalam Perdagangan Dunia.” *Cendekia Niaga* 7, no. 1 (2023).
- Sihotang, Erikson, dan I Nyoman Suandika. “Kebijakan Larangan Ekspor Bijih Nikel yang Berakibat Gugatan Uni Eropa di World Trade Organization.” *Jurnal Raad Kertha* 6, no. 1 (Februari–Juli 2023).
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. LN 2020 No. 147, TLN No. 6525.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara. LN 2009 No. 4, TLN No. 4959.
- Widiatedja, I Gusti Ngurah Parikesit. “Indonesia’s Export Ban on Nickel Ore: Does It Violate the World Trade Organization (WTO) Rules?” *Journal of World Trade* 55, no. 4 (2021).
- World Trade Organization (WTO). General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) 1994. Diakses dari [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/legal\\_e.htm](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm).
- World Trade Organization (WTO). United States – Prohibition of Imports of Tuna and Tuna Products From Canada, L/5198, Report of the Panel. June 16, 1994.