

## IMPLEMENTASI *ECONOMIC ANALYSIS OF LAW* DALAM PENGATURAN HILIRISIASI INDONESIA: ANTARA *PERMANENT SOVEREIGNTY OVER NATURAL RESOURCES* DAN PERDAGANGAN INTERNASIONAL

(Implementation of Economic Analysis of Law for in Downstream Regulation Indonesia: Between Permanent Sovereignty over Natural Resources and International Trade)

**Muhamad Nafi Uz Zaman**

Fakultas Hukum Universitas Diponegoro

Kota Semarang, Jawa Tengah 50275

e-mail: mnafiuzzaman@live.undip.ac.id

### Abstrak

Diskursus tentang pemanfaatan sumber daya alam untuk kepentingan nasional dan perdagangan internasional selalu menjadi perhatian dan acapkali saling berbenturan. Permasalahannya adalah penerapan prinsip *Permanent Sovereignty over Natural Resources* yang dimiliki oleh setiap negara dalam beberapa kasus tidak selalu selaras dengan rezim perdagangan bebas. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis keseimbangan antara kepentingan domestik dan kewajiban internasional dalam konteks regulasi hilirisasi melalui *Economic Analysis of Law* (EAL). Melalui pendekatan doktriner dan kajian pustaka serta analisis terhadap ketentuan regulasi hilirisasi maupun perdagangan internasional, penelitian ini menunjukkan bahwa penerapan EAL dalam penguatan regulasi hilirisasi dapat memberikan analisis serta evaluasi terhadap efektivitas kebijakan hilirisasi melalui pertimbangan *cost and benefit analysis* dan *regulatory impact assessment*. Ke depan, regulasi hilirisasi dapat memperhatikan penggunaan EAL dengan tujuan agar negara dapat mengoptimalkan kedaulatan atas pengelolaan sumber daya alam dengan meminimalisir risiko atau biaya yang sudah diperkirakan.

**Kata kunci:** *Economic Analysis of Law*, Hilirisasi, *Permanent Sovereignty over Natural Resources*, Perdagangan Internasional.

### Abstract

The discourse surrounding the utilization of natural resources for national interests and international trade is always a concern and frequently encounters conflicts. The principle of permanent sovereignty over natural resources, held by every nation, does not always align with free trade regimes in certain cases. This research aims to analyze the balance between domestic interests and international obligations in the context of downstreaming regulations through *Economic Analysis of Law*. Through a doctrinal approach, literature review, and analysis of downstreaming and international trade regulations, this study demonstrates that the application of EAL in strengthening downstreaming regulations can provide analysis and evaluation of the effectiveness of downstreaming policies by considering *cost and benefit analysis* and *regulatory impact assessment*. The goal is for countries to optimize sovereignty over the management of natural resources while minimizing anticipated risks or costs.

**Keywords:** *Economic Analysis of Law*, Downstreaming, *Permanent Sovereignty over Natural Resources*, International Trade.

## A. Pendahuluan

Kebijakan hilirisasi komoditas untuk peningkatan nilai tambah ekonomi domestik yang berbasis pada *Permanent Sovereignty over Natural Resources* (PSNR) acapkali berbenturan dengan aturan perdagangan internasional yang berbasis *free trade*. Pada awalnya, prinsip kedaulatan negara untuk mengelola sumber daya alamnya ini merupakan perkembangan dari program dekolonisasi yang menekankan pada prinsip *self-determination*. Artinya negara yang berdaulat mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengelola sumber daya alamnya untuk kesejahteraan masyarakat dan negara lain tidak diperbolehkan melakukan intervensi dalam pengelolaan, pemanfaatan dan peruntukannya. Namun dalam Resolusi Majelis Umum PBB Nomor 523 (VI) pada tanggal 12 Januari 1952 dan Resolusi Majelis Umum PBB Nomor 1803 (XVII) pada tanggal 14 Desember 1962 yang menelurkan prinsip PSNR tersebut memang tidak diatur tentang kerja sama internasional terkait pengelolaan sumber daya alam, termasuk aspek perdagangan.<sup>1</sup> Hal ini yang dalam perkembangannya melahirkan perdagangan bebas yang bertumpu pada pertukaran barang dan jasa antar negara termasuk aturan bagi negara untuk tidak melakukan pembatasan ekspor, kuota, atau pembatasan lain yang menghambat perdagangan bebas. Diskursus ini yang melahirkan pembahasan tentang bagaimana cara menyeimbangkan antara kepentingan domestik dan aturan perdagangan bebas selalu menarik untuk dikaji.

Permasalahannya terletak pada friksi antara kepentingan domestik yang didasarkan atas kewenangan untuk mengelola sumber daya alam secara otonom dan kewajiban internasional yang mengikat suatu negara dalam rezim perdagangan internasional. Pengelolaan tersebut menjadi penting bagi negara untuk meningkatkan nilai tambah komoditas, atau dalam hal ini sering disebut hilirisasi. Namun dalam konteks perdagangan internasional, kebijakan hilirisasi acapkali dipandang sebagai hambatan terhadap prinsip-prinsip yang diatur dalam General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) 1994, khususnya Pasal XI yang menyatakan larangan pembatasan kuantitatif (*quantitative restrictions*) seperti kuota dan lisensi ekspor. Terlebih dalam beberapa tahun terakhir, naiknya tren proteksionisme untuk melindungi ekonomi domestik menjadi persoalan yang lebih kompleks dari aspek perdagangan internasional.<sup>2</sup>

Sengketa perdagangan yang diselesaikan dalam panel WTO (World Trade Organization) nomor DS592 antara Indonesia dengan Uni Eropa tentang larangan ekspor biji nikel telah membuktikan adanya benturan tersebut. Di satu sisi, kebijakan pembatasan ekspor biji nikel ditujukan untuk meningkatkan nilai tambah dari produk turunan nikel dan untuk kepentingan konservasi sumber daya. Namun di sisi yang lain, Uni Eropa merasa bahwa kebijakan hilirisasi tersebut berdampak pada pasokan biji nikel di pasar dunia menurun sehingga menyebabkan

<sup>1</sup> Elly Erawaty, "Implementasi Kedaulatan Indonesia Atas Hasil Tambang Dalam Perspektif Perdagangan Bebas: Hambatan Dan Peluang Menurut WTO Agreements Serta Ancaman Retaliasi", Naskah Esai Akademik Orasi Ilmiah Dies Natalis FH Universitas Katolik Parahyangan (Bandung, 2022).  
jakan Reformasi Regulasi di Indonesia (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, 2019), h.331-333.

<sup>2</sup> V D Milovidov and N V Asker-Zade, "Protectionism 2.0: New Reality in The Age of Globalisation," *World Economy and International Relations* 64, no. 8 (2020): 37-45, <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2020-64-8-37-45.a>,  
*Jurnal Rechtsvinding* 10, no. 2 (2021): h.317-318, <http://dx.doi.org/10.33331/rechtsvinding.v10i2.709>.

hambatan perdagangan internasional.<sup>3</sup> Pada 30 November 2022, panel WTO menolak argumen Indonesia dan memenangkan Uni Eropa. WTO menyatakan bahwa Indonesia telah melanggar Pasal XI GATT 1994 tentang larangan pembatasan kuantitatif. Meskipun Indonesia telah mengajukan banding di Appellate Body<sup>4</sup> pada 8 Desember 2023, namun hingga saat ini belum ada putusan yang jelas.<sup>5</sup>

Melihat fakta adanya benturan antara pelaksanaan kedaulatan dalam mengelola sumber daya alam dengan rezim perdagangan internasional, maka penting untuk mengkaji bagaimana cara untuk menyeimbangkan antara manfaat ekonomi yang dihasilkan dan biaya yang ditimbulkan akibat pembatasan ekspor. Oleh sebab itu, dalam konteks ini penerapan perspektif *Economic Analysis of Law* (EAL) menjadi revelan. Pendekatan EAL mencoba menganalisis tentang efektivitas kebijakan hilirisasi antara manfaat atau benefit yang diterima dengan dampak, biaya atau risiko yang harus dibebankan. Jika hasilnya tidak signifikan, maka kebijakan tersebut harus dievaluasi. Tujuannya agar pemanfaatan sumber daya alam melalui hilirisasi dapat dioptimalkan dan meminimalisir tantangan lain, sehingga EAL

dapat menjadi basis bagi penguatan regulasi hilirisasi.

Penelitian tentang kebijakan hilirisasi, larangan pembatasan kuantitatif pada perdagangan internasional dan penggunaan pendekatan EAL, masing-masing memang sudah dilakukan. Misalnya pada tulisan Robi Sugara dan Syarah Shabrina yang membahas secara kronologis tentang gugatan Uni Eropa terhadap Indonesia di WTO sebagai respon dari larangan ekspor biji nikel.<sup>6</sup> Meskipun pada akhirnya Indonesia kalah, namun dalam riset Siombo menyatakan bahwa dengan adanya kebijakan hilirisasi ini mampu meningkatkan nilai tambah yang signifikan terhadap ekonomi domestik.<sup>7</sup> Tulisan lain dari Dicky Dwi menyatakan bahwa hilirisasi sebagai bentuk proteksionisme dalam memaksimalkan potensi sumber daya negaranya guna mendorong pertumbuhan ekonomi.<sup>8</sup> Namun dari ketiga riset tersebut, unsur dari topik-topiknya masih berdiri sendiri. Penggunaan EAL sebagai penguatan regulasi hilirisasi untuk mengurai benturan antara PSNR dan perdagangan internasional merupakan hal yang baru. Sebab EAL tidak hanya berbicara mengenai legalitas dalam kebijakan hilirisasi namun juga menganalisis apakah kebijakan

<sup>3</sup> World Trade Organization, "DS592: Indonesia — Measures Relating to Raw Materials — News Archive," World Trade Organization, 2022, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds592\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds592_e.htm).

<sup>4</sup> Rima Diah Pramudyawati, "Retaliasi Sebagai Opsi Alat Penegakan Hukum Penyelesaian Sengketa Perdagangan Internasional Akibat Krisis Di Badan Banding World Trade Organization," *Unes Law Review* 6, no. 3 (2024): 8394–8411.

<sup>5</sup> Hambatan ini dikarenakan Amerika Serikat menolak menyetujui penunjukan anggota Appellate Body atau Badan Banding WTO baru dengan alasan keprihatinan terhadap tindakan yang berlebihan dan kurangnya akuntabilitas. Amerika Serikat merasa bahwa putusan badan banding tersebut banyak yang tidak menguntungkan Amerika Serikat. Akibatnya banyak gugatan banding yang sampai saat ini belum selesai.

<sup>6</sup> Robi Sugara and Syarah Shabrina, "Dampak Kebijakan Hilirisasi Bahan Mentah Indonesia Terhadap Uni Eropa," *Emerald: Journal of Economics and Social Sciences* 3, no. 2 SE-Articles (October 16, 2024): 91–106, <https://journalsains.id/index.php/emerald/article/view/162>.

<sup>7</sup> Marhaeni Ria Siombo, "Kajian Hukum Hilirisasi Dan Penghentian Ekspor Mineral Logam," *Jurnal Ilmu Sosial Dan Pendidikan* 7, no. 2 (2023): 1384–91, <https://doi.org/10.58258/jisip.v7i2.4915/http>.

<sup>8</sup> Dicky Dwi Radhica and Raden Ambara Arya Wibisana, "Proteksionisme Nikel Indonesia Dalam Perdagangan Dunia Abstrak," *Cendekia Niaga Journal of Trade Development and Studies* 7, no. 1 (2023): 74–84.

tersebut memberikan manfaat atau benefit yang lebih besar daripada biayanya. Oleh sebab itu, dalam tulisan ini akan membahas dua rumusan masalah yaitu bagaimana prinsip PSNR dan kepatuhan terhadap hukum perdagangan internasional dalam regulasi hilirisasi serta bagaimana penerapan *Economic Analysis of Law* dalam kebijakan hilirisasi di Indonesia.

## B. Metode Penelitian

Tulisan ini merupakan hasil dari penelitian doktriner dengan menggunakan kajian konseptual mengenai pendekatan EAL serta mengkaji regulasi kebijakan hilirisasi dan ketentuan tentang pembatasan kuantitatif pada perdagangan internasional serta peraturan perundang-undangan lain yang relevan. Pendekatan EAL ini digunakan untuk melihat efektivitas dari kebijakan hilirisasi dengan mempertimbangkan keseimbangan antara PSNR dengan rezim perdagangan internasional. Analisis didasarkan atas pemahaman beberapa teori regulasi dan hukum perdagangan internasional yang meliputi prinsip-prinsip dalam GATT dan mekanisme penyelesaian sengketa di WTO. Sedangkan bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer yang berkaitan dengan ketentuan instrumen internasional dan peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder seperti kajian kepustakaan misalnya buku dan artikel ilmiah yang membahas mengenai pemenuhan hak masyarakat hukum adat jika ditinjau dari

pemantauan global. Semua bahan hukum tersebut diolah, dianalisis dan digunakan untuk menentukan bagaimana penerapan EAL dalam kebijakan hilirisasi di Indonesia.

## C. Pembahasan

### 1. Prinsip *Permanent Sovereignty over Natural Resources* dan Kepatuhan Terhadap Hukum Perdagangan Internasional dalam Regulasi Hilirisasi

Prinsip PSNR merupakan prinsip yang lahir dari pemahaman kedaulatan negara, sejalan dengan *westphalian sovereignty* yang menekankan adanya kekuasaan negara untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya alamnya secara bebas tanpa intervensi asing.<sup>9</sup> Prinsip yang diakui sebagai *Jus Cogens* atau norma dasar dalam hukum internasional ini<sup>10</sup> lahir dari semangat dekolonisasi yang fokus pada pemenuhan *right to self determination* atau hak untuk menentukan nasib sendiri bagi negara yang baru merdeka dan berdaulat. Diadopsi dari Resolusi Majelis Umum PBB Nomor 523 (VI) pada tanggal 12 Januari 1952 dan Resolusi Majelis Umum PBB Nomor 1803 (XVII) pada tanggal 14 Desember 1962, PSNR digunakan sebagai landasan bagi suatu negara untuk bebas melakukan pembatasan, pelarangan ataupun persetujuan terkait sumber daya alamnya.<sup>11</sup> Article 1, 2 dan 5 dalam resolusi tersebut, secara umum mengatur tentang tujuan dari pengelolaan sumber daya alam untuk kepentingan pembangunan nasional,

<sup>9</sup> Daniel Philpott, "Sovereignty: An Introduction and Brief History," *Journal of International Affairs* 48, no. 2 (1995): 363..

<sup>10</sup> Telesphory D.B. Magogo, "The Principle of Permanent Sovereignty Over Natural Resources (PSNR) Vis-à-Vis Benefits from Extractive Investments: A Highlight on Natural Resources Investment Arrangements," *International Journal of Legal Developments and Allied Issues* 6, no. 1 (2020).

<sup>11</sup> Puspita Natalia Yeti, Elizabeth Nadeak, and Hervino Aloysius Deno, "Justifikasi Penerapan Prinsip Permanent Sovereignty Over Natural Resources Dalam Perdagangan Internasional," *Jurnal Komunitas Yustisia* 5, no. 3 (2022): 504–25, <https://doi.org/10.23887/jatayu.v5i3.56398>.

tunduk pada regulasi nasional untuk mengatur eksplorasi, pengembangan, dan pemanfaatan sumber daya serta penghormatan antar negara berdasarkan kesetaraan kedaulatan. PSNR dianggap sebagai praktik kebiasaan internasional yang sering digunakan oleh negara berkembang untuk menjustifikasi tindakannya dalam pengelolaan sumber daya alam.<sup>12</sup> Meskipun demikian menurut Yannick Radi, PSNR yang didasarkan atas resolusi tersebut tidak memenuhi syarat sebagai hukum kebiasaan internasional. Hal ini disebabkan oleh politik Amerika Serikat dan negara-negara Eropa, yang menganggap praktik umum ini tidak memiliki unsur *opinio juris*.<sup>13</sup>

Namun sejatinya kedaulatan negara dalam konsep hukum internasional bukanlah sesuatu yang mutlak atau absolut. Artinya kekuasaan yang bersumber pada kedaulatan juga terbatas ketika berhadapan dengan batas teritorial negara lain serta berakhirnya kekuasaan di saat kekuasaan negara lain dimulai.<sup>14</sup> Batasan ini sering dilupakan oleh orang-orang yang menganggap bahwa tidak ada yang lebih tinggi daripada kedaulatan negara.<sup>15</sup> Dalam konteks pengelolaan sumber daya alam, kedaulatan penuh negara juga bertransformasi dengan masuknya konsep kerja sama internasional. Tujuannya untuk pemenuhan kebutuhan dan stabilitas perekonomian global.

Kondisi global yang saling terkait dan saling membutuhkan semakin menciptakan

ketergantungan satu negara dengan negara lain dalam pengelolaan sumber daya alamnya sendiri. Faktor *supply and demand* dalam rantai pasok (*supply chain*) komoditas global yang dibuktikan dengan adanya *gap* antara kepemilikan sumber daya alam dan kemampuan untuk mengelolanya juga memengaruhi adanya kerja sama perdagangan internasional tersebut. Hal ini yang melatarbelakangi adanya Resolusi Majelis Umum PBB Nomor 3281 (XXIX) 12 Desember 1974 tentang *the Charter of Economic Rights and Duties of States*. Pada intinya, resolusi tersebut bukan hanya berfokus pada hak negara untuk mengelola sumber daya alamnya, namun juga membuka diri terhadap pemilikan modal asing atau melakukan nasionalisasi sumber daya alam yang dimiliki oleh pihak asing.<sup>16</sup>

Perbedaan *framework* dari konsep awal tentang PSNR sampai dengan adanya *The Charter of Economic Rights and Duties of States* tersebut telah menunjukkan adanya perkembangan pengelolaan sumber daya alam yang semula hanya bertumpu pada otoritas penuh negara menjadi dapat dikelola dalam kerja sama internasional.<sup>17</sup> Hal ini pada akhirnya akan membuka kesempatan perdagangan internasional yang menekankan adanya *sharing product* dari hasil pengelolaan sumber daya alam suatu negara. Artinya pengelolaan tersebut tidak serta merta harus dilakukan dari hulu ke hilir atau dari bahan mentah menjadi barang jadi, namun dapat dilakukan kolaborasi dengan

<sup>12</sup> Putu George Matthew Simbolon, Mochammad Abizar Yusro, and Vicko Taniady, "Permanent Sovereignty vs. International Obligations: A Lesson Learned from the Dispute Settlement (DS)-592 between Indonesia and the European Union on International Trade," *Lentera Hukum* 11, no. 2 (2024): 212–13.

<sup>13</sup> Yannick Radi, *International Investment Law Textbook* (Louvain: UC Louvain & EdX, 2021).

<sup>14</sup> Sefriani, *Hukum Internasional Suatu Pengantar* (Jakarta: Rajawali Pers, 2019).

<sup>15</sup> Boer Mauna, *Hukum Internasional: Pengertian Peranan Dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global* (Bandung: Alumni Bandung, 2018).

<sup>16</sup> Saru Arifin, "Implementasi Kedaulatan Permanen Atas Sumber Daya Alam Dalam Aturan Investasi Asing Di Aljazair Dan Indonesia," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 3, no. 25 (2018): 474.

<sup>17</sup> Saru Arifin, "Implementasi Kedaulatan Permanen Atas ...."

negara lain dalam pengelolaannya. Atas dasar tersebut, maka aturan tentang perdagangan internasional yang berbasis pada *free trade* mengatur alur perdagangan tersebut.<sup>18</sup>

Analisis terhadap ketentuan perdagangan internasional ini penting, bukan hanya untuk melihat sejauh mana negara *comply* dengan standar yang ditentukan, namun juga mengkaji apakah aturan perdagangan internasional tersebut mengakomodir prinsip PSNR. Konsep perdagangan internasional ini diatur lebih lanjut dalam GATT (General Agreement of Tariffs and Trade) yang menjadi bagian integral dari organisasi WTO (World Trade Organization). Persetujuan pembentukan WTO merupakan salah satu hasil dari perundingan perdagangan multilateral Putaran Uruguay, yang menganut prinsip *a single undertaking*. Artinya bagi negara yang mengikat diri pada WTO, maka harus menerima dan melaksanakan seluruh isi persetujuan yang telah dihasilkan, tanpa terkecuali. Hal ini berdampak pada kesetaraan negara dan menciptakan perdagangan yang berkeadilan (tanpa diskriminasi dan tanpa memandang status negara tertentu) dan komitmen terhadap transparansi dalam semua aspek kegiatan.<sup>19</sup>

Dalam regulasi hilirisasi yang menyebabkan adanya pembatasan ekspor pada komoditas tertentu,<sup>20</sup> GATT 1994 mempunyai ketentuan yang melarang hal tersebut. Pasal XI.I GATT memuat ketentuan sebagai berikut:

*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.*

Ketentuan tersebut secara eksplisit menjelaskan bahwa negara anggota WTO dilarang melakukan hambatan ekspor di luar tarif, cukai, atau pajak.<sup>21</sup> Hambatan non-tarif yang dilarang adalah kuota, lisensi ekspor dan lainnya yang disebut *Quantitative Restrictions* (QRs). Di sisi lain, GATT 1994 juga mempunyai *general exception* (pengecualian umum) terhadap pembatasan atau hambatan perdagangan internasional pada Pasal XX. Beberapa pengecualian tersebut antara lain:

- a. *necessary to protect public morals;*
- b. *necessary to protect human, animal or plant life or health;*
- c. *relating to the importations or exportations of gold or silver;*
- d. *necessary to secure compliance with laws or regulations which are not inconsistent with the provisions of this Agreement, including those relating to customs enforcement, the enforcement of monopolies operated under paragraph 4 of Article II and Article XVII,*

<sup>18</sup> Alejandro Gonzalez Arreaza, *The WTO, Natural Resources, Trade, and Sustainable Development: Commentaries on Recent Trends in International Economic Law*. (New York: Rochester, 2016).

<sup>19</sup> Hendra Djaja, "Penegakan Prinsip Special And Differential Treatment Dalam Persepektif Hukum Perdagangan Internasional," *Jurnal Cakrawala Hukum* 19, no. 1 (2014): 20–28.

<sup>20</sup> Istilah hilirisasi dalam konteks pertambangan mineral dan batu baru mengacu pada proses dan kegiatan yang terjadi setelah ekstraksi sumber daya mineral mentah. Hal ini termasuk transformasi bahan mentah menjadi produk setengah jadi atau produk jadi, yang menambah nilai komoditas dan dapat berdampak signifikan pada lanskap ekonomi dan politik negara-negara kaya sumber daya.

<sup>21</sup> Natalia Yeti, Nadeak, and Aloysius Deno, "Justifikasi Penerapan Prinsip Permanent Sovereignty Over Natural Resources Dalam Perdagangan Internasional."

*the protection of patents, trade marks and copyrights, and the prevention of deceptive practices;*

- e. relating to the products of prison labour;*
- f. imposed for the protection of national treasures of artistic, historic or archaeological value;*
- g. relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption;*

Pada umumnya ketentuan tentang pengecualian tersebut digunakan oleh beberapa negara dalam menghadapi gugatan di WTO. Argumennya biasanya didasarkan atas upaya konservasi sumber daya alam dan perlindungan kehidupan manusia, hewan atau tumbuhan, serta untuk kepentingan nasional berupa peningkatan nilai tambah. Beberapa negara tersebut misalnya Indonesia, China, India dan Argentina.

Salah satu gugatan kepada Indonesia di WTO disebabkan karena pembatasan ekspor biji nikel. Kebijakan tersebut didasarkan atas Peraturan Menteri ESDM Nomor 11 Tahun 2019 tentang Pengusahaan Pertambangan Mineral dan Batubara yang melarang ekspor biji nikel dengan kadar di bawah 1,7% sejak 1 Januari 2020. Tujuannya untuk hilirisasi nikel yang nantinya dapat menghasilkan produk turunan yang mempunyai nilai lebih tinggi. Lebih lanjut hilirisasi komoditas tersebut diperkuat melalui Peraturan Menteri ESDM Nomor 7 Tahun 2023 tentang Kelanjutan Pembangunan Fasilitas Pemurnian Mineral Logam di Dalam

Negeri, yang menegakkan adanya proses pemurnian (*smelting*) terhadap komoditas hasil pertambangan mentah. Pada tataran undang-undang, hilirisasi ini juga didasarkan atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, yang mewajibkan bagi pemegang IUP dan IUPK untuk melakukan pengolahan dan pemurnian mineral hasil pertambangan di dalam negeri.

Pasca penerapan regulasi tersebut, Indonesia digugat oleh Uni Eropa di WTO pada tahun 2019 dan diputus pada November 2022. Putusannya menyatakan bahwa Indonesia dinyatakan telah melanggar Pasal XI.I GATT 1994 karena telah melakukan diskriminasi dan menyebabkan hambatan perdagangan internasional. Meski demikian, sebenarnya Indonesia telah mendasarkan pada Pasal XX GATT 1994 yang memberikan pengecualian dengan alasan untuk konservasi sumber daya alam dan peningkatan nilai tambah komoditas nikel dalam negeri. Memang menginterpretasikan suatu norma dalam perjanjian internasional tergantung pada penafsiran para pihak,<sup>22</sup> namun semuanya bermuara pada putusan pengadilan. Atas hal tersebut Indonesia telah mengajukan banding di Appellate Body yang putusannya sampai saat ini belum keluar.<sup>23</sup>

Praktik lain juga terjadi pada Tiongkok yang digugat oleh Amerika Serikat, Uni Eropa dan Jepang terkait pembatasan ekspor *rare earth elements*, dan mineral lain seperti tungsten dan molibdenum pada 13 Maret 2012.<sup>24</sup> Alasan Tiongkok adalah untuk memenuhi kebutuhan

<sup>22</sup> Oliver Dörr & Kirsten Schmalenbach, *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary* (Berlin, Heidelberg: Springer, 2018).

<sup>23</sup> World Trade Organization, "DS592: Indonesia — Measures Relating to Raw Materials — News Archive."

<sup>24</sup> Gary A Campbell, "Rare Earth Metals: A Strategic Concern," *Mineral Economics Journal* 27, no. 1 (2014): 21-31, <https://doi.org/10.1007/s13563-014-0043-y>.

pabrik dalam negeri dan mengatasi masalah lingkungan. Tiongkok berlandung di bawah Pasal XX GATT 1994 tentang pengecualian yang dapat dibenarkan. Sebagai eksportir utama logam *rare earth elements*, kebijakan ini tentunya menghambat rantai pasok dunia dan berdampak pada produksi sejumlah negara penggugat. Terlebih material ini menjadi bahan dalam pembuatan berbagai produk teknologi tinggi termasuk layar televisi, baterai mobil hibrida dan turbin angin.<sup>25</sup> Dalam sidang panel WTO, kebijakan Tiongkok tersebut dinyatakan sebagai pelanggaran terhadap Pasal XI.I GATT 1994. Putusan panel tersebut diperkuat oleh Appellate Body WTO pada 7 Agustus 2014 setelah Tiongkok mengajukan banding. Pada akhirnya pada 29 Agustus 2014, Dispute Settlement Body WTO mengadopsi laporan Appellate Body dan panel, menyatakan bahwa tindakan Tiongkok melanggar aturan WTO.<sup>26</sup>

Berbagai kasus gugatan perdagangan internasional di WTO tersebut mengindikasikan bahwa pengelolaan penuh oleh suatu negara yang didasarkan atas PSNR secara riil dapat menemukan tantangan ketika berhadapan dengan rezim perdagangan internasional. Meskipun ketentuan GATT 1994 memberikan pengecualian, namun peluang gugatan di WTO tetap terbuka. Hal inilah yang menjadi salah satu perhatian dalam penerapan regulasi hilirisasi yang berpotensi menghambat perdagangan internasional. Melihat tantangan tersebut, menjadi penting untuk menilai sejauh

mana efektivitas penerapan regulasi hilirisasi, apakah berdampak signifikan terhadap peningkatan perekonomian suatu negara atau justru bermasalah dalam aspek perdagangan internasional.

## 2. Penerapan *Economic Analysis of Law* dalam Kebijakan Hilirisasi Indonesia

Konsep umum *economic analysis of law* didasarkan atas pemikiran Jeremy Bentham tentang utilitarianisme, yang menekankan kecenderungan orang dalam berperilaku secara efisien yaitu mendapatkan sebesar mungkin kenikmatan dan meminimalisasi sekecil mungkin penderitaan. Orang cenderung akan bertindak ketika berhadapan dengan insentif-insentif hukum dan mengevaluasi hasil-hasilnya menurut ukuran-ukuran kesejahteraan sosial (*social welfare*).<sup>27</sup> Konsep ini kemudian dikembangkan dalam pendekatan yang lebih spesifik oleh Richard Posner dalam tiga fundamental yaitu, pertama, terdapat hubungan antara harga yang ditetapkan dengan jumlah permintaan (hukum permintaan); kedua, tindakan setiap orang akan diasumsikan untuk mencoba memaksimalkan nilai gunanya (kebahagiaan, kenikmatan, kepuasan); dan ketiga, bahwa sumber daya itu cenderung untuk mendapatkan kegunaan yang paling bernilai jika permintaan pasar mengizinkan.<sup>28</sup>

Secara sederhananya adalah manusia akan mempertimbangan untung rugi dalam setiap tindakan. Dalam konteks hukum, lebih

<sup>25</sup> VOA Indonesia, "AS Gugat Tiongkok Atas Pembatasan Ekspor Logam 'Rare-Earth,'" *VOA Indonesia*, March 13, 2012, <https://www.voaindonesia.com/a/as-gugat-tiongkok-atas-pembatasan-ekspor-logam-rare-earth-142436125/106082.html>.

<sup>26</sup> World Trade Organization, "DS431: China — Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum," World Trade Organization, 2015, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds431\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds431_e.htm).

<sup>27</sup> Fitriah Faisal, Amir Faisal, and Endah Widyastuti, "Pengaruh Metode Economic Analysis of Law dalam Perkembangan Kebijakan Pencegahan Tindak Pidana Pencucian Uang," *Halu Oleo Law Review* 6, no. 1 (2022): 82–92, <http://ojs.uho.ac.id/index.php/holrev/>.

<sup>28</sup> Richard A. Posner, *Economic Analysis of Law* (New York: Aspen Law and Business, 1998).

spesifiknya lagi tentang aturan atau regulasi, maka konsep ini dapat dilihat dari efisiensi regulasi terhadap dampak/efek yang diinginkan. Pertanyaan seperti apakah regulasi yang dibentuk membutuhkan biaya yang lebih besar daripada manfaat atau dampak yang dihasilkan bagi masyarakat atau sebaliknya menjadi pertanyaan yang harus dijawab. Jika dampaknya tidak sepadan dengan biaya yang dikeluarkan, maka regulasi tersebut dapat dikatakan tidak efisien, yang berujung pada ketidakadilan dan berdampak bagi masyarakat.<sup>29</sup>

Indikator *cost-benefit* yang digunakan ini tidak selalu bertumpu pada nominal tertentu, namun dapat diukur dari segala sesuatu yang digunakan sebagai modal atau sumber daya untuk membentuk regulasi dan segala sesuatu yang dapat dilihat sebagai dampak, baik sosial, budaya, ekonomi, dan aspek lain.<sup>30</sup> Artinya dalam pembentukan regulasi, bukan hanya sekadar bertumpu pada aspek legalitas formal atau hierarkisitas saja, namun juga memperhatikan potensi dampak dari aspek di luar hukum.

Dalam konteks kebijakan hilirisasi, EAL digunakan untuk melihat sejauh mana regulasi hilirisasi menghasilkan efisiensi yaitu memberikan manfaat yang sebesar-besarnya untuk masyarakat dengan biaya yang seminimal mungkin. Terlebih dalam hilirisasi, akan selalu dihadapkan dua isu utama, yaitu potensi manfaat yang diterima dengan indikator peningkatan penerimaan negara dengan adanya pengelolaan sumber daya dari hulu ke hilir dan

potensi hambatan dari aspek perdagangan internasional yang akan menjadi gugatan di WTO. Semuanya harus diukur secara matematis untuk menghasilkan kebijakan hilirisasi yang efisien, yaitu bagaimana negara tetap mendapatkan keuntungan yang maksimal dari hilirisasi, namun meminimalisir adanya gugatan perdagangan internasional.

Untuk mengukur hal tersebut, maka akan menggunakan berbagai parameter yang didasarkan atas EAL yang dihubungkan dengan kebijakan hilirisasi, sebagai berikut:

#### **a. Cost Benefit Analysis (CBA)**

CBA mendasarkan atas seluruh biaya yang ditanggung dan manfaat yang dirasakan oleh masyarakat, dengan tujuan agar pengambil kebijakan dapat memperhitungkan alokasi sumber daya yang lebih efisien untuk menghasilkan manfaat atau dampak yang maksimal.<sup>31</sup> CBA dapat dilakukan sebelum (*ex ante*) sebagai alat untuk melakukan perencanaan, sesudah (*ex post*) sebagai alat untuk evaluasi ataupun juga dapat dilakukan pada saat kebijakan tersebut sedang dijalankan (*in medias res*) untuk monitoring kebijakan (memberikan penilaian apakah kebijakan dapat dilanjutkan, dihentikan atau dimodifikasi).<sup>32</sup>

Kajian kontemporer tentang CBA telah merumuskan sepuluh tahapan<sup>33</sup> yang sekaligus dalam tabel berikut akan dihubungkan dengan kebijakan hilirisasi.

<sup>29</sup> Faisal, Faisal, and Widyastuti, "Pengaruh Metode Economic Analysis of Law dalam Perkembangan Kebijakan Pencegahan Tindak Pidana Pencucian Uang."

<sup>30</sup> Maria G.S. Soetopo and Indriyanto Seno Adji, *Economic Analysis of Law (Krisis Keuangan dan Kebijakan Pemerintah)* (Jakarta: Diadit Media, 2015).

<sup>31</sup> Choky Risda Ramadhan, "Analisis Manfaat-Biaya dalam Pembentukan Regulasi: Praktik, Kritik, dan Instrumen Demokratik," *Recidive: Jurnal Hukum Pidana dan Penanggulangan Kejahatan* 10, no. 2 (2021): 229–47.

<sup>32</sup> Anthony E. Boardman et al., *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice* (New York: Cambridge University Press, 2018).

<sup>33</sup> Anthony E. Boardman et al., *Cost-Benefit Analysis* .....

Tabel 1 Tahapan CBA dan Penerapan dalam Kebijakan Hilirisasi

No	Tahapan	Keterangan	Kebijakan Hilirisasi
1.	Penjelasan tujuan	Alasan dan tujuan penyusunan kebijakan dengan menjelaskan landasan berpikir ketika mengusulkan suatu kebijakan.	Tujuan hilirisasi pada umumnya adalah untuk meningkatkan nilai tambah komoditas, memperluas lapangan kerja dan mengurangi ketergantungan pada ekspor bahan mentah.
2.	Perumusan alternatif kebijakan	Berupa alternatif apabila kebijakan/program tidak dipilih dan dijalankan.	Dalam beberapa praktik negara, alternatif dari hilirisasi adalah pemberian insentif bagi investor yang akan berinvestasi dalam hilirisasi.
3.	Siapa yang menerima manfaat dan menanggung biaya	Menentukan pihak yang diikutsertakan dalam menanggung biaya dan manfaat. Dalam perkembangannya, pihak ini dapat bersifat lebih abstrak jika yang terkena dampaknya adalah lingkungan.	Manfaat tentunya akan dirasakan oleh masyarakat melalui lapangan kerja dan peningkatan penghasilan. Sedangkan biaya yang ditanggung dapat menasar pemerintah dan perusahaan.
4.	Identifikasi manfaat dan biaya	Inventarisasi potensi manfaat dan dampak yang akan ditimbulkan dari kebijakan, baik secara langsung maupun tidak.	Potensi manfaat dari hilirisasi yang paling utama adalah dari aspek ekonomi dan ketenagakerjaan. Sedangkan potensi dampak dapat dianalisis dari aspek lingkungan, dan perdagangan internasional.
5.	Prediksi dampak yang akan terjadi selama kebijakan	Penilaian dampak secara kuantitatif dan memprediksi dampak tersebut selama waktu berlangsungnya kebijakan.	Dampak positif tentunya dapat diukur dari kenaikan pendapatan negara di samping dampak negatif yang diukur dari kerusakan lingkungan dan biaya yang dikeluarkan jika ada gugatan.
6.	Perhitungan valuasi moneter terhadap seluruh dampak	Pengukuran terhadap seluruh dampak baik <i>market value</i> maupun <i>non market value</i>	Pengukuran atau valuasi ini dapat dilihat dari nilai tambah dan biaya keseluruhan yang dikeluarkan untuk pembangunan hilirisasi.
7.	Diskon manfaat dan biaya untuk peroleh total valuasi saat ini	Menghitung diskon manfaat dan biaya sesuai dengan jangka waktu proyek/kebijakan tersebut.	Perhitungan ini didasarkan atas faktor diskonto dari kebijakan hilirisasi dalam jangka waktu tertentu untuk melihat sejauh mana efektivitas dan dampak yang ditargetkan.

8.	Menghitung total valuasi saat ini untuk setiap alternatif	Menghitung seluruh manfaat dikurangi dengan seluruh biaya yang telah dikonversikan dengan valuasi saat ini ( <i>net present value = present value (benefit) – (present value (cost))</i> ).	Perhitungan ini didasarkan atas valuasi komoditas tertentu yang dihasilkan dari hilirisasi. Apakah net present <i>value</i> -nya menunjukkan angka positif atau justru negatif.
9.	Analisis sensitivitas	Memperoleh pemahaman yang lebih baik terhadap distribusi total valuasi yang telah diestimasi sebelumnya	Terdapat potensi perubahan harga komoditas atau biaya operasional yang harus dimasukkan dalam faktor asumsi sebagai analisis sensitivitas. Misalnya apakah dengan volatilitas harga nikel dunia dapat menguntungkan atau masih relevan jika hilirisasinya terus berjalan.
10.	Pembuatan rekomendasi	Merekomendasi kebijakan/ program yang memiliki total nilai saat ini ( <i>net present value</i> ) yang lebih tinggi.	Melalui berbagai tahapan tersebut, nantinya dibuat rekomendasi yang intinya berisi tentang pelaksanaan hilirisasi secara penuh atau dengan penyesuaian.

#### **b. Regulatory Impact Assesment (RIA)<sup>34</sup>**

Secara ringkas, RIA merupakan salah satu instrumen dalam EAL yang digunakan untuk mengukur dampak dari suatu kebijakan. Namun, berbeda dengan CBA, implementasi RIA secara umum lebih dimaksudkan sebagai alat bantu dalam menentukan opsi kebijakan yang akan ditempuh guna mengatasi permasalahan. Dalam kapasitasnya sebagai alat untuk mengukur suatu kebijakan dan peraturan, RIA dilakukan dengan menganalisis empat jenis dampak, sebagai berikut<sup>35</sup>:

- (1) Dampak ekonomi, dapat dilihat dari aspek ekonomi makro dan mikro yang diukur dari angka pendapatan negara, penciptaan lapangan kerja dan pertumbuhan ekonomi.<sup>36</sup>
- (2) Dampak lingkungan, dapat dilihat dari aspek penggunaan sumber daya yang berkelanjutan, dengan memperhatikan mitigasi risiko dan potensi kerusakan serta pencemaran lingkungan.<sup>37</sup>
- (3) Dampak sosial, dapat dilihat dari dinamika masyarakat seperti peningkatan kesejahteraan hingga potensi konflik sosial.

<sup>34</sup> Tim Pusat Analisa Kebijakan Hukum dan Ekonomi, "Peran Economic Analysis of Law (EAL) dalam Mendukung Ketahanan Nasional" (Jakarta, 2020), <https://www.bps.go.id/pressrelease/2020/11/05/1738/ekonomi-indonesia-triwulan-iii-2020->

<sup>35</sup> Tim Pusat Analisa Kebijakan Hukum dan Ekonomi.

<sup>36</sup> Natalia Yeti, Nadeak, and Aloysius Deno, "Justifikasi Penerapan Prinsip Permanent Sovereignty Over Natural Resources dalam Perdagangan Internasional."

<sup>37</sup> Ambar Widaningrum, Nunuk Dwi Retnandari, and Nurhadi Susanto, *Regulatory Impact Analysis (Analisis Dampak Regulasi): Konsep & Penerapannya* (Yogyakarta: UGM Press, 2024).

Berbagai parameter tersebut dapat dilihat dari praktik empiris yang terjadi di Indonesia. Kebijakan hilirisasi sendiri khususnya dalam bidang pertambangan mineral dan batubara diarahkan untuk meningkatkan nilai tambah dari produk mentah. Pemerintah mewajibkan pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) atau Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) untuk meningkatkan nilai tambah sumber daya mineral

dan barubara dengan cara pengolahan maupun pemurnian di dalam negeri. Lebih spesifik, hilirisasi ini telah dipraktikkan dalam larangan ekspor biji nikel ke luar negeri, sebagaimana yang telah dibahas pada subbab sebelumnya.

Tabel berikut akan menyajikan penggunaan analisis EAL yang didasarkan atas CBA dan RIA dalam regulasi larangan ekspor biji nikel.

Tabel 2 Analisis EAL dan Kebijakan Larangan Ekspor Biji Nikel

Aspek	Keterangan
Risiko dan Biaya	
Pembentukan regulasi	Pembentukan regulasi yang komprehensif dapat dimasukkan dalam faktor biaya. Sebab pemerintah bukan hanya mempersiapkan aspek legal-formalnya saja, namun kesiapan ini juga harus dianalisis dari aspek perusahaan sebagai <i>main actor</i> dalam hilirisasi. Tentu semakin komprehensif suatu regulasi maka akan semakin kompleks pula biaya yang diperlukan dan semakin lama dalam proses pembentukannya.
Biaya atau modal dalam pembangunan smelter dalam mengolah hasil tambang nikel	Berdasarkan data dari Asosiasi Pengusaha Bauksit dan Bijih Besi Indonesia (APB3I), biaya untuk pembangunan smelter membutuhkan modal US\$ 1 miliar atau sekitar Rp 14,8 triliun (asumsi kurs Rp 14.855 per US\$). Selain itu, tidak ada bank pemerintah yang mau membiayai pembangunan fasilitas pemurnian bahan mineral mentah atau smelter di Indonesia. <sup>38</sup> Biasanya justru didapat dari bank asing yang berkenan berinvestasi.  Poin biaya ini menjadi pertimbangan dalam analisis EAL dengan tujuan untuk melihat sejauh mana efektivitas investasi pada pembangunan smelter dengan hasil yang didapat.

<sup>38</sup> Firda Dwi Muliawati, "Anak Buah Luhut Ungkap Biaya 1 Proyek Smelter Tembus Rp14,8 T," *CNBC Indonesia*, June 12, 2023, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20230612182925-4-445250/anak-buah-luhut-ungkap-biaya-1-proyek-smelter-tembus-rp148-t>.

---

Potensi gugatan WTO

Dalam kasus larangan ekspor biji nikel, Indonesia digugat oleh Uni Eropa atas dasar pelanggaran Pasal XI GATT yang intinya bahwa negara-negara anggota WTO dilarang melakukan hambatan ekspor di luar tarif, cukai atau pajak. Hambatan tersebut misalnya kuota, lisensi ekspor dan hal lain seperti *quantitative restrictions*.

Adanya potensi gugatan di WTO ini tentunya menjadi poin risiko dalam analisis EAL. Sebab gugatan ke WTO atas pembatasan kuota ekspor merupakan keniscayaan ketika suatu negara melarang ekspor untuk komoditas tertentu yang menyebabkan terbatasnya pasokan komoditas dalam perdagangan internasional. Melalui GATT yang berbasis pada perdagangan bebas, tentu hilirisasi menjadi satu hambatan yang membatasinya, sehingga harus menjadi bahan pertimbangan. Selain itu poin pertimbangan lainnya adalah lamanya proses di WTO menyebabkan ketidakpastian terhadap status suatu komoditas. Misalnya dalam kasus biji nikel, gugatan Uni Eropa masuk pada 2021 baru diputus pada Oktober 2022 dan banding Indonesia yang belum diputus sampai saat ini sejak akhir 2022.

---

Alternatif lain dalam penggunaan nikel sebagai bahan baku pembuatan baterai

Kebijakan hilirisasi nikel yang semakin eksploitatif justru menyebabkan pasokan nikel untuk bahan baku baterai di dunia semakin melimpah (*oversupply*), sehingga menyebabkan harga nikel di perdagangan internasional mengalami penurunan hingga 45%. Selain itu berbagai produsen *electronic vehicle* terus berinovasi dalam menemukan bahan baku baterai yang lebih efisien, murah dan tidak menimbulkan emisi yang tinggi. Saat ini alternatif tersebut dapat berasal dari bahan lain seperti lithium ferro phosphate dan sodium.<sup>39</sup>

Kondisi ini harus menjadi poin pertimbangan sebagai risiko dari hilirisasi nikel, dengan tetap menjaga permintaan dunia serta berinovasi pada produk turunan nikel. Sebab dunia bisnis akan selalu mencari alternatif lain yang lebih murah dan efisien. Jika Indonesia tetap melakukan kebijakan hilirisasi yang sangat eksploitatif terhadap nikel maka akan kontraproduktif dengan tujuan awalnya.

---

<sup>39</sup> Tim Cek Fakta Kompas.com, "Benarkah Produsen Kendaraan Listrik Mula Tinggalkan Nikel?," *Kompas.Com*, Januari 24, 2024, <https://www.kompas.com/cekfakta/read/2024/01/24/120100682/benarkah-produsen-kendaraan-listrik-mulai-tinggalkan-nikel-?page=all>.

---

## Dampak

---

### Aspek ekonomi

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik, ekspor biji nikel memang mengalami penurunan sejak adanya larangan ekspor. Namun nilai ekspor produk turunan nikel justru mengalami peningkatan yang signifikan, yaitu hampir 6 kali lipat yaitu dikisaran 1.400-1.800 juta USD (justifikasi). Terakhir pada tahun 2023, ekspor produk nikel hasil hilirisasi telah mencapai 33,81 miliar USD atau Rp504,2 triliun (kurs Rp14.915 per USD) pada 2022.<sup>40</sup>

Pendapatan tersebut menjadi salah satu dampak ekonomi yang bisa dinilai dan dipertimbangkan dengan biaya investasi untuk kebijakan hilirisasi. Apakah keuntungan tersebut dapat dikatakan efisien jika dibanding dengan biaya dan risiko yang ditanggung.

---

### Aspek sosial

Industri hilirisasi nikel dinilai dapat meningkatkan penyerapan tenaga kerja, terutama di Sulawesi (sebagai pusat industri nikel). Setiap kenaikan 1.000 ton kapasitas input bijih nikel akan menambah tenaga kerja sebanyak 47 orang di Sulawesi Selatan, 29 orang di Sulawesi Tenggara, 15 orang di Sulawesi Tengah, dan 7 orang di Maluku Utara.<sup>41</sup> Namun angka tersebut kontradiktif dengan data bahwa ribuan, bahkan puluhan ribu petani dan nelayan, kehilangan mata pencarian. Juga bila kita bandingkan dengan jumlah perempuan yang menganggur akibat tidak memiliki pekerjaan dan kehilangan mata pencaharian.<sup>42</sup> Hal ini juga tidak menyebabkan Sulawesi Tengah keluar dari daftar 10 provinsi dengan tingkat kemiskinan tertinggi di Indonesia. Saat ini, kemiskinan Sulawesi Selatan mencapai 12,33 persen, Sulawesi Selatan mencapai 8,7 persen dan Sulawesi Tenggara mencapai 10,11 persen.

Poin ini menjadi pertimbangan di samping nilai investasi yang tinggi. Sebab bagaimana pun pembangunan hilirisasi harus ditujukan pada kesejahteraan masyarakat terutama pada masyarakat sekitar industri.

---

<sup>40</sup> Verda Nano Setiawan, "Gokil! Luhut Pamer Nilai Ekspor Nikel RI Melejit 745%," *CNBC Indonesia*, June 14, 2023, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20230614173123-4-445948/gokil-luhut-pamer-nilai-ekspor-nikel-ri-melejit-745>.

<sup>41</sup> Balqis Fallahnda, "Dampak Positif dan Negatif Hilirisasi Nikel di Indonesia," *Tirto.Id*, August 21, 2024, <https://tirto.id/dampak-positif-dan-negatif-hilirisasi-nikel-bagi-indonesia-g2UC>.

<sup>42</sup> Yoanes Litha, "Aliansi Sulawesi: Hilirisasi Nikel Cenderung Merugikan Ketimbang Menguntungkan," *VOA Indonesia*, 2023, <https://www.voaindonesia.com/a/aliansi-sulawesi-hilirisasi-nikel-cenderung-merugikan-ketimbang-menguntungkan/7235316.html>.

---

## Aspek lingkungan

Dalam industri pengolahan nikel yang membutuhkan pembukaan lahan besar-besaran, maka akan selalu diikuti dengan deforestasi. Langkah ini tentunya menyebabkan berbagai kerusakan lingkungan. Catatan Climate Right Internasional pada awal 2024, menyatakan bahwa kompleks industri nikel di Halmahera Maluku Utara telah melanggar HAM, menyebabkan deforestasi dan pencemaran udara dan air.<sup>43</sup> Catatan lain dari WALHI Sulawesi menyatakan bahwa beberapa sungai dan danau di Sulawesi tercemar logam berat jenis kromium heksavalen yang melebihi ambang batas baku mutu.<sup>44</sup> Hal ini disebabkan karena perusahaan tidak mempunyai mekanisme pengolahan limbah yang mumpuni dan tidak mempunyai mitigasi risiko kerusakan lingkungan.

Dampak lingkungan tersebut menjadi poin dalam EAL yang krusial, mengingat keberlanjutan lingkungan tidak bisa dihindarkan dari aktivitas industri nikel, terlebih nikel tidak dapat diperbarui.

---

Berdasarkan penjelasan dari setiap dampak, manfaat maupun risiko tersebut, maka dapat dikatakan bahwa dengan menggunakan EAL, regulasi hilirisasi dapat diukur dan diperkirakan dari segala aspek. Selain itu dapat menjadi penyeimbang dari diskursus antara PSNR dan hukum perdagangan internasional.

## D. Penutup

Kebijakan hilirisasi yang mendasarkan atas prinsip kedaulatan pengelolaan sumber daya alam atau PSNR dengan tujuan untuk meningkatkan nilai tambah dalam kepentingan domestik, realitanya mempunyai potensi sengketa perdagangan internasional, khususnya dengan aturan GATT 1994. Beberapa contoh negara seperti Indonesia dan Tiongkok telah membuktikan bahwa argumen kepentingan

domestik tidak selalu tepat jika dihadapkan pada rezim perdagangan bebas. Hal ini yang menandakan jika kebijakan hilirisasi mempunyai risiko atau biaya yang harus dipertimbangkan di samping manfaat atau benefitnya. Oleh sebab itu, penerapan pendekatan *Economic Analysis of Law* (EAL) menjadi krusial dalam menyeimbangkan manfaat dan biaya yang ditimbulkan oleh kebijakan ini. Melalui *Cost and Benefit Analysis* dan *Regulatory Impact Assessment* yang mendasari EAL, kebijakan hilirisasi di Indonesia dapat dinilai dari aspek efektivitasnya. Tujuannya agar kebijakan tersebut dilandasi atas perhitungan ekonomi yang cermat dengan tetap selaras pada prinsip PSNR sekaligus mematuhi komitmen dalam hukum perdagangan internasional.

---

<sup>43</sup> Stephanus Aranditio, "Merusak Lingkungan, Hilirisasi Industri Nikel Perlu Dievaluasi," *Kompas.Id*, January 17, 2024, <https://www.kompas.id/baca/humaniora/2024/01/17/merusak-lingkungan-hilirisasi-industri-nikel-perlu-di-evaluasi>.

<sup>44</sup> Yoanes Litha, "Aliansi Sulawesi: Hilirisasi Nikel Cenderung Merugikan Ketimbang Menguntungkan."

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Arreaza, Alejandro Gonzalez. *The WTO, Natural Resources, Trade, and Sustainable Development: Commentaries on Recent Trends in International Economic Law*. New York: Rochester, 2016.

Boardman, Anthony E., David H. Greenberg, Aidan R. Vining, and David L. Weime. *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*. New York: Cambridge University Press, 2018.

Erawaty, Elly. "Implementasi Kedaulatan Indonesia Atas Hasil Tambang Dalam Perspektif Perdagangan Bebas: Hambatan Dan Peluang Menurut WTO Agreements Serta Ancaman Retaliasi." Bandung, 2022.

Mauna, Boer. *Hukum Internasional: Pengertian Peranan Dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global*. Bandung: Alumni Bandung, 2018.

Posner, Richard A. *Economic Analysis of Law*. New York: Aspen Law and Business, 1998.

Schmalenbach, Oliver Dörr & Kirsten. *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary*. Berlin, Heidelberg: Springer, 2018.

Sefriani. *Hukum Internasional Suatu Pengantar*. Jakarta: Rajawali Pers, 2019.

Soetopo, Maria G.S., and Indriyanto Seno Adji. *Economic Analysis of Law (Krisis Keuangan Dan Kebijakan Pemerintah)*. Jakarta: Diadit Media, 2015.

Widaningrum, Ambar, Nunuk Dwi Retnandari, and Nurhadi Susanto. *Regulatory Impact Analysis (Analisis Dampak Regulasi): Konsep & Penerapannya*. Yogyakarta: UGM Press, 2024.

Radi, Yannick. *International Investment Law Textbook*. Louvain: UC Louvain & EdX, 2021.

### Arikel Jurnal

Arifin, Saru. "Implementasi Kedaulatan Permanen Atas Sumber Daya Alam Dalam Aturan Investasi Asing Di Aljazair Dan Indonesia." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 3, no. 25 (2018): 474.

Campbell, Gary A. "Rare Earth Metals: A Strategic Concern." *Mineral Economics Journal* 27, no. 1 (2014): 21–31. <https://doi.org/10.1007/s13563-014-0043-y>.

Djaja, Hendra. "Penegakan Prinsip Special And Differential Treatment Dalam Persepektif

Hukum Perdagangan Internasional." *Jurnal Cakrawala Hukum* 19, no. 1 (2014): 20–28.

Faisal, Fitriah, Amir Faisal, and Endah Widayastuti. "Pengaruh Metode Economic Analysis of Law Dalam Perkembangan Kebijakan Pencegahan Tindak Pidana Pencucian Uang." *Halu Oleo Law Review* 6, no. 1 (2022): 82–92. <http://ojs.uho.ac.id/index.php/holrev/>.

Magogo, Telesphory D.B. "The Principle of Permanent Sovereignty Over Natural Resources (PSNR) Vis-à-Vis Benefits from Extractive Investments: A Highlight on Natural Resources Investment Arrangements." *International Journal of Legal Developments and Allied Issues* 6, no. 1 (2020).

Milovidov, V D, and NV Asker-Zade. "Protectionism 2.0: New Reality in The Age of Globalisation." *World Economy and International Relations* 64, no. 8 (2020): 37–45. <https://doi.org/10.20542/0131-2227-2020-64-8-37-45>.

Natalia Yeti, Puspita, Elizabeth Nadeak, and Hervino Aloysius Deno. "Justifikasi Penerapan Prinsip Permanent Sovereignty Over Natural Resources Dalam Perdagangan Internasional." *Jurnal Komunitas Yustisia* 5, no. 3 (2022): 504–25. <https://doi.org/10.23887/jatayu.v5i3.56398>.

Philpott, Daniel. "Sovereignty: An Introduction and Brief History." *Journal of International Affairs* 48, no. 2 (1995): 363.

Pramudyawati, Rima Diah. "Retaliasi Sebagai Opsi Alat Penegakan Hukum Penyelesaian Sengketa Perdagangan Internasional Akibat Krisis Di Badan Banding World Trade Organization." *Unes Law Review* 6, no. 3 (2024): 8394–8411.

Radhica, Dicky Dwi, and Raden Ambara Arya Wibisana. "Proteksionisme Nikel Indonesia Dalam Perdagangan Dunia Abstrak." *Cendekia Niaga Journal of Trade Development and Studies* 7, no. 1 (2023): 74–84.

Ramadhan, Choky Risda. "Analisis Manfaat-Biaya Dalam Pembentukan Regulasi: Praktik, Kritik, Dan Instrumen Demokratik." *Recidive: Jurnal Hukum Pidana Dan Penanggulangan Kejahatan* 10, no. 2 (2021): 229–47.

Simbolon, Putu George Matthew, Mochammad Abizar Yusro, and Vicko Taniady. "Permanent Sovereignty vs. International Obligations: A Lesson Learned from the Dispute Settlement (DS)-592 between Indonesia and the European Union on International Trade." *Lentera Hukum* 11, no. 2 (2024): 212–13.

Siombo, Marhaeni Ria. "Kajian Hukum Hilirisasi Dan Penghentian Ekspor Mineral Logam." *Jurnal Ilmu Sosial Dan Pendidikan* 7, no. 2 (2023): 1384–91. <https://doi.org/10.58258/jisip.v7i2.4915/http>.

Sugara, Robi, and Syarah Shabrina. "Dampak Kebijakan Hilirisasi Bahan Mentah Indonesia Terhadap Uni Eropa." *Emerald: Journal of Economics and Social Sciences* 3, no. 2 SE-Articles (October 16, 2024): 91–106. <https://journalsains.id/index.php/emerald/article/view/162>.

### Media / elektronik

Aranditio, Stephanus. "Merusak Lingkungan, Hilirisasi Industri Nikel Perlu Dievaluasi." *Kompas.Id*. January 17, 2024. <https://www.kompas.id/baca/humaniora/2024/01/17/merusak-lingkungan-hilirisasi-industri-nikel-perlu-dievaluasi>.

Fallahnda, Balqis. "Dampak Positif Dan Negatif Hilirisasi Nikel Di Indonesia." *Tirto.Id*. August 21, 2024. <https://tirto.id/dampak-positif-dan-negatif-hilirisasi-nikel-bagi-indonesia-g2UC>.

Muliawati, Firda Dwi. "Anak Buah Luhut Ungkap Biaya 1 Proyek Smelter Tembus Rp14,8 T." *CNBC Indonesia*. June 12, 2023. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20230612182925-4-445250/anak-buah-luhut-ungkap-biaya-1-proyek-smelter-tembus-rp148-t>.

Tim Cek Fakta Kompas.com. "Benarkah Produsen Kendaraan Listrik Mula Tinggalkan Nikel?" *Kompas.Com*. January 24, 2024. <https://www.kompas.com/cekfakta/read/2024/01/24/120100682/benarkah-produsen-kendaraan-listrik-mulai-tinggalkan-nikel?page=all>.

Tim Pusat Analisa Kebijakan Hukum dan Ekonomi. "Peran Economic Analysis of Law (EAL) Dalam Mendukung Ketahanan Nasional." Jakarta, 2020. <https://www.bps.go.id/pressrelease/2020/11/05/1738/ekonomi-indonesia-triwulan-iii-2020->.

Verda Nano Setiawan. "Gokil! Luhut Pamer Nilai Ekspor Nikel RI Melejit 745%." *CNBC Indonesia*. June 14, 2023. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20230614173123-4-445948/gokil-luhut-pamer-nilai-ekspor-nikel-ri-melejit-745>.

Voa Indonesia. "AS Gugat Tiongkok Atas Pembatasan Ekspor Logam 'Rare-Earth.'" *VOA Indonesia*, March 13, 2012. <https://www.voaindonesia.com/a/as-gugat-tiongkok-atas-pembatasan-ekspor-logam-rare-earth-142436125/106082.html>.

World Trade Organization. "DS431: China — Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum." World Trade Organization, 2015. [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds431\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds431_e.htm).

———. "DS592: Indonesia — Measures Relating to Raw Materials — News Archive." World Trade Organization, 2022. [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds592\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds592_e.htm).

Yoanes Litha. "Aliansi Sulawesi: Hilirisasi Nikel Cenderung Merugikan Ketimbang Menguntungkan." *VOAIndonesia*. 2023. <https://www.voaindonesia.com/a/aliansi-sulawesi-hilirisasi-nikel-cenderung-merugikan-ketimbang-menguntungkan/7235316.html>.