

DECISION MAKING PROCESS KEBIJAKAN LARANGAN EKSPOR

KONSENTRAT TEMBAGA INDONESIA TAHUN 2020-2025

SKRIPSI



**UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA**

Oleh:

NOVITA PUSPITASARI FITRIA PUTERI

22323083

PROGRAM STUDI HUBUNGAN INTERNASIONAL

FAKULTAS ILMU SOSIAL BUDAYA

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2026

DECISION MAKING PROCESS KEBIJAKAN LARANGAN EKSPOR

KONSENTRAT TEMBAGA INDONESIA TAHUN 2020-2025

SKRIPSI

Diajukan kepada Program Studi Hubungan Internasional
Fakultas Ilmu Sosial Budaya
Universitas Islam Indonesia

Untuk memenuhi sebagian dari syarat guna memperoleh

Derajat Sarjana S1 Hubungan Internasional



Oleh:

NOVITA PUSPITASARI FITRIA PUTERI

22323083

PROGRAM STUDI HUBUNGAN INTERNASIONAL

FAKULTAS ILMU SOSIAL BUDAYA

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

2026

HALAMAN PENGESAHAN

Decision Making Process Kebijakan Larangan Ekspor Konsentrat

Tembaga Indonesia Tahun 2020-2025

Dipertahankan di depan Dewan Penguji Skripsi Prodi Hubungan Internasional
Fakultas Ilmu Sosial Budaya
Universitas Islam Indonesia

Untuk memenuhi sebagian dari syarat-syarat dalam memperoleh
derajat Sarjana S1 Hubungan Internasional



Pada Tanggal

27/02/2026

Mengesahkan



Program Studi Hubungan Internasional
Fakultas Psikologi dan Ilmu Sosial Budaya
Universitas Islam Indonesia
Ketua Program Studi

Karina
Karina Utami Dewi, S.I.P., M.A.

Dewan Penguji

1. Enggar Furi Herdianto, S.I.P., M.A.
2. Ayu Heryati Naqsabandiyah, S.IP., M.A.
3. Alfredha Shinta Putri, S.IP., M.H.I.

Tanda Tangan

PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK

Dengan ini saya menyatakan bahwa proposal skripsi ini adalah hasil karya ilmiah independen saya sendiri, dan bahwa semua materi dari karya orang lain (dalam buku, artikel, esai, disertasi, dan di internet) telah dinyatakan, serta kutipan dan parafrase diindikasikan dengan jelas.

Tidak ada materi selain yang digunakan selain yang termuat. Saya telah membaca dan memahami peraturan dan prosedur universitas terkait plagiarisme.

Memberikan pernyataan yang tidak benar dianggap sebagai pelanggaran integritas akademik.

Yogyakarta, 09 Februari 2026



METERAI
TEMPEL
10000
233ANX287418862

Novita Puspikasari Citria Puteri

DAFTAR ISI

SKRIPSI	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK	iii
DAFTAR ISI	iv
DAFTAR TABEL	vi
DAFTAR GRAFIK	vii
DAFTAR DIAGRAM	viii
ABSTRAK	ix
BAB 1 PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	6
1.3 Tujuan Penelitian	6
1.4 Cakupan Penelitian	6
1.5 Tinjauan Pustaka	7
1.6 Kerangka Pemikiran	10
1.7 Argumen Sementara	12
1.8 Metode Penelitian	13
<i>1.8.1 Jenis Penelitian</i>	<i>13</i>
<i>1.8.2 Subjek dan Objek Penelitian</i>	<i>14</i>
<i>1.8.3 Metode Pengumpulan Data</i>	<i>14</i>
<i>1.8.4 Proses Penelitian</i>	<i>14</i>
1.9 Sistematika Pembahasan	15
BAB 2 TEKANAN STRUKTUR INTERNASIONAL TERHADAP KEBIJAKAN NASIONAL TEMBAGA DI INDONESIA	16
2.1 Dinamika Ekonomi Internasional dan Insentif Kebijakan Hilirisasi Tembaga Indonesia	16
<i>2.1.1 Kenaikan Permintaan Tembaga Berdampak pada Negara Produsen</i>	<i>17</i>
<i>2.1.2 Potensi Defisit kepada Indonesia terhadap Pasokan Global Tembaga</i>	<i>19</i>
<i>2.1.3 Ketidakseimbangan Pasar dan Volatilitas Harga Tembaga Dunia</i>	<i>22</i>
2.2 Tekanan Kekuasaan dalam Industri Tembaga di Internasional	25
<i>2.2.1 Global Value Chain dan Ketimpangan Distribusi Nilai Tambah Industri Tembaga</i>	<i>26</i>
<i>2.2.2 Dominasi Tiongkok dalam Kapasitas Pengolahan Tembaga bagi Negara Produsen</i>	<i>29</i>

2.2.3 <i>Diversifikasi sebagai Strategi Menangani Ketergantungan Negara Produsen</i>	31
2.2.4 <i>Tekanan Sengketa WTO dalam Batasan Larangan Ekspor Konsentrat Tembaga</i>	34
BAB 3 RESPON POLITIK DOMESTIK SALING BERIRINGAN DENGAN TRANSISI STRUKTUR INTERNASIONAL	37
3.1 Rezim Hilirisasi dari Pembentukan Sistem Presidensial	37
3.1.1 <i>Rezim Presidensial Multi-Aktor dalam Kebijakan Hilirisasi</i>	38
3.1.2 <i>Karakteristik yang Tersentral pada Aktor Kepentingan Industri Hilirisasi</i>	41
3.2 Perkembangan Koalisi Domestik Menuju Larangan Ekspor Konsentrat Tembaga	44
3.2.1 <i>Dinamika Koalisi Hilirisasi Domestik</i>	44
3.2.2 <i>Konfigurasi Aktor dan Adaptasi Kebijakan</i>	46
a. <i>Koalisi Pemerintah</i>	46
b. <i>Koalisi Bisnis</i>	48
c. <i>Koalisi Lainnya</i>	50
BAB 4 PENUTUP	53
4.1 Kesimpulan	53
4.2 Rekomendasi	55
DAFTAR PUSTAKA	56

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Data Produksi Pertambangan, Pemrosesan, dan Cadangan Tembaga Berdasarkan Negara Tahun 2023-2024	2
Tabel 2. Rata-Rata Harga Melalui Kelembagaan Dunia	22
Tabel 3. Tahapan Aktivitas Rantai Nilai Global Sektor Tembaga	27

DAFTAR GRAFIK

Grafik 1. Penggunaan Tembaga pada Kendaraan Listrik (EV)	18
Grafik 2. Rata-Rata Pertumbuhan Demand dan Supply Mineral di Tahun 2021-2024	20
Grafik 3. Perkiraan Harga Tembaga sampai Tahun 2035	23
Grafik 4. Pemasok Pertambangan dan Pemurnian Berdasarkan Negara	32

DAFTAR DIAGRAM

Diagram 1. Proses Pengambilan Keputusan Gourevitch	12
Diagram 2. Rantai Nilai Tambah Tembaga Indonesia	43

ABSTRAK

Kebijakan larangan ekspor konsentrat tembaga yang mulai diberlakukan Indonesia pada tahun 2025 merupakan bagian dari agenda hilirisasi mineral nasional yang menarik untuk diteliti dengan proses pengambilan keputusan yang telah terjadi. Penelitian ini menggunakan kerangka pemikiran *second image reversed* dari Peter Gourevitch yang menekankan hubungan timbal balik antara sistem ekonomi dan tata kelola internasional, struktur domestik, dan konfigurasi koalisi dalam membentuk kebijakan negara. Munculnya kebijakan ditengah tekanan sistem perdagangan internasional, ketergantungan pasar global, dan kebutuhan domestik untuk meningkatkan nilai tambah sumber daya alam. Argumen sementara penelitian ini adalah upaya Indonesia mengambil risiko internasional melalui kebijakan tersebut didorong oleh bentuk rezim yang sudah ada di sana. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hilirisasi tembaga telah menjadi kepentingan nasional lintas rezim yang dijaga melalui koalisi antar aktor negara, birokrasi ekonomi, dan pelaku industri, meskipun menghadapi resistensi domestik dan tekanan internasional. Kebijakan ini tidak hanya berdampak pada restrukturisasi industri tembaga di domestik, tetapi juga memperkuat posisi tawar Indonesia dalam rantai nilai global.

Kata-kata kunci: Hilirisasi, Indonesia, Larangan Ekspor, Proses Kebijakan, Rezim, Tembaga.

ABSTRACT

Indonesia's copper concentrate export ban, which began in 2025, is part of the national mineral downstreaming agenda and is interesting to examine, along with the decision-making process that has occurred. This research utilizes Peter Gourevitch's "second image reversed" framework, which emphasizes the reciprocal relationship between the international system of economic and governance state, domestic structures, and agreed-upon configurations in shaping state policy. This policy emerged amidst pressures from the international trade system, global market dependence, and domestic needs to increase the added value of natural resources. The study's tentative argument is that Indonesia's attempt to take international risks through this policy is driven by the existing regime. The research findings indicate that copper downstreaming has become a cross-regime national interest, safeguarded through coordination between state actors, the economic bureaucracy, and industry players, despite facing domestic resistance and international pressure. This policy has not only impacted the restructuring of the domestic copper industry but also strengthened Indonesia's bargaining position in the global value chain.

Keywords: Copper, Downstreaming, Export Ban, Indonesia, Policy Process, Regime.

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tembaga merupakan salah satu komoditas tambang strategis yang berperan penting dalam transisi energi bersih dan industri berbasis teknologi. Hal ini tercermin dari meningkatnya proyeksi permintaan global tembaga hingga 2028, yang saat ini dibutuhkan dunia untuk transisi energi terbarukan. Seiring berjalannya perkembangan dunia dalam kendaraan listrik (EV) yang ramah lingkungan, infrastruktur energi surya, dan turbin angin ini memerlukan kabel dan komponen berbasis tembaga. Permintaan terhadap bahan baku tembaga seperti *copper bar & rod*, dan *wire* terus meningkat untuk digunakan kepada *electromobility*, pasar elektronik, dan pembangkit energi terbarukan yang berkelanjutan. Tren ini memperlihatkan bahwa posisi tembaga dalam *global value chain* (GVC) semakin strategis, mulai dari bahan mentah bernilai rendah hingga produk manufaktur yang bernilai lebih tinggi (Kementerian BKPM 2024; U.S. Geological Survey 2012).

Berdasarkan tabel 1 berupa data dari *United State Geological Survey* (USGS) tahun 2023, menunjukkan produksi tembaga oleh negara-negara yang memproses tembaga berhasil mencapai 27 juta ton per tahun. Terdapat 5 aktor utama dalam pengolahan yang dipimpin oleh negara Tiongkok, dan disusul oleh Amerika Serikat, Uni Eropa, dan Jepang. Sedangkan banyaknya aktor negara produsen masih berada di posisi eksportir bahan mentah dengan cadangan besar utama yaitu Chili dan salah satunya Indonesia.

Tabel 1. Data Produksi Pertambangan, Pemrosesan, dan Cadangan Tembaga Berdasarkan Negara Tahun 2023-2024

	Mine production		Refinery production		Reserves ⁶
	2023	2024 ^e	2023	2024 ^e	
United States	1,130	1,100	882	890	47,000
Australia	778	800	442	460	⁷ 100,000
Canada	500	450	315	320	8,300
Chile	5,250	5,300	2,080	1,900	190,000
China	1,820	1,800	12,000	12,000	41,000
Congo (Kinshasa)	2,930	3,300	2,170	2,500	80,000
Germany	—	—	609	630	—
India	27	30	509	510	2,200
Indonesia	907	1,100	225	350	21,000
Japan	—	—	1,490	1,600	—
Kazakhstan	^e 740	740	458	470	20,000
Korea, Republic of	—	—	604	620	—
Mexico	699	700	509	350	53,000
Peru	2,760	2,600	403	390	100,000
Poland	395	410	592	590	34,000
Russia	^e 890	930	^e 1,000	960	80,000
Zambia	712	680	222	170	21,000
Other countries	<u>3,020</u>	<u>2,700</u>	<u>2,460</u>	<u>2,500</u>	<u>180,000</u>
World total (rounded)	22,600	23,000	27,000	27,000	980,000

World Resources:⁶ The most recent U.S. Geological Survey assessment of global copper resources indicated that, as of 2015, identified resources contained 1.5 billion tons of unextracted copper (2.1 billion tons when past production of 0.6 billion tons is included) and undiscovered resources contained an estimated 3.5 billion tons of copper.⁸

Sumber: United State Geological Survey (2025)

Secara global, cadangan tembaga di Indonesia menempati peringkat ke-10 dengan nilai 21 juta ton dan pengolahan produksi tembaga pada peringkat ke-16 dengan nilai 225 ribu ton. Nilai tersebut jauh berbeda disebabkan dari pola Indonesia yang hanya mengekspor tembaga dalam bentuk konsentrat telah berlangsung selama bertahun-tahun. Konsentrat tersebut diekspor ke negara konsumen yaitu negara Tiongkok, Korea Selatan, Jepang, dan India yang selalu menjadi pemain utama industri pengolahan tembaga (WITS 2025). Importir yang mengolah menjadi katoda dan produk lanjutan untuk industrinya bernilai tambah tinggi. Sebagai contoh, Korea Selatan dan Jepang adalah negara yang tidak memiliki cadangan tembaga namun dapat memposisikan dirinya dengan cara berinvestasi besar pemilik teknologi dan fasilitas pemurnian. Struktur ini menciptakan ketimpangan nilai tambah karena keuntungan besar dinikmati negara pemikir teknologi dan pengolahan lanjutan tembaga. Membuat Indonesia mulai

melakukan pengembangan industri domestiknya sekaligus mendukung strategi global (Setiabudi 2025, 7). Terjadinya kesenjangan antara besarnya cadangan sumber daya dan kemampuan pengolahan domestik memengaruhi posisi Indonesia. Peningkatan permintaan global mendorong negara produsen untuk meninjau kembali strategi pengelolaan sumber daya mineralnya.

Ketimpangan tersebut membuat Indonesia mulai melakukan pengembangan industri domestiknya sekaligus mendukung strategi global. Secara struktur GVC pula dapat dilihat dari pembagian tahapan produksi lintas negara dari hulu sampai hilir menentukan distribusi nilai tambah dalam sistem ekonomi global. Posisi Indonesia dalam struktur tersebut yang masih berada di tahap hulu / *upstream* sebagai pemasok bahan mentah tertinggal secara global dengan nilai tambah dinikmati negara pengolah (UNCTAD 2020). Oleh karena itu, pemerintah berupaya mengubah pola ekspor dari *raw material exporter* menjadi *semi-finished exporter* berdasarkan aliran produk (*product flow shift*) sebagai strategis kesuksesan mineral. Indonesia sebagai salah satu negara dengan cadangan besar mengharuskan strategis dapat bertahan pada pola ekspor bahan mentahnya atau mengubah strukturnya melalui kebijakan hilirisasi.

Hilirisasi merupakan kebijakan negara yang mewajibkan pengolahan dan pemurnian mineral domestiknya sebelum diekspor. Kebijakan ini bertujuan agar dapat menambahkan nilai tambah domestik, menguatkan industri nasional, meningkatkan pendapatan negara, serta memperluas lapangan kerja melalui praktik pembangunan fasilitas *smelter* dari tren kebutuhan tembaga (Kementerian BKPM 2022). Pemerintah mendorong pembangunan *smelter* baru di mana sebelum kebijakan diberlakukan yang hanya memiliki satu *smelter* yaitu PT *Smelting*.

Fasilitas ini dibentuk dari kerja sama antara PT *Freeport* Indonesia (PTFI) dan *Mitsubishi Materials Corporations* beserta teknologinya (PT Smelting 2025). Keterbatasan ini menjadi tantangan utama dalam transformasi industri tembaga nasional.

Tantangan-tantangan ini kemudian direspons pemerintah Indonesia merealisasikan kebijakan larangan ekspor konsentrat tembaga saat Januari 2025. Dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia, agenda hilirisasi dikonsolidasi melalui koordinasi institusional yang melibatkan banyak aktor untuk merumuskan kebijakan berdasarkan Undang-Undang Minerba tahun 2009. Terbentuknya intervensi negara memengaruhi kerja sama, harga, maupun stabilitas pasokan secara internasional (Lederer 2016, 2). Sejalan dengan hal tersebut, sejak tahun 2014 pemerintah telah mengeluarkan kebijakan yang serupa secara bertahap kepada nikel tahun 2020 (berhasil menarik investor) dan bauksit tahun 2023 sebagai contoh tembaga. Dapat dikatakan bahwa kondisi industri dapat ditandai dengan terbatasnya kapasitas *smelter* dan ketergantungan ekspor mentah di pasar global.

Penerapan larangan ekspor tembaga diatur dalam Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 10 Tahun 2024 yang menetapkan pemberhentian ekspor konsentrat tembaga berkadar di atas 15 persen untuk diolah di dalam negeri. Regulasi ini diperkuat oleh Peraturan Menteri ESDM Nomor 06 Tahun 2024 mengenai kewajiban menyelesaikan pembangunan fasilitas pemurnian mineral domestik sebagai syarat keberlanjutan izin usaha pertambangan (IUPK) berupa katoda. Kedua peraturan ini bertujuan meningkatkan produksi olahan dalam negeri, menarik investasi kepada fasilitas pemrosesan agar nilai tambah domestik naik,

serta juga memperkuat posisi Indonesia pada GVC. Adanya pengecualian sementara untuk perusahaan yang masih di tahap penyelesaian pembangunan fasilitas pemurnian sesuai batas waktu kesepakatan.

Dalam praktiknya, pemerintah memberikan relaksasi ekspor sementara bagi perusahaan yang masih menyelesaikan pembangunan *smelter* guna menjaga stabilitas penerimaan negara dan mencegah gangguan produksi. Pembangunan *smelter* yang memerlukan investasi besar dan waktu panjang menjadi alasan utama kebijakan tersebut. Misalnya, pembangunan fasilitas di Gresik oleh PTFI sempat mengalami keterlambatan akibat insiden kebakaran sehingga izin ekspor diperpanjang sementara (Yuantisya 2026). Situasi ini berpotensi menimbulkan tantangan dari perusahaan tambang dan internasional dalam sektor tembaga.

Selain itu, kebijakan ini dapat menimbulkan potensi protes dari negara mitra di rezim perdagangan internasional seperti halnya sengketa nikel di WTO. Karena menurut WTO sendiri kebijakan tersebut merupakan kategori *trade restrictive measures* dari *export restriction policy* (Wu 2021). Yang akan berdampak negatif pada kebutuhan investasi tembaga yang memengaruhi hubungan perdagangan untuk Indonesia hal serupa nikel. Seperti Tiongkok memungkinkan perlu penyesuaian pasokannya sementara negara produsen lainnya dapat memanfaatkan peluang untuk meningkatkan daya saing pasar mereka (Tenggara Strategics 2025). Kondisi ini terlihat bahwa Indonesia menerapkan strategi hilirisasi dalam industri tembaga yang masih perlu dipastikan untuk keberlanjutan investasi dan peningkatan kapasitas pemrosesan lebih baik di dalam negeri.

Oleh karena itu, kebijakan larangan ekspor konsentrat tembaga perlu dianalisis secara mendalam untuk memahami faktor internasional dan dinamika domestik yang memengaruhi proses perumusan terjadi. Kebijakan ini mempresentasikan upaya negara memaksimalkan pengelola SDA. Hal tersebut menjadi awal penelitian ini terjadi yang mana akan dilakukan berdasarkan proses pengambilan keputusan. Dengan penggunaan proses tersebut, dapat memberikan arahan perumusan yang dilakukan pemerintah Indonesia ini mampu memperkuat daya saing industri nasional jika didukung oleh strategi yang tepat.

1.2 Rumusan Masalah

Mengapa kebijakan larangan ekspor konsentrat tembaga dirumuskan oleh Indonesia tahun 2020-2025?

1.3 Tujuan Penelitian

Riset ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Untuk memaparkan faktor yang mempengaruhi kebijakan larangan ekspor konsentrat tembaga dalam mengembangkan pengolahan tembaga di Indonesia.
2. Untuk menganalisis proses pembuatan kebijakan larangan ekspor konsentrat tembaga di Indonesia menggunakan konsep dari *Peter Gourevitch*.

1.4 Cakupan Penelitian

Cakupan utama dalam penelitian ini mengarahkan terdorongnya proses dan strategis perumusan kebijakan larangan ekspor konsentrat tembaga hilirisasi

tembaga yang disahkan pada Januari 2025 tanpa membahas implementasi. Dengan batas waktu penelitian dilakukan dari sejak wacana pembatasan ekspor tembaga diterapkan dalam agenda hilirisasi nasional. Terutama hukum hilirisasi mineral diperluas kepada tembaga dalam UU Minerba No. 3 tahun 2020 sebagai regulasi turunan. Sampai pengesahan Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag) No. 10 Tahun 2024 dan Peraturan Menteri ESDM No. 06 Tahun 2024 diperkuat menjadi dasar berlakunya larangan ekspor pada 2025. Penelitian ini berfokus kepada faktor-faktor penyebab pemerintah Indonesia merumuskan kebijakan tersebut. Bermula dari tekanan ekonomi internasional secara fluktuasi harga dan diversifikasi kepada Indonesia, serta konfigurasi rezim dalam sistem presidensial berkoalisi membentuk pemerintahan, bisnis, dan lainnya. Dengan demikian, hasil penelitian diharapkan memberikan kontribusi akademik terhadap literatur hubungan internasional dan ekonomi politik sumber daya alam khususnya tembaga yang sejauh ini masih kurang dibahas dibandingkan dengan mineral lainnya.

1.5 Tinjauan Pustaka

Untuk literatur pertama yang digunakan adalah artikel yang berjudul “Perkembangan Industri Tembaga Global sebagai Masukan untuk Pengembangan Industri Tembaga Nasional” yang ditulis oleh Hidir Tresnadi. Pada penelitian ini menganalisis perkembangan industri tembaga global sebagai dasar penguatan industri tembaga nasional Indonesia yang mencakup aspek hulu sampai hilir dengan dukungan data-data maupun rekomendasi kebijakan. Kondisi industri tembaga Indonesia dalam sumber daya tembaga dan cadangan ton bijih tembaga yang dilakukan oleh tembaga dengan 70 persen diekspor dan 30 persen diproses dalam

negeri. Lalu membandingkan struktur industri negara lain kepada Indonesia dengan strategi kebijakan industri logam dalam penggunaan perspektif pembangunan (Tresnadi 2014).

Literatur kedua yang digunakan adalah jurnal berjudul “Analisis Strategis Kebijakan Hilirisasi Mineral: Implikasi Ekonomi dan Pengaruhnya terhadap Perekonomian Indonesia” yang ditulis oleh Ferdinand Tharorogo Wau, Mario Andriaskiton, Marselino Wau, serta John Firman Fau. Penelitian ini membahas mengenai dampak kebijakan hilirisasi sebagai upaya mengolah bahan baku mineral menjadi produk bernilai yang lebih tinggi melalui industrialisasi dengan potensi peningkatan nilai ekspor dan pengamanan cadangan devisa negara. Pembahasan juga terikat pada pengaruh kebijakan hilirisasi terhadap perekonomian secara luas menargetkan perkembangan masyarakat, serta kontribusi perusahaan tambang terhadap pendapatan negara yang meningkat melalui adanya hilirisasi ini (Wau et al. 2024, 1215). Jurnal tersebut relevan karena memberikan pembahasan tentang tujuan strategis dan kebijakan hilirisasi mineral di Indonesia berdampak ekonomi. Dengan acuan tersebut terlihat dorongan hilirisasi dan tujuan ekonomi sekaligus sejalan dengan kebijakan larangan ekspor konsentrat tembaga Indonesia.

Literatur ketiga yang digunakan adalah jurnal berjudul “Dampak Kebijakan Hilirisasi Nikel terhadap Peningkatan Ekspor Komoditas Besi dan Baja Indonesia” oleh Riady Ibnu Khaldun. Dalam analisis ini terdapat dampak kebijakan hilirisasi nikel di mana menaikkan ekspor komoditas besi dan baja di Indonesia. Nikel ini menjadi strategi pemerintah untuk meningkatkan nilai tambah pada industri nikel melalui perkembangan industri hulu dan hilir. Peneliti menunjukkan hasil kebijakan tersebut berkontribusi positif bagi ekspor komoditas besi dan baja di Indonesia

semakin meningkat. Dengan mengembangkan tahap industri peleburan nikel berkualitas baik, membuat daya saing Indonesia naik di pasar global dan kualitas produk yang positif terhadap harga jual dan permintaan global. Adapun kebijakan berperan dalam diversifikasi ekonomi juga Indonesia yang memanfaatkan sumber daya alam mereka secara mandiri dan mengoptimalkan potensi ekspor produk nilai tambah. Pelaksanaan ini juga meningkatkan nilai ekspor besi dan baja Indonesia dalam pasar global di Provinsi Sulawesi Tengah dari Tahun 2013 - 2022 dari beberapa provinsi di Indonesia yang memiliki lokasi tambang dan *smelter* pengolahan nikel (Khalidun 2024 154).

Maka dari itu, penulis akan mengelaborasi beberapa landasan yang telah dipaparkan di atas. Mulai dari literatur pertama dengan melihat urgensi penguatan kapasitas *smelter*, pengurangan ketergantungan ekspor mentah, dan penilaian secara global mengenai rekomendasi dasar kebijakan yang hampir serupa. Untuk literatur kedua sebagai penguat argumen bahwa kebijakan merupakan bagian dari strategi hilirisasi dalam negeri agar mendorong perubahan ekonomi dan industrialisasi secara sumber daya alam. Sedangkan literatur ketiga mengenai pengaruh kebijakan yang mengembangkan tahapan agar berdampak pada perdagangan internasional, diversifikasi, dan posisi negara dalam rantai global dari komoditas lain. Dari ketiga literatur tersebut membahas dampak kebijakan hilirisasi yang terjadi tanpa melihat sisi perumusan kebijakan tersebut. Dengan begitu, perbedaan dari penelitian sebelumnya yaitu peneliti akan menganalisis perumusan kebijakan dan mendalami sektor tembaga Indonesia melalui pendekatan proses pembuatan keputusan.

1.6 Kerangka Pemikiran

Keputusan dalam pembuatan regulasi nasional biasanya akan berdasarkan pada kepentingan nasional dengan cara berbagai aspek yang diperlukan dan dipahami terlebih dahulu untuk menjadi suatu kebijakan resmi. Lahirnya kebijakan dapat dinilai dari berbagai aspek mulai dari pemanfaatan, aktor, dan dampak lebih lanjut yang tentunya saling berkaitan satu sama lain. Dengan menggunakan pendekatan *Second Image Reversed* oleh *Peter Gourevitch* dalam penulisannya berjudul “*The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics*” di tahun 1978. Kerangka pemikiran ini membalikkan pendekatan tradisional (*second image*) oleh *Waltz* yang menekankan bahwa politik domestik sebagai penyebab perilaku internasional. *Gourevitch* melihat bahwa terbentuknya kebijakan suatu negara merupakan interaksi antara sistem internasional dengan politik domestik.

“The international system is not only affected by domestic politics, but it also shapes domestic structures through both the international economic system and the international state system.” (Gourevitch 1978, 882)

Indikator pertama dalam konsep ini adalah **Sistem Internasional**, yang meliputi perubahan pasar global, harga komoditas atau lainnya, letak pada geopolitik negara, serta permintaan industri secara global menjadi penentu terjadinya kebijakan dalam negeri. Hal tersebut berdasarkan pada aspek sistem ekonomi dan tata kelola secara internasional yang mengarahkan kebijakan luar negeri dapat terbentuk menjadi suatu regulasi (Kaarbo 2015). Indikator ini dipengaruhi oleh dua struktur utama berupa:

- Sistem ekonomi internasional yang terjadi secara tren global dalam perdagangan dari harga, arus modal, maupun investasi dalam komoditas yang dapat memengaruhi posisi suatu negara.
- Sistem tata kelola internasional yang merupakan hubungan antarnegara, yang mana aturan, aliansi, serta geopolitik melakukan peran penting agar mendorong ataupun membatasi pergerakan dalam kebijakan domestik.

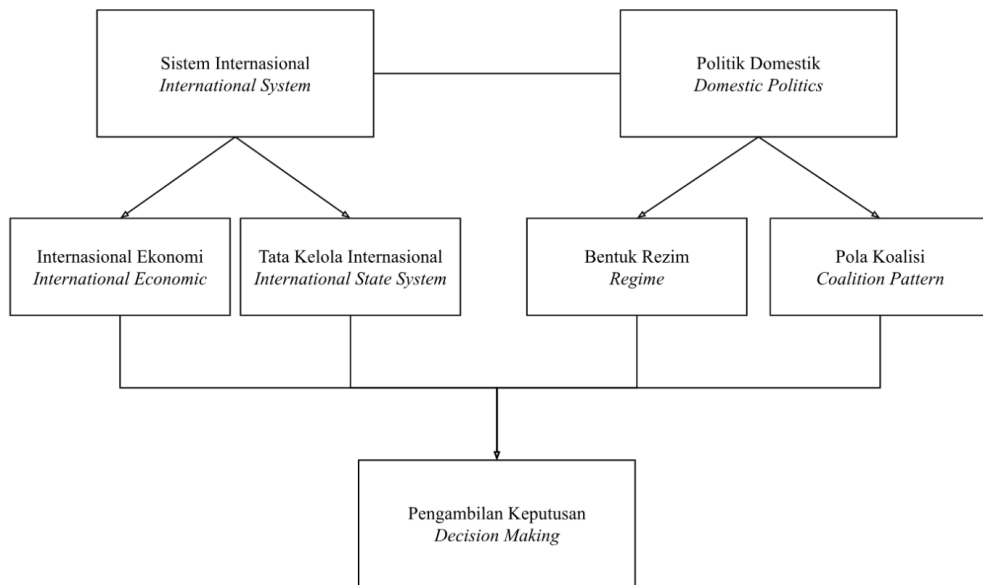
Interaksi dari faktor eksternal membiasakan diri dalam pembatasan dan ruang gerak suatu negara dapat mempengaruhi persepsi aliansi, ancaman, sampai konflik yang nantinya akan menentukan akhir keputusan.

Kemudian indikator kedua adalah **politik domestik** yang mana respons negara terhadap internasional yang dapat berupa arahan kebijakan pemerintah, kapasitas dan kekuatan negara, maupun strategis pembangunan nasional. Untuk menentukan apakah sistem global diterima, dimodifikasi, ataupun dilawan berupa kelompok rezim dan pola koalisi. Indikator ini dipengaruhi oleh dua hal utama yaitu:

- Pembentukan rezim yang berfungsi sebagai arena yang memungkinkan pemerintah mengadopsi, mempertahankan, maupun memodifikasi kebijakan, tergantung pada kekuatan koalisi domestik dan tekanan dari sistem internasional.
- Pola koalisi yang mempresentasikan konfigurasi aktor-aktor penting yang terbentuk melalui kompetisi dan kerja sama di domestik maupun internasional.

Dengan pengaruhnya melalui interaksi antara kelompok kepentingan, perusahaan besar, kementerian atau birokrasi, pelaku industri, kelompok bisnis, partai politik, kelas sosial, sampai masyarakat dalam media maupun opini publik.

Diagram 1. Proses Pengambilan Keputusan Gourevitch



Sumber: Peter Gourevitch (1978)

Dengan demikian, kebijakan luar negeri suatu negara yang terbentuk bukan murni dari pilihan domestik, tetapi hasil dari interaksi antara tekanan pada global yang menjadikan pembuatan kebijakan larangan ekspor konsentrat tembaga 2025 sebagai struktur domestik. Dari kedua faktor tersebut yang harus dianalisis bersama agar dapat memahami proses dan hasil kebijakan larangan ekspor konsentrat tembaga yang diterapkan dan timbal balik hubungan secara dinamis.

1.7 Argumen Sementara

Saat diberlakukannya kebijakan larangan ekspor konsentrat tembaga oleh pemerintah Indonesia pada awal tahun 2025 merupakan suatu keputusan yang mengarah pada proses yang saling berinteraksi antar sistem internasional dan

politik dalam negeri sebagai aktor kepentingan satu sama lain. Dengan tujuan mendukung Indonesia agar lebih memanfaatkan sektor yang ada dalam negeri dan posisinya di pasar global makin berkembang khususnya dalam pemurnian dan produk turunan lainnya. Penelitian ini akan menggunakan pendekatan *decision making process* oleh *Peter Gourevitch* bahwa dalam pembuatan kebijakan, sistem internasional dari permintaan global akibat transisi energi, keterbatasan pasokan dan fluktuasi harga tembaga melahirkan insentif bagi negara produsen untuk memproteksi posisi GVCnya. Adapun struktur tata kelola perdagangan dan potensi sengketa di WTO membentuk batasan dan ruang pembuatan kebijakan Indonesia. Tekanan yang tidak langsung menentukan pilihan kebijakan namun membentuk peluang struktur dan risiko yang dikelola pemerintah. Dengan faktor tersebut dimediasi oleh politik domestik secara konfigurasi koalisi antara eksekutif dan perusahaan tambang melalui kekuasaannya dalam agenda hilirisasi dipertahankan secara konsisten sejak UU Minerba 2020 hingga penerbitan regulasi 2024. Terjadinya resistensi kebijakan dari hasil kompromi relaksasi dalam progres pembangunan *smelter* untuk koalisi bisnis, yang memengaruhi tempo implementasi tapi tidak mengubah arah strategis kebijakan.

1.8 Metode Penelitian

1.8.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian akan menggunakan metode kualitatif dengan mengeksplorasi melalui data, narasi serta teks mengenai kebijakan larangan ekspor konsentrat tembaga di Indonesia sekaligus perspektif dari *decision making process*. Metode ini menuntun untuk mendalami proses, motivasi, dan implikasi yang

digunakan negara Indonesia. Maka dari itu, metode ini digunakan sebagai alat utama dalam menyelesaikan penelitian agar mampu menjawab rumusan masalah yang sudah ada.

1.8.2 Subjek dan Objek Penelitian

Subjek penelitian ini adalah pemerintah Indonesia, dengan objek di penelitian yang berfokus pada proses pembuatan kebijakan larangan ekspor konsentrat tembaga di Indonesia 2025

1.8.3 Metode Pengumpulan Data

Penelitian ini akan menggunakan metode studi pustaka dengan mengumpulkan data yang sekunder seperti dokumen resmi pemerintah, peraturan, laporan industri, berita, dan literatur akademik terkait topik yang kredibel.

1.8.4 Proses Penelitian

Proses penelitian ini akan memanfaatkan internet dalam pengumpulan data yang relevan dengan mengakses dokumen kebijakan, literatur akademik, dan data ekonomi. Data akan disajikan secara terorganisir dalam bentuk naratif dan grafik untuk mempermudah analisis dengan penyusunan argumen sementara menjadi sub topik. Dari setiap sub topik tersebut dilakukan menyaring data secara lebih dalam sehingga memunculkan hasil analisis yang telah dikembangkan. Dan hasil penelitian akan menjawab pertanyaan rumusan masalah yang sudah ditetapkan sebelum menarik kesimpulan isu penelitian ini.

1.9 Sistematika Pembahasan

Pembahasan penelitian ini akan dibagi ke dalam empat bab guna menjelaskan alur pikir penulis dengan sistematika penulisan yang disusun sebagai berikut:

Bab I merupakan pendahuluan yang mana berisi mengenai latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, cakupan penelitian, tinjauan pustaka, kerangka pemikiran, argumen sementara, metode penelitian, dan sistematika pembahasan sebagai gambaran umum pada penelitian ini.

Bab II menyajikan analisis dari pendekatan *Gourevitch* menunjukkan sistem internasional terhadap ekonomi dan tata kelola membentuk insentif struktural bagi negara.

Bab III menganalisis lanjutan dari respons sistem internasional pada pembuatan rezim dan pola koalisi melalui proses pengambilan keputusan kebijakan larangan ekspor konsentrat tembaga Indonesia.

Bab IV merupakan isi penutup berupa kesimpulan yang dihasilkan dari penguraian pembahasan dari bab-bab sebelumnya sekaligus rekomendasi penelitian dapat dilakukan selanjutnya, dan diakhiri dengan daftar pustaka.

BAB 2

TEKANAN STRUKTUR INTERNASIONAL TERHADAP KEBIJAKAN NASIONAL TEMBAGA DI INDONESIA

Bab ini menganalisis bagaimana struktur sistem internasional membentuk tekanan terhadap tembaga melalui dinamika permintaan dan penawaran global, mekanisme harga internasional, serta tata kelola rantai nilai global. Tekanan tersebut menciptakan insentif ekonomi dan politik bagi negara produsen seperti Indonesia dalam pengelolaan sumber daya alam. Sejalan dengan pendekatan oleh *Peter Gourevitch* yang mengawali sistem internasional sebagai penyebab dari pembentukan, peluang, dan batasan kebijakan domestik. Analisis Sistem Internasional dari industri tembaga ini akan dibahas lebih lanjut dalam dua fokus, yaitu dinamika ekonomi internasional dari industri tembaga global serta sistem tata kelola internasional dari industri tersebut.

2.1 Dinamika Ekonomi Internasional dan Insentif Kebijakan Hilirisasi Tembaga Indonesia

Melalui perspektif *Gourevitch*, perekonomian internasional dapat memengaruhi struktur insentif suatu negara dalam merumuskan kebijakan domestik. Perubahan dalam pasar global, fluktuasi harga, distribusi nilai tambah, serta arus perdagangan internasional menciptakan peluang sekaligus batasan yang kemudian direspons oleh aktor nasional melalui kebijakan tertentu. Dalam konteks Indonesia, dinamika ekonomi internasional pada sektor tembaga menjadi faktor eksternal yang membentuk pertimbangan dalam perumusan kebijakan hilirisasi.

Industri tembaga yang telah mengalami pergeseran dalam beberapa tahun terakhir seiring meningkatnya kebutuhan transisi energi dan transformasi teknologi global. Pergeseran ini menunjukkan perubahan status tembaga dari sekadar komoditas primer menjadi bahan baku strategis dalam perekonomian global. *World Bank* juga memperkirakan permintaan global tembaga akan naik hampir dua kali lipat seiring dengan agenda *net zero emission 2050* (World Bank 2021). Peningkatan ini berdampak pada keadaan fluktuasi harga internasional dan ketidakpastian distribusi pasokan.

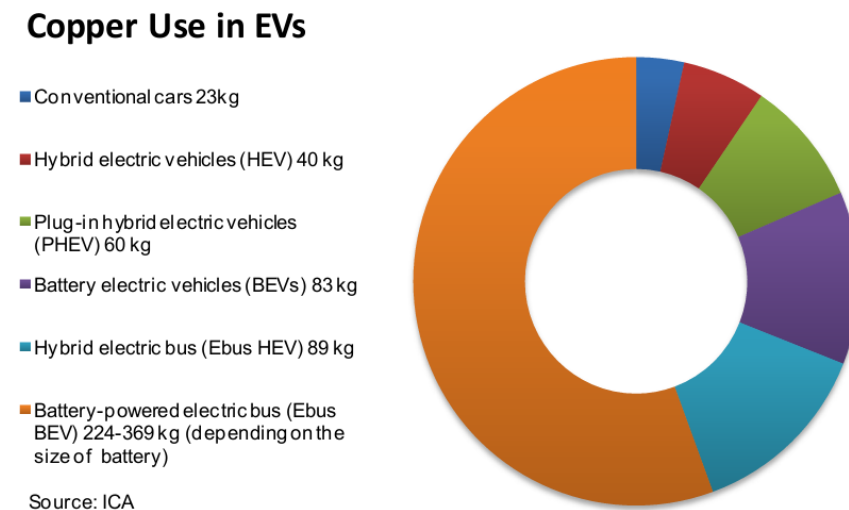
Ketidakseimbangan antara permintaan dan produksi global menciptakan volatilitas harga yang memengaruhi negara-negara produsen seperti Indonesia. Peningkatan permintaan global membuka peluang dalam penerimaan negara, tetapi fluktuasi harga dan ketimpangan distribusi nilai tambah global menimbulkan tekanan struktural bagi negara yang masih bergantung pada ekspor bahan mentah. Kondisi tersebut membuat pemerintah Indonesia memandang dinamika ekonomi internasional sebagai faktor eksternal yang membentuk pertimbangan dalam merumuskan kebijakan hilirisasi tembaga (Rizki 2023; World Bank 2024).

2.1.1 Kenaikan Permintaan Tembaga Berdampak pada Negara Produsen

Dinamika ekonomi internasional dapat dipandang melalui perubahan permintaan global tembaga yang memengaruhi struktur ekonomi internasional. Hal ini didukung oleh transisi energi terbarukan dan kendaraan listrik yang membutuhkan tembaga dalam permintaan katoda sebagai hasil *refinery*-nya. Berdasarkan IEA melalui skenario *stated policies scenario* (STEPS) juga memperkirakan permintaan tembaga naik sekitar 30 persen hingga untuk

manufaktur listrik seperti dari panel surya & angin, elektrifikasi, digitalisasi, dan kendaraan listrik. Karena manufakturnya yang memerlukan komponen tembaga sebagai hantaran listrik yang baik diproses menjadi kabel dan lainnya (International Energy Agency 2024, 110–11; International Copper Study Group 2025, 41). Sebagaimana ditunjukkan pada grafik 1, komponen tembaga di EV meningkatkan penjualan tembaga. Tercapainya penjualan tersebut mencapai 17 juta, membuat kebutuhan dan permintaan tembaga yang bersifat struktural dan berjangka panjang (International Energy Agency 2024, 46–47).

Grafik 1. Penggunaan Tembaga pada Kendaraan Listrik (EV)



Sumber: International Copper Association (2025)

Indonesia sebagai pemain unggul cadangan tembaga melihat adanya peluang dan tekanan permintaan global. Peluang muncul melalui potensi peningkatan penerimaan ekspor seiring meningkatnya kebutuhan pasar internasional. Namun, dominasi Indonesia yang berada pada tahap hulu (*upstream*) sebagai eksportir konsentrat, sementara nilai tambah terbesar dinikmati oleh negara-negara dengan kapasitas pemurnian dan industri hilir yang lebih maju.

Kapasitas pengolahan domestik yang memadai kepada nilai tambah ini tidak berdampak global (Podobińska-Staniec et al. 2025).

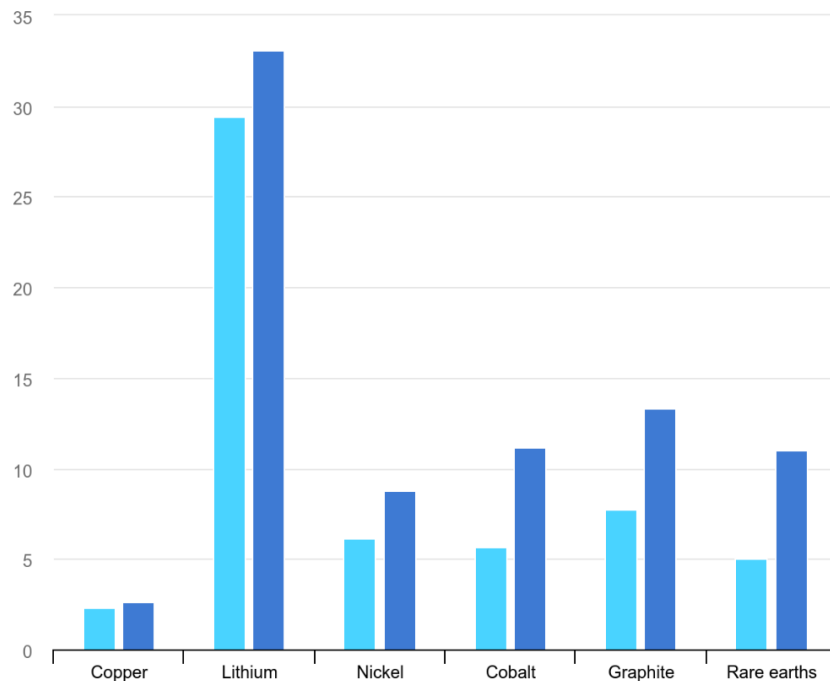
Dengan demikian, permintaan global yang terus meningkat menjadi salah satu faktor eksternal yang membentuk insentif kebijakan bagi pemerintah Indonesia. Tekanan struktural dari sistem ekonomi internasional mendorong evaluasi terhadap model ekspor bahan mentah dan memperkuat pertimbangan untuk merumuskan kebijakan hilirisasi tembaga guna meningkatkan posisi Indonesia dalam rantai nilai global. Kenaikan permintaan global ini menjadi insentif bagi Indonesia untuk tidak lagi sekadar mengekspor konsentrat, melainkan memperkuat kapasitas pemurnian domestik. Oleh karena itu, kebijakan larangan ekspor konsentrat 2025 dipandang sebagai strategi untuk memastikan nilai tambah dari lonjakan permintaan global dapat dinikmati di dalam negeri.

2.1.2 Potensi Defisit kepada Indonesia terhadap Pasokan Global Tembaga

Selain naiknya permintaan, struktur pasokan global juga menjadi faktor penting dalam membentuk dinamika ekonomi internasional. Pasokan mencerminkan kapasitas produksi tambang, distribusi geografis cadangan, serta kemampuan pengolahan yang tersedia di tingkat global. Ketika pertumbuhan permintaan tidak diimbangi oleh peningkatan produksi yang sebanding, ketidakseimbangan pasar berpotensi terjadi dalam jangka menengah dan panjang. Meskipun terdapat ketersediaan suplai tembaga dalam jangka panjang, tempo pertumbuhan pasokan tidak sepenuhnya mengimbangi peningkatan permintaan ini. Beberapa faktor struktural memengaruhi keterbatasan yang disebabkan dari Penurunan kualitas bijih atau *ore grade*, Meningkatnya modal biaya eksplorasi dan

pengembangan tambang baru, dan Butuh waktu lama memulai pengembangan operasi berproduksi tembaga (Valenta et al. 2019).

Grafik 2. Rata-Rata Pertumbuhan *Demand* dan *Supply* Mineral di Tahun 2021-2024



Sumber: International Energy Agency (2025)

Melalui grafik 2 yang tercantum dalam permintaan (biru tua) dan pasokan (biru muda) mineral global pada periode 2021-2024, tembaga berada di posisi rata-rata 2 persen per tahunnya. Meskipun pertumbuhan pasokan pada periode tersebut hampir sebanding, namun proyeksi jangka panjang menunjukkan potensi defisit struktural apabila investasi dan ekspansi kapasitas produksi tidak dipercepat. Dalam waktu dekade mendatang hingga 30 persen, peningkatan permintaan yang naik akibat dari transisi energi berpotensi menciptakan kesenjangan antara kebutuhan dan kemampuan produksi global. Yang dapat menimbulkan defisit struktural bagi negara produsen (International Energy Agency 2024, 110).

Adapun Asosiasi tembaga internasional juga telah menyebutkan bahwa keberlanjutan pasokan tembaga jangka panjang yang bergantung pada investasi baru, peningkatan daur ulang, dan ekspansi kapasitas produksi dan pemurnian tanpa takut terjadinya kehabisan komoditas (International Copper Study Group 2025, 46-47). Produksi tembaga global masih terkonsentrasi pada beberapa negara produsen utama, sementara kapasitas pemurnian dan pengolahan banyak berada di negara lain. Konsentrasi ini menciptakan ketergantungan terhadap wilayah tertentu dan meningkatkan risiko gangguan pasokan apabila terjadi hambatan produksi, kebijakan pembatasan ekspor, atau ketegangan geopolitik. Struktur pasokan yang difokuskan ini memandang bahwa sistem produksi internasional tidak sepenuhnya fleksibel dalam merespons perubahan permintaan global.

Dengan Indonesia yang telah lama mengekspor tembaga berbentuk konsentrat membuat kondisi ini menjadi pendorong bagi industri tembaga domestik. Mulai dari pasokan global membuka ruang bagi Indonesia untuk memperkuat peran dalam pasar internasional. Tetapi tanpa penguatan kapasitas pemurnian domestik, Indonesia tetap berada pada posisi hulu dalam rantai nilai global dan bergantung pada fasilitas pengolahan di luar negeri (Rahmahwati, Wibowo, and Rosyid 2022). Oleh karena itu, struktur pasokan global yang terbatas dan terkonsentrasi menjadi salah satu pertimbangan strategis dalam merumuskan kebijakan hilirisasi sebagai upaya memperkuat posisi Indonesia dalam struktur produksi internasional. Potensi defisit pasokan global mendorong Indonesia untuk mempercepat pembangunan *smelter* agar tidak hanya bergantung pada pasar luar negeri. Kebijakan larangan ekspor konsentrat 2025 menjadi instrumen untuk

mengamankan pasokan domestik sekaligus memperkuat posisi Indonesia dalam rantai produksi global.

2.1.3 Ketidakseimbangan Pasar dan Volatilitas Harga Tembaga Dunia

Interaksi antara naiknya *demand* dan *supply* yang terbatas ini tercermin dalam dinamika harga tembaga internasional. Harga yang menjadi indikator penting lainnya dalam sistem ekonomi global karena menjawab bentuk keseimbangan antara kebutuhan industri dunia dan kemampuan produksi. Kondisi komoditas strategis seperti tembaga ini membuat fluktuasi harga yang mencerminkan mekanisme pasar dan memandang tekanan struktural dalam rantai pasok global.

Secara kelembagaan, harga tembaga global umumnya mengacu pada harga katoda pada *London Metal Exchange* (LME). Berdasarkan data rata-rata harga tembaga mengalami kenaikan pada periode pemulihan pasca pandemi. Pada tahun 2021 hingga mencapai sekitar USD 9.347 per ton dan meningkat tahun 2022 mencapai USD 11.023 per ton. Di tahun 2023 harga mengalami koreksi penyesuaian sekitar USD 8.797 per ton menjadi turun seiring perlambatan ekonomi global dan penguatan pemulihan dolar AS. Pada tahun 2024, harga relatif stabil meskipun terdapat variasi permintaan regional, termasuk melemahnya pasar fisik di Tiongkok (Yudhistira et al. 2025, 10; Ycharts, n.d.).

Tabel 2. Rata-Rata Harga Melalui Kelembagaan Dunia

Lembaga	Harga Tahunan /metrik ton
<i>The World Bank</i>	<ul style="list-style-type: none">• USD 8.500 (akhir 2021)• USD 7.500 (menurun di 2022)• USD 8.250 (pulih di 2035)

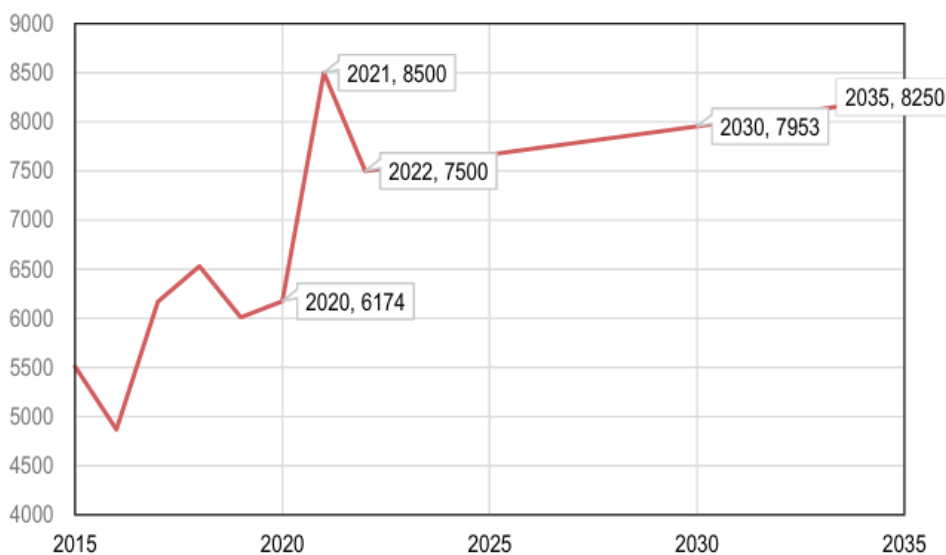
<i>International Monetary Fund (IMF)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • USD 6.174 (2020) USD 8.313 (2021) USD 7.600 (turun di 2026)
<i>The Department of Industry, Science, Energy, and Resources of Australia</i>	<ul style="list-style-type: none"> • USD 8.257 ton (2021) USD 7.724 ton (turun dalam 2 tahun ke depan) • USD 8.876 ton (kembali naik di 2026)

Sumber: Team Ministry of Energy and Mineral Resources Republic of Indonesia

(2021)

Sementara itu, sejumlah lembaga internasional memberikan proyeksi jangka menengah mengenai tren harga tembaga. Data tersebut menunjukkan tren harga tetap tinggi dibandingkan rata-rata historis sebelum transisi energi, meskipun terdapat potensi koreksi akibat perlambatan ekonomi atau peningkatan kapasitas produksi. *World Bank* dan IMF memperkirakan harga akan tetap berada pada level yang lebih tinggi dibandingkan rata-rata historis sebelum periode transisi energi, meskipun terdapat potensi koreksi akibat perlambatan ekonomi atau peningkatan kapasitas produksi.

Grafik 3. Perkiraan Harga Tembaga sampai Tahun 2035



Sumber: Kementerian ESDM (2021)

Sejalan dengan tren harga kelembagaan sebelumnya, Grafik 3 dari kementerian Indonesia juga memperkirakan harga tembaga akan selalu meningkat karena transisi global. Hal ini mencerminkan ekspektasi pasar terhadap peningkatan permintaan struktural dari sektor energi terbarukan dan elektrifikasi (Team Ministry of Energy and Mineral Resources Republic of Indonesia 2021, 304). Pola ini menegaskan bahwa pasar tembaga sensitif terhadap perubahan permintaan global dan gangguan pasokan. Ketika permintaan melonjak dengan tidak sepenuhnya mengimbangi ekspansi produksi, membuat harga akan meningkat. Selain itu, jika terjadi perlambatan ekonomi atau gangguan distribusi membuat harga akan terus berubah sering menyesuaikan keadaan. Dengan begitu, fungsi harga tidak hanya penyeimbang permintaan dan penawaran, namun sebagai indikator ekonomi global (World Bank 2024, 44). Hal ini memberikan dampak pada biaya modal menjadikan masalah industri pertambangan global dalam pembiayaan proyek (Tresnadi 2014).

Ketergantungan Indonesia pada ekspor konsentrat membuat penerimaan negara rentan terhadap volatilitas harga internasional. Ketika harga global berfluktuasi, penerimaan ekspor dapat meningkat atau menurun tanpa disertai kendali yang signifikan terhadap tahapan produksi hilir (U.S. Geological Survey 2012). Umumnya harga konsentrat mengacu pada katoda dikurangi biaya pemrosesan atau *treatment and refining charges* (TC/RC), sehingga negara eksportir konsentrat cenderung berada di posisi *price taker* (Copper Information Center 2024). Struktur ini membuat nilai tambah terbesar diperoleh pada pemurnian dan pengolahan lanjutan yang dapat menaikkan ekonomi dalam negerinya.

Keseimbangan *demand-supply* yang kurang dapat memicu lonjakan harga seperti halnya pada tahun 2014 dari negara Indonesia dan Meksiko. *U.S. Geological Survey* (USGS) selalu mencatat harga tembaga melebihi biaya produksi marginal disebabkan dari peminat investasi komoditas ini (Jeff Doebrich 2009, 45-49). Dengan merefleksikan mekanisme pasar, tekanan struktural membentuk insentif kebijakan negara produsen dengan dinamika yang memengaruhi perumusan kebijakan hilirisasi tembaga di Indonesia. Keterbatasan dinamika harga Indonesia mempertimbangkan rasional dalam perumusan dengan upaya mengurangi ketergantungan negara produsen pada ekspor bahan mentah dan meningkatkan stabilitas nilai tambah domestik. Sehingga dinamika ini menuntun analisis lanjutan melalui struktur rantai nilai global dan tata kelola internasional yang akan dijabarkan pada sub bab selanjutnya.

2.2 Tekanan Kekuasaan dalam Industri Tembaga di Internasional

Selanjutnya terdapat tata kelola internasional yang dapat membentuk arah politik domestik suatu negara, di mana menjelaskan bagaimana tekanannya dilembagakan. Tata kelola merupakan aturan distribusi nilai, kekuasaan, dan posisi tawar antar aktor negara dalam sistem global. Kondisi ini menjelaskan tidak hanya ekonomi saja yang andil tetapi juga sebagai sumber daya strategis bagi para negara industri pengolah tembaga. Secara *Global Value Chain* tembaga juga yang tidak netral karena menciptakan hierarki untuk negara berkembang berproduksi pada tahap hulu dan negara maju biasanya mendominasi sampai hilir bernilai tambah tinggi.

Selain itu, tata kelola juga melibatkan peran asosiasi tembaga internasional seperti *International Copper Study Group (ICSG)* dan *International Copper Association (ICA)* yang andil dalam pengembangan komoditas tersebut. Aktor non-negara tersebut memiliki fungsi dalam melengkapi mekanisme pasar dan intervensi negara melalui standarisasi dan pengetahuan. Dengan menyediakan data, statistik, laporan *outlook*, standar teknis, serta rekomendasi kebijakan yang membentuk ekspektasi pasar, keputusan investasi, dan arah kebijakan negara produsen dan konsumen tembaga (Smith 2025).

Posisi Indonesia sebagai tahapan hulu membuat konfigurasi terbatas untuk memaksimalkan nilai tambah sumber dayanya. Tekanan yang didapatkan Indonesia ialah mekanisme pasar global, konsentrasi pemurnian domestik, dan aturan perdagangan internasional. Berbagai tekanan tersebut membuat Indonesia membentuk kebijakan hilirisasi tembaga sebagai strategi nasional agar menjawab ketegangan di luar negeri.

2.2.1 *Global Value Chain dan Ketimpangan Distribusi Nilai Tambah Industri Tembaga*

Struktur rantai pasok global menunjukkan bagaimana distribusi nilai tambah dalam industri tembaga tidak merata. Negara yang memiliki kapasitas pemurnian dan manufaktur lanjutan memperoleh keuntungan lebih besar dibandingkan negara yang hanya mengekspor bahan mentah. Dari sini, nilai tambah tertinggi terkonsentrasi secara struktural pada tahap pemurnian lanjutan dan manufaktur, sementara tahap ekstraksi dan ekspor bahan mentah berada di posisi nilai tambah terendah. Semakin mendekati produk akhir, semakin besar nilai tambah yang dapat diperoleh oleh produsen (U.S. Geological Survey 2012).

Tabel 3. Tahapan Aktivitas Rantai Nilai Global Sektor Tembaga

Tahap	Aktivitas utama	Hasil	Nilai Tambah
<i>Exploration and Mining (Hulu)</i>	Pencarian letak dan penambangan bijih tembaga	Bijih (0,3-2% Cu)	Rendah
<i>Smelting (Intermediate)</i>	Peleburan dengan cara ekstraksi dan pemisahan logam selain tembaga	Konsentrat	Sedang
<i>Refining (Intermediate)</i>	Pemurnian konsentrat menjadi <i>blister</i> yang kemudian di <i>fire refining</i>	Anoda (98-99% Cu) Katoda (99,99% Cu)	Tinggi
<i>Semi-Fabrication (Hilir)</i>	Pembentukan katoda menjadi bahan setengah jadi	<ul style="list-style-type: none"> - <i>gypsum</i> - <i>Cu slab</i> (Cu strip, dan <i>roof</i>) - <i>Cu billet</i> (<i>Copper tube, Cu bar & rods</i> menghasilkan <i>copper wire</i>) - <i>Cu powder</i> (<i>bronze paint, dan sinter product</i>) - <i>Cu scrap</i> 	Lebih Tinggi
<i>Final Manufacture (Application)</i>	Produksi akhir dari pemrosesan sebelumnya kepada industri	Industri <i>piping</i> , elektrikal, kabel, penggerak motor listrik (komponen EV), elektronika, <i>home appliance</i> , arsitektur & material konstruksi, otomotif, <i>coinage, bio-medical, chemicals, dan military</i>	Tertinggi

Sumber: Kementerian BKPM (2024) dan Copper Development

Association (2025)

Struktur rantai nilai global (GVC) tembaga menunjukkan adanya hierarki yang mencerminkan ketimpangan antara negara maju dan negara berkembang. Negara berkembang yang memiliki cadangan sumber daya alam umumnya berperan pada tahap hulu, sedangkan negara kapasitas industri dan teknologi maju

mendominasi tahap pemurnian lanjutan dan manufaktur. Pembagian kerja internasional yang asimetris ini merupakan dampak dari ketimpangan struktural GVC, yang menyebabkan negara produsen cenderung hanya sebagai pemasok bahan baku (*raw material supplier*) dan mengalami keterbatasan dalam memperoleh nilai tambah yang lebih besar (Gereffi and Fernandez-Stark 2016).

Indonesia sebagai negara berkembang selama ini berperan sebagai eksportir konsentrat tembaga hulu (*upstream*). Struktur *supply chain* yang berkelanjutan ini merupakan pembagian industri beraktivitas secara hulu dengan target kebijakan menuju aktivitas antara/*intermediate* dan hilir. Adapun dalam GVC sering kali terdapat *missing link* yang mana produksi sepenuhnya masih diimpor dari luar negeri (Tresnadi 2014). Dalam pasar ekspor-impor tembaga Indonesia sedikitnya Indonesia juga melakukan *Semi-fabrication* dan *final manufacturing* di mana tahap ini didominasi oleh negara seperti Jerman, Prancis, Tiongkok, dan Amerika Serikat. Sebagai contoh, Tiongkok merupakan importir katoda terbesar sekaligus eksportir terbesar industri motor listrik, selanjutnya Jerman yang mengakuisisi pasar *copper wire, bar & rod*, serta komponen teknologi tinggi lainnya, dan negara AS dan Prancis berperan di industri manufaktur tembaga (Kementerian BKPM 2024).

Ketergantungan pada ekspor bahan mentah juga membuat Indonesia rentan terhadap fluktuasi harga internasional dan tekanan pasar global. Dalam jangka menengah, fluktuasi tersebut berkembang menjadi volatilitas harga yang terus-menerus mengingatkan ketidakpastian dalam perencanaan produksi, perdagangan, dan investasi. Struktur GVC tidak hanya alur produksi, tetapi juga menjadi mekanisme tata kelola yang membentuk ketimpangan ekonomi global.

Ketimpangan distribusi nilai tambah dalam rantai pasok global inilah yang menjadi salah satu tekanan struktural utama dalam sistem internasional begitu pula dalam *Gourevitch*. Kondisi ini memperkuat urgensi hilirisasi sebagai strategi untuk memperbaiki posisi dalam rantai pasok global dan meningkatkan daya tawar ekonomi nasional. Posisi Indonesia selama bertahun-tahun lebih dominan sebagai eksportir konsentrat dibandingkan sebagai negara pengolah. Artinya, sebagian besar nilai tambah berada di luar negeri. Dalam konteks tata kelola global, struktur GVC ini membentuk insentif bagi Indonesia untuk memperkuat kapasitas domestik agar tidak terus berada pada tahap hulu. Ketimpangan distribusi nilai tambah dalam GVC menempatkan Indonesia di posisi lemah sebagai pemasok bahan mentah. Kebijakan larangan ekspor konsentrat 2025 merupakan respons untuk menggeser posisi Indonesia dari tahap hulu menuju *intermediate* dan hilir, sehingga nilai tambah dapat dinikmati di dalam negeri.

2.2.2 *Dominasi Tiongkok dalam Kapasitas Pengolahan Tembaga bagi Negara Produsen*

Ketimpangan struktural dalam GVC tembaga semakin terlihat dari konsentrasi kapasitas pemurnian global pada sejumlah negara tertentu. Berdasarkan laporan *International Energy Agency* (IEA) dan *International Copper Study Group* (ICSG), lebih dari 50 persen kapasitas *refining* tembaga dunia terkonsentrasi pada satu negara utama yaitu Tiongkok (International Energy Agency 2024, 108). Dominasi negara tersebut meningkatkan kerentanan sistem pasokan global terhadap gangguan geopolitik, kebijakan nasional serta konflik perdagangan. Dari sana terbentuknya upaya Tiongkok yang memperketat kontrol pasarnya melalui ekspansi investasi luar negeri dan *Belt and Road Initiative* (BRI) dengan dukungan oleh

pembiayaan dan kebijakan negara. Strategi ini memperkuat posisi Tiongkok dalam menguasai rantai nilai global dari hulu sampai hilir (Podobińska-Staniec et al. 2025).

Sementara itu, negara-negara Amerika Latin seperti Chili dan Peru mendominasi produksi tambang global dengan kontribusi lebih dari 35 persen produksi tambang dunia, namun tidak menguasai pemurnian yang sebanding (International Energy Agency 2024, 112). Negara Chili dan Peru sebagai pemasok konsentrat memperoleh porsi nilai tambah yang terbatas karena selebihnya dinikmati oleh negara tahapan lanjutan. Upaya tersebut menggeser posisinya secara pemanfaatan ekonomi ekspor dan kebijakan nasional dan kerja sama regional tetapi masih terbatas (CSIS 2024). Struktur ini menciptakan pemisahan geografis antara lokasi produksi bijih dan lokasi pengolahan lanjutan. Negara produsen tambang berperan sebagai pemasok konsentrat, sedangkan nilai tambah terbesar diperoleh pada tahap *refining* dan manufaktur lanjutan yang terpusat di negara dengan kapasitas industri lebih maju.

Bagi Indonesia, kondisi ini menjadi bagian dari struktur eksternal yang membentuk pertimbangan strategis. Ketika kapasitas pengolahan global terkonsentrasi pada negara tertentu, penguatan kapasitas domestik dapat dipandang sebagai upaya untuk memperbaiki posisi dalam struktur tersebut. Dominasi Tiongkok menunjukkan bahwa distribusi kapasitas industri tidak merata, sehingga negara produsen bahan mentah memiliki ketergantungan terhadap negara dengan kemampuan pengolahan. Ketergantungan tersebut dapat mempersempit ruang tawar negara pengekspor dalam rantai perdagangan internasional. Konsentrasi kapasitas pengolahan ini juga memperbesar kerentanan sistem pasokan global

terhadap dinamika kebijakan domestik, konflik dagang, maupun ketegangan geopolitik. Larangan ekspor konsentrat 2025 menjadi strategi untuk mengurangi ketergantungan tersebut dengan membangun kapasitas pemurnian domestik.

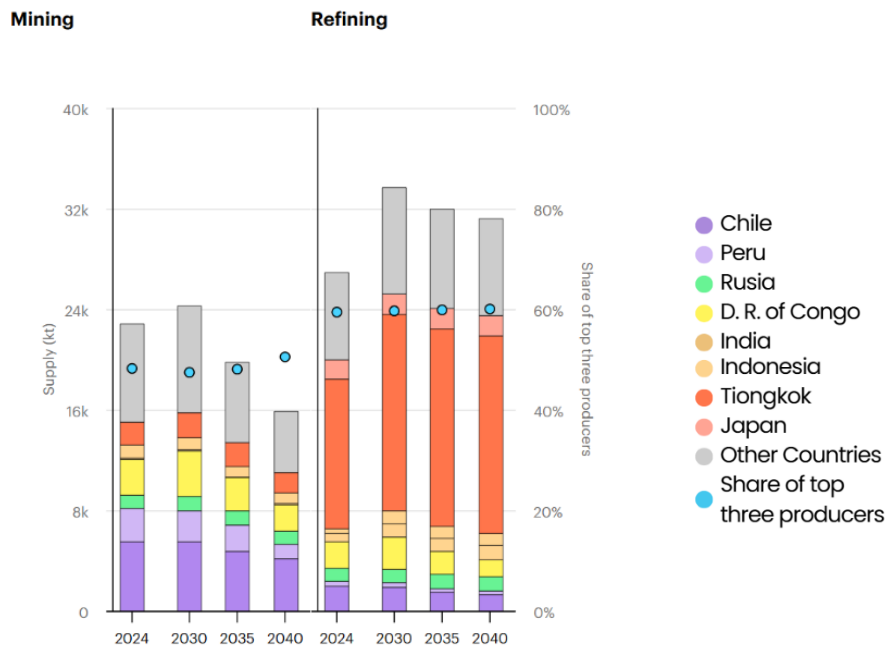
2.2.3 *Diversifikasi sebagai Strategi Menangani Ketergantungan Negara Produsen*

Karena terjadinya situasi tersebut kemudian mendorong negara konsumen lainnya (AS dan UE) untuk mengadopsi strategi diversifikasi terhadap ketahanan tembaga. Melalui *critical raw material* dalam mengurangi ketergantungan dari Tiongkok (Leiss 2021; International Energy Agency 2024, 102). Diversifikasi merupakan respons rasional aktor negara dan korporasi untuk menurunkan risiko gangguan produksi, ketergantungan pasokan, serta volatilitas harga. Strategi diversifikasi terwujud melalui kombinasi kebijakan industri, insentif investasi, penguatan kerja sama dengan negara mitra, serta dukungan terhadap pembangunan kapasitas pemrosesan di luar pusat pemurnian yang sebelumnya telah berkembang. Dengan kebijakan yang bersifat defensif dan proaktif menjamin keamanan pasokan domestik dan meminimalkan risiko gangguan rantai pasok akibat ketegangan geopolitik (Podobińska-Staniec et al. 2025, 969).

Selaras dengan IEA yang menekankan pentingnya diversifikasi rantai pasok tembaga melalui investasi di negara baru penghasil tembaga dalam teknologi inovasi, serta kerja sama lintas negara untuk meluaskan kapasitas *smelting* dan *refining*. Rantai pasok tembaga global pada grafik di bawah memperlihatkan aktivitas pertambangan dan pemurnian berkonsentrasi tinggi terhadap beberapa negara produsen utama. Seperti Chili, Peru, dan Kongo mendominasi pasok disisi pertambangan, sementara Tiongkok mendominasi pemurnian dengan sampai tahun

ke depan membuat rantai tidak netral saja tapi juga distribusi kekuasaan struktural antarnegara.

Grafik 4. Pemasok Pertambangan dan Pemurnian Berdasarkan Negara



IEA. Licence: CC BY 4.0

Sumber: International Copper Association (2025)

Dominasi Tiongkok menyebabkan kerentanan sistem pasokan internasional terhadap tekanan geopolitik dan kebijakan dan kebijakan nasional. Dalam kondisi struktur pasokan yang kurang menyesuaikan, ketidakseimbangan ini memperkuat volatilitas harga tembaga dan menimbulkan ketidakpastian bagi negara produsen maupun konsumen (World Bank 2024, 37). Upaya tersebut melalui pencarian sumber pasokan alternatif, penguatan kerja sama antarnegara mitra, serta dukungan terhadap pengembangan aktivitas lanjutan di luar pusat pemurnian yang telah terpusat. Kondisi ini mempresentasikan bahwa GVC tembaga tidak netral, melainkan menjadi arena persaingan geopolitik yang mencerminkan distribusi kekuasaan struktural antarnegara. Dalam konteks ini, negara produsen mengalami

posisi yang strategis namun juga menghadapi tekanan untuk menyesuaikan kebijakan domestiknya dengan dinamika tata kelola internasional.

Maka dari itu, upaya hilirisasi dapat dipahami sebagai bagian dari strategi diversifikasi struktur produksi, yang berperan dalam GVC sekaligus mengatasi ketergantungan pada pemurnian luar negeri. Dengan meningkatkan kapasitas pengolahan dalam negeri, Indonesia berupaya memperluas peran dalam rantai nilai global. Dalam kerangka Gourevitch, strategi ini merupakan respons domestik terhadap struktur tata kelola internasional yang ada, bukan tindakan yang berdiri terpisah dari dinamika global. Strategi diversifikasi rantai pasok global oleh negara konsumen memperkuat urgensi bagi Indonesia untuk meningkatkan kapasitas domestik. Kebijakan larangan ekspor konsentrat 2025 menjadi bagian dari strategi diversifikasi Indonesia agar tidak hanya menjadi pemasok bahan mentah.

Namun tidak dipungkiri pula Indonesia tetap mempertahankan kebijakan tersebut dengan alasan kedaulatan ekonomi dan percepatan pengembangan industri hilir. Sebagaimana dikemukakan (Gourevitch 1978, 883) struktur domestik dibentuk oleh kelompok koalisi yang kepentingannya dipengaruhi oleh sistem internasional. Upaya Indonesia meluaskan pasar ekspor produk hilirnya melalui perjanjian dagang seperti ke negara Chile pada IC-CEPA. Hubungan ini dapat diharapkan membuka peluang produk industri Indonesia untuk menembus pasar di kawasan Amerika Latin. Strategi ini membuat Indonesia berupaya meluaskan perannya dalam rantai nilai globalnya dan memperbesar pangsa pasar (Taufiqurrachman and Handoyo 2020).

2.2.4 Tekanan Sengketa WTO dalam Batasan Larangan Ekspor Konsentrat Tembaga

Untuk negara produsen, kebijakan pembatasan atau larangan ekspor mineral mentah berpotensi memicu tekanan dari rezim perdagangan internasional. Pembatasan ekspor yang diterapkan negara produsen dapat menimbulkan potensi gangguan pasokan di pasar global. Gangguan tersebut juga memicu volatilitas harga, ketidakseimbangan bagi industri pengguna di negara konsumen, serta menurunkan persepsi stabilitas pasokan (Rizki 2023). Kebijakan semacam ini sering kali menjadi perhatian dalam sistem perdagangan multilateral. Dari GVC, menciptakan insentif struktural bagi Indonesia untuk menggeser perannya dalam *Global Value Chain* tembaga dari hanya eksportir konsentrat menuju pemasok produk bernilai tambah lebih tinggi melalui pembangunan fasilitas pengolahan domestik. Secara tata kelola juga Indonesia yang sebelumnya *buyer-driven* menjadi *state-driven*. Dengan tata kelola yang hibrida negara bukan lagi sebagai aktor pasif melalui katoda yang mulai dijual dipasarkan agar mendapatkan nilai lebih tinggi (Gereffi, Humphrey, and Sturgeon 2005).

Pengalaman Indonesia dalam kebijakan hilirisasi nikel menunjukkan bahwa pembatasan ekspor bahan mentah dapat memicu sengketa di *World Trade Organization* (WTO) dari Uni Eropa. Kritik serupa juga disampaikan oleh Amerika Serikat yang menilai kebijakan tersebut mengganggu rantai pasok global (CNN Indonesia 2025). Pengalaman ini membuat kebijakan hilirisasi berbasis pembatasan ekspor berada di ruang sensitif secara hukum dan politik di tingkat internasional, begitu pun kepada tembaga.

Kebijakan yang secara resmi disebut Larangan ekspor Konsentrat Tembaga menetapkan Permendag No. 10/2024 dan Permen ESDM No. 6/2024 dapat

dikategori sebagai *export restriction policy* atau *trade restrictive measure* dalam WTO. Hal ini terikat pada ketentuan dalam GATT tahun 1994, yang mana *Article XI* GATT berprinsip tidak diperbolehkan larangan pembatasan kuantitatif terhadap ekspor. Tetapi dapat dikecualikan dalam *Article XX* jika negara mengambil kebijakan tertentu untuk melindungi kehabisan SDAny alasan kepentingan nasional. Narasi ini membuat kebijakan hilirisasi tembaga berada dalam batasan rezim internasional yang berpotensi seperti nikel, apabila dianggap bertentangan dengan komitmen perdagangan bebas (Wu 2021).

Bagi Indonesia, rezim perdagangan internasional merupakan bagian dari konteks eksternal yang harus diperhitungkan dalam perumusan kebijakan. Tekanan dari WTO bukan berupa dorongan agar Indonesia melakukan hilirisasi, melainkan berupa batasan hukum dan potensi sengketa ketika Indonesia memilih instrumen larangan ekspor. Pemerintah yang tetap melanjutkan kebijakan dengan mempertimbangkan pengalaman sebelumnya yang tetap melanjutkan proses industrialisasi nikel domestik. sebaliknya, pembangunan *smelter* dan peningkatan investasi dalam industri pengolahan tetap berlangsung selama proses sengketa berjalan (Jason, Shahrullah, and Syarief 2024). Selain itu, pemerintah menilai bahwa pangsa pasar tembaga Indonesia dalam perdagangan global tidak sebesar negara produsen utama, sehingga tidak akan mengganggu harga atau pasokan dunia. Pertimbangan ini membuat pandangan kebijakan hilirisasi tembaga sebagai strategis industrialisasi jangka panjang yang manfaat ekonominya lebih besar daripada potensi tekanan perdagangan internasional (Lederer 2016, 3).

Dengan kata lain, rezim perdagangan internasional berfungsi sebagai *constraint* struktural yang membatasi sekaligus menyediakan ruang kebijakan

tertentu. Pemerintah Indonesia tetap mengeluarkan kebijakan yang serupa dengan mempertimbangkan tekanan tersebut dapat dikelola melalui strategis domestik, pengalaman kebijakan pada komoditas lain, penilaian manfaat industrialisasi jangka panjang (Jason, Shahrullah, and Syarief 2024). Sehingga strategi nasional merespons tekanan perdagangan internasional bukan hadir dari penyesuaian arah kebijakan tetapi menguatkan kebijakan hilirisasi yang ditargetkan penuh di tahun 2025.

Bab ini menunjukkan bahwa tekanan struktur internasional melalui kenaikan permintaan global, potensi defisit pasokan, volatilitas harga, ketimpangan rantai nilai global, dominasi Tiongkok, strategi diversifikasi negara konsumen, serta batasan hukum WTO menciptakan insentif sekaligus *constraint* bagi Indonesia. Tekanan tersebut tidak secara langsung menentukan pilihan kebijakan, tetapi membentuk ruang dan batasan yang harus diperhitungkan. Dalam kerangka Gourevitch, sistem internasional menjadi faktor eksternal yang mendorong Indonesia untuk merumuskan kebijakan hilirisasi tembaga. Oleh karena itu, kebijakan larangan ekspor konsentrat 2025 dapat dipahami sebagai respons strategis terhadap ketimpangan nilai tambah global, volatilitas pasar, dan tekanan hukum internasional, dengan tujuan memperkuat posisi Indonesia dalam rantai nilai global yang akan dibahas pada bab 3.

BAB 3

RESPON POLITIK DOMESTIK SALING BERIRINGAN DENGAN TRANSISI STRUKTUR INTERNASIONAL

Bab ini membahas bagaimana tekanan sistem internasional yang telah diuraikan pada bab sebelumnya yang kemudian dimediasi oleh kepentingan politik domestik Indonesia. Sesuai dengan pendekatan *Gourevitch*, yang mana politik domestik sebagai akibat dari proses pembuatan keputusan dalam kebijakan larangan ekspor konsentrat tahun 2025. Kebijakan tersebut disusun oleh rezim politik dengan sistem presidensial demokratis di mana presiden menentukan arah kebijakan strategis nasionalnya. Didukung pula oleh pembentukan koalisi yang memiliki polanya sendiri terhadap kebijakan hilirisasi tembaga yang juga terdapat beberapa konflik yang terjadi.

3.1 Rezim Hilirisasi dari Pembentukan Sistem Presidensial

Definisi dari *Gourevitch* yang pembentukan rezim merupakan hasil interaksi antara tekanan eksternal dan respons domestik yang melahirkan pola aturan dan norma tertentu. Untuk Indonesia, hal ini merupakan bentuk kombinasi tekanan internasional atas kebutuhan energi terbarukan dan resistensi domestik dari aktor domestik maupun kepentingan nasional. Namun, sistem presidensial menjadikan eksekutif sebagai aktor dominan, sehingga pola multi-aktor dalam pengambilan keputusan tetap tersentral pada pemerintah pusat.

3.1.1 *Rezim Presidensial Multi-Aktor dalam Kebijakan Hilirisasi*

Diketahui Indonesia menganut pemerintahan bersistem **presidensial** dengan **demokrasi** multi-aktor. Dengan menetapkan presiden sebagai aktor kunci dalam menentukan arah kebijakan strategis nasional. Tetapi operasi harus membangun politik berisi banyak aktor (multi-aktor) dari keputusan sejalan satu sama lain. Pemerintah yang berfungsi sebagai arena kompromi dan negosiasi antar kelompok kepentingan domestik, termasuk kebijakan hilirisasi mineral ini. Praktiknya sistem presidensial di Indonesia menempatkan presiden sebagai penentu agenda kebijakan strategis dalam sektor pertambangan. Kebijakan strategis lintas rezim yang dipimpin oleh Presiden bersama kementerian teknis, terutama Kementerian ESDM dan Kementerian Perindustrian. Presiden memimpin langsung arah kebijakan sebagai bagian dari agenda nasional, dan direalisasikan oleh Kementerian ESDM, Kementerian Investasi/BKPM, serta korporasi pengolahan tembaga di Indonesia. Keputusan mengenai larangan ekspor konsentrat tidak melalui proses legislasi panjang di DPR, namun ditetapkan melalui regulasi kementerian teknis tetap di bawah koordinasi presiden (Wau et al. 2024).

Kebijakan hilirisasi mineral, termasuk tembaga, merupakan agenda strategis yang tidak hanya dijalankan oleh satu pemerintahan saja, tetapi terus diperkuat lintas periode. Sejak era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, kebijakan mineral sudah mulai diarahkan meningkatkan nilai tambah melalui UU Minerba 2009 (Syahrir 2017). Jokowi Widodo kembali memperkuat dengan menekan pembangunan *smelter* dan larangan ekspor bahan mentah domestik melalui agenda hilirisasi. Untuk tembaga sendiri, UU Minerba No. 03 Tahun 2020 sebagai dasar landasan hukum bagi perumusan kebijakan hilirisasi tembaga 2025. Yang

menetapkan tenggat waktu yang jelas untuk mendorong penyelesaian proyek *smelter* yang sebelumnya mengalami penundaan. Di dalam sana diberikan relaksasi bersifat sementara dan berbasis progres fisik pembangunan, yang menunjukkan bahwa negara menggunakan pembatasan sebagai alat tekanan administratif terhadap perusahaan agar mempercepat investasi hilir. Dengan kata lain, larangan ekspor berfungsi sebagai instrumen pengendali industri, bukan sekadar kebijakan perdagangan yaitu industrialisasi berbasis sumber daya. Sejalan dengan regulasi tersebut membuat kebijakan larangan ekspor konsentrat yang ditargetkan berlaku penuh pada 2025, dengan skema yang serupa. Mekanisme ini terlihat bahwa keputusan pembatasan ekspor dikendalikan dari evaluasi administratif pemerintah pusat bukan dari negosiasi politik terbuka di parlemen.

Integrasi dengan industri hilir seperti kabel dan komponen listrik sebagai bentuk lain terjadinya perumusan ini sekaligus target ekonomi hijau global melalui pembangunan 2 *smelter* baru. Pembangunan *smelter* Manyar yang dimulai 2021 dan dinyatakan beroperasi penuh pada 2024, dan proyek *smelter* Sumbawa yang masih di estimasi akan selesai tahun 2030 (Wau et al. 2024, 1215). Negara menempatkan agenda hilirisasi sebagai arah dalam struktur industri ekstraktif. Strategis yang memperkuat posisi Indonesia dalam rantai nilai global sekaligus mendukung visi Indonesia Emas 2045. Karena agenda tersebut tidak hanya meningkatkan daya saing pertambangan nasional, tetapi juga sebagai instrumen transportasi ekonomi jangka panjang menuju industrialisasi sumber daya. Dengan kata lain, pernyataan Joko Widodo yang menempatkan pembangunan *smelter* sebagai fondasi daya saing nasional mencerminkan pergeseran rezim ke arah

industrialisasi sebagai strategis utama transformasi ekonomi (Kementerian BKPM 2023).

Era Joko Widodo mencerminkan pola sentralisasi kekuasaan yang mengakomodasi kepentingan kelompok strategis seperti birokrasi ekonomi, BUMN, serta pelaku industri besar. Sentralisasi merupakan kemampuan pemerintah pusat mengelola resistensi domestik dan tekanan internasional melalui kombinasi negosiasi politik, relaksasi, dan kontrol regulasi atas ekspor juga investasi (Lahadalia, Wijaya, and Subroto 2025). Stabilitas politik dan agenda pembangunan ekonomi menjadi fokus utama, sementara aspek akuntabilitas dan transparansi sering kali berada di posisi sekunder (Siboy 2021). Selama hampir dua dekade, demokrasi di Indonesia tetap bertahan meskipun praktik pemerintahan menunjukkan kecenderungan konsolidasi kekuasaan di sekitar presiden dan koalisi inti. Presiden yang relevan dengan narasi rezim yang terdominan akan menang sebagaimana Jokowi Sejak saat itu, Jokowi konsolidasi posisinya melalui praktik presidensial koalisi dan akomodasi terhadap kelompok strategis (Tomsa 2018, 102-103). Hal ini pun didukung oleh pergeseran oposisi yang relatif menuju koalisi gemuk dan kadang berbasis isu, yang mana partai-partai dan aktor politik cenderung bergabung dalam koalisi pemerintah.

Untuk itu, hilirisasi menjadi konfigurasi koalisi dominan memberi ruang yang lebih besar bagi eksekutif dan *veto players* (aktor yang memiliki kapasitas institusional untuk menghambat atau mempercepat kebijakan serta perusahaan untuk mendorong regulasi yang memperkuat agenda peningkatan nilai tambah sumber daya. Meskipun struktur institusional tampak pluralistis melalui keterlibatan kementerian, DPR, dan aktor non-negara, arah kebijakan hilirisasi

tembaga ditentukan secara terpusat melalui kepemimpinan presiden, koordinasi lintas kementerian, serta penggunaan instrumen kebijakan *top-down* (peraturan presiden dan penetapan Proyek Strategis Nasional(PSN))(Jordy 2025; Lahadalia, Wijaya, and Subroto 2025). Hal ini sejalan dengan temuan Tomsa (2018) tentang presidensial koalisi yang memberi ruang bagi presiden untuk mengendalikan arah kebijakan, serta Siboy, (2021) yang menekankan dominasi eksekutif dalam kebijakan ekonomi. Menetapkan kewenangan eksekutif dari pemerintah mengatur mulai dari jadwal, relaksasi, dan syarat teknis ekspor tanpa memerlukan revisi UU. Dari sini terlihat proses kebijakan hilirisasi tembaga 2025 bersifat administratif dan berpusat pada koordinasi eksekutif.

3.1.2 Karakteristik yang Tersentral pada Aktor Kepentingan Industri Hilirisasi

Dengan legitimasi politik yang diperoleh dari sentralisasi koalisi dan kuatnya posisi eksekutif, pemerintah memiliki ruang yang luas untuk mengadopsi kebijakan ekonomi yang berorientasi nasionalisme termasuk hilirisasi tembaga. Karakter rezim seperti ini membuka ruang bagi negara untuk menyesuaikan kebijakan ekonomi nasionalistis yang berisiko secara internasional, sepanjang didukung oleh koalisi domestik yang kuat. Konfigurasi rezim ini membentuk struktur koalisi domestik yang merespons peluang dengan kompromi antara kepentingan domestik dan tekanan internasional. Kebijakan hilirisasi mineral berposisi sebagai bagian dari strategis politik ekonomi nasional menjadikan ciri utama karakter rezim hilirisasi. Pola serupa yang diterapkan pada komoditas lain seperti nikel, bauksit, dan timah menjadi referensi bagi tembaga dengan ciri utama seperti: 1) larangan ekspor bahan mentah, 2) pembangunan *smelter*, 3) Integrasi industri hilir, dan 4) penyebaran tenaga kerja dan peningkatan PAD. Ciri-ciri ini

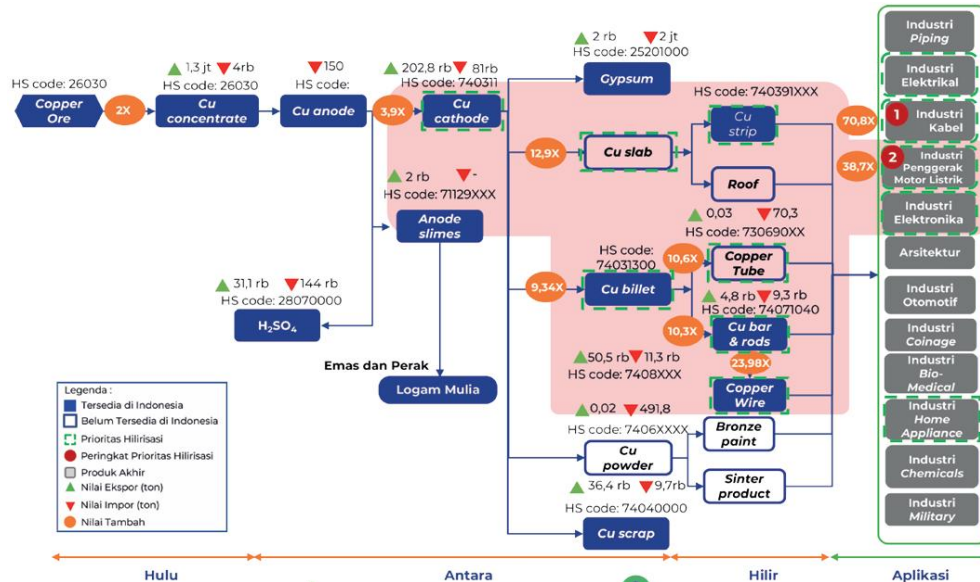
memperlihatkan bahwa hilirisasi bukan kebijakan sektor yang terpisah, tetapi juga bagian dari proyek industrialisasi negara.

Adapun dukungan lintas institusi (presiden, kementerian teknis, BUMN strategis, dan perusahaan) membentuk konfigurasi pengambilan keputusan yang memungkinkan hilirisasi dijalankan sebagai “kepentingan nasional”. Konfigurasi ini membuat kebijakan dipandang sebagai kepentingan nasional yang akan tetap berlanjut meskipun terjadi pergantian pemerintahan. Selama koalisi politik domestik tetap mendukung dan tekanan internasional dapat disesuaikan, hilirisasi akan terus menjadi agenda strategis Indonesia. Hal ini pun membuat konsistensi garis politik ekonomi nasional sekaligus memperkuat posisi Indonesia dalam rantai nilai global.

Karakter rezim ini juga memberikan legitimasi politik bagi Indonesia untuk melakukan *functional upgrading* dalam *global value chain*. Di satu sisi tata kelola Indonesia masih *buyer-driven* di mana pembeli menentukan harga, standar, dan volume penerapan pada konsentrat. Di saat yang sama, negara menguatkan sebagai *state-driven actor* melalui pengaturan produksi dan ekspor dalam RKAB, kewajiban pembangunan *smelter* sebagai prasyarat perizinan, sampai penetapan *Domestic Market Obligation*. Bentuk tata kelola yang *hybrid* ini mendorong negara untuk bergerak dari yang hanya sekedar pemasok bahan mentah dengan mengubah produk penjualan dengan nilai yang lebih tinggi lagi seperti katoda tembaga (Gereffi, Humphrey, and Sturgeon 2005). Hal ini dapat dilihat dalam diagram 2 yang menggambarkan rantai nilai tambah tembaga Indonesia dari hulu hingga aplikasi akhir sebagai *roadmap* yang diarahkan oleh pemerintah. Visualisasi ini menegaskan bahwa hilirisasi bukan hanya agenda politik jangka pendek, melainkan

strategis industrialisasi yang menempatkan Indonesia sebagai aktor penting dalam GVC. Maka dari itu, konfigurasi rezim presidensial di Indonesia menunjukkan pola pengambilan keputusan yang secara formal melibatkan multi-aktor dan mekanisme demokratis, tetapi dalam praktiknya cenderung tersentral di lingkaran eksekutif.

Diagram 2 Rantai Nilai Tambah Tembaga Indonesia



Sumber: Kementerian BKPM (2024)

Karakter rezim presidensial multi-aktor menuntun hilirisasi diposisikan sebagai kepentingan nasional yang bukan hanya kebijakan sektoral. Dengan menggunakan legitimasi politik untuk *functional upgrading* dalam GVC secara konsentrat ke katoda ini memberi dasar politik sebagai bagian dari proyek industrialisasi negara (Wau et al. 2024). Dari analisis di atas, bab ini menegaskan bahwa politik domestik Indonesia berfungsi sebagai mediator terhadap tekanan internasional. Rezim presidensial multi-aktor yang tampak pluralistis tetapi tersentral di presiden memberi legitimasi politik terus konsisten terhadap kebijakan. Dengan begitu, konsolidasi kekuasaan dalam rezim ini menjadi landasan

terbentuknya koalisi domestik mendukung kebijakan hilirisasi tembaga yang akan dibahas dalam sub bab berikutnya sebagai pola koalisi.

3.2 Perkembangan Koalisi Domestik Menuju Larangan Ekspor Konsentrat Tembaga

3.2.1 Dinamika Koalisi Hilirisasi Domestik

Sejalan dengan pembentukan rezim, pola koalisi kebijakan di Indonesia terbentuk melalui interaksi dari berbagai aktor seperti institusi pemerintah, pelaku industri, pihak internasional dengan dinamika yang dipengaruhi oleh kepentingan ekonomi, regulasi maupun tekanan global. Koalisi permanen yang terdiri dari elite politik dan ekonomi membangun aliansi untuk mempertahankan kekuasaan dan modal, sekaligus bekerja sama dengan perusahaan asing besar (Hamid 2025). Agenda hilirisasi menjadi arena pengelolaan konflik kepentingan domestik, yang kemudian menghasilkan kompromi dalam regulasi. Indikator penting dalam dinamika koalisi adalah: (1) dukungan elite terhadap pelarangan ekspor, (2) kemampuan koalisi mengelola resistensi perusahaan tambang, dan (3) kompromi yang tercermin dalam desain relaksasi ekspor.

Rezim yang menekankan stabilitas cenderung memprioritaskan konsensus elite untuk menjaga keberlanjutan strategis. Koalisi permanen berperan penting dalam menentukan arah kebijakan, meskipun sering kali mengorbankan akuntabilitas dan transparansi (Siboy, 2021, 84-85) Konfigurasi ini menjelaskan mengapa kebijakan hilirisasi tembaga dapat dijalankan lintas rezim pemerintahan tanpa perubahan arah kebijakan. Stabilitas politik terlihat dalam penguatan regulasi

turunan pada 2024 yang berjalan tanpa hambatan signifikan di parlemen maupun partai koalisi.

Dinamika politik ini juga kemudian berhubungan langsung dengan pemerintah dan perusahaan tambang. Kebijakan hilirisasi mineral sering kali lahir melalui kompromi antar aktor domestik. Adaptasi ini menunjukkan kemampuan koalisi domestik untuk menyesuaikan terhadap tekanan global tanpa mengurangi tujuan strategis hilirisasi (Sarwosaputro et al. 2025). Relaksasi ekspor yang dilakukan sementara tidak menunjukkan pelemahan komitmen negara, tetapi menjadi instrumen transisi untuk menjaga arus kas perusahaan sekaligus memastikan penyelesaian proyek *smelter*. Dengan demikian, kebijakan akhir merupakan hasil proses *bargaining* domestik dari pemerintah mempertahankan tenggat 2025, sementara perusahaan memperoleh ruang adaptasi berbasis evaluasi progres fisik.

Dalam kerangka *Gourevitch*, konfigurasi ini menunjukkan bahwa sistem internasional antara fluktuasi harga global dan sengketa WTO, tidak secara langsung menentukan kebijakan Indonesia. Tetapi hal ini dimediasi oleh koalisi domestik yang relatif stabil. Tekanan tersebut disaring melalui kompromi internal sehingga arah kebijakan tetap konsisten. Oleh karena itu, larangan ekspor konsentrat tembaga 2025 merupakan hasil konsolidasi elite dan negosiasi terkelola, bukan keputusan sepihak atau respons spontan terhadap tekanan global. Kompromi antara pemerintah dan perusahaan tambang melalui relaksasi ekspor sementara menunjukkan bahwa kebijakan larangan ekspor konsentrat 2025 adalah hasil *bargaining* domestik, bukan keputusan sepihak.

3.2.2 Konfigurasi Aktor dan Adaptasi Kebijakan

Seperti yang telah dijelaskan terlihat bahwa aktor negara menjadi konfigurasi pembentukan beberapa koalisi utama, yaitu dukungan kepada hilirisasi dan ekspor namun terbaginya menjadi koalisi antara pemerintah dan koalisi bisnis yang akan dijelaskan sebagai berikut.

a. Koalisi Pemerintah

Aktor pemerintah memiliki indikator yang dalam penelitian ini meliputi dominasi eksekutif dalam koordinasi kebijakan, interaksi lintas kementerian, dan integrasi pemerintah daerah dalam agenda pusat. Dari kebijakan hilirisasi tembaga menunjukkan kuatnya konsolidasi eksekutif. Presiden berperan sebagai pusat koordinasi agenda hilirisasi yang kemudian diterjemahkan oleh Kementerian ESDM melalui Permen No. 6/2024 dan Kementerian Perdagangan melalui Permendag No. 10/2024.

- **Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral/ESDM** di bawah pimpinan Arifin Tasrif yang telah menandatangani kebijakan Permen ESDM No. 6/2024 dan mengawasi mengatur dan produksi teknis larangan yang telah mendorong *smelter* baru dipercepat,
- **Kementerian Perindustrian** oleh Dirjen Industri logam, Mesin, Alat Transportasi, dan Elektronika, Setia Diarta aktif mendorong pengembangan industri hilir seperti kabel dan manufaktur menyatakan larangan ekspor akan memberi nilai tambah bagi Indonesia (Kurniati 2024),
- **Kementerian Keuangan** di bawah Sri Mulyani Indrawati yang menetapkan insentif fiskal, mengatur bea ekspor, dan penerimaan negara bukan pajak (PNBP) untuk hilirisasi,

- **Kementerian Investasi dan Hilirisasi/BKPM** oleh Bahlil Lahadalia yang menyusun peta jalan mineral tembaga (*roadmap*) dan menarik investasi asing langsung (FDI) untuk pembangunan *smelter* (Kementerian BKPM 2022),
- **Dewan Perwakilan Rakyat** dipimpin oleh Puan Maharani sebagai pemberi dukungan politik dan legitimasi penguatan pasar hilirisasi,
- **Partai Politik** yang andil dalam kebijakan ini yaitu **Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP)** berperan sebagai partai penting saat pemerintahan Jokowi ikut konsisten mendukung agenda hilirisasi tembaga melalui narasi nasionalisme ekonomi. **Partai Golongan Karya (Golkar)** menegaskan hilirisasi sebagai strategis pertumbuhan ekonomi nasional oleh legislator Firman Subagyo (MataParlemen.id 2025) beserta Angkatan Muda Partai Golkar mendukung penuh (Waku and Haryadi 2025), dan **Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra)** menempatkan hilirisasi tembaga agenda pembangunan berkelanjutan yang mana juga dilanjutkan oleh pemerintahan selanjutnya yaitu Prabowo Subianto.
- **Pemerintah Daerah** juga mendukung hilirisasi yang berada di lokasi pemrosesan tembaga di Papua dan Nusa Tenggara Barat. Jika memberi manfaat lokal seperti Pendapatan Asli Daerah, kewajiban *Corporate Social Development*, serta penyerapan tenaga kerja.

Koalisi tersebut mendorong hilirisasi dengan tujuan meningkatkan nilai tambah domestik, menguatkan industri nasional, menstabilkan pasokan katoda, serta mengurangi ketergantungan ekspor mentah. Digunakan sebagai penguat legitimasi kebijakan oleh narasi nasionalisme ekonomi, penerimaan negara,

pembangunan industri berkelanjutan, dan substitusi impor. *Konfigurasi ini mempercepat proses penetapan regulasi karena tidak terjadi tarik-menarik kebijakan antar kementerian. Sinkronisasi tersebut penting karena larangan ekspor bukan hanya kebijakan perdagangan, tetapi menyangkut produksi, fiskal, dan investasi sekaligus.* Pemerintah daerah terintegrasi dalam agenda PSN karena mendukung hilirisasi proyek *smelter* jika dikaitkan dengan investasi, lapangan kerja, dan peningkatan Pendapatan Asli Daerah. Posisi ini mengurangi potensi resistensi daerah yang dapat memperlambat implementasi.

b. Koalisi Bisnis

Aktor korporasi juga andil dalam industri tembaga Indonesia mencakup perusahaan tambang besar yang menguasai tahapan hulu produksi, baik perusahaan multinasional atau nasional. indikatornya dalam berkapasitas perusahaan memengaruhi desain kebijakan, kemampuan negosiasi terhadap batasan waktu, dan adaptasi investasi terhadap regulasi hilirisasi.

- **PT Freeport Indonesia (PTFI)** di bawah perusahaan *Freeport-McMoRan Inc* yang telah lama menjadi penambang tembaga serta produsen konsentrat pertama di Indonesia yang berada di **Grasberg, provinsi Papua (Mimika)** dan *smelter* Gresik di mana saat ini dipimpin oleh **Tony Wenas** sebagai Presiden Direktur.
- **PT Amman Mineral Nusa Tenggara (AMNT)** menduduki posisi kedua sebagai produsen tembaga berlokasi di Batu Hijau, Nusa Tenggara Barat dikelola oleh **Ani Rahardjo** sebagai **Manajemen perusahaan PT AMNT** dan *smelter* baru di Sumbawa proyek Tambang Elang dan Onto.

- **PT Merdeka Copper Gold Tbk** yang berlokasi di bagian Maluku, Wetar untuk memproduksi tembaga dan emas yang dikelola oleh Manajemen *group* MDKA yang kemudian proyek yang serupa yaitu Tujuh Bukit di Morowali dan Banyuwangi.
- **MIND ID** sebagai perusahaan BUMN telah menjadi pemegang saham industri hilirisasi mineral yang dikelola oleh **Hendi Prio Santoso** (MIND ID 2024).
- **Industri kabel nasional** seperti PT Voksel *Electric* Tbk, PT *Supreme Cable Manufacturing Corporation* (Sucaco Tbk), PT *Prysmian Cables*, dan PT *KMI Wire and Cable* Tbk di Indonesia andil dalam aktivitas tembaga domestik.

Berdasarkan dari ketiga perusahaan diatas tersebut telah berkontribusi meningkatkan tren tembaga Indonesia. 2024 telah mencapai produksi tembaga lebih dari 1 juta ton dan produksi katoda sekitar 354 ribu ton, kemudian semakin menurun karena kebijakan tembaga tersebut (Setiabudi 2025). Peran aktor korporasi memengaruhi tempo dan mekanisme implementasi, tetapi arah kebijakan tetap ditentukan negara yang konsisten mempertahankan larangan ekspor sebagai tujuan akhir.

Perusahaan sebagai aktor operasional menunjukkan pergeseran dari resistensi menuju akomodasi terhadap kebijakan. Hal ini diperkuat agar menjaga *cash flow*, dan menghindari *bottleneck* produksi sambil menjalankan kewajiban penyelesaian proyek hilirisasi (Wijaya and Sinclair 2025, 253). Awalnya, PTFI menunjukkan resistensi terhadap kebijakan karena mereka masih tergantung pada pasar global. Karena kebijakan dapat merugikan perusahaan dari terhambatnya

ekspor dan meningkatkan biaya produksi mereka. Sedangkan PT AMNT yang secara tidak langsung menolak tetap mengajukan permohonan relaksasi ekspor. Adapun beberapa perusahaan lain yang awalnya menolak kebijakan tersebut yang kemudian menerima kebijakan lintas periode ini (Lipsey and Sjöholm 2011). Dari sana pemerintah merespons izin ekspor sementara dan negosiasi intensif melalui *bargaining* antara negara dan perusahaan (Sarwosaputro et al. 2025). Negosiasi tersebut disetujui dengan alasan perubahan kontrak, divestasi saham, dan pembangunan *smelter* yang mana pembangunan tersebut membutuhkan waktu, investasi, dan penyesuaian pasar domestik. *Freeport* menyelesaikan proyek Manyar beserta *Precious Metal Refinery*, sementara Amman membangun fasilitas pemurnian di Sumbawa. (Kementerian BKPM 2023; Pratama 2025). Langkah ini menunjukkan bahwa perusahaan tidak membatalkan kebijakan, melainkan beradaptasi di dalam kerangka regulasi yang ditetapkan negara.

c. Koalisi Lainnya

Selain itu, terdapat koalisi lain seperti masyarakat sipil dan LSM yang turut terlibat dalam perumusan kebijakan tembaga meskipun pengaruhnya relatif terbatas. Kurangnya peran mereka dalam kebijakan tembaga yang ditetapkan sebagai program di bawah kendali pemerintah pusat atau PSN. Riset di Indonesia yang menunjukkan bahwa peran organisasi masyarakat sipil (OMS) seringkali terkendala dalam mengakses proses tersebut dan keterbatasan daya tawar terhadap koalisi negara-bisnis (Wahyu Wagiman and Mutia Salsabila 2022).

Sebagai contoh, adanya aspirasi dari *Center of Economic and Law Studies* (Celios) mendorong pentingnya konsisten arah kebijakan melalui 16 langkah penguatan hilirisasi tembaga dan bauksit. Industri pengolahan tembaga di Indonesia

masih bergantung pada PLTU batu bara yang belum *low carbon industry*. Mendorong hilirisasi sebagai agenda *green industrialization*, yang dapat menangani sosial dan lingkungan tanpa berdampak oleh perkembangan nasional. Oleh karena itu, *civil society* mendorong penguatan standar lingkungan, penggunaan energi terbarukan, serta transparansi tata kelola agar hilirisasi benar-benar menghasilkan produk logam rendah karbon yang dapat bersaing di pasar global. Aspirasi masyarakat sipil yang cenderung diakomodasi kurang memengaruhi keputusan strategis larangan dan pembangunan namun dapat menjadi rekomendasi untuk ke depannya (Yudhistira et al. 2025, 30–37).

Karakter rezim yang menempatkan hilirisasi sebagai kepentingan nasional memperkuat arah kebijakan, sementara dinamika koalisi antara pemerintah, bisnis, dan aktor lainnya menghasilkan kompromi berupa relaksasi ekspor tanpa mengubah tujuan strategis. Koalisi bisnis berperan sebagai *veto players* yang memengaruhi tempo implementasi, sedangkan masyarakat hanya memperkuat legitimasi sosial. Dari adaptasi perusahaan merupakan hasil kompromi dalam arena negosiasi domestik yang bukan menolak secara keseluruhan. Dengan koalisi pemerintah memastikan keberlanjutan dari agenda hilirisasi berupa kepastian regulasi, sementara dukungan lokal terkait PAD, tenaga kerja, dan status PSN menguatkan legitimasi kebijakan.

Tidak terlihatnya penolakan oleh koalisi pemerintah terhadap pengetatan ekspor tembaga yang berbeda dengan kebijakan perdagangan lainnya yang dapat memicu perdebatan lintas partai. Minimnya resistensi menunjukkan bahwa agenda hilirisasi telah diterima sebagai konsensus politik lintas partai, sehingga proses perumusan regulasi 2024 berlangsung relatif tanpa hambatan politik domestik. Hal

ini menunjukkan bahwa dalam proses perumusannya, pertimbangan industrialisasi domestik lebih dominan dibandingkan risiko eksternal. Keputusan tersebut mencerminkan keberanian politik eksekutif untuk menempatkan hilirisasi sebagai prioritas strategis, bahkan dalam situasi ketidakpastian hukum perdagangan internasional. Dengan demikian, proses kebijakan larangan ekspor konsentrat tembaga 2025 merupakan hasil konsolidasi elite politik dan negosiasi dengan perusahaan ditentukan secara interaksi antara tekanan internasional, kepentingan bisnis, dan kapasitas institusi negara memastikan arah hilirisasi tetap konsisten.

BAB 4

PENUTUP

4.1 Kesimpulan

Berdasarkan penelitian ini telah dilakukan analisis terhadap mengapa kebijakan larangan ekspor konsentrat tembaga tahun 2025 dilaksanakan oleh Indonesia. Menganalisis proses pembuatan kebijakan memakai struktur GVC agar memudahkan penelitian. Dari sana penulis menemukan keselarasan dengan indikator dan variabel yang telah sesuai berdasarkan pengumpulan data yang telah dilakukan. Maka dari itu, penulis menyimpulkan pendekatan ini dapat digunakan sebagai hasil menganalisis proses pembuatan kebijakan yang menjawab rumusan masalah dalam penelitian ini.

Pada *second image reversed* menyatakan bahwa pola utama terjadinya kebijakan suatu negara ialah pengaruh antara sistem internasional dan politik domestik yang saling berkaitan. Prosesnya diawali tekanan permintaan global terhadap tembaga yang semakin meningkat dapat mengakibatkan transisi energi dan industrialisasi hijau, yang mendorong negara produsen untuk menata kembali sektor tembaganya agar memperoleh nilai tambah lebih tinggi. Permintaan global dan ketatnya pasokan meningkatkan nilai strategis tembaga bagi negara produsen. Secara tata kelola global juga, Tiongkok yang sedang mendominasi pasar tembaga memperoleh nilai tambah lebih tinggi sekaligus konsumen terbesar menimbulkan kekhawatiran bagi negara lain. Hal ini memperkuat ketergantungan negara berkembang seperti Indonesia, yang mana Tiongkok juga melakukan BRI di pasaran. Negara konsumen juga mengalami pergeseran untuk pasokan di

negaranya, yang kemudian membentuk diversifikasi agar ketergantungan dapat diturunkan.

Intensitas tekanan internasional tersebut kemudian dimediasi oleh politik domestik Indonesia yang memiliki sistem pemerintahan presidensial dalam demokrasi multi-aktor. Indonesia sebagai salah satu cadangan tembaga dunia memperkuat posisinya dengan kebijakan hilirisasi melalui larangan ekspor mineral. Hadirnya larangan mineral ini sudah sejak lama terjadi saat di era SBY dan dilanjutkan kembali di era Jokowi dengan dukungan koalisi lintas rezim pemerintahan serta perusahaan multinasional. Agenda hilirisasi tembaga merepresentasikan tahap lanjutan dalam strategi industrialisasi, yang diwujudkan melalui kebijakan domestik sekaligus berdampak pada kebijakan luar negeri. Dari sana terbentuknya **Peraturan Menteri Perdagangan (Permendag) Nomor 10 Tahun 2024**, menetapkan bahwa konsentrat tembaga dengan kadar di atas 15 persen tidak lagi dapat diekspor dan wajib diolah di dalam negeri. Ketentuan ini diperkuat oleh **Peraturan Menteri ESDM Nomor 6 Tahun 2024**, yang memberikan izin ekspor dalam bentuk katoda bagi industri pengolahan dan pemurnian yang telah memasuki tahap *commissioning* dan terafiliasi dengan IUPK. Untuk menuntun Indonesia dalam peluang angka rantai nilai yang lebih tinggi daripada hanya berproduksi ekstraksi. Di saat era Jokowi diperlancar kembali melalui agenda hilirisasi dengan dukungan para koalisi lintas rezim pemerintahan dan perusahaan multinasional lainnya yang dapat memperbaiki posisi GVC Indonesia. Sempat terjadinya konflik kepentingan dari koalisi bisnis karena menyesuaikan dengan pasar global, namun sudah dilakukan negosiasi melalui relaksasi ekspor sementara kepada perusahaan tersebut. Sementara itu, pengaruh

koalisi lainnya masih terbatas terhadap arah kebijakan karena sifatnya yang dikendalikan langsung oleh pemerintah pusat. Dengan demikian, terbentuknya kebijakan larangan ekspor konsentrat tembaga di awal tahun 2025 sebagai cerminan tren negara berkembang mencari kendali lebih dalam sumber daya alamnya. Sebagai regulasi yang masih baru, tentunya penelitian kebijakan ini masih belum banyak implementasi yang telah diberikan tetapi sedikitnya telah muncul pergeseran yang terlihat.

4.2 Rekomendasi

Dari penelitian ini telah menilai bahwa masih terdapatnya keterbatasan terutama dalam akses data sekunder dari pembuat kebijakan dan pelaku industri, sehingga analisis cenderung lebih menonjolkan perspektif pemerintah dibandingkan aktor lain. Maka dari itu, untuk penelitian yang akan datang disarankan agar menggali lebih dalam dari pandangan *stakeholders* non-negara seperti perusahaan tambang, investor, masyarakat lokal, atau organisasi masyarakat sipil dalam proses pengambilan keputusan kebijakan hilirisasi. Selain itu, studi lanjutan dapat menggunakan pendekatan komparatif dengan membandingkan kebijakan hilirisasi tembaga Indonesia dengan negara produsen lain seperti Chili atau Peru untuk memahami perbedaan bentuk rezim, pola koalisi, dan respons terhadap tekanan internasional. Penelitian selanjutnya juga perlu memperhatikan implikasi sosial hilirisasi, khususnya peluang ekonomi lainnya untuk masyarakat lokal dalam pembangunan *smelter*, industri pendukung, dan penciptaan lapangan kerja, guna dapat memberi gambaran lebih terhadap dampak kebijakan hilirisasi mineral yang sedang ditindaklanjuti sampai saat ini.

DAFTAR PUSTAKA

- CNN Indonesia. 2025. "AS Lagi-Lagi Kritik Larangan Ekspor Nikel Indonesia." *CNN Indonesia*, 2025. <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20250422195149-85-1221457/as-lagi-lagi-kritik-larangan-ekspor-nikel-indonesia>.
- Copper Development Association. 2025. "Copper - From Beginning to End." *Copper Development Association*, 2025. <https://copper.org/education/copper-production/>.
- Copper Information Center. 2024. "What Are TC/RCs (Treatment and Refining Charges)?" 2024. <https://help.copper.fyi/hc/en-us/articles/4404348291474-What-are-TC-RCs-Treatment-and-Refining-Charges>.
- CSIS. 2024. "Can Latin America's Copper Be the Key to a Low-Carbon Future?" *The Center for Strategic and International Studies*, November 2024. <https://www.csis.org/events/can-latin-americas-copper-be-key-low-carbon-future>.
- Gereffi, Gary, and Karina Fernandez-Stark. 2016. "The Second Edition of Global Value Chain Analysis: A Primer." *Duke CGGC (Center on Globalization, Governance & Competitiveness)*, no. July, 1–34. https://dukespace.lib.duke.edu/dspace/bitstream/handle/10161/12488/2016-07-28_GVC_Primer_2016_2nd_edition.pdf?sequence=1%0Ahttp://hdl.handle.net/10161/12488.
- Gereffi, Gary, John Humphrey, and Timothy Sturgeon. 2005. "The Governance of Global Value Chains." *Review of International Political Economy* 12 (1): 78–104. <http://www.jstor.org/stable/25124009>.
- Gourevitch, Peter. 1978. "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics." *International Organization* 32 (4): 881–912. <http://www.jstor.org/stable/2706180>.
- Hamid, Rizal Al. 2025. "Indonesia's Political Shifts: From Opposition to Coalition in 2014–2024 Elections." *Jurnal Ilmu Kepolisian* 19 (1): 121–35. <https://doi.org/10.35879/jik.v19i1.620>.
- International Copper Study Group. 2025. *The World Copper Factbook 2025*. ICSG. <https://icsg.org/download/2025-10-the-world-copper-factbook/?ind=68ece711240a5&filename=Factbook2025.pdf&wpdmdl=8908&refresh=68ece7507eb111760356176>.
- International Energy Agency. 2024. "Global Critical Minerals Outlook 2024." *Report*, 101–12. https://www.iea.org/reports/global-critical-minerals-outlook-2024?utm_content=buffer3599f&utm_medium=social&utm_source=linkedin.com&utm_campaign=buffer.
- Jason, F, Rina Shahrullah, and Elza Syarief. 2024. "Implikasi Putusan World Trade Organization Terhadap Larangan Ekspor Nikel Indonesia Oleh Uni Eropa." *Jurnal Supremasi*. <https://doi.org/10.35457/supremasi.v14i1.3528>.
- Jeff Doebrich. 2009. "Copper — A Metal for the Ages How Do We Use Copper? Where Does Copper Come From?" *USGS Science for a Changing World*, no. May, 1–4. <http://pubs.usgs.gov/fs/2009/3031/>.
- Jordy, Jordy. 2025. "Untangling Nickel Downstreaming: A Political Economy Analysis of Indonesia's Morowali Industrial Park." *International Journal of Social and Political Sciences* 2:150–61.

- <https://doi.org/https://doi.org/10.69812/ijsp.v2i2.136>.
- Kaarbo, Juliet. 2015. "A Foreign Policy Analysis Perspective on the Domestic Politics Turn in IR Theory." *International Studies Review* 17 (2): 189–216. <http://www.jstor.org/stable/24758357>.
- Kementerian BKPM. 2022. "Peta Peluang Investasi POTENSI HILIRISASI TEMBAGA UNTUK MENDUKUNG KEBERLANJUTAN," August 14, 2022. <https://www.bkpm.go.id/id/info/siaran-pers/potensi-hilirisasi-tembaga-untuk-mendukung-keberlanjutan>.
- Kementerian BKPM. 2023. "Dampingi Kunjungan Presiden Joko Widodo Ke Proyek Smelter Tembaga Terbesar Di Dunia, Menteri Investasi Kawal Hilirisasi Freeport Hingga Tuntas." *Siaran Pers - Kementerian Investasi/BKPM*, 2023.
- Kementerian BKPM. 2024. "PETA JALAN (ROADMAP) HILIRISASI INVESTASI STRATEGIS TEMBAGA 2023-2040." https://regionalinvestment.bkpm.go.id/be/uploads/roadmap/TEMBAGA_INFOGRAFI_INDO_compressed.pdf.
- Khaldun, Riadny Ibnu. 2024. "Dampak Kebijakan Hilirisasi Nikel Terhadap Peningkatan Ekspor Komoditas Besi Dan Baja Indonesia." *Relasi Jurnal Ekonomi* 20 (1): 153–65. https://www.researchgate.net/publication/377445839_Dampak_Kebijakan_Hilirisasi_Nikel_terhadap_Peningkatan_Ekspor_Komoditas_Besi_dan_Baja_Indonesia.
- Kurniati, Dian. 2024. "Ekspor Konsentrat Tembaga Dilarang Pada 2025, Kemenperin Harapkan Ini." *Www.News.Ddtc.Co.Id*, November 3, 2024. <https://news.ddtc.co.id/berita/nasional/1806578/ekspor-konsentrat-tembaga-dilarang-pada-2025-kemenperin-harapkan-ini>.
- Lahadalia, Bahlil, Chandra Wijaya, and A Subroto. 2025. "Transforming The Institutional and Governance Frameworks of Indonesia's Downstreaming Policy." *Jurnal Aplikasi Bisnis Dan Manajemen*. <https://doi.org/10.17358/jabm.11.1.10>.
- Lederer, Graham W. 2016. "Resource Nationalism in Indonesia—Effects of the 2014 Mineral Export Ban." *Fact Sheet*, no. September. <https://doi.org/10.3133/fs20163072>.
- Leiss, Benigna Cortés. 2021. "Latin America, Green Materials and Free Trade Agreements." *Baker Institute*, February 24, 2021. <https://www.bakerinstitute.org/research/latin-america-green-materials-and-free-trade-agreements>.
- Lipsey, Robert E, and Fredrik Sjöholm. 2011. "Foreign Direct Investment and Growth in East Asia: Lessons for Indonesia." *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 47 (1): 35–63. <https://doi.org/10.1080/00074918.2011.556055>.
- MataParlemen.id. 2025. "Legislator Golkar Nilai Hilirisasi Strategi Kunci Perecepat Pertumbuhan Ekonomi Nasional," 2025. <https://mataparlemen.id/legislator-golkar-nilai-hilirisasi-strategi-kunci-perecepat-pertumbuhan-ekonomi-nasional/>.
- MIND ID. 2024. "Laporan Tahunan 2023." https://mind.id/temp/AR-2023_MINDID-0724.pdf.
- Podobińska-Staniec, Marta, Anna Wiktor-Sułkowska, Arkadiusz Kustra, and Sylwia Lorenc-Szot. 2025. "Copper as a Critical Resource in the Energy

- Transition.” *Energies* 18 (4): 1–19.
<https://doi.org/https://doi.org/10.3390/en18040969>.
- Pratama, Galih. 2025. “Industri Tembaga Kita Naik Kelas.” Infobanknews.Com. 2025. <https://infobanknews.com/industri-tembaga-kita-naik-kelas/>.
- PT Smelting. 2025. “PT Smelting.” 2025. <https://www.ptsmelting.com/overview>.
- Rahmahwati, Atika, Arjo Prawoto Wibowo, and Fadhila Achmadi Rosyid. 2022. “Analysis of the Copper Industry Chain in Indonesia Using a System Dynamics Approach to Optimize Its Added Value.” *Journal of Engineering and Technological Sciences* 54 (5).
<https://doi.org/10.5614/j.eng.technol.sci.2022.54.5.4>.
- Rizki, Mochamad Januar. 2023. “Melihat Untung Rugi Kebijakan Larangan Ekspor Mineral Mentah.” *Www.Hukumonline.Com*, February 23, 2023.
<https://www.hukumonline.com/berita/a/melihat-untung-rugi-kebijakan-larangan-ekspor-mineral-mentah-lt63f6d5d0cf85e/>.
- Sarwosaputro, Diorisha Suryo, Mohammad Nurul Huda, Fauzy Pratama, and Joshua Peter Krisnawan. 2025. “Mining Regulatory: Enforcing the New Government Regulation Against Company Resistance.” *Journal of Governance and Regulation* 14 (1): 18–28.
<https://doi.org/10.22495/jgrv14i1art2>.
- Setiabudi, Pandu. 2025. “Indonesian Copper Outlook : Booming Smelters, Strained Supply—Can the Industry Keep Up?”
https://www.petromindo.com/storage/files/research/Indonesian_Copper_Outlookvf.pdf.
- Siboy, Ahmad. 2021. “By Jurnal Inovasi Ilmu Sosial Dan Politik (Jisop).” *JURNAL INOVASI ILMU SOSIAL DAN POLITIK (JISoP)* 3 (2): 110–12.
<http://riset.unisma.ac.id/index.php/JISoP/article/view/13201>.
- Smith, Erin. 2025. “Copper at the Start: Building a Responsible and Critical Supply Chain.” *Copper Development Association Inc.*, September 2025.
https://www.copper.org/continuouscopper/thought-leadership/copper-at-the-start.php?utm_source=copilot.com.
- Syahrir, Ika. 2017. “Kebijakan Hilirisasi Mineral: Reformasi Kebijakan Untuk Meningkatkan Penerimaan Negara Downstreaming Mineral Policy: Policy Reform to Increase State Revenue.” *Kajian Ekonomi Keuangan* 1 (1): 43–67.
<http://fiskal.kemenkeu.go.id/ejournal>.
- Taufiqurrachman, Fahrizal, and Rossanto Dwi Handoyo. 2020. “ANALISIS DAMPAK IC-CEPA TERHADAP PEREKONOMIAN INDONESIA Analisis of the IC-CEPA Impact on the Indonesian Economy.” *Kemendag.Go.Id* 15 (225): 31. file:///C:/Users/ADMIN/Downloads/439-Article Text-3699-2-10-20210715 (36).pdf.
- Team Ministry of Energy and Mineral Resources Republic of Indonesia. 2021. “Grand Strategy Mineral Dan Batubara.” *Direktorat Jenderal Mineral Dan Batubara Kementerian Energi Dan Sumber Daya Mineral*, 1–435.
- Tenggara Strategics. 2025. “Analysis: Freeport Copper Ore Export Permit against Downstream Policy.” *The Jakarta Post*, 2025.
<https://www.thejakartapost.com/opinion/2025/03/28/analysis-freeport-copper-ore-export-permit-against-downstream-policy.html>.
- Tomsa, D. 2018. “Regime Resilience and Presidential Politics in Indonesia.” *Contemporary Politics* 24:266–85.

- <https://doi.org/10.1080/13569775.2017.1413502>.
- Tresnadi, Hidir. 2014. "Perkembangan Industri Tembaga Global Sebagai Masukan Untuk Pengembangan Industri Tembaga Nasional SIG Produsen Dan Konsumen Konsentrat Tembaga Di Dunia Internasional." https://www.researchgate.net/publication/324833909_Perkembangan_Industri_Tembaga_Global_Sebagai_Masukan_untuk_Pengembangan_Industri_Tembaga_Nasional.
- U.S. Geological Survey. 2012. "Metal Prices in the United States Through 2010." *Pubs. Usgs. Gov*, 45–51. <http://pubs.usgs.gov/sir/2012/5188/>.
- UNCTAD. 2020. "World Investment Report 2020 - International Production Beyond the Pandemic - Key Messages and Overview." <https://unctad.org/>.
- Valenta, R, D Kemp, J Owen, G Corder, and É Lèbre. 2019. "Re-Thinking Complex Orebodies: Consequences for the Future World Supply of Copper." *Journal of Cleaner Production*. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.02.146>.
- Wahyu Wagiman, and Mutia Salsabila. 2022. "Civil Society's Contributions and Challenges in the Development of Business and Human Rights Policy in Indonesia." *Yuridika* 37 (2): 497–514. <https://doi.org/10.20473/ydk.v37i2.36280>.
- Waku, Fersianus, and Malvyandie Haryadi. 2025. "AMPG: Hilirisasi Tidak Hanya Terkait Sektor Pertambangan Tapi Menjadi Instrumen Pemerataan Ekonomi." *Tribunnews.Com*, June 9, 2025. <https://www.tribunnews.com/bisnis/2025/06/09/ampg-hilirisasi-tidak-hanya-terkait-sektor-pertambangan-tapi-menjadi-instrumen-pemerataan-ekonomi>.
- Wau, Ferdinand Tharorogo, Mario Andrias Kiton, Marselino Wau, and Jhon Firman Fau. 2024. "ANALISIS STRATEGIS KEBIJAKAN HILIRISASI MINERAL: Implikasi Ekonomi Dan Pengaruhnya Terhadap Perekonomian Indonesia." *Journal Publicuho* 7 (3): 1215–24. <https://doi.org/10.35817/publicuho.v7i3.481>.
- Wijaya, Trissia, and Lian Sinclair. 2025. "An EV-Fix for Indonesia: The Green Development-Resource Nationalist Nexus." *Environmental Politics* 34 (2): 252–74. <https://doi.org/10.1080/09644016.2024.2332129>.
- WITS. 2025. "Indonesia Copper Ores and Concentrates Exports by Country in 2024." *World Bank*. 2025. <https://wits.worldbank.org/trade/comtrade/en/country/IDN/year/2024/tradeflow/Exports/partner/ALL/product/260300>.
- World Bank. 2021. "Net Zero Roadmap To 2050." <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099422010202312964/pdf/IDU0387774f90208b041100b7c1011138845f899.pdf>.
- World Bank. 2024. "Commodity Markets Outlook (Oct-2024)." <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/bbda9ad3-4f12-4626-ad4b-94a4d20fbd52/content>.
- Wu, Chien-Huei. 2021. "WTO Rules on Export Restrictions." In *Law and Politics on Export Restrictions: WTO and Beyond*, 20–111. Cambridge International Trade and Economic Law. Cambridge University Press.
- Ycharts. n.d. "LME Copper." <https://www.lme.com/Metals/Non-ferrous/LME-Copper#Price+graphs>.
- Yudhistira, Bhima, Adhinegara Akbar, Evandio Emir, Yanwardhana Mazdan, and Maftukha Assyayuti. 2025. "Nexus Ambisi Nilai Tambah Dan Tata Kelola

Hilirisasi Tembaga Bauksit Di Indonesia.” *Center of Economic and Law Studies (CELIOS)*, 1–47.