

A background image featuring a financial chart with a white line graph and green and red candlesticks on a dark blue grid. The chart is partially obscured by a teal shape on the right.

POLICY PAPER

LARANGAN EKSPOR BIJIH NIKEL INDONESIA

**PERMEN ESDM NO. 25 TAHUN 2018
PERMEN ESDM NO. 11 TAHUN 2019**

**Kelompok 2:
TATIK SUMIYATI
TERRY MUHAMMAD O.
ADINDA MAHARANI
ANGGER SETYO**



I. PENDAHULUAN

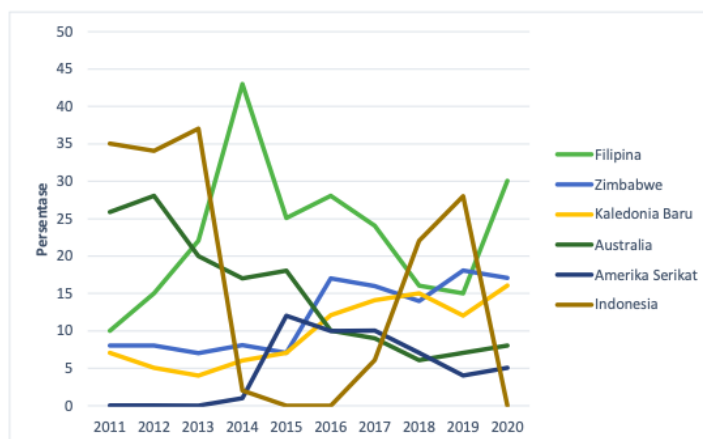
Nikel adalah mineral alami yang memiliki banyak kegunaan, terutama karena sifat fisika dan kimiawinya yang tahan karat, oksidasi, dan panas. Nikel merupakan bahan yang penting dikarenakan oleh kegunaan dan produk turunannya yang meliputi beragam sektor industri manufaktur yang akan terus berkembang seiring perkembangan riset dan teknologi.

Table 1: Sumber Daya dan Cadangan Nikel Dunia

Sumber Daya Nikel di Dunia			Cadangan Nikel di Dunia		
Negara	Nilai	Persentase	Negara	Nilai	Persentase
Australia	43,4	15%	Indonesia	21,0	23,70%
Indonesia	33,3	11%	Australia	19,0	21,40%
Afrika Selatan	33,2	11%	Brazil	11,0	12,40%
Rusia	24,4	8%	Rusia	7,6	8,60%
Kanada	21,9	7%	Kuba	5,5	6,20%
Filipina	18,0	6%	Filipina	4,8	5,40%
Brazil	16,4	6%	Afrika Selatan	3,7	4,20%
Kuba	16,2	5%	Tiongkok	2,8	3,20%
Kaledonia Baru	15,0	5%	Kanada	2,7	3%
Tiongkok	6,0	2%	Guatemala	1,8	2%
Rest of the World	68,3	23%	Rest of the World	6,5	7,30%
Total	296,2	100%	Total	88,7	100%

Sumber: Nickel Institute

Dari tabel 1, terlihat bahwa Indonesia memiliki posisi yang penting yaitu sebagai pemilik sumber daya kedua terbesar dunia dan pemilik cadangan terbesar dunia. Sebagai salah satu pemilik sumber daya dan cadangan nikel terbesar dunia, peran penting Indonesia juga terlihat dari perdagangan bijih dan konsentrat nikel dunia.



Gambar 1: Negara Eksportir Utama Bijih dan Konsentrat Nikel (HS 2604)
Sumber: International Trade Center

Gambar 1 menunjukkan enam besar negara pengekspor bijih dan konsentrat nikel (kode HS 2604: Nickel ores and concentrates) yang secara total menguasai 74,1 persen ekspor dunia. Terlihat bahwa hingga 2013 Indonesia selalu menduduki posisi pengekspor teratas, kemudian menurun drastis sejak 2014 karena mulai efektif berlakunya pelarangan ekspor mineral mentah (lima tahun sejak UU Nomor 4 Tahun 2009). Meskipun demikian, sejak 2017 ekspor kembali meningkat seiring relaksasi ekspor nikel mentah yang diberlakukan pemerintah.

Meskipun memiliki peran penting dalam perdagangan ekspor mentah dunia, peran Indonesia masih sangat kecil dalam ekspor produk olahan nikel, bahkan dalam bentuk olahan yang paling sederhana, yang dikelompokkan dalam kode HS 75 (Nickel and Articles Thereof). Kelompok produk ini adalah olahan dasar nikel untuk produk antara (*intermediate products*) dalam proses produksi selanjutnya. Dalam kelompok produk ini termasuk Nickel mattes, nickel oxide sinters and other intermediate products of nickel metallurgy (HS 7501); Unwrought nickel (HS 7502); Nickel waste and scrap (HS 7503); Nickel powders and flakes (HS 7504); Nickel bars, rods, profiles and wire (HS 7505); Nickel plates, sheets, strip and foil (HS 7506); Nickel tubes, pipes and tube or pipe fittings (for example, couplings, elbows, sleeves) (HS 7507); dan Other articles of nickel (HS 7508).

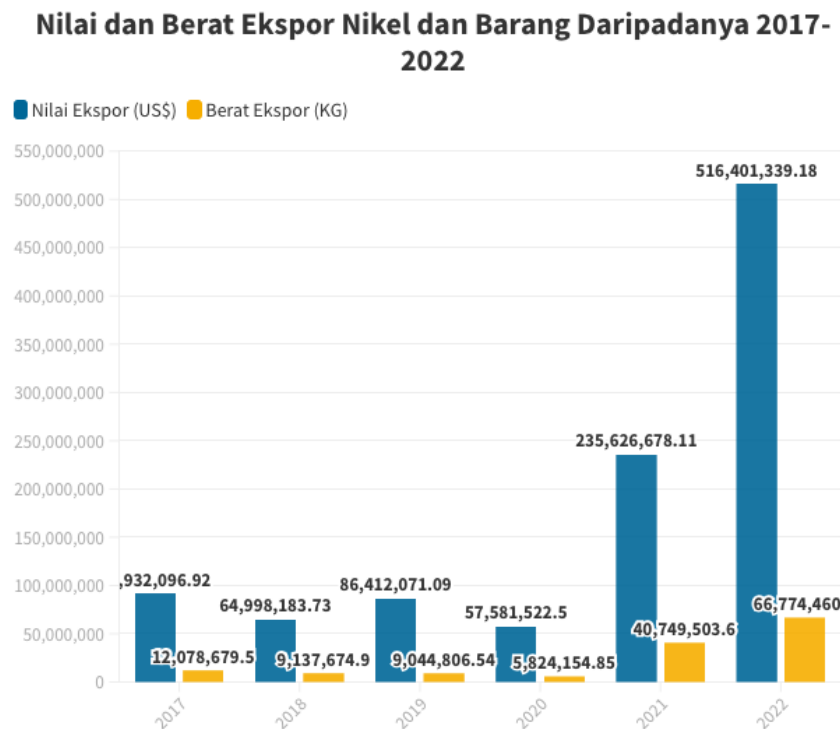
Sumber daya mineral di Indonesia belum memiliki *economic benefit* sebab sebagian besar masih diekspor dalam bentuk bahan mentah atau *raw material*, padahal Indonesia sebagai salah satu penghasil nikel di dunia memiliki peluang untuk mengembangkan komoditas nikel nasional yaitu pengembangan industri hilir nikel di Indonesia sehingga dapat memikat negara lain untuk melakukan kegiatan import dari Indonesia.

Pemerintah Indonesia mulai memberikan perhatian lebih untuk meningkatkan pemanfaatan mineral di dalam negeri karena akan memberikan *multiplier effect* yang besar dan meningkatkan daya saing industri dalam negeri dalam jangka panjang. Sampai dengan saat ini, telah terjadi perubahan paradigma dalam konsep perdagangan luar negeri Indonesia yaitu pelarangan ekspor bahan mentah yang telah dicanangkan sejak tahun 2009. Indonesia sebelumnya masih berorientasi pada ekspor bahan mentah yang berakibat pada nilai tambah yang rendah dan cenderung sensitive terhadap fluktuasi harga komoditas dalam tingkat global, kini dengan adanya pelarangan ekspor bahan mentah maka akan memperkuat kebijakan hilirisasi dan dalam jangka panjang akan memberikan dampak positif bagi perekonomian Indonesia secara keseluruhan.

Dampak positif yang akan didapatkan Indonesia antara lain: Pertama, memperkuat hilirisasi. Adanya kebijakan menyetop ekspor bahan mentah itu akan berpotensi memperkuat kebijakan hilirisasi yang saat ini tengah berjalan, khususnya di sektor pertambangan. Hilirisasi ini akan memberikan dampak positif bagi perekonomian Indonesia, seperti meningkatnya lapangan pekerjaan, serta diikuti dengan peningkatan penerimaan pajak. Kedua, larangan ekspor barang mentah juga dapat menyehatkan neraca perdagangan Indonesia. Berkaca dari pelarangan ekspor bijih nikel, yang mengharuskan pengolahannya melalui peleburan dan pemurnian (smelter) di dalam negeri sejak tahun 2020. Sehingga memberikan keuntungan berlipat bagi Indonesia, jauh ketimbang sebelumnya yang hanya mengekspor bijih nikel. Dengan mengolah bijih nikel menjadi feronikel, misalnya, membuat harganya meningkat dari 55 dollar AS per ton menjadi 232 dolar AS per ton, atau memberikan nilai tambah sekitar 400 persen. Dengan demikian, peluang Indonesia untuk mendapatkan surplus dalam neraca perdagangan menjadi lebih besar. Bahkan bisa dikatakan, kenaikan neraca dagang Indonesia saat 2021, tidak lepas dari kebijakan pelarangan ekspor bahan mentah yang digalakkan pemerintah sejak 2020. Di mana neraca perdagangan selama Januari-November 2021 tercatat surplus 34,32 miliar dolar AS. Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat capaian surplus tersebut sebagai yang tertinggi dalam lima tahun terakhir. Dengan angka ekspor yang meningkat year on year 49,7 persen serta angka impor bahan baku dan bahan penolong naik hingga 52,6 persen. Ketiga, mengoptimalkan sektor industri. Sektor industri selama ini dianggap belum optimal menggerakkan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi. Selama ini, pertumbuhan ekonomi malah digerakkan oleh sektor-sektor yang rentan terkena krisis ekonomi dan menguras sumber daya alam, dengan nilai tambah yang rendah. Untuk itu, kebijakan pelarangan ekspor bahan mentah ini bisa menjadi momentum perubahan dari pola pikir yang hanya menjual kekayaan alam, menjadi mengolah sumber daya alam tersebut melalui industri, yang meningkatkan nilai tambah.

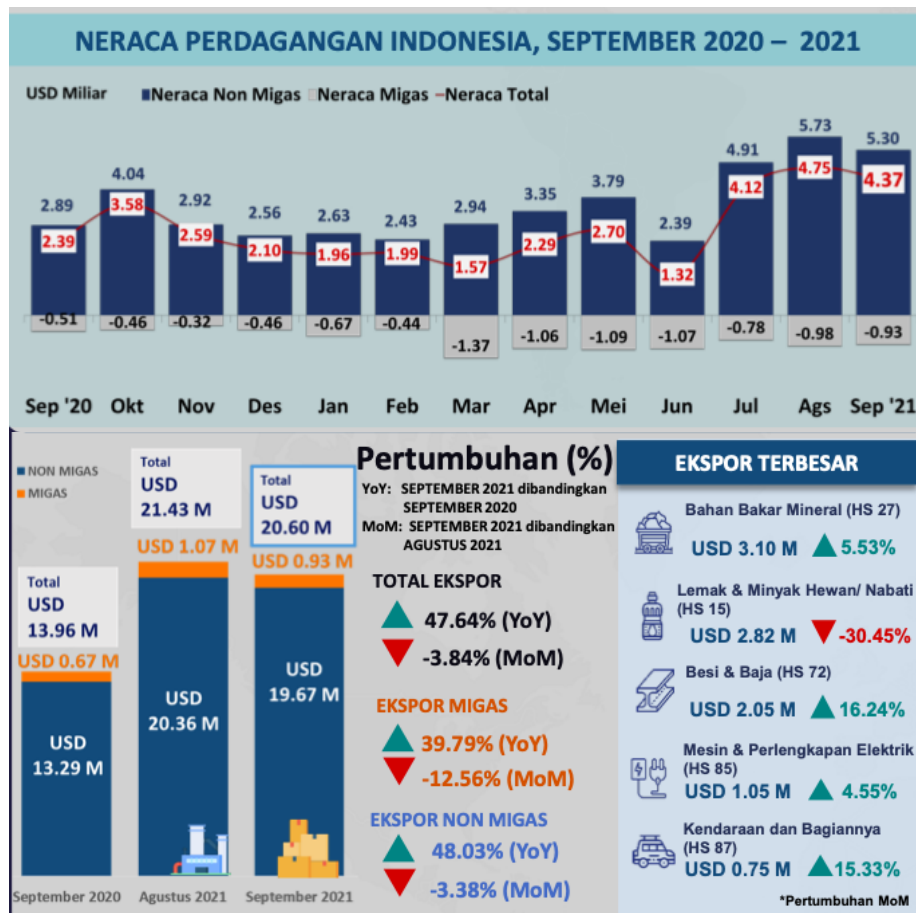
Menurut Badan Pusat Statistik (BPS), nilai ekspor produk nikel olahan meningkat menjadi US\$10,6 miliar pada 2020 dari US\$8,3 miliar pada 2019, di mana sekitar US\$1,1 miliar disumbang dari ekspor bijih nikel yang belum diolah. Adapun nilai ekspor nikel pada kuartal III 2022 mencapai US\$4,13 miliar. Angka itu meroket 405,4% dibandingkan periode yang sama tahun lalu sebesar US\$820 juta. Nilai ekspor nikel mengalami lonjakan signifikan setelah pemerintah menerapkan kebijakan larangan ekspor bijih nikel sejak awal 2020. Hasilnya mulai terlihat pada 2021 dengan nilai ekspor yang melonjak hingga 58,89% menjadi US\$1,28 miliar

dibandingkan setahun sebelumnya yang sebesar US\$808,4 juta. Sedangkan tahun 2022, hingga September, nilainya meroket hingga 405,4% menjadi US\$4,13 miliar.



Gambar 2: Nilai dan Berat Ekspor Nikel Indonesia (dalam juta US\$)
Sumber: Badan Pusat Statistik

Neraca perdagangan Indonesia pada September 2021 mencatat surplus cukup besar senilai USD4,37 miliar. Surplus ini sekaligus menyambung surplus neraca perdagangan pada Agustus yang juga cukup besar senilai USD4,75 miliar. Surplus September 2021 didorong oleh surplus pada neraca nonmigas yang mencapai USD5,30 miliar, sementara neraca migas kembali mencatatkan defisit senilai USD0,93 miliar. Sebagai perbandingan, pada Agustus neraca nonmigas mencatatkan surplus sebesar USD5,73 miliar sementara neraca migas mengalami defisit senilai USD0,98 miliar. Secara kumulatif, sepanjang sembilan bulan pertama tahun 2021 neraca perdagangan Indonesia berada dalam keadaan surplus senilai USD25,07 miliar. Surplus neraca perdagangan nonmigas sebesar USD33,47 miliar sepanjang Januari- September 2021 menutupi neraca perdagangan migas yang mengalami defisit sebesar USD8,40 miliar.



Gambar 3. Neraca Perdagangan Indonesia September 2020 – 2021

Sumber: Badan Pusat Statistik

II. Penjabaran Mekanisme Kebijakan

Pemerintah sebenarnya telah melarang ekspor hasil tambang pada tahun 2014. Namun, pemerintah mencabut larangan ini pada tahun 2017 karena penurunan produksi nikel, lambatnya pembangunan smelter, dan defisit neraca perdagangan. Dengan beroperasinya sejumlah smelter di tanah air, pemerintah kembali melarang ekspor mineral khusus untuk bijih nikel kadar rendah pada tahun 2020 (Gupta, 2022).

Pengaturan larangan ekspor mineral mentah sebelumnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dalam Pasal 102. Dalam aturan tersebut tertuang bahwa pemegang Izin Usaha Pertambangan dan Izin Usaha Tambahan Khusus wajib meningkatkan nilai tambah sumber daya mineral dan/atau batubara di melaksanakan penambangan, pengolahan, dan pemurnian serta pemanfaatan mineral dan batubara. Menindaklanjuti UU tersebut, dalam pelaksanaannya pemerintah menerbitkan dua

aturan, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Kegiatan Pertambangan Mineral dan Batubara; serta Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 1 Tahun 2014 tentang Kriteria Peningkatan Nilai Tambah. Selanjutnya, pemerintah Kembali menegaskan terkait pelarangan ekspor dengan menerbitkan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Mineral dan Batubara.

Terhitung mulai 1 Januari 2020 bijih nikel dengan kadar di bawah 1,7% tidak lagi diperbolehkan untuk diekspor. Perusahaan memiliki masa transisi selama 4 bulan sejak bulan September ini hingga Desember 2019 untuk mulai menyesuaikan kebijakan baru ini. Kebijakan ini diterbitkan agar perkembangan pembangunan smelter khususnya nikel dapat berjalan lebih cepat. Sejak tahun 2019, terhitung ada 58 proyek smelter yang dibangun di Indonesia. Proyek-proyek smelter itu paling banyak berada di Sulteng sejumlah 25 proyek, 6 proyek di Sulsel, 10 proyek di Sultra, 10 proyek di Maluku Utara, 6 proyek di Banten dan 1 di Jawa Barat. Dari 58 smelter itu 29 unit di antaranya sudah beroperasi, 24 proyek lainnya masih dalam tahap konstruksi dan sisanya 5 proyek masih dalam tahap perencanaan.

Berdasarkan informasi dari Direktur Jenderal Mineral dan Batubara Kementerian ESDM, kondisi utama yang melatarbelakangi kebijakan ini adalah keterbatasan ketahanan cadangan, cadangan terbukti untuk komoditas nikel nasional Indonesia sebesar 698 juta ton, hanya dapat menjamin suplai bijih nikel bagi fasilitas pemurnian selama 7,3 tahun (jika tidak ditemukan cadangan baru). Sementara cadangan terkira yang sebesar 2,8 miliar ton masih memerlukan peningkatan faktor pengubah seperti kemudahan akses, perizinan (izin lingkungan), dan keekonomian (harga) untuk meningkatkan cadangan teknis menjadi terbukti. Sehingga, dapat memenuhi kebutuhan fasilitas pemurnian sekitar 42,67 tahun. (Kementerian ESDM, 2019)

Untuk itu Pemerintah perlu mengambil langkah antisipatif agar umur cadangan tersebut dapat memenuhi umur keekonomian smelter. Di samping itu, terus berkembangnya teknologi pengelolaan nikel kadar rendah menjadikan cadangan yang dimiliki dapat dimurnikan di dalam negeri sebagai bahan baku baterai dan tidak perlu diekspor. Pemanfaatan nikel kadar rendah menjadi bahan baku baterai menjadi prioritas sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2019 Tentang Percepatan Program Kendaraan Bermotor Listrik Berbasis Baterai Untuk Transportasi Jalan. Indonesia merupakan salah satu negara yang mempunyai bahan baku terbaik di dunia untuk memproduksi baterai lithium ion, yaitu bijih nikel kadar rendah atau yang

biasa disebut limonite (kandungan nikel 0,8-1,5%). Kebijakan pelarangan ekspor nikel tentunya meningkatkan nilai tambah untuk produk nikel sehingga dapat meningkatkan pendapatan negara untuk selanjutnya dipergunakan bagi kesejahteraan rakyat.

III. Literature Review

Djuric dkk. (2015) menganalisis bagaimana larangan ekspor Serbia berdampak pada harga gandum lokal. Mereka menganalisis bagaimana intervensi pasar dari pemerintah Serbia mempengaruhi pasar gandum domestik selama puncak harga komoditas global pada tahun 2007-2008. Hasil penelitian mereka menunjukkan bahwa rezim transmisi harga gandum tidak berubah oleh larangan ekspor. Namun, belum ada studi langsung sebelumnya mengenai dampak larangan ekspor Indonesia terhadap harga nikel. Pada tahun 2014, pemerintah Indonesia menerapkan peraturan yang melarang ekspor bijih nikel; dalam UU Pertambangan Indonesia tahun 2009, pemerintah berusaha untuk memaksa para penambang untuk membangun smelter di Indonesia untuk meningkatkan pangsa negara dari nilai tambah bijih nikelnya. Ini adalah larangan kuantitatif yang komprehensif terhadap ekspor bijih nikel. Menurut larangan ekspor, hanya perusahaan yang melakukan pembangunan smelter yang diberikan lisensi ekspor. Bahkan, penggunaan pembatasan ekspor meningkat selama periode booming harga komoditas selama tahun 2000-2011. OECD (2014) menemukan bahwa pembatasan ekspor oleh negara-negara berkembang yang dipimpin komoditas meningkat pesat selama siklus super komoditas. Hal ini memotivasi negara berkembang yang dipimpin komoditas untuk menginvestasikan kembali pendapatan dari sektor komoditas untuk memperoleh pertumbuhan ekonomi di sektor-sektor lain, dan untuk mencapai transformasi struktural ekonomi nasional.

UNCTAD (2017) berpendapat bahwa negara-negara berkembang yang bergantung pada komoditas seperti Indonesia mengklaim sumber daya alam mereka sebagai kekayaan nasional. Byungkwon Lim (2021) mempelajari larangan ekspor mineral Indonesia selama tahun 2014-2017 dan menemukan bahwa larangan ekspor bijih nikel akan mencapai tujuan ganda, yaitu meningkatkan nilai tambah dan mengurangi tingkat ekstraksi sumber daya nikelnya. Perlu dicatat bahwa pemerintah Indonesia mengumumkan pelonggaran larangan tersebut pada awal 2017. Mereka menunjukkan bahwa larangan ekspor nikel Indonesia merupakan pertaruhan yang signifikan dalam hal nilai ekspor, nilai tambah, penciptaan lapangan kerja, dan pendapatan pemerintah. UNCTAD (2017) menemukan bahwa ekspor bijih nikel Indonesia menurun dari 64,8 juta ton pada tahun 2013 menjadi hanya 4,1 juta pada tahun 2014. Sebagai

akibat dari larangan tersebut, banyak yang menanggihkan operasi dan pengembangan pertambangan mereka, dan, pada gilirannya, memberhentikan karyawan mereka. UNCTAD (2017) menyimpulkan bahwa risiko dari pertaruhan pelarangan bijih nikel oleh pemerintah Indonesia digarisbawahi oleh hasil yang beragam dalam hal penambahan nilai dan pekerjaan. Dalam makalah seminal mereka dalam subjek 'efek pengumuman', Waud (1970) menemukan bahwa ada efek pengumuman pada ekspektasi yang terkait dengan perubahan tingkat diskonto oleh FRB, dan tampaknya ada konsensus mengenai isi dari informasi yang disimpulkan.

Demiralp dan Jorda (2002) memberikan diskusi yang baik mengenai efek pengumuman. Cara yang dilakukan Byungkwon Lim (2021) untuk investigasi efek pengumuman pemerintah Indonesia berbeda dengan Waud (1970), terutama karena keterbatasan pengamatan. Romer dan Romer (1989) mengusulkan pendekatan naratif untuk analisis efek pengumuman. Analisis Byungkwon Lim (2021) menggunakan identifikasi Friedman dan Schwartz yang mengikuti Romer dan Romer (1989) menunjukkan bahwa pendekatan naratif merupakan metode yang kuat. Byungkwon Lim (2021) mengusulkan bahwa metode mereka sesuai untuk analisis larangan ekspor bijih nikel Indonesia, karena metode ini melibatkan penggunaan catatan historis untuk mengidentifikasi dua episode ketika terjadi pergeseran besar dalam peristiwa (Romer dan Romer 1989; Romer dan Romer 1994).

IV. Relevansi dengan materi kuliah Analisis Ekonomi Perdagangan dan Industri

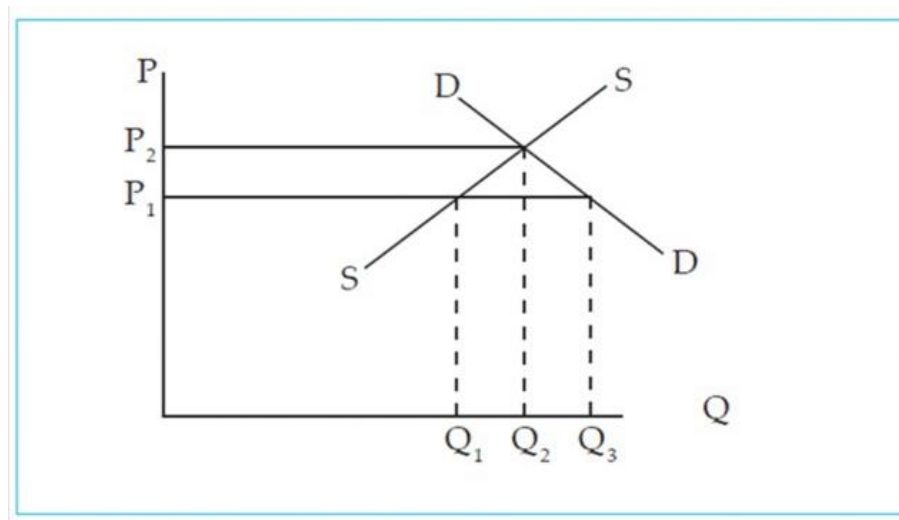
1. Trade Policy

Kebijakan perdagangan (Trade Policy) yang diambil oleh pemerintah Indonesia berupa pelarangan ekspor bijih nikel dengan kadar kurang dari 1.7% yang tertuang dalam Peraturan Menteri ESDM Nomor 11 Tahun 2019 pasal 62a ini tentu saja mempunyai dampak bagi perekonomian di lingkup nasional maupun internasional. Kebijakan ini menimbulkan pro kontra di berbagai kalangan. Dampak positif dari kebijakan ini adalah dengan adanya hilirisasi dalam negeri maka nilai tambah dari nikel dapat meningkat. Dari semula yang diekspor adalah bahan mentah diubah menjadi bahan setengah jadi atau bahan jadi.

Uni Eropa mengajukan gugatan di World Trade Organization (WTO) melalui Dispute Settlement Body (DSB) yang menyatakan ada pelanggaran terhadap Pasal XI.1 General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) 1994 mengenai larangan pembatasan kuantitatif. Menurut Aziz dan Abrianti (2022) terdapat *General Exceptions* yang diatur

dalam Pasal XX poin (g) dan (i) GATT dengan beberapa syarat bahwa kebijakan tersebut bertujuan sebagai perlindungan sumber daya alam tidak terbarukan dan menjaga kuantitas produk esensial dalam negeri maka kebijakan pelarangan ekspor bijih nikel bukan merupakan pembatasan kuantitatif melainkan pembatasan kualitatif. Akan tetapi berdasarkan hasil putusan sengketa DS 592 terkait final panel report pada tanggal 17 Oktober 2022, Indonesia dinyatakan terbukti melanggar ketentuan, khususnya perihal larangan ekspor bijih nikel ke luar negeri. Namun, keputusan panel tersebut dikatakan pemerintah belum memiliki kekuatan hukum tetap, sehingga Pemerintah Indonesia akan melakukan banding.

Sama halnya dengan *trade policy* berupa larangan impor yang menyebabkan harga barang domestik naik, larangan ekspor bijih nikel oleh pemerintah Indonesia menyebabkan kenaikan harga nikel global ditengah kekhawatiran akan ketersediaan pasokan dari Indonesia. Menguatnya harga di pasar nikel berjangka senilai \$25 miliar merupakan akibat dari kekurangan pasokan yang disebabkan oleh larangan ekspor yang diberlakukan mulai 1 Januari 2020 oleh Indonesia yang merupakan produsen nikel nomor 1 di dunia. Gambar 1 menunjukkan kurva dampak kenaikan harga nikel global akibat kebijakan pelarangan dan ekspor.



Gambar 1. Kenaikan harga nikel global akibat pelarangan ekspor dari Indonesia

2. Industrial Policy

Apabila dilihat dari sisi industrial policy, hilirisasi nikel dalam negeri yang merupakan tujuan kebijakan larangan ekspor bijih nikel diambil oleh pemerintah Indonesia dengan mempertimbangkan dampaknya pada jangka pendek dan jangka panjang. Industrial

policy merupakan kebijakan yang bertujuan untuk mencapai target pertumbuhan ekonomi dan mengurangi pengangguran pada sektor tertentu.

Dengan adanya hilirisasi maka Indonesia dapat melakukan pengembangan sektor baru yaitu dengan membangun pabrik lithium dan kedepannya Indonesia dapat menjadi pemain global dalam industri ini. Dengan bergantinya ekspor mentah bijih nikel menjadi ekspor baterai atau bahkan menjadi produsen mobil listrik, Indonesia bisa mendapatkan hasil 2–3 kali lipat lebih besar daripada ekspor mentah bijih nikel yang terhitung tidak maksimal, padahal Indonesia merupakan produsen dan pemilik cadangan nikel tertinggi di dunia. Artinya dari sektor ekspor yang tadinya menjadi pendapatan negara digantikan dengan investasi di pabrik lithium dan mobil listrik yang hasilnya akan sangat jauh dibanding menjual bahan mentah bijih nikel. Hal ini juga dapat menekan biaya produksi dari mobil berbasis baterai karena lithium dihasilkan oleh domestik tidak perlu lagi impor dari China. Selain itu pembangunan industri baru juga akan menyerap banyak tenaga kerja domestik yang memiliki keahlian bekerja dalam sektor ini.

Indonesia akan memulai pembangunan Smelter High Pressure Acid Leaching (HPAL) untuk mendukung hilirisasi dan rencananya akan dioperasikan pada tahun 2023. Tentu saja pembangunan smelter HPAL ini memerlukan biaya besar (*capital and labor*) dan tidak bisa selesai dalam waktu singkat. Belum dapat beroperasinya smelter, dalam jangka pendek akan berdampak pada kehilangan hasil dari ekspor bijih nikel yang mengakibatkan Indonesia mengalami defisit di neraca berjalan karena ekspor diputus. Lalu, melihat dari ketidaktegasan dari pemerintah apabila ingin memberikan relaksasi pada ekspor bijih nikel, Indonesia akan kehilangan momentum karena saat ini saja harga nikel sudah melambung tinggi karena demand dan supply yang tidak seimbang. Hal ini dapat diatasi dengan investasi kepada lithium ataupun Indonesia bisa mencetak obligasi untuk pembangunan dan pengembangan kendaraan berbasis baterai. Pertanyaannya, apakah pembangunan ini akan menjadi terang atau malah gelap? Karena apabila pembangunan ini nantinya gagal hanya menjadi batu sandungan untuk Indonesia kedepannya bahkan beban utang luar negeri akan semakin tinggi. Oleh karena itu pemerintah harus berkomitmen dengan tujuan awal dari kebijakan larangan ekspor bijih nikel sehingga *government failure* tidak terjadi.

V. Menilai Efektivitas Kebijakan Larangan Bijih Nikel

Sebuah kebijakan yang diambil oleh pemerintah dalam hal ini adalah kebijakan perdagangan larangan ekspor bijih nikel pasti memiliki *cost* and *benefit* yang perlu dikaji lebih dalam. Kebijakan dinilai efektif jika benefit yang didapat lebih besar daripada cost yang dikeluarkan. Pada bagian ini kami mencoba mengelaborasi dalam hal mengukur *cost and benefit policy* dengan menggunakan perbandingan dari beberapa studi empiris tentang kebijakan larangan ekspor yang pernah dijalankan oleh Indonesia.

Myers (2015) dalam penelitiannya menggunakan pendekatan value chain untuk menjelaskan implikasi pasar, lingkungan, dan sosial dari kebijakan Indonesia yang melarang ekspor rotan mentah dan semi olahan, yang dimulai pada 1 Januari 2012. Indonesia merupakan pemasok rotan terbesar di dunia yang banyak digunakan sebagai bahan baku furnitur. Justifikasi kebijakan larangan ekspor rotan tersebut untuk mengurangi persaingan agar produsen furnitur dalam negeri bernasib lebih baik di pasar ekspor. Setahun setelah kebijakan itu berlaku, para aktor mendapat manfaat yang berbeda-beda tergantung di mana mereka berada dalam rantai nilai dan sifat kegiatan mereka. Hanya pabrik furnitur terbesar dan termewah di Jawa yang mengalami peningkatan penjualan. Pelaku penghasil rotan yang berdekatan dengan hutan di Kalimantan, Sulawesi dan Sumatera terkena dampak buruk. Mereka yang terlibat dalam penyelundupan rotan dari Indonesia menerima manfaat paling langsung. Bersama-sama, temuan ini menunjukkan bahwa dalam jangka pendek, kebijakan tersebut melayani kepentingan elit, yang kecakapan politiknya memungkinkan kebijakan tersebut untuk disahkan. Dalam jangka panjang, industri berisiko mati dan hutan terancam.

Mirip dengan larangan ekspor bahan rotan, larangan ekspor kayu gelondongan telah mendorong perdagangan sumber daya alam mentah dan semi olahan. Lindsay (1989) dalam penelitiannya menyelidiki tentang pendapatan yang hilang dari larangan ekspor kayu gelondongan Indonesia pada tahun 1980 – 1986. Efek total dari penerapan kebijakan, secara apriori, bersifat ambigu. Hal ini disebabkan kebijakan tersebut mengakibatkan berkurangnya pendapatan kayu bulat dan meningkatnya pendapatan kayu lapis dan kayu gergajian. Akan tetapi, orang dapat memperkirakan bahwa dalam jangka pendek kerugian pendapatan akan lebih besar daripada keuntungannya, mengingat pendapatan ekspor kayu gelondongan riil di Indonesia kira-kira lima kali lipat pendapatan gabungan dari ekspor kayu lapis dan kayu gergajian pada tahun 1980. Ironisnya, ekspansi pesat industri kayu lapis Indonesia berdampak negatif terhadap harga kayu lapis dunia dan karenanya menekan pendapatan ekspor kayu lapis.

Pada saat yang sama, pembatasan ekspor kayu bulat kayu keras tropis Indonesia berdampak positif terhadap harga, meningkatkan pendapatan para pesaing Indonesia. Tahun 1986 merupakan titik balik kebijakan larangan ekspor. Hasil dari eksekusi kontrafaktual menunjukkan bahwa penambahan pendapatan ekspor dari kayu lapis dan kayu gergajian sebagai akibat dari penerapan kebijakan melebihi pendapatan yang hilang dari ekspor kayu gelondongan. Dalam jangka panjang, nilai sekarang dari pendapatan ekspor kayu bulat yang hilang akan melebihi nilai sekarang dari tambahan pendapatan ekspor kayu olahan yang timbul sebagai akibat dari kebijakan larangan ekspor kayu bulat.

Tui dan Adachi (2021) meneliti tentang dampak ekonomi dari kebijakan perdagangan berupa larangan ekspor bijih mineral menggunakan analisis data input-output Indonesia tahun 2010 dengan fokus pada sektor terkait pertambangan. Hasil analisis tabel input-output 26 sektor membenarkan keputusan Pemerintah untuk melarang ekspor bijih mineral mentah. Penerapan pengganda dalam analisis menunjukkan bahwa pengecualian bijih tertentu dari larangan mungkin harus dipertimbangkan kembali. Hasilnya juga menunjukkan bahwa logam akan menjadi komponen utama komoditas mineral, yang dibutuhkan untuk pertumbuhan ekonomi negara yang berkelanjutan.

Gupta (2022) menyatakan bahwa pemerintah mengklaim bahwa pelarangan ekspor bijih nikel sukses meningkatkan investasi di industri logam dasar, terutama pada smelter nikel. Pemerintah juga mengklaim bahwa terjadi lonjakan ekspor barang turunan pertambangan, khususnya nikel, seperti baja tahan karat atau stainless steel. Klaim tersebut tidak serta merta dapat dijadikan patokan dalam menilai efektivitas kebijakan larangan ekspor bijih nikel. Hal yang perlu dicermati dan dipertimbangkan oleh pemerintah adalah bagaimana menghitung dinamika nilai tambah domestik sesuai dengan *policy goals*. Data yang digunakan pemerintah untuk mendukung klaim atas kesuksesan program larangan ekspor nikel tidak cukup kuat untuk menjadi bukti keberhasilan kebijakan ini. Potensi kehilangan pemasukan pajak, kemungkinan retaliasi dagang dari negara importir, hingga berkurangnya pemasukan penambang karena harus menjual ke smelter domestik dengan harga murah menjadi penghalang untuk menghitung nilai tambah dari hilirisasi nikel berbasis larangan ekspor.

VI. KESIMPULAN

Kebijakan perdagangan Pemerintah Indonesia berupa larangan ekspor bijih nikel berkadar rendah kurang dari 1,7 % yang tertuang dalam Peraturan Menteri ESDM Nomor 11 Tahun 2019 berlaku mulai 1 Januari 2020 ini memiliki tujuan untuk meningkatkan nilai tambah nikel di dalam negeri. Suatu kebijakan dinilai efektif apabila nilai benefit yang didapat lebih besar dari nilai yang hilang dari implementasi kebijakan tersebut. Walaupun bukti empiris belum kami temukan untuk kebijakan larangan ekspor bijih nikel yang terbaru karena baru berlaku di tahun 2020, akan tetapi jika melihat kebijakan dengan goals serupa berupa larangan ekspor komoditas lainnya yaitu kayu glondongan, rotan, dan bijih mineral yang pernah diterapkan Indonesia sebelumnya, bukti empiris menyatakan bahwa kebijakan larangan ekspor dapat disimpulkan belum efektif dalam jangka panjang. Hal ini ditunjukkan dari pendapatan yang diperoleh dari nilai tambah produk turunan (*benefit*) lebih kecil daripada pendapatan yang hilang akibat pemberlakuan kebijakan ini (*cost*).

Data yang digunakan pemerintah untuk mendukung klaim atas kesuksesan program larangan ekspor nikel yaitu arus investasi logam dasar dan nilai ekspor barang turunan nikel dirasa tidak cukup kuat untuk menjadi bukti keberhasilan kebijakan ini. Potensi kehilangan pemasukan pajak, kemungkinan retaliasi dagang dari negara importir, hingga berkurangnya pemasukan penambang karena harus menjual ke smelter domestik dengan harga murah menjadi penghalang untuk menghitung nilai tambah dari hilirisasi nikel berbasis larangan ekspor. Oleh karena itu pemerintah harus memadukan perhitungan nilai tambah dengan peta jalan hilirisasi yang diinginkan untuk menyusun gambaran kesuksesan jangka panjang. Jika dibarengi transparansi data, maka kebijakan ini berpotensi menjadi salah satu kesuksesan program pemerintah.

DAFTAR PUSTAKA

- Amir, H. (2013). Economic Impact Analysis of the 2012 Indonesia Mineral-Export Tax Policy: A CGE Approach. *International Journal of Economic Policy Studies*, 8(1), 1–22. <https://doi.org/10.1007/bf03405742>
- Azis, V. A. A., & Abrianti, S. (2021). Analisis Terhadap Larangan Ekspor Bijih Nikel Kadar Rendah Berdasarkan Prinsip Restriksi Kuantitatif. *Hukum Pidana dan Pembangunan Hukum*, 3(2), 1-10.
- Djuric, I., Götz, L., & Glauben, T. (2015). Are export restrictions an effective instrument to insulate domestic prices against skyrocketing world market prices? the wheat export ban in serbia. *Agribusiness* (New York, N.Y.), 31(2), 215-228. <https://doi.org/10.1002/agr.21398>
- Firdaus, Sabilla R (2022). Pembatasan Ekspor Nikel: Kebijakan Vs Unfairness Treatment Hukum Investasi Internasional. LAN RI.
- Gupta, Krisna (2022). Klaim sukses hilirisasi nikel berbasis larangan ekspor masih memiliki segudang masalah. *The Conversation*.
- Holly Lindsay (1989) The Indonesian Log Export Ban: An Estimation of Foregone Export Earnings, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 25:2, 111-123, DOI: 10.1080/00074918812331335599
- Kementerian ESDM. (2019). Perkembangan Pembangunan Smelter dan Larangan Ekspor Nikel. <https://www.minerba.esdm.go.id/Berita/Minerba/Detail/20190903-Siaran-Pers-Perkembangan-Pembangunan-Smelter-Dan-Larangan-Ekspor-Nikel>.
- Lim, B., Kim, H. S., & Park, J. (2021). Implicit interpretation of Indonesian export bans on LME nickel prices: Evidence from the announcement effect. *Risks*, 9(5), 93. doi:<https://doi.org/10.3390/risks9050093>
- Myers, R. (2015). What the Indonesian rattan export ban means for domestic and international markets, forests, and the livelihoods of rattan collectors. *Forest Policy and Economics*, 50, 210–219. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2014.07.009>
- OECD. 2014. *Export Restrictions in Raw Materials Trade: Facts, Fallacies and Better Practices*. Paris: OECD.
- Pemerintah Indonesia. 2009. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.
- Pemerintah Indonesia. 2014. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 tentang Penyelenggaraan Kegiatan Pertambangan Mineral dan Batubara.
- Pemerintah Indonesia. 2014. Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan dan Permurnian Mineral di Dalam Negeri.

Pemerintah Indonesia. 2019. Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 25 tentang Pengusahaan Pertambangan Mineral dan Batubara.

Pemerintah Indonesia. 2019. Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2019 tentang Percepatan Program Kendaraan Bermotor Listrik Berbasis Battery Untuk Transportasi Jalan.

Romer, C. D., & Romer, D. H. (1989). Does monetary policy matter? A new test in the spirit of friedman and schwartz. NBER Macroeconomics Annual, 4, 121-170. <https://doi.org/10.1086/654103>

Romer, C. D., & Romer, D. H. (1994). What ends recessions? NBER Macroeconomics Annual, 9, 13-57. <https://doi.org/10.1086/654235>

Tui Rini, N. S., & Tsuyoshi, A. (2021). An input-output approach in analyzing Indonesia's mineral export policy. Mineral Economics, 34(1), 105-112. doi:<https://doi.org/10.1007/s13563-020-00226-3>

UNCTAD. 2017. Using Trade Policy to Drive Value Addition: Lessons from Indonesia's Ban on Nickel Exports. Geneva: UNCTAD.

Waud, R. N. (1970). Public interpretation of federal reserve discount rate changes: Evidence on the "announcement effect". Econometrica, 38(2), 231-250. <https://doi.org/10.2307/1913006>