

KEBIJAKAN PERCEPATAN LARANGAN EKSPOR ORE NIKEL DAN UPAYA HILIRISASI NIKEL

Izzaty dan Suhartono

19

Abstrak

Indonesia sebagai salah satu penghasil nikel di dunia memiliki peluang untuk mengembangkan komoditas nikel nasional. Ketergantungan kepada usaha penambangan di hulu dengan mengekspor ore nikel menyebabkan rendahnya kontribusi nikel terhadap penerimaan negara. Akibatnya, pemerintah memberlakukan larangan ekspor sebagai pendorong hilirisasi nikel. Kebijakan hilirisasi dimaksudkan untuk meningkatkan economic value added, dengan tetap memperkuat pasokan di sektor hulu. Melalui kebijakan larangan ekspor ore nikel, kesinambungan pasokan nikel mentah dalam jangka panjang untuk kebutuhan smelter domestik tetap terjaga. Tulisan ini membahas kebijakan larangan ekspor ore nikel, hilirisasi, dan kendala yang dihadapi. Peran DPR dibutuhkan untuk mendorong pemerintah agar tetap konsisten dalam pemberlakuan kebijakan larangan ekspor, mempercepat hilirisasi, dan segera memberlakukan tata niaga nikel.

Pendahuluan

Nikel merupakan komoditas mineral strategis Indonesia di tengah kelesuan perekonomian dunia. Indonesia termasuk dalam 10 besar negara penghasil nikel di dunia dengan total cadangan 5,74% dari total cadangan dunia (wartaekonomi.co.id, 27 September 2019). Data US Geological Survey menyebutkan bahwa dari 80 juta metric ton cadangan nikel dunia, hampir 4 juta metric ton tersimpan di Indonesia, sehingga Indonesia berada di peringkat ke-6 dunia dengan deposit nikel terbesar di dunia.

Saat ini cadangan nikel mencapai 689 juta ton, sedangkan cadangan terkira 2,8 miliar ton

masih memerlukan peningkatan faktor pengubah seperti kemudahan akses, perizinan lingkungan, dan keekonomian (harga) untuk meningkatkan cadangan teknis menjadi terbukti. Untuk itu pemerintah mengambil langkah antisipatif berupa pelarangan ekspor agar umur cadangan dapat memenuhi umur keekonomian smelter (esdm.go.id, 2 September 2019).

Pemerintah melalui Kementerian ESDM memutuskan mulai tanggal 1 Januari 2020 diberlakukan pelarangan ekspor ore nikel, atau lebih cepat dari kebijakan sebelumnya yang akan berlaku pada Januari 2022. Keputusan tersebut



dalam upaya menjaga cadangan nikel dengan mempertimbangkan keberlanjutan pasokan bahan baku dari *smelter* yang sudah ada. Percepatan pelarangan ekspor bertujuan untuk mendukung program pemerintah dalam percepatan program mobil listrik. Industri mobil listrik sangat bergantung terhadap komoditas nikel sebagai bahan baku pembuatan baterai mobil listrik. Program tersebut tertuang dalam Peraturan Presiden No. 55 Tahun 2019 tentang Percepatan Program Kendaraan Bermotor Listrik berbasis Baterai untuk Transportasi Jalan.

Pemerintah sedang berkerja sama dengan perusahaan asal Korea Selatan, Hyundai, dalam mengembangkan nikel menjadi baterai mobil listrik. Hyundai siap menanamkan investasi sebesar USD 1,5 miliar yang terbagi dalam 2 tahap investasi. Indonesia mendapatkan keuntungan bisa bersinergi dalam mengembangkan mobil listrik yang ramah lingkungan dan membuka pasar ekspor Indonesia (m.detik.com, 26 November 2019).

Pelarangan ekspor yang dilakukan oleh pemerintah harus didukung oleh kepastian hukum, kebijakan yang konsisten, dan pengembangan industri pengolahan dan hilir yang berkelanjutan. Semua hal tersebut berdampak pada efek multiplier yang dihasilkan serta mengurangi defisit neraca berjalan dalam jangka panjang. Untuk itu, tulisan ini menganalisis kebijakan larangan ekspor ore nikel dan upaya hilirisasi nikel berikut kendala yang dihadapinya.

Kebijakan Percepatan Larangan Ekspor Ore Nikel

Sumber utama nikel terkonsentrasi di Sulawesi, terutama

Sulawesi Tenggara dan Sulawesi Tengah, serta Halmahera. Jumlah total nikel yang ditambang di Indonesia pada tahun 2018 sebesar ± 560 ribu *metric ton*. Nilai ini meningkat sebesar 62,32% dibandingkan tahun 2017 (usgs.gov, 2019). Sedangkan pada tahun 2020 diprediksi ada 20 juta ton kebutuhan ore nikel untuk dalam negeri. Porsi ekspor Indonesia tahun 2016 sebanyak 39% dari ekspor nikel dunia dan naik menjadi 63% pada tahun 2017. Data Kementerian ESDM juga menyebutkan realisasi ekspor nikel sebesar 20,09 juta ton pada 2018 dan rencana ekspor nikel pada tahun 2019 sebesar 15,07 juta ton (esdm.go.id, 2 September 2019). Dengan kapasitas cadangan nikel untuk kebutuhan 7 sampai 8 tahun dan alokasi untuk kepentingan industri mobil listrik, pemerintah membuat larangan ekspor segera diterapkan pada awal tahun 2020 ini. Dorongan untuk mempercepat industri mobil listrik diperkirakan akan mengakibatkan kenaikan permintaan nikel untuk kebutuhan domestik hingga tahun 2025.

Kementerian ESDM pada tanggal 30 April 2018 mengeluarkan Permen ESDM No. 25 Tahun 2018 yang mengatur tentang ekspor ore nikel dengan kadar lebih kecil dari 1,7%, dan akan memberlakukan larangan ekspor mulai tanggal 11 Januari 2022. Pemerintah kemudian mengeluarkan lagi Permen ESDM No. 11 Tahun 2019 sebagai perubahan yang bertujuan untuk mempercepat larangan ekspor menjadi tanggal 31 Desember 2019. Berdasarkan UU No. 4 Tahun 2009 tentang Minerba, seharusnya kebijakan larangan ekspor ore nikel sudah ada dan berlaku sejak tahun 2014. Namun kenyataannya larangan ekspor mengalami

penyesuaian melalui relaksasi ekspor bersyarat dalam penerapannya karena pertimbangan pendapatan negara. Relaksasi ekspor mineral mentah (konsentrat) kontraproduktif dengan kewajiban membangun *smelter*, juga berdampak negatif terhadap hilirisasi nikel.

Pelarangan ekspor bukan bertujuan menghambat perdagangan, namun bertujuan untuk memanfaatkan sumber daya nikel untuk kemakmuran bangsa melalui rantai pengolahan dalam negeri. Pelarangan ekspor ore nikel bertujuan untuk memenuhi kebutuhan bahan baku *smelter* yang ada di Indonesia. Kebijakan pelarangan tidak dapat ditunda karena kekayaan mineral khususnya nikel dapat habis dan tidak bisa diperbaharui lagi.

Hilirisasi Nikel dan Kendala yang Dihadapi

Hilirisasi pertambangan adalah bagian dari proses industrialisasi. Industrialisasi mendorong proses transformasi dari suatu negara dengan tingkat ketergantungan tinggi terhadap sumber daya alamnya menjadi negara mandiri dari sisi ekonomi untuk kemakmuran rakyat. Keberhasilan industrialisasi dalam negeri tidak dapat terjadi hanya dengan topangan hilirisasi sektor pertambangan, namun juga harus didukung oleh pembangunan industri yang lebih hilir atau industri manufaktur dalam negeri yang akan menghasilkan produk akhir untuk dikonsumsi oleh masyarakat. Keberhasilan hilirisasi pertambangan itu sendiri sangat ditentukan oleh kebijakan dan peraturan teknis dalam implementasinya dengan mempertimbangkan penyediaan bahan baku, lahan, tenaga kerja, energi, infrastruktur, teknologi, kegiatan operasional dan pemeliharaan, sistem perizinan, dan kegiatan pembiayaan

investasi.

Kebijakan hilirisasi mineral merupakan salah satu alat fiskal untuk menciptakan nilai tambah mineral, peningkatan kinerja industri dalam negeri, meningkatkan penerimaan negara, mendorong pertumbuhan ekonomi, dan menciptakan lapangan kerja. Ketergantungan pada usaha penambangan di hulu dengan mengekspor ore nikel menyebabkan rendahnya pendapatan yang diraih perusahaan dan secara langsung berdampak pada kontribusi pajak dan PNBPN kepada negara menjadi rendah.

Apabila pengolahan dapat dioptimalkan, hilirisasi nikel akan terbentuk dan memberikan nilai tambah bagi perekonomian. Surplus neraca tambang sangat kecil apabila hanya mengekspor bahan mentah, karena nilai berbagai produk olahan tambang yang diimpor jauh lebih besar dari nilai bahan mentah yang diekspor. Melalui proses metalurgi (*smelting*), kadar nikel dalam ferronikel bisa ditingkatkan menjadi 15-30%. Upaya meningkatkan nilai tambah mineral khususnya nikel berupa pembangunan *smelter* ini sudah berlangsung selama 10 tahun. Investasi *smelter* padat modal karena membutuhkan biaya yang besar untuk membangunnya yang berkisar antara USD2-3 miliar.

Pada tahun 2019 ini, 18 pabrik pemurnian dan pengolahan (*smelter*) nikel sedang dibangun dengan total nilai investasi berkisar USD10-15 miliar. Produk yang dihasilkan *smelter* nikel antara lain nickel pig iron (NPI), ferronikel, dan nikel sulfat. NPI dan ferronikel adalah bahan baku utama baja tahan karat (*stainless steel/SS*), sedangkan nikel sulfat digunakan untuk membuat katoda baterai mobil

listrik (investor.id, 9 September 2019).

Adapun kapasitas produksi (output) *smelter* pada tahun 2019, diperkirakan sebanyak 109.940 ton nikel (tNi) dalam bentuk *nickel pig iron* (NPI), 119.282 ton dalam bentuk feronikel (FeNi), 80.000 ton nikel dalam matte, dan 10.000 ton berupa NiOH. Sementara kebutuhan riil dalam negeri untuk semua produk antara tersebut sebanyak 30.000 tNi. Kementerian ESDM menargetkan kapasitas masukan *smelter* nikel pada tahun 2019 sebesar 24,52 juta ton ore nikel seiring dengan beroperasinya tiga *smelter* baru (ekonomi.bisnis.com, 8 Juli 2019).

Terdapat beberapa kendala dalam mengembangkan *smelter* di Indonesia, yaitu: (a) produksi tambang harus jangka panjang; (b) keterbatasan cadangan mineral dan persebaran cadangan mineral sehingga tidak ada jaminan pasokan bahan baku; (c) terbatasnya luas lahan dalam IUP yang dikeluarkan; beberapa IUP harus bergabung agar tersedia bahan baku yang cukup untuk membangun satu unit *smelter*; (d) belum tersedianya pasokan energi yang memadai dan ekonomis di lokasi atau yang bisa diakses di lokasi tambang; serta belum terbangunnya sinergi antar industri; (e) kurangnya infrastruktur pegangkutan bahan baku dan hasil produksi pabrik; dan (f) masih kecilnya daya serap produk oleh industri hilir domestik, padahal pasar ekspor cukup jenuh (LPEM UI, 2019).

Apabila pengolahan dapat dioptimalkan, hilirisasi nikel akan terbentuk dan memberikan nilai tambah bagi perekonomian. Surplus neraca tambang sangat kecil apabila hanya mengekspor bahan mentah, karena nilai berbagai produk olahan tambang yang diimpor jauh lebih

besar dari nilai bahan mentah yang diekspor. Hilirisasi mineral penting untuk mengurangi defisit neraca transaksi berjalan.

Tata niaga nikel juga harus diatur dan segera dibenahi oleh pemerintah, terutama perniagaan antara penambang dan *smelter*, menyusul kebijakan pelarangan ekspor ore nikel. Saat ini harga Ni 1,7% yang dikehendaki oleh Asosiasi Penambang Nikel Indonesia (APNI) adalah Harga Patokan Mineral (HPM) yang ditetapkan pemerintah berdasarkan harga internasional. APNI menuntut harga dengan memperhitungkan beban dari penambang untuk seluruh biaya produksi ditambah biaya angkut, pajak, dan royalti 5% (cnbcindonesia.com, 23 Agustus 2019).

Faktanya, pemilik *smelter* yang berkewajiban membeli nikel dengan kadar 1,7% hanya membeli dengan harga USD15 tanpa mempedulikan HPM. Artinya, dalam prakteknya ore nikel yang dipasok ke pabrik *smelter* dibeli dengan harga di bawah harga pasar internasional, sehingga secara tidak langsung pemilik *smelter* sudah menikmati keuntungan berlipat, yaitu margin harga dengan pasar internasional dan biaya pengapalan.

Percepatan larangan ekspor ore nikel akan menambah kapasitas dan menjaga potensi cadangan bahan baku bagi proses hilirisasi. Namun, tanpa tata niaga yang baik, terutama memberikan margin bagi penambang, maka pertumbuhan produksi nikel akan stagnan dan memengaruhi optimalisasi kapasitas *smelter* yang terpasang. Keseimbangan insentif keuntungan bagi pihak penambang dan pengusaha *smelter* harus menjadi bagian dari kebijakan perdagangan ore nikel. Percepatan larangan harus

mengikuti perkembangan pasar nikel dalam negeri antara penambang, *smelter*, dan industri berbahan baku nikel. Walaupun keseimbangan bisa diarahkan pada mekanisme pasar, namun kegagalan mekanisme pasar bisa mengganggu kontribusi perdagangan nikel terhadap neraca perdagangan nikel akibat dari percepatan larangan ekspor ore nikel.

Penutup

Pertumbuhan permintaan nikel Indonesia meningkat seiring dengan pertumbuhan industri mobil listrik dunia. Pemerintah menyikapi hal tersebut melalui pelarangan ekspor ore nikel untuk mendukung hilirisasi nikel. Peningkatan nilai tambah mineral melalui pembangunan *smelter* dilakukan untuk mendukung ketersediaan bahan baku industri. Pembangunan *smelter* perlu diiringi dengan pembangunan industri hilir berbasis mineral logam seperti industri logam dasar untuk mengolah lebih lanjut produk *smelter* tersebut. Tanpa adanya industri manufaktur berbasis mineral logam, maka hilirisasi mineral tambang tidak akan memberikan nilai tambah yang lebih tinggi.

Pemerintah perlu menyiapkan dukungan pembangunan infrastruktur, terutama pembangkit energi, lahan *smelter*, insentif bea masuk dan perpajakan untuk jangka waktu tertentu, serta kepastian hukum terhadap jangka waktu produksi tambang sebagai jaminan bahan baku *smelter* untuk mendukung industri dalam merealisasikan hilirisasi menuju industrialisasi. Peran DPR sebagai wakil rakyat dalam melaksanakan

fungsi regulasi dan pengawasan sangat dibutuhkan, terutama mendorong pemerintah agar konsisten dalam pemberlakuan larangan ekspor yang memberikan kepastian hukum, mempercepat hilirisasi nikel untuk kepentingan domestik, dan segera membenahi tata niaga nikel yang transparan dan akuntabel.

Referensi

- “18 Smelter Dibangun Tahun Ini”, 9 September 2019”, <https://investor.id/business/18-smelter-nikel-dibangun-tahun-ini>, diakses 28 November 2019.
- “Akhirnya Hyundai Investasi Pabrik Mobil Listrik Rp 21T di Indonesia, 26 November 2019”, <https://m.detik.com/finance/industri/d-4798865/akhirnya-hyundai-investasi-pabrik-mobil-listrik-rp-21-t-diri>, diakses 28 November 2019.
- “Bijih Nikel Tidak Boleh Diekspor Lagi per Januari 2020”, 2 September 2019”, <https://www.esdm.go.id/en/media-center/news-archives/bijih-nikel-tidak-boleh-diekspor-lagi-per-januari-2020>, diakses 30 Oktober 2019.
- “Ini 5 Alasan Penambang Nikel Protes Larangan Ekspor”, 23 Agustus 2019, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20190822201042-4-94066/ini-5-alasan-penambang-nikel-protes-larangan-ekspor>, diakses 30 November 2019.
- “Input Biji Nikel untuk Smelter Diperkirakan Mencapai 24,52 Juta Ton Tahun Ini”, 8 Juli 2019, <https://ekonomi.bisnis.com/read/20190708/44/1121505/input-bijih-nikel-untuk->

smelter-diperkirakan-mencapai-2452-juta-ton-tahun-ini, diakses 25 November 2019.

“Natural Mining Information Center, US Geological Survey”, <https://www.usgs.gov/centers/nmic/asia-and-pacific#id>, diakses 26 November 2019.

“Permintaan Nikel Terus Meningkat, Indonesia Bisa Balap China”,

27 September 2019, <https://www.wartaekonomi.co.id/read248863/permintaan-nikel-terus-meningkat-indonesia-bisa-balap-china.html>, diakses 26 November 2019.

Wikarya, Uka. (2019). Efektifitas Kebijakan Hilirisasi Minerba dan Transparansi Tata Kelola. LPEM UI.



Izzaty
izzaty@dpr.go.id



Suhartono
suhartono2@dpr.go.id

Izzaty, S.T., M.E., menyelesaikan pendidikan S1 Teknik Sipil Universitas Andalas, Padang pada tahun 2000 dan pendidikan Magister (S2) Perencanaan Kebijakan Publik Universitas Indonesia Depok pada tahun 2009. Saat ini menjabat sebagai Peneliti Muda Ekonomi Kebijakan Publik pada Pusat Penelitian-Badan Keahlian DPR RI. Beberapa karya tulis yang pernah diterbitkan antara lain adalah “Kebijakan Feed-in Tariff di Indonesia : Studi Kasus Energi Panas Bumi dan Energi Surya”, “Analisis Kebijakan Unggulan Tol Laut Pemerintah Jokowi”, dan “Pengembangan Wilayah Pesisir: Kinerja dan Prospek Pengelolaan Pesisir Terpadu”.

Suhartono adalah peneliti Ekonomi dan Kebijakan Publik pada Pusat Penelitian Badan Keahlian Sekretariat Jenderal DPR RI dengan bidang kepakaran Administrasi Publik. Menyelesaikan pendidikan sarjana (S1) di Jurusan Hubungan Internasional, Universitas Gadjah Mada dan Magister (S2) di Australian National University.

Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
<http://puslit.dpr.go.id>
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.