

LARANGAN EKSPOR SUMBER DAYA ALAM MINERAL MENTAH: NIKEL DAN BAUKSIT

19

Dian Cahyaningrum

Abstrak

Gugatan Uni Eropa atas larangan ekspor bijih nikel tidak menjadikan Indonesia gentar. Indonesia bahkan melarang ekspor bijih bauksit mulai Juni 2023. Tulisan ini menganalisis pengaturan dan pertimbangan larangan ekspor bijih nikel dan bijih bauksit beserta dampaknya. Larangan tersebut diatur dalam UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara, UU No. 3 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas UU No. 4 Tahun 2009, beserta aturan pelaksanaannya. Pertimbangan larangan tersebut yaitu mendorong hilirisasi, menjamin pasokan bahan baku, menciptakan lapangan kerja, dan perkembangan teknologi. Namun dikhawatirkan ada dampak negatif dari larangan tersebut, seperti deforestasi, kerusakan lingkungan, ekspor illegal, dan potensi timbulnya kerugian negara. Komisi IV, Komisi VI, dan Komisi VII DPR RI perlu melakukan pengawasan terhadap Pemerintah, agar larangan ekspor bijih nikel dan bijih bauksit berjalan dengan baik, sehingga tujuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 dapat tercapai.

Pendahuluan

Berdasarkan data Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) 2020 dalam booklet bertajuk “Peluang Investasi Nikel Indonesia”, Indonesia memiliki cadangan nikel 72 juta ton Ni (nikel), 52% dari total cadangan nikel dunia yang mencapai 139.419.000 ton Ni. Indonesia juga menjadi produsen dan eksportir nikel terbesar dunia yang menguasai sekitar 27% pasar global (Kompas.com, 18 Januari 2021).

Sementara dalam Booklet ESDM

Bauksit 2020, disebutkan Indonesia memiliki cadangan bauksit sekitar 1,2 miliar ton atau 4% dari total cadangan bauksit dunia yang mencapai 30,39 miliar ton (finance.detik.com, 21 Desember 2022). Indonesia juga menjadi produsen bijih bauksit terbesar dunia. Dari produksi bijih bauksit dunia tahun 2019 sebesar 370 juta ton, Indonesia memproduksi 16 juta ton (4,32%) dan menempatkan Indonesia sebagai produsen bijih bauksit terbesar ke-6 dunia (finance.detik.com, 21 Desember 2022).



9 772088 235001

Per 1 Januari 2020, Indonesia melarang ekspor bijih nikel. Larangan tersebut digugat oleh Uni Eropa di *World Trade Organization* (WTO). Mulai Juni 2023, Indonesia juga melarang ekspor bauksit mentah dan berencana melarang ekspor mineral mentah lainnya yaitu timah dan tembaga (Kompas, 16 Februari 2023). Tidak tertutup kemungkinan, larangan ekspor mineral mentah tersebut juga digugat oleh negara lain di WTO. Tulisan ini bertujuan menganalisis pengaturan dan pertimbangan pemerintah dalam melarang ekspor mineral mentah seperti bijih nikel dan bijih bauksit beserta dampak yang ditimbulkan.

Pengaturan Larangan Ekspor Bijih Nikel dan Bijih Bauksit

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) menyebutkan, "*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*". Menurut MK, pengertian "dikuasai oleh negara" haruslah diartikan mencakup makna penguasaan oleh negara dalam arti luas yang bersumber dan diturunkan dari konsepsi kedaulatan rakyat Indonesia atas segala sumber kekayaan "bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya", termasuk pula di dalamnya pengertian kepemilikan publik oleh kolektivitas rakyat atas sumber-sumber kekayaan dimaksud. Rakyat secara kolektif dikonstruksikan oleh UUD NRI Tahun 1945 memberikan mandat kepada negara untuk mengadakan kebijakan (beleid) dan tindakan pengurusan (bestuursdaad), pengaturan (*regelendaad*), pengelolaan (*beheersdaad*),

dan pengawasan (*toezichthoudensdaad*) untuk tujuan sebesar-besar kemakmuran rakyat (pushep.or.id, 20 April 2020).

Berkaitan dengan fungsi pengaturan di bidang pertambangan, DPR bersama-sama dengan Pemerintah telah membentuk UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU No. 4 Tahun 2009). UU tersebut selanjutnya diubah dengan UU No. 3 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas UU No. 4 Tahun 2009 (UU No. 3 Tahun 2020). UU No. 4 Tahun 2009 dan UU No. 3 Tahun 2020 melarang ekspor mineral mentah dengan mewajibkan pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) meningkatkan nilai tambah mineral melalui pengolahan dan/atau pemurnian (Pasal 102). Peningkatan nilai tambah mineral melalui pengolahan dan/atau pemurnian tersebut wajib memenuhi batasan minimum pengolahan dan/atau pemurnian dengan mempertimbangkan antara lain: a) peningkatan nilai ekonomi; dan/atau b) kebutuhan pasar (Pasal 102 ayat (3) UU No. 3 Tahun 2020). Pengolahan dan/atau pemurnian mineral hasil penambangan tersebut wajib dilakukan di dalam negeri (Pasal 103 ayat (1)). Selanjutnya Pasal 170 UU No. 4 Tahun 2009 mengatur pemegang kontrak karya yang sudah beroperasi wajib melakukan pemurnian di dalam negeri selambat-lambatnya 5 (lima) tahun sejak UU No. 4 Tahun 2009 diundangkan pada tanggal 12 Januari 2009. Ini berarti ekspor mineral mentah seperti bijih nikel dan bauksit seharusnya sudah dilarang sejak tanggal 12 Januari 2014. Namun, banyak perusahaan pertambangan yang pada waktu itu belum siap.

Pada tahun 2019, Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (Menteri ESDM) mengeluarkan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 11 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral No. 25 Tahun 2018 tentang Pengusahaan Pertambangan Mineral dan Batubara (Permen ESDM No. 11 Tahun 2019) yang mengatur ekspor nikel dengan kadar di bawah 1,7% hanya diperbolehkan sampai dengan 31 Desember 2019 (Pasal 62A). Dengan demikian terhitung mulai tanggal 1 Januari 2020, dilarang mengekspor bijih nikel dengan kadar di bawah 1,7%.

Larangan ekspor bijih nikel tersebut menimbulkan keberatan dari Uni Eropa, karena dinilai tidak adil dan berdampak negatif pada industri baja Eropa, yaitu terbatasnya akses terhadap bijih nikel. Pada tanggal 14 Januari 2021, Uni Eropa resmi menggugat Indonesia ke WTO dan hasil putusan panel WTO yang terdaftar pada Dispute Settlement (DS) 592 menyatakan kebijakan larangan ekspor serta kewajiban pengolahan dan pemurnian mineral nikel di Indonesia terbukti melanggar ketentuan WTO Pasal XI.1 GATT 1994 dan tidak dapat dijustifikasi dengan Pasal XI.2 dan XX (d) GATT 1994. Panel juga menolak pembelaan Pemerintah Indonesia terkait dengan keterbatasan jumlah cadangan nikel nasional untuk melaksanakan Good Mining Practice sebagai dasar pembelaan (news.ddtc.co.id, 22 November 2022). Bahkan dalam final Panel Report dinyatakan, terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang dinilai bertentangan dengan ketentuan WTO, yaitu UU No 4 Tahun 2009, Peraturan Menteri ESDM No. 11 Tahun 2019, Peraturan Menteri Perdagangan No. 96 Tahun 2019 tentang Ketentuan Ekspor Produk Pertambangan Hasil Pengolahan dan Pemurnian, dan Peraturan Menteri

ESDM No. 7 Tahun 2020 tentang Tata Cara Pemberian Wilayah, Perizinan, dan Pelaporan pada Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.

Atas putusan Panel WTO tersebut, Pemerintah Indonesia mengajukan banding pada 12 Desember 2022 dan telah diumumkan secara resmi oleh WTO. Tidak tertutup kemungkinan larangan ekspor bijih bauksit nantinya juga menimbulkan keberatan dan gugatan dari negara lain ke WTO, mengingat bauksit merupakan bahan baku penting untuk industri.

Pertimbangan Larangan Ekspor Bijih Nikel dan Bijih Bauksit

Tujuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 adalah: 1) Pengelolaan sumber daya dan kekayaan alam harus dapat meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat Indonesia. 2) Mendukung kemampuan nasional untuk bersaing. 3) Meningkatkan pendapatan negara. 4) Berkontribusi bagi perekonomian nasional, serta memperkuat industri dan perdagangan nasional. 5) Mencegah pihak-pihak yang berpotensi menyalahgunakan kekayaan alam dan sumber daya alam di Indonesia sehingga mengancam kelestarian alam Indonesia (kumparan.com, 7 Oktober 2021).

Mengacu pada tujuan tersebut, larangan ekspor bijih nikel dan bijih bauksit didasarkan pada beberapa pertimbangan. *Pertama*, mendorong hilirisasi pengolahan bijih nikel dan bijih bauksit untuk meningkatkan nilai tambah (*economic value added*) sehingga dapat meningkatkan pendapatan negara. Sebagaimana dinyatakan oleh Presiden, hilirisasi nikel di dalam negeri diperkirakan dapat meningkatkan pendapatan negara dari Rp21 triliun menjadi sekitar Rp62 triliun. Pendapatan negara melalui hilirisasi nikel meningkat

signifikan hingga US\$30 miliar dari sebelumnya hanya US\$1,1 miliar. Hilirisasi bijih bauksit juga diharapkan dapat meningkatkan pendapatan negara yang cukup signifikan, mengingat produksi dan ekspor bauksit di Indonesia cukup besar. Rata-rata produksi bauksit Indonesia mencapai 31,4 juta ton per tahun, sementara kebutuhan domestik hanya 7 juta ton. Jadi mayoritas produksi bauksit untuk pasar ekspor (betahita.id, 6 Januari 2023).

Kedua, Menjamin ketersediaan bahan baku untuk hilirisasi pengolahan bijih nikel dan bijih bauksit. Indonesia membutuhkan investasi sekitar Rp588 triliun untuk hilirisasi sumber daya mineral nikel, bauksit, dan tembaga. Untuk menarik investor, perlu jaminan ketersediaan bahan baku untuk bisa menjalankan smelternya minimal sekitar 20 tahun. Jaminan ketersediaan bahan baku diperlukan karena proses pengolahan dalam smelter tidak bisa berhenti agar tidak menimbulkan kerugian. Sementara jumlah smelter juga sudah cukup banyak, yaitu 48 smelter dari 91 smelter yang sudah beroperasi per 1 Februari 2023 (Kompas, 16 Februari 2023).

Ketiga, Menciptakan lapangan kerja. Menurut Menteri Perindustrian, Agus Gumiwang, sepanjang tahun 2022 ekspor produk feronikel dan nikel pig iron mencapai 5,8 juta ton. Mineral tersebut dapat diolah menjadi *slab stainless steel* (SS) dengan kapasitas 1,07 juta ton dan potensi serapan tenaga kerja 8.661 orang. Slab SS dapat diolah lagi menjadi hot rolled SS dengan kapasitas produksi 1,07 juta ton dan potensi serapan tenaga kerja 5.573 orang. Sementara ekspor bijih bauksit dan konsentrasinya sepanjang tahun 2022 sebanyak 17,8 juta ton. Jika bijih bauksit tersebut diproses maka dapat menghasilkan sekitar 8,9 juta ton alumina dan dapat menyerap tenaga kerja

sebanyak 13.011 orang. Dalam proses hilirisasi, alumina tersebut dapat diolah menjadi 4,5 juta ton aluminium ingot dengan menyerap 36.885 tenaga kerja (Kompas, 16 Februari 2023).

Keempat, berkembangnya teknologi pengolahan nikel kadar rendah sehingga 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 Perpres No. 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 limonite (kandungan nikel 0,8-1,5%) (esdm.go.id, 2 September 2019).

Dampak Larangan Ekspor Bijih Nikel dan Bijih Bauksit

Larangan ekspor bijih nikel dan bijih bauksit ditujukan untuk kemanfaatan bangsa dan negara, namun jika larangan tidak dikelola dengan baik, dikhawatirkan terjadi eksploitasi SDA yang berdampak pada perusakan lingkungan. Koalisi LSM *#BersihkanIndonesia* mencatat, terjadi deforestasi akibat tambang nikel dan kerusakan karena operasi smelter (betahita.id, 23 Desember 2022). Deforestasi dan perusakan lingkungan dikhawatirkan makin parah jika tidak ada tata kelola yang baik terhadap larangan ekspor bijih bauksit.

Penelitian KPK bersama dengan Yayasan Auriga Nusantara juga menemukan beberapa celah potensi kerugian negara, yaitu: pertama, kerugian keuangan negara akibat kehilangan royalty dan bea keluar dari ekspor ilegal bijih nikel. Kedua,

lemahnya sistem penilaian, monitoring, dan evaluasi pembangunan smelter. Ketiga, adanya celah dalam perumusan dan penerapan Harga Patokan Mineral (HPM) sehingga berpotensi mendorong terjadinya ekspor ilegal, sedangkan HPM telah diatur dalam Permen ESDM No. 11 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penetapan Harga Patokan Penjualan Mineral Logam untuk menjaga keseimbangan dan keadilan antara pemilik smelter dan penambang (betahita.id, 6 Januari 2023). Pengamat ekonomi, Faisal Basri, mengemukakan potensi kerugian negara juga muncul antara lain karena tidak adanya pajak pertambahan nilai mengingat hampir seluruh produk diekspor, dan Pemerintah juga tidak mengenakan pajak ekspor. Pemerintah juga memberikan berbagai fasilitas perpajakan seperti tax allowance, investment allowance, dan super deduction tax (betahita.id, 23 Desember 2023).

Penutup

Larangan ekspor bijih nikel dan bijih bauksit telah diatur dalam UU No. 4 Tahun 2009 dan UU No. 3 Tahun 2020, beserta aturan pelaksanaannya. Larangan didasarkan pada pertimbangan: mendorong hilirisasi untuk meningkatkan pendapatan negara, menjamin pasokan bahan baku domestik, menciptakan lapangan kerja, dan berkembangnya teknologi sehingga nikel dan bauksit dapat diolah di dalam negeri. Larangan ekspor bijih nikel dan bijih bauksit dimaksudkan untuk mencapai tujuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

Komisi IV DPR RI perlu mendorong pemerintah menjaga kelestarian alam dan mengambil tindakan tegas kepada pelaku perusakan hutan dan lingkungan. Komisi VI DPR

RI perlu meminta Pemerintah berupaya maksimal menghadapi gugatan Uni Eropa pada tahap banding, serta mendesak Pemerintah mencegah dan mengambil tindakan tegas terhadap pelaku ekspor *illegal* dan pelanggar larangan ekspor bijih nikel dan bijih bauksit. Komisi VII DPR RI perlu mendorong pemerintah membuat dan melaksanakan tata kelola larangan ekspor bijih nikel dan bijih bauksit, serta mendorong berkembangnya industri kendaraan bermotor listrik berbasis baterai.

Referensi

- “Segini Kekayaan Bauksit RI yang Ekspornya Disetop Jokowi Tahun Depan”, 21 Desember 2022, <https://finance.detik.com/energi/d-6474160/segini-kekayaan-bauksit-ri-yang-ekspornya-disetop-jokowi-tahun-depan>, diakses 20 Februari 2023.
- “Bukan Main, RI Pemilik Harta Karun Nikel Terbesar Dunia”, 21 Juli 2021, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20210721143044-4-262511/bukan-main-ri-pemilik-harta-karun-nikel-terbesar-dunia/1>, diakses 14 Februari 2023.
- “Ambisi Hilirisasi Nikel Tersandung WTO”, 6 Januari 2023, <https://betahita.id/news/detail/8308/ambisi-hilirisasi-nikel-tersandung-wto.html>, diakses 21 Februari 2023.
- “Hilirisasi Butuh Jaminan Bahan Baku”, *Kompas*, 16 Februari 2023, hal. 9
- “Jokowi Larang Ekspor Bijih Bauksit Mulai Juni 2023”, 23 Desember 2022, <https://betahita.id/news/detail/8282/jokowi-larang-ekspor-bijih-bauksit-mulai-juni-2023.html>, diakses 22 Februari 2023.
- “Kalah di WTO Soal Larangan Ekspor Nikel, Indonesia Ajukan Banding”, 22 November 2022, <https://>

news.ddtc.co.id/kalah-di-wto-soal-larangan-ekspor-nikel-indonesia-ajukan-banding-43626, diakses 18 Februari 2023.

“Kronologi Larangan ekspor Bijih Nikel yang Berujung Gugatan Uni Eropa”, 18 Januari 2021, <https://money.kompas.com/read/2021/01/18/170109026/kronologi-larangan-ekspor-bijih-nikel-yang-berujung-gugatan-uni-eropa?>, diakses 14 Februari 2023.

“Pemerintah Larang Ekspor Bijih Nikel Mulai 1 Januari 2020”, 2 September 2019, <https://kumparan.com/kumparanbisnis/pemerintah-larang-ekspor-bijih-nikel-mulai-1-januari-2020-1rmiarhtAu/full>, diakses 18 Februari 2023.

”Resume Putusan MK Perkara No. 002/PUU-I/2003 tentang Pengujian UU No. 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi terkait Wewenang Penguasaan oleh Negara, Mekanisme Persaingan Usaha, dan Penetapan Harga BBM”, <https://pushep.or.id/resume-putusan-mahkamah-konstitusi-perkara-no-002-puu-i-2003-pengujian-uu-no-22-tahun-2001-tentang-migas-terkait-wewenang-penguasaan-oleh-negara-mekanisme-persaingan-usaha-dan-penetapan-harga-bbm/>, 20 April 2020, hal. 2

“Bijih Nikel Tidak Boleh Diekspor Lagi per Januari 2020”, 2 September 2019, <https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/bijih-nikel-tidak-boleh-diekspor-lagi-per-januari-2020>, diakses 22 Februari 2023.



Dian Cahyaningrum
dian.cahyaningrum@dpr.go.id

Dian Cahyaningrum, menyelesaikan pendidikan S1 Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang pada tahun 1996. Magister Ilmu Hukum diselesaikan di Universitas Indonesia Jakarta Tahun 2004 dengan program kekhususan Hukum Ekonomi. Saat ini menjabat sebagai Analis Legislatif Ahli Madya pada Pusat Penelitian Sekretariat Jenderal & Badan Keahlian DPR RI. Beberapa karya tulis ilmiah yang dipublikasikan dalam jurnal atau buku antara lain: “Peran Bank dalam Pelindungan Ekonomi terhadap Pekerja Migran Indonesia” (2020), “Pelindungan Hukum terhadap Lahan Pertanian Pangan dari Pengalihan Fungsi untuk Non Pertanian Pangan” (2019), dan “Implikasi Bentuk Hukum BUMD terhadap Pengelolaan BUMD” (2018).

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.