

Keputusan Indonesia Mengeluarkan Kebijakan Pelarangan Ekspor Bijih Nikel pada Tahun 2019

Janwal Almuthazim¹, Apriwan², Silvi Cory³

Program Studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas
Andalas, Kota Padang, Indonesia

E-mail: ¹almuthazim@gmail.com, ²suraugeneration@yahoo.com, ³silvicory@gmail.com

Abstract

In 2019, through the Minister of Energy and Mineral Resources Regulation Number 11/2019, the Indonesian government officially issued a policy to ban the export of nickel ore. The policy received negative reactions from both domestic and international actors, as it was considered to be disadvantageous to Indonesia's interests and contrary to international trade rules contained in the World Trade Organization (WTO). The aim of this study is to determine whether the nickel ore export ban policy implemented by the Indonesian government is a rational policy. To find out this, Graham T. Allison's Rational Actor Model theory is used, which consists of four stages, namely, determining goals and objectives, determining alternative policy options, determining the consequences of each policy option and the last is a rational choice. This research is categorized as qualitative research with a descriptive analysis approach, utilizing secondary data. Based on the results of the analysis, it is found that the nickel ore export ban policy issued in 2019 is not a rational choice because when viewed from the political, environmental and economic aspects of the policy it produces more losses for Indonesia than benefits. The benefit gained are more likely to be enjoyed by multinational companies (MNCs) from China that have long invested in Indonesia.

Keywords: Nickel Ore Export Ban Policy, Indonesia, China, Rational Actor Model, Multinational Corporation

Pendahuluan

Penelitian ini dilatar belakangi oleh keputusan pemerintah Indonesia mengeluarkan kebijakan pelarangan ekspor bijih nikel pada akhir tahun 2019 yang lalu, yaitu melalui permen ESDM No.11 tahun 2019. Padahal pada saat itu, nikel Indonesia memainkan peranan yang sangat penting sebagai salah satu sumber utama pasokan nikel global. Karena berdasarkan data yang dirilis oleh *United State Geological Survey (USGS)*, pada tahun 2020 Indonesia tercatat sebagai negara dengan jumlah cadangan nikel terbesar di dunia yaitu sekitar 21 juta metrik ton atau dengan kata lain Indonesia menguasai sekitar 22,34% dari total cadangan nikel yang ada di dunia saat ini. (USGS, 2021)

Kebijakan tersebut lantas mendapatkan banyak respon negatif baik dari domestik maupun internasional. Dari ranah domestik kebijakan tersebut dinilai banyak menghasilkan kerugian bagi Indonesia dan cenderung menguntungkan bagi satu negara tertentu saja misalnya seperti Tiongkok. Sedangkan dari ranah Internasional Indonesia terancam terkena sanksi dari WTO, pasca Indonesia dinyatakan kalah dari gugatan Uni Eropa di WTO atas kebijakan pelarangan ekspor bijih nikel tersebut. (Komisi VII DPR RI, 2022)

Berdasarkan hal itu, rasionalitas pemerintah dalam mengambil keputusan dalam melarang ekspor bijih nikel menjadi perhatian yang sangat menarik sekali untuk diteliti. Karena kebijakan ini terkesan tergesa-gesa sehingga berpotensi merugikan negara, selain itu Indonesia juga berisiko menghadapi sanksi internasional setelah kalah dalam gugatan oleh UE di WTO. Di sisi lain, Tiongkok justru mendapatkan keuntungan yang sangat besar dari adanya kebijakan ini.

Metode

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif, analisis dilakukan berdasarkan data-data non-numerik berupa tulisan ilmiah dan laporan resmi yang hasilnya membentuk pola dari interaksi data yang lalu kemudian menjadi dasar untuk menarik sebuah kesimpulan. Jenis penelitian yang digunakan adalah deskriptis analisis, yang ditujukan untuk mengumpulkan secara rinci informasi untuk menggambarkan keadaan suatu permasalahan. Berdasarkan hal itu, penulis berusaha menggambarkan proses pengambilan keputusan pemerintah Indonesia dalam mengeluarkan kebijakan pelarangan ekspor bijih nikel pada tahun 2019.

Batasan penelitian yaitu dari 2017-2023, alasan kenapa penulis memilih tahun 2017 adalah karena pada tahun tersebut terdapat banyak data yang sekiranya bisa mendukung proses analisis pada penelitian ini. Sedangkan alasan kenapa peneliti memilih tahun 2023 sebagai batasan penelitian adalah karena data terkait penelitian ini masih terus bertambah hingga saat ini. Untuk data

yang digunakan adalah data sekunder, yaitu dengan memanfaatkan berbagai referensi dari artikel jurnal, situs resmi, website dan sebagainya. Untuk data dari situs resmi misalnya, penulis mengambil data terkait jumlah ekspor-impor bijih nikel Indonesia melalui Badan Pusat Statistik (BPS) (<https://www.bps.go.id/>) dan *International Trade Center* (ITC) (www.trademap.org). Selain itu data terkait berbagai regulasi yang dikeluarkan perihal kebijakan ekspor nikel juga diperoleh dari Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) (<https://www.esdm.go.id>).

Selanjutnya untuk mengetahui rasional atau tidaknya (rasionalitas) kebijakan pelarangan ekspor bijih nikel yang dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia pada tahun 2019 tersebut, maka penulis menggunakan teori *Rational Actor Model* dari Graham T. Allison. Asumsi dasar dari teori ini yaitu negara merupakan *unitary actor* dalam sistem internasional yang mampu bertindak secara rasional dalam menentukan kebijakan luar negerinya. Dalam teori ini, unit analisisnya adalah pemerintah sebuah negara. Pemerintah sebuah negara akan cenderung memilih suatu opsi kebijakan luar negeri yang dapat memberikan keuntungan paling maksimal bagi tercapainya tujuan nasional sebuah negara tersebut (*value-maximizing*). Teori ini sendiri terdiri dari empat tahapan, diantara menentukan tujuan (*goal & objectives*), menentukan jenis alternatif kebijakan, menentukan konsekuensi dari masing-masing alternatif kebijakan dan yang terakhir adalah pilihan (*choice*).

Lebih lanjut, teori ini digunakan untuk menganalisis apakah kebijakan pelarangan ekspor bijih nikel pada tahun 2019 yang telah dikeluarkan oleh Indonesia termasuk ke dalam kebijakan yang rasional atau bukan. Hal ini dilakukan dengan cara membandingkan kebijakan yang telah dikeluarkan tersebut dengan beberapa opsi/alternatif kebijakan yang lainnya. Dalam perbandingan ini akan ditemukan seberapa besar kerugian (*cost*) dan keuntungan (*benefit*) yang dapat dihasilkan oleh masing-masing alternatif

kebijakan sehingga dapat ditentukan kebijakan mana yang paling rasional dan kebijakan mana yang tidak rasional.

Hasil dan Pembahasan

Kebijakan pelarangan ekspor biji nikel yang diimplementasikan melalui Permen ESDM No. 11 Tahun 2019, tidak serta-merta mendatangkan *benefit* terhadap Indonesia. Alih-alih membawa banyak *benefit*, kebijakan ini justru dinilai lebih banyak menghasilkan *cost* bagi Indonesia. Oleh karena itu isu ini menarik sekali untuk diteliti lebih jauh lagi khususnya terkait rasionalitas dibalik keluarnya kebijakan tersebut. Analisa dilakukan dengan menggunakan teori *Rational Actor Model* dari Graham Allison untuk mengetahui rasionalitas dari kebijakan pelarangan ekspor tersebut. Dalam proses analisisnya teori ini terdiri dari empat tahapan yaitu, 1) menetapkan tujuan yang ingin diraih oleh suatu negara 2) menentukan alternatif kebijakan 3) menganalisis konsekuensi dari masing-masing alternatif kebijakan 4) menentukan *choice* atau pilihan yang rasional.

1. Goal & Objectives yang Coba Diraih oleh Pemerintah Indonesia Melalui Kebijakan Pelarangan Ekspor Biji Nikel

Goal diartikan sebagai tujuan jangka panjang yang ingin diraih suatu negara, sedangkan objektif adalah tujuan jangka pendek yang harus dilakukan untuk mencapai *goal* tersebut. Ditemukan bahwa *goal* yang ingin diraih oleh pemerintah melalui kebijakan tersebut adalah merubah status Indonesia dari *developing countries* menjadi *developed countries*. Salah satunya melalui pemanfaatan SDA nikel dalam mendorong industri manufaktur di Indonesia agar tidak bergantung lagi kepada hasil ekspor *raw material* tetapi beralih menjadi pengekspor *final products*.

Goal tersebut sesuai dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN 2045)/Visi Indonesia Emas 2045. Satu dari delapan agenda penting RPJPN tersebut berbicara mengenai transformasi ekonomi, salah satu

bentuk dari transformasi ekonomi itu sendiri ialah berubah dari negara pengekspor *raw materials* menjadi negara pengekspor *final products*. (BAPPENAS, 20230) Sedangkan *objectives* yang harus ditempuh oleh Indonesia dalam mewujudkan *goal* tersebut ialah dengan memastikan nikel tidak lagi diekspor dalam keadaan mentah dan yang kedua yaitu mendorong berdirinya smelter ataupun pabrik pengolahan nikel baru di Indonesia.

2. Identifikasi Alternatif Kebijakan yang Dimiliki oleh Pemerintah Indonesia dalam Mencapai Tujuan Nasionalnya

Dalam meraih *goal* dan *objectives* tersebut sebenarnya pemerintah memiliki beberapa opsi kebijakan yang dapat diterapkan. Dalam hal ini penulis melihat bahwa pemerintah Indonesia memiliki tiga alternatif kebijakan yang dapat diterapkan untuk meraih *goal* dan *objectives* tersebut. 1) Mengeluarkan kebijakan pelarangan ekspor bijih nikel secara total, 2) Memperketat regulasi ekspor bijih nikel, 3) Meningkatkan pajak ekspor bijih nikel.

3. Menganalisis konsekuensi dari masing-masing alternatif kebijakan

Selanjutnya yaitu mencari implikasi berupa *cost & benefit* yang dihasilkan oleh masing-masing alternatif kebijakan tersebut. Hal ini dilakukan untuk mengetahui alternatif mana yang merupakan kebijakan yang paling rasional dari beberapa opsi kebijakan yang ada. Implikasi itu sendiri akan dilihat dari tiga aspek, yaitu aspek politik, aspek lingkungan dan aspek ekonomi. (Vanhoonacker, 2015: 15)

3.1 *Cost & Benefit* dari Kebijakan Pelarangan Ekspor Bijih Secara Total

1) Implikasinya Secara Politik

Cost pertama, kebijakan ini membuat relasi antara Indonesia dengan UE semakin tidak harmonis khususnya dalam hal yang sifatnya *political economy* seperti hubungan perdagangan antara kedua belah pihak. Pada dasarnya

kebijakan ini ditolak oleh pihak UE karena dinilai telah melanggar prinsip perdagangan bebas yang terdapat di GATT 1994, hal itu dibuktikan dengan gugatan yang dilayangkan oleh UE ke WTO pada tahun 2021. Menurut UE kebijakan tersebut telah menimbulkan kerugian bagi industri baja mereka. Padahal sebelumnya, Indonesia-UE juga sempat bersengketa di WTO terkait masalah *Crude Palm Oil* (CPO) Indonesia yang mendapatkan diskriminasi dari UE. Dengan adanya kasus pelarangan ekspor bijih nikel ini tentunya akan membuat relasi antara Indonesia-UE semakin tidak harmonis.

Kerugian kedua, membuat hubungan bilateral antara Indonesia-AS khususnya dalam bidang perdagangan sempat menjadi sedikit terganggu. Seperti yang diketahui bahwasanya pada saat ini AS tengah berupaya untuk terlepas dari ketergantungannya terhadap baterai asal Tiongkok, untuk melepaskan ketergantungannya AS sudah mulai berinvestasi dalam sektor pengolahan nikel di beberapa negara sebagai langkah mengamankan rantai pasokan nikel global untuk kebutuhan baterai EV. (Jhon Xie, 2020) Langkah Indonesia melarang ekspor bijih nikel tersebut, tentu akan menyulitkan AS dalam mengakses bijih nikel dengan harga yang terjangkau dari Indonesia. Sebagai retaliasi, pada tahun 2023 AS mengeluarkan UU *Inflation Reduction Act* (IRA) yang pada intinya aturan tersebut dapat mendiskriminasi berbagai produk teknologi hijau yang mengandung komponen nikel asal Indonesia yang masuk ke AS dari pemberian insentif.

Cost selanjutnya, Indonesia terancam harus menghadapi sanksi dari WTO, mulai dari harus membayar biaya kompensasi kepada pihak yang memenangkan gugatan hingga kepada pencabutan kembali aturan mengenai kebijakan pelarangan ekspor bijih nikel tersebut. Dampak negatif selanjutnya, Indonesia juga sempat mendapatkan tekanan secara internasional dari IMF. Pada tahun 2023 IMF sempat mendesak Indonesia mencabut aturan tersebut alasannya adalah karena kebijakan tersebut dinilai tidak berlandaskan kepada

analisis biaya dan manfaat sehingga berpotensi merugikan beberapa negara termasuk Indonesia. (Tira Sintia, 2023)

Cost berikutnya datang dari ranah domestik, Asosiasi Penambang Nikel Indonesia (APNI) menolak kebijakan tersebut dengan alasan hal itu dapat menghambat progres pembangunan smelter yang tengah dilakukan oleh pengusaha smelter domestik di Indonesia. Rata-rata modal yang digunakan dalam pembangunan smelter itu salah satunya berasal dari hasil ekspor bijih nikel. (Vincent, 2023)

Adapun *benefit* dari kebijakan tersebut yaitu dapat memberikan *image* positif terhadap Indonesia di mata investor asing (Tiongkok) yang telah lama berinvestasi pada sektor pengolahan nikel di domestik. Kebijakan tersebut dapat diterjemahkan sebagai langkah Indonesia mengamankan sisa cadangan nikel yang ada dan hal itu akan memberikan jaminan ketersediaan bahan baku terhadap para investor. Meskipun kebijakan tersebut bertentangan dengan beberapa aturan yang terdapat di WTO akan tetapi secara domestik kebijakan tersebut sudah sesuai dengan amanat UU Minerba No.4 Tahun 2009.

2) Implikasi Secara Lingkungan

Cost pertama, angka deforestasi hutan di Indonesia meningkat. Pasca berlakunya kebijakan ini pada tahun 2019, aktivitas pertambangan bijih nikel justru semakin masif yang dibuktikan dengan meningkatnya jumlah produksi bijih nikel di Indonesia. Sedangkan aktivitas pertambangan itu sendiri sudah secara nyata dapat berdampak negatif terhadap lingkungan salah satunya dapat menyebabkan terjadinya deforestasi hutan. WALHI menyebutkan pada tahun 2021, terdapat sekitar 74.253 hektare hutan yang telah ditebang untuk kegiatan pertambangan nikel di Indonesia. (Syarifudin, 2022)

Cost selanjutnya, pencemaran air di sekitar area tambang semakin meningkat. Meningkatnya aktivitas pertambangan pasca berlakunya kebijakan tersebut mengakibatkan banyak sungai di sekitar area pertambangan menjadi

semakin tercemar. Buktinya pada tahun 2019, WALHI mencatat telah terjadi aksi protes yang dilakukan oleh masyarakat di Sulsel terkait pencemaran air di Sungai Laoli yang disebabkan oleh perusahaan pertambangan nikel yang baru beroperasi di sana. (WALHI, 2019)

Cost selanjutnya meningkatnya angka pencemaran udara. Pasca berlakunya kebijakan ini banyak perusahaan asing yang mendirikan pabrik atau smelternya di Indonesia, mayoritas pabrik ataupun smelter nikel tersebut menggunakan batu bara sebagai sumber utama pembangkit listriknya. Di tahun 2017, *Indonesian Morowali Industrial Park* (IMIP) melaporkan terdapat sekitar empat juta ton batu batubara yang telah digunakan oleh PLTU, jumlah tersebut hanya cukup untuk memasok kebutuhan listrik bagi tiga perusahaan saja. Dengan adanya kebijakan ini tentunya angka konsumsi batubara juga akan ikut mengalami peningkatan mengingat dengan semakin masifnya jumlah smelter baru yang berdiri di kawasan tersebut. Dalam hal ini tidak ditemukan *benefit* yang ditimbulkan oleh kebijakan tersebut terhadap aspek lingkungan di Indonesia. Karena masih minimnya *good mining practice* di Indonesia yang ditambah dengan masifnya aktivitas pertambangan bijih nikel pasca berlakunya kebijakan tersebut hanya akan memperparah kondisi lingkungan yang ada.

3) Implikasi Terhadap Ekonomi

Cost pertama membuat jumlah pengangguran semakin meningkat. Jumlah tenaga kerja yang hilang akibat banyak berhentinya sektor pertambangan bijih nikel pasca berlakunya kebijakan tersebut diperkirakan ada sebanyak 30.000 orang di seluruh Indonesia. Bahkan berdasarkan data BPS pada tahun 2019, terjadi peningkatan jumlah pengangguran di pulau Sulawesi, hal tersebut terjadi karena tidak sebandingnya jumlah lapangan pekerjaan baru yang tercipta dengan jumlah lapangan pekerjaan lama yang hilang akibat berlakunya kebijakan tersebut. (BPS, 2021)

Cost selanjutnya, penerimaan negara dari sektor royalti pertambangan diprediksi mengalami penurunan. Tercatat penerimaan negara dari sektor

royalti pertambangan minerba mencapai angka 13 triliun rupiah/tahun, sedangkan pendapatan pajak dari sektor tambangan dan barang galian mencapai 55 triliun/tahun. Dengan adanya kebijakan tersebut dianggap dapat menyebabkan aktivitas pertambangan bijih nikel mengalami penurunan sehingga berpotensi membuat jumlah pendapatan negara dari sektor tersebut mengalami penurunan. (Rizky Ikhsan Rahardian, 2021)

Cost selanjutnya kebijakan ini dianggap juga dapat menyebabkan terjadinya ekspor bijih nikel secara ilegal. Berlimpahnya stok bijih nikel domestik pasca berlakunya kebijakan tersebut yang tidak diiringi dengan daya serap industri domestik serta murah nya harga jual nikel domestik menyebabkan banyak pihak berusaha melakukan ekspor bijih nikel secara ilegal. Buktinya pada tahun 2021, BEA Cukai telah menemukan terjadinya ekspor biji nikel ilegal sebanyak lima juta ton ke Tiongkok. (CNBC, 2023)

Cost selanjutnya nilai tambah hasil pengolahan nikel Indonesia justru dinikmati oleh pihak Tiongkok. Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Tentang Penetapan Barang Ekspor yang dikenakan Bea Keluar dan Tarif Bea Keluar mengatakan bahwa hasil olahan produk nikel setengah jadi seperti feronikel dan NPI boleh diekspor tanpa dikenakan pajak atau bea keluar sama sekali. Sehingga nilai tambah yang seharusnya bisa diserap oleh negara dari hasil pajak ekspor nikel setengah jadi tersebut tidak bisa dinikmati secara optimal oleh negara. Justru pihak yang paling diuntungkan adalah Tiongkok sebagai salah satu importir feronikel terbesar Indonesia (90% feronikel Indonesia diekspor ke Tiongkok).

Sedangkan *benefit* dari adanya kebijakan ini dapat meningkatkan jumlah aliran investasi asing ke Indonesia pada sektor industri logam dasar. Buktinya terjadi peningkatan jumlah investasi pada industri ini sebesar tiga kali lipat pada tahun 2022 yaitu sebesar 171,2 triliun rupiah dibandingkan tahun 2019 yang hanya sebesar 61,9 triliun rupiah. Sehingga menempatkan investasi pada sektor industri logam dasar dan barang logam ini menjadi sektor dengan jumlah

investasi terbanyak nomor satu di Indonesia. *Benefit* selanjutnya, terdapat peningkatan nilai PNBP pada sektor nikel di Indonesia, yang awalnya pada tahun 2019 hanya sebesar dua triliun rupiah, meningkat menjadi 4,78 triliun rupiah pada tahun 2021. (Benediktus, 2023)

3.2 Implikasi Memperketat Regulasi Ekspor Bijih Nikel terhadap Dimensi Politik, Lingkungan dan Ekonomi Indonesia

Kebijakan ini pernah diterapkan pada tahun 2017-2019 melalui Permen ESDM No.5 Tahun 2017. Hal ini memberikan kesempatan bagi para pemilik IUP untuk dapat mengekspor bijih nikel hingga tahun 2022, dengan syarat telah membangun smelter atau sedang dalam proses pembangun smelter nikel. Peraturan ini bertujuan mendorong penggunaan dan pemurnian nikel kadar rendah di Indonesia serta memastikan bahwa ekspor nikel kadar rendah ini dilakukan secara terkontrol dan sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan pemerintah.

1) Implikasinya Terhadap Politik

Cost pertama, Pemerintah berpotensi mendapatkan tekanan dari para investor asing yang telah lama berinvestasi di Indonesia. Mereka khawatir akan kekurangan bahan baku jika seandainya keran ekspor bijih nikel kembali dibuka. *Cost* selanjutnya, kebijakan tersebut memberikan citra negatif terhadap pemerintah Indonesia karena dinilai tidak taat terhadap peraturan perundang-undangan yang telah ada, khususnya UU Minerba No.4 Tahun 2009 yang telah mengamanatkan supaya bijih nikel diolah terlebih dahulu di domestik sebelum dilakukanya ekspor.

Sedangkan *benefit* yang dihasilkan oleh kebijakan tersebut terhadap pemerintah Indonesia diantaranya, dapat menarik dukungan atau tanggapan positif dari APNI. Kebijakan tersebut dapat menjadi solusi bagi perusahaan tambang nikel domestik yang memiliki kendala modal dalam merampungkan

proses pembangunan smelter, sebab selama ini hasil ekspor bijih nikel dijadikan sebagai salah satu modal membangun smelter tersebut.

Benefit selanjutnya, kebijakan ini lebih dapat diterima di ranah internasional ketimbang kebijakan melarang ekspor bijih nikel secara total. Kebijakan memperketat regulasi ekspor bijih nikel ini secara tidak langsung dapat meredam tekanan internasional terhadap Indonesia, sehingga dapat mengurangi potensi agar tidak digugat oleh negara lain di WTO. Buktinya dari tahun 2017-2019 ketika kebijakan ini berlaku tidak ada satupun gugatan yang dilayangkan oleh negara lain terhadap Indonesia di WTO. Akan tetapi gugatan baru dilayangkan pada tahun 2021 pasca diterapkannya kebijakan pelarangan ekspor bijih nikel pada tahun 2019.

2) Implikasi Terhadap Lingkungan

Cost pertama, masih berpotensi meningkatkan jumlah deforestasi hutan di Indonesia. Berdasarkan data yang dirilis oleh BPS pada tahun 2019, menunjukkan bahwa dari tahun 2017-2019 aktivitas penambangan bijih nikel masih sangat tinggi dan cenderung mengalami peningkatan setiap tahunnya yang juga berkorelasi dengan semakin meningkatnya deforestasi hutan di Indonesia. Buktinya berdasarkan data yang dirilis oleh BPS pada tahun 2019, terdapat peningkatan jumlah deforestasi hutan di tujuh wilayah penghasil bijih nikel terbesar di Indonesia.

Cost selanjutnya, kebijakan ini juga berpotensi meningkatkan pencemaran air sungai. Meningkatnya aktivitas pertambangan pasca berlakunya kebijakan ini dan buruknya sistem pengolahan limbah ikut memperparah kondisi pencemaran air sungai di Indonesia. Sebuah artikel yang terbit pada tahun 2019 membahas bagaimana aktivitas pertambangan nikel telah menimbulkan berbagai macam implikasi negatif terhadap lingkungan sekitar, salah satunya pencemaran terhadap air sumur dan air sungai di Kabupaten Konawe Sulawesi Tenggara. Bahkan berdasarkan data yang dirilis oleh BPS pada

tahun 2020, terdapat peningkatan jumlah penderita diare di pulau Sulawesi dari tahun 2017-2019 akibat buruknya kualitas air di daerah tersebut.

Cost selanjutnya, meningkatnya aktivitas pertambangan bijih nikel akibat dari adanya alternatif kebijakan ini juga berimplikasi negatif terhadap menurunnya kualitas udara di sekitar area pertambangan nikel. Berdasarkan hasil sebuah studi yang terbit pada tahun 2017, laju emisi yang dihasilkan oleh aktivitas pertambangan nikel baik berupa asap, debu maupun partikel-partikel kecil lainnya mencapai angka 35.000 ton per tahunnya. Hal itu berdampak negatif bagi kondisi kesehatan masyarakat sekitar, berdasarkan data yang dirilis oleh WALHI pada tahun 2019, terjadi peningkatan jumlah pasien pengidap ISPA di Kecamatan Bahadopi Provinsi Sulawesi Tengah yang semula berjumlah 1.900 orang pada tahun 2017, lalu kemudian meningkat menjadi 2.522 orang pada tahun 2018. Sedangkan dalam hal ini tidak ditemukan data yang dapat menunjukkan bahwa kebijakan memperketat regulasi ekspor bijih nikel ini dapat memberikan dampak positif terhadap lingkungan.

3) Implikasi Terhadap Ekonomi

Cost pertama, sumber mata pencaharian masyarakat setempat akibat pertambangan dan industri pengolahan nikel akan hilang. Berdasarkan laporan WALHI pada tahun 2019, aktivitas pertambangan bijih nikel di Sulawesi Tenggara telah menyebabkan pemiskinan terhadap perempuan yang tinggal di sekitar lokasi pertambangan. Sebelum adanya pertambangan bijih nikel, para perempuan yang tinggal di sekitar area tersebut sudah hidup sejahtera dengan menggantungkan hidupnya pada alam, yaitu dengan membuat tikar anyaman dari daun nipah yang diambil dari hutan. Akan tetapi semenjak adanya aktivitas pertambangan banyak hutan yang telah ditebangi sehingga para perempuan kehilangan pekerjaan mereka. Akibatnya, ada sebagian dari mereka yang terpaksa menetap di rumah sebagai ibu rumah tangga dan hidup dalam garis kemiskinan. (WALHI, 2019)

Cost berikutnya dapat mengurangi daya tarik Indonesia dimata investor nikel asing. Kebijakan memperketat regulasi ekspor bijih nikel memberikan celah bagi para pelaku pertambangan untuk bisa mengekspor bijih nikel. Hal ini membuat para investor asing menjadi kurang berminat untuk melakukan investasi di Indonesia karena tidak adanya kepastian hukum yang menjamin ketersediaan bahan baku. Kebijakan ini ternyata juga terbukti tidak efektif dalam mendorong proses pembangunan smelter baru di Indonesia, karena dari awal pertama kali kebijakan ini berlaku pada tahun 2017-2019, hanya terdapat satu smelter saja yang berhasil didirikan. Kegagalan dari kebijakan tersebut dalam mendorong para pengusaha pertambangan lokal untuk membangun smelter membuat negara ditaksir telah mengalami kerugian triliunan rupiah karena masifnya kegiatan ekspor bijih nikel mentah yang terjadi selama periode tersebut.

Karena alternatif kebijakan ini masih memberikan celah bagi para pengusaha pertambangan lokal untuk dapat mengekspor bijih nikel, maka hal ini akan memberikan pemasukan tambahan bagi negara dari sektor bea keluar atau pajak ekspor bijih nikel tersebut, yang jika dihitung berdasarkan data perdagangan yang dirilis oleh *International Trade Center* pada tahun 2019, tercatat dari tahun 2017-2019 terdapat sekitar 2,9 triliun rupiah pendapatan yang dihasilkan oleh pemerintah dari adanya izin ekspor bijih nikel tersebut. (*International Trade Center, 2019*)

3.3 Implikasi Menaikan Pajak Ekspor Bijih Nikel Terhadap Dimensi Politik, Lingkungan dan Ekonomi Indonesia

Diharapkan dengan tingginya tarif pajak ekspor bijih nikel dapat membuat para pengusaha pertambangan mengurangi bahkan menghentikan ekspor bijih nikel ke luar negeri dan memilih untuk melakukan pengolahan di dalam negeri, yang sesuai dengan tujuan nasional yang ingin diraih oleh Indonesia.

1) Implikasinya Terhadap Politik

Satu-satunya *cost* yang ditimbulkan oleh kebijakan tersebut terhadap aspek politis adalah berpotensi memberikan citra negatif terhadap pemerintah Indonesia karena tidak sesuai dengan UU Minerba No.4 Tahun 2009. Sedangkan *benefit* yang dihasilkan dapat menurunkan eskalasi konflik dagang antara Indonesia-UE. Berdasarkan sebuah studi yang diterbitkan Jurnal Prespektif Bea dan Cukai pada tahun 2022, dijelaskan bahwa kebijakan meningkatkan pajak ekspor bijih nikel dapat menekan dan mengendalikan ekspor bijih nikel secara berlebihan tanpa merugikan industri manufaktur yang ada di UE. Berbanding terbalik dengan kebijakan pelarangan ekspor bijih nikel secara total, yang justru dapat merugikan industri negara lain. Seandainya kebijakan ini diberlakukan Indonesia bisa meraih tujuannya tanpa merugikan pihak lain. Sehingga secara tidak langsung kebijakan ini dapat mengurangi eskalasi konflik dagang yang terjadi antara Indonesia-UE dalam beberapa tahun belakangan ini. Kebijakan ini juga dapat menghindari Indonesia dari segala bentuk tuntutan ataupun konsekuensi yang mungkin dapat ditimbulkan oleh WTO. Kebijakan ini dinilai lebih aman bagi pemerintah ketimbang melarang ekspor bijih nikel secara total. Sebab distorsi yang dihasilkan oleh kebijakan tersebut terhadap pasar luar negeri relatif kecil dibandingkan alternatif kebijakan lainnya.

Selanjutnya, kebijakan ini dapat memperbaiki “*negative image*” pemerintah Indonesia di mata IMF pasca diberlakukannya kebijakan pelarangan ekspor bijih nikel pada tahun 2019. IMF sempat meminta Indonesia menghapus kebijakan pelarangan ekspor bijih nikel tersebut. Bhima Yudhistira selaku seorang ekonom dan Direktur *Center of Economics and Law Studies* (Celios) menyarankan agar Indonesia menghapus kebijakan pelarangan ekspor bijih nikel tersebut. Alasannya selain besarnya tekanan internasional terhadap kebijakan tersebut, disisi lain ia juga beranggapan kebijakan tersebut lebih banyak menimbulkan kerugian bagi Indonesia daripada manfaatnya.

Benefit selanjutnya, dapat mempermudah proses negosiasi antara pemerintah Indonesia-AS terkait UU *Inflation Reduction Act* (IRA) yang sangat merugikan bagi nikel Indonesia. Insentif dari peraturan tersebut hanya bisa dinikmati oleh negara yang memiliki *Free Trade Agreement* (FTA) dengan AS. (Anna Kaufman, 2023) Pasca keluarnya UU tersebut, Indonesia langsung mengirimkan wakilnya untuk melakukan proses negosiasi dengan AS agar dibentuknya *limited* FTA antara kedua negara. Proses negosiasi dapat terhambat oleh adanya kebijakan pelarangan ekspor bijih nikel yang dinilai telah melanggar aturan yang ada di WTO. Kebijakan meningkatkan pajak ekspor bijih nikel dapat menjadi sebuah alternatif terbaik pengganti kebijakan pelarangan ekspor bijih nikel, selain dapat mencapai *goal* yang diinginkan oleh pemerintah kebijakan tersebut juga dapat meminimalisir gesekan dengan AS sehingga mempermudah proses negosiasi dalam pembentukan *limited* FTA.

2) Implikasinya Terhadap Lingkungan

Kebijakan ini diprediksi dapat memperbaiki indeks kualitas lingkungan di Indonesia. Riset yang diterbitkan oleh Jurnal Prespektif Bea dan Cukai tahun 2022, menyebutkan peningkatan pajak ekspor bijih nikel dapat menurunkan tingkat produktivitas pertambangan yang ada di Indonesia. Rendahnya aktivitas pertambangan tentu berdampak positif terhadap lingkungan di Indonesia. Pada tahun 2020, pernah terjadi penurunan aktivitas pertambangan di Indonesia yang disebabkan oleh pandemi. Hasilnya indeks kualitas lingkungan Indonesia meningkat menjadi 70,27%. Bahkan Sulsel dan Sulteng yang terkenal sebagai provinsi dengan pertambangan bijih nikel terbesar di Indonesia yang banyak menghasilkan polusi tambang masuk ke dalam kategori lima provinsi dengan indeks kualitas terbaik di Indonesia pada tahun 2020, hal ini menunjukkan aktivitas tambang sangat berpengaruh terhadap lingkungan. (Amri Amrullah, 2020)

3) Implikasinya Terhadap Ekonomi

Benefit pertama, dapat meningkatkan jumlah pemasukan negara dari hasil ekspor bijih nikel mentah. Tingginya tarif pajak ekspor bijih nikel yang diberlakukan melalui kebijakan ini akan membuat para pengusaha pertambangan bijih nikel yang bersikeras untuk tetap melakukan ekspor bijih nikel akan mendapatkan margin keuntungan yang sangat kecil dari hasil ekspor bijih nikel tersebut, sedangkan bagi pemerintah tingginya tarif pajak ekspor tersebut akan membuat jumlah pendapatan negara dari sektor perpajakan akan mengalami peningkatan.

Benefit selanjutnya, dapat meningkatkan FDI ke Indonesia. Tingginya pajak ekspor bijih nikel akan membuat nilai ekspor bijih nikel Indonesia menjadi lebih mahal dari biasanya, sedangkan harga jual domestik akan menjadi sangat murah karena melimpahnya jumlah stok bijih nikel yang dimiliki oleh Indonesia. Kondisi itu dapat menarik minat para investor asing untuk memindahkan pabriknya ke Indonesia agar bisa mendapatkan bijih nikel dengan harga yang jauh lebih murah ketimbang harus mengimpornya langsung. *Benefit* selanjutnya, kebijakan ini juga dapat mengurangi angka pengangguran yang ada di Indonesia. Hal tersebut terjadi karena banyaknya lapangan pekerjaan baru yang tercipta akibat tingginya jumlah investasi asing yang masuk ke Indonesia. (Asep Mulyana, 2021)

Satu-satunya *cost* yang dapat ditimbulkan oleh alternatif kebijakan ini adalah dapat menyebabkan terjadinya aktivitas ekspor bijih nikel ilegal. Sebab dengan tingginya tarif ekspor yang diterapkan oleh pemerintah jika tidak diiringi dengan kesiapan industri domestik untuk menyerap bijih nikel yang berlebih tersebut akan mendorong para pihak yang tidak bertanggung jawab mencari cara untuk menghindari pajak ekspor yang tinggi tersebut melalui ekspor bijih nikel ilegal.

4. Menentukan Alternatif Kebijakan yang Paling Rasional Berdasarkan Perhitungan Terhadap Kebijakan yang Memiliki Nilai Implikasi Tertinggi (*Choice*)

Menurut Allison pilihan rasional adalah pilihan yang jumlah *benefit* yang dihasilkan itu lebih banyak daripada jumlah *cost*-nya. Dari ketiga alternatif kebijakan tersebut, ditemukan bahwa alternatif kebijakan yang memiliki total *benefit* terbesar dan *cost* terkecil dalam rangka mencapai tujuan nasional pemerintah Indonesia adalah alternatif kebijakan ketiga, yaitu dengan melaksanakan kebijakan menaikkan pajak ekspor bijih nikel. Oleh karena itu kebijakan menaikkan pajak ekspor bijih nikel dapat dikategorikan sebagai alternatif kebijakan yang paling optimal bagi Indonesia dalam mencapai tujuan nasionalnya.

Meskipun kebijakan menaikkan pajak ekspor bijih nikel tergolong ke dalam pilihan yang rasional, akan tetapi faktanya hingga saat ini pemerintah justru lebih memilih untuk memberlakukan kebijakan pelarangan ekspor bijih nikel. Padahal berdasarkan analisis yang telah dilakukan kebijakan tersebut banyak menghasilkan konsekuensi negatif (*cost*) bagi pemerintah Indonesia baik dari aspek politik, lingkungan dan ekonomi. Ternyata alasan kenapa pemerintah tetap memberlakukan kebijakan pelarangan ekspor bijih nikel pada tahun 2019, meski *cost* yang dihasilkannya itu tinggi tidak terlepas dari besarnya pengaruh Tiongkok melalui *multinational corporation* (MNC) yang mereka miliki di Indonesia.

Bagi MNC asal Tiongkok, kebijakan pelarangan ekspor bijih nikel Indonesia memiliki nilai urgensi tersendiri bagi kepentingan mereka dalam rangka memonopoli rantai pasokan nikel global untuk menghadapi kancah persaingan EV di masa depan yang pada dasarnya sangat bergantung sekali kepada sumber pasokan nikel sebagai bahan baku utama dalam pembuatan EVB. Melalui kebijakan ini, Tiongkok diprediksi secara tidak langsung dapat mengamankan cadangan bijih nikel yang ada di Indonesia untuk kepentingan industri EV mereka, serta dapat menghambat negara-negara kompetitor untuk mendapatkan akses bijih nikel murah dan berkualitas tinggi dari Indonesia misalnya seperti AS dan UE.

Berdasarkan fakta tersebut tidak mengherankan apabila Tiongkok melalui MNC nya di Indonesia juga ikut berperan serta sebagai salah satu suksesor agar kebijakan tersebut segera diberlakukan. Bahkan, satu bulan sebelum kebijakan pelarangan ekspor bijih nikel tersebut secara resmi diundangkan oleh pemerintah telah terjadi pertemuan antara pemerintah Indonesia yang diwakili oleh presiden Jokowi Dodo dan Luhut Binsar Pandjaitan dengan para pimpinan perusahaan raksasa investor nikel asal Tiongkok yaitu Xiang Guangda yang ditemani oleh pimpinan investor nikel Tiongkok lainnya. Tidak jelas apa yang dibahas dalam pertemuan tersebut, akan tetapi beberapa hari pasca pertemuan tersebut, keluarlah wacana percepatan pelarangan ekspor bijih nikel pada tahun 2019. (Shanghai Decent Investment, 2019)

Oleh karena itu, tidak mengherankan apabila terdapat spekulasi yang menyebutkan bahwa kebijakan pelarangan ekspor bijih nikel pada tahun 2019 merupakan hasil lobi dari Tiongkok melalui para investor yang mereka miliki di Indonesia. Sehingga dalam hal ini penulis berkesimpulan bahwa kebijakan pelarangan ekspor bijih nikel yang dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia pada tahun 2019 bukanlah kebijakan yang rasional karena banyak menghasilkan *cost* bagi pemerintah Indonesia, sedangkan alasan kenapa pemerintah Indonesia tetap memberlakukan kebijakan tersebut adalah karena adanya pengaruh dari para MNC asal Tiongkok terhadap pemerintah Indonesia agar segera memberlakukan kebijakan tersebut.

Kesimpulan

Ditemukan hasil bahwasanya kebijakan pelarangan ekspor bijih nikel pada tahun 2019 bukanlah sebuah pilihan rasional (*rational choice*) yang dapat diambil oleh pemerintah Indonesia pada saat itu. Karena berdasarkan konsep yang digunakan dalam penelitian ini yaitu *Rational Actor Model* dari Graham T. Allison ditemukan bahwa dari beberapa alternatif kebijakan nikel yang ada, kebijakan pelarangan ekspor bijih nikel merupakan sebuah kebijakan yang

memiliki konsekuensi tinggi, karena berdasarkan implikasi yang ditimbulkannya terhadap aspek politik, lingkungan dan ekonomi Indonesia kebijakan tersebut lebih banyak menghasilkan *cost* daripada *benefit*-nya.

Sedangkan, kebijakan yang paling rasional yang dapat diambil oleh pemerintah Indonesia pada saat itu adalah dengan menerapkan kebijakan menaikkan pajak ekspor bijih nikel. Karena alternatif kebijakan ini selain dapat membantu Indonesia dalam meraih *goal* dan *objective*-nya, ternyata kebijakan ini juga memiliki konsekuensi yang rendah yang disebabkan oleh banyaknya jumlah *benefit* yang dihasilkan ketimbang *cost*-nya. Kendatipun demikian, pemerintah Indonesia tetap memilih untuk memberlakukan kebijakan pelarangan ekspor bijih nikel ketimbang kebijakan menaikkan pajak ekspor bijih nikel. Hal tersebut tidak terlepas dari begitu besarnya pengaruh investor atau MNC asal Tiongkok terhadap kebijakan tersebut.

Daftar Pustaka

Al Amin, Muhammad, dan Muhammad Fajar. “Degradasi Lingkungan & Bencana Ekologis di Sulawesi Selatan 2019.” Walhi Sulawesi Selatan (2019). <https://www.walhi.or.id>.

Amri Amrullah, “Pandemi Mampu Perbaiki Indeks Kualitas Lingkungan di 2020,” diakses Agustus 5, 2023, <https://news.republika.co.id/berita/qp131y380/pandemi-mampu-perbaiki-indeks-kualitas-lingkungan-di-2020>.

Anna Kaufman, “What’s in the Inflation Reduction Act and How it Could Affect You,” diakses Agustus 6, 2023, <https://www.usatoday.com/story/money/2023/05/25/guide-to-the-inflation-reduction-act/70249464007/>.

BAPPENAS. “Luncurkan Rancangan Akhir RPJPN 2025-2045, Presiden Paparkan Visi Indonesia Emas 2045.” Diakses Agustus 15, 2023. <https://www.bappenas.go.id/id/berita/luncurkan-rancangan-akhir-rpjpn-2025-2045-presiden-paparkan-visi-indonesia-emas-2045-c29Ju>.

BPS, “Tingkat Pengangguran Terbuka di Sulawesi dari 2019-2021,” last modified 2021, diakses Juli 15, 2023, <https://www.bps.go.id/indicator/6/543/2/tingkat-pengangguran-terbuka-menurut-provinsi.html>.

CNBC Indonesia, “Lima Juta Ton Nikel Ilegal Masuk China, Pemerintah Pegang Bukti,” diakses Agustus 12, 2023, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20230702063210-4-450446/5-juta-ton-nikel-ilegal-masuk-china-pemerintah-pegang-bukti>.

ITC. “Trade Map List of importers for the selected product (Nickel ores and concentrates).” Diakses April 10, 2023. https://www.trademap.org/Country_SelProduct_TS.aspx?nvpm.

Komisi VII DPR RI. “Indonesia Kalah Gugatan Larangan Ekspor Nikel, Rico Sia: Lakukan Upaya Hukum Maksimal.” Last modified 2022. Diakses Desember 13, 2022. <https://www.dpr.go.id>.

Mulyana, Asep, “Analysis of Influence of Raw Materials Fees and Factory Overhead Costs on Gross Profit,” *International Journal of Innovation, Creativity and Change* 15, no. 8 (2021): 750–761, <https://repository.unnur.ac.id/54/>.

Rizky Ikhsan Rahardian, Muhammad Ramdhan Ibadi. “View of Impact of Accelerating the Export of Nickel Prohibition on Non-Tax Revenue and National Economy.pdf.” *Jurnal Anggaran dan Keuangan Negara Indonesia* 3, no. 1 (2021): 1–115.

Santia, Tira. “Tolak Permintaan IMF, Menteri Bahlil Tak Ingin Mengulang Kesalahan Masa Lalu.” Diakses Juli 12, 2023. <https://www.liputan6.com/bisnis/read/5333104/tolak-permintaan-imf-menteri-bahlil-tak-ingin-mengulang-kesalahan-masa-lalu>.

Shanghai Decemt Invesment, “Presiden Jokowi Dodo Dengan Hormat Bertemu Dengan Ketua Xiang Guangda dan Partainya,” diakses Mei 26, 2023, http://www.decent-china.com/index.php/index/news_detail/index?cid=18&id=710.

Sophie Vanhoonacker dan Patrice Wangen, “Graham T. Allison, *The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*,” *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*, no. August 2021 (2015): 1–15.

Syarifuddin, N. “Pengaruh Industri Pertambangan Nikel Terhadap Kondisi Lingkungan Maritim di Kabupaten Morowali.” *Jurnal Riset & Teknologi Terapan Kemaritiman* 1 (2022): 19–23. <http://journal.unhas.ac.id/index.php/jrt2k/article/view/24035%0Ahttps://journal.unhas.ac.id/index.php/jrt2k/article/download/24035/8927>.

Thomas, Vincent Fabian. “Larangan Ekspor Bijih Nikel dan Mengapa Langkah Ini Tepat Dilakukan.” Diakses Juli 12, 2023. <https://tirto.id/larangan-ekspor-bijih-nikel-dan-mengapa-langkah-ini-tepat-dilakukan-egTb>.

United States Geological Survey. 2021. “*Mineral Commodity Summaries 2021*”. Diakses melalui <https://pubs.usgs.gov/periodicals/mcs2023/mcs2023-nickel.pdf>.

WALHI, “Red Alert Ekspansi Nikel di Sulawesi,” 2021, [https://www.walhi.or.id/uploads/blogs/Foto Rilis/Catatan Akhir Tahun Region Sulawesi_ Red Alert Espansi Tambang Nikel di Sulawesi.pdf](https://www.walhi.or.id/uploads/blogs/Foto%20Rilis/Catatan%20Akhir%20Tahun%20Region%20Sulawesi_Red%20Alert%20Espansi%20Tambang%20Nikel%20di%20Sulawesi.pdf).

Xie, John. “How China Dominates Global Battery Supply Chain.” Voa News. Last modified 2020. Diakses Agustus 23, 2023. https://www.voanews.com/a/silicon-valley-technology_how-china-dominates-global-battery-supply-chain/6195257.html.

Benediktus Krisna Yogatama, “Hilirisasi Nikel Dorong Pertumbuhan Ekonomi,” Kompas, last modified 2023, diakses Juli 16, 2023, <https://www.kompas.id/baca/ekonomi/2023/03/08/hilirisasi-nikel-mulai-membuahkan-hasil>.