

Rasionalitas Indonesia Dalam Kebijakan Restriksi Ekspor Nikel Tahun 2020

Venia Subakti¹⁾, Sukma Sushanti²⁾, Adi Putra Suwecawangsa³⁾

¹²³⁾Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana

Email: veniasubec@gmail.com¹,

sukmasushanti@unud.ac.id², adisuwecawangsa@yahoo.co.id³

ABSTRACT

Indonesia set a policy of limiting nickel exports in 2020 after going through dynamics that occurred in the nickel mining industry over the previous decades. Nickel Export Restriction policy is said to be Indonesia's response to the Renewable Energy Directive policy issued by European Union which is detrimental to the Indonesian palm oil industry. This research aims to analyze and explain the rationality of Indonesia's Government on the formation of a nickel restriction policy by explanatory-qualitative methods sourced from secondary data. The calculation of the rationality then explained further through the game theory matrix and nash equilibrium. The results of this research found that Indonesia issued Nickel Export Restriction policy is rational because it has more benefits than other policy alternatives.

Keywords: *Indonesia, Nickel Export Restriction, Rational Actor Model, Nash Equilibrium*

1. PENDAHULUAN

Indonesia adalah produsen nikel terbesar di dunia. Produksi nikel Indonesia mencapai 32% produksi dunia sejumlah 853 ribu ton pada tahun 2019 (USGS, 2020). Cadangan bijih nikel yang dimiliki Indonesia pun merupakan yang tertinggi di dunia mencapai 21 juta ton. Potensi sumber daya nikel yang besar ini membuat Indonesia berperan penting dalam memenuhi permintaan nikel untuk kebutuhan produksi baterai mobil listrik. Sayangnya, Indonesia belum mampu mendatangkan keuntungan maksimal dari pertambangan nikel. Produksi nikel yang difokuskan pada sektor hulu membuat Indonesia tidak mendapat nilai tambah dari ekspor nikel.

Pemerintah Indonesia sebelumnya telah menerbitkan UU No. 4 Tahun 2009 tentang mineral dan batubara yang mengatur mengenai peningkatan nilai tambah terhadap komoditas mineral dan batubara, salah satunya dengan melakukan pemurnian di dalam negeri sebelum diekspor. UU Minerba tersebut tidak direspon dengan baik oleh para pelaku tambang yang sebaliknya, meningkatkan produksi secara ekstrem sehingga pada tahun 2013 produksi bijih nikel Indonesia mencapai titik tertinggi. Peningkatan produksi nikel melonjak 800% hingga mencapai 71 Juta ton, yang mana 65 juta ton diekspor sebagai bijih nikel mentah.

Indonesia kemudian menerbitkan PP No 1 Tahun 2014 . Melalui peraturan tersebut pemerintah juga mempersiapkan peralihan pengelolaan mineral atau disebut juga dengan hilirisasi mineral. Pemerintah Indonesia kemudian memberikan relaksasi ekspor yang berlaku 2017-2022. Kebijakan tersebut kemudian direvisi kembali dengan kebijakan percepatan larangan ekspor melalui Peraturan Menteri ESDM Nomor 11 Tahun 2019. Peraturan ini mempercepat larangan ekspor nikel dan secara resmi berlaku sejak 1 Januari 2020. Percepatan larangan ekspor diharapkan mampu meningkatkan nilai rantai pasokan produksi dan menyelamatkan komoditas nikel dari fluktuasi harga pasar.

Kebijakan pemerintah Indonesia untuk melakukan pembatasan ekspor terhadap nikel beresiko menghadapi penurunan kuantitas ekspor dari sektor pertambangan yang kemudian menurunkan penerimaan negara dari sektor pajak maupun non-pajak. Namun terlepas dari penurunan penerimaan negara, tantangan yang sebenarnya akan dihadapi oleh Indonesia adalah ketersediaan pasar yang siap menyerap produk nikel olahan. Di lain sisi, Indonesia bukan satu-satunya negara yang memiliki cadangan nikel sehingga perusahaan bisa mendapatkan suplai bijih nikel dari negara lain, misalnya Filipina yang juga memiliki sumber daya nikel.

Keputusan pemerintah Indonesia untuk melakukan larangan ekspor nikel

memancing konflik dengan Uni Eropa. Uni Eropa menilai Indonesia telah melanggar ketentuan dalam GATT (General Agreement of Tariffs and Trade). Uni Eropa menganggap kebijakan larangan ekspor mineral tersebut tidak adil dan berimbas negatif pada industri baja Eropa karena akses terhadap bijih nikel dibatasi. Uni Eropa kemudian mengajukan gugatan ke badan dispute settlement World Trade Organizations (WTO).

Larangan ekspor nikel yang diterapkan oleh Indonesia disinyalir merupakan kebijakan tandingan atas kebijakan proteksi Uni Eropa terkait hambatan ekspor minyak kelapa sawit asal Indonesia.

Terlepas dari tantangan yang dihadapi oleh Indonesia pasca menetapkan larangan ekspor bijih nikel, Kementerian ESDM merilis bahwa penerimaan negara bukan pajak dari sektor nikel hingga tahun 2021 mencapai Rp 4,78 triliun. Pencapaian ini disebut naik sebesar 64,83% dibandingkan dengan pencapaian tahun sebelumnya yang hanya sebesar Rp 2,9 triliun. Secara garis besar, dapat dikatakan bahwa kebijakan hilirisasi mineral ini mulai menampakkan hasilnya. Penelitian ini kemudian dilakukan untuk membuktikan rasionalitas pemerintah Indonesia dalam proses perumusan kebijakan sehingga kebijakan tersebut pada akhirnya berdampak positif.

2. KAJIAN PUSTAKA

Peneliti menggunakan tiga literatur yang berkaitan dengan penelitian ini sebagai tinjauan pustaka. Literatur pertama adalah tulisan oleh Jane Korinek dan Jeonghoi Kim “*Export Restrictions on Strategic Raw Materials and Their Impact on Trade* (2010).” Literatur kedua adalah dari I Komang Bagus Krisna Bhaskara (2020), yang berjudul “Strategi Indonesia Menghadapi Hambatan Non-Tarif Uni Eropa Terhadap Ekspor *Crude Palm Oil* (CPO) Tahun 2017-2019.” Literatur selanjutnya adalah jurnal Budi Suryadi (2015) “Kebijakan Cina Membatasi Ekspor Mineral Logam Tanah Jarang (LTJ/*Rare Earth*) Ke Amerika Serikat Tahun 2012.”

Export Restraint Policy

Export Restraint Policy adalah kebijakan suatu negara yang membatasi ekspor produk tertentu dengan berbagai alasan. *World Trade Organisation* (WTO) mendefinisikan restriksi ekspor sebagai kebijakan pemerintah yang membatasi jumlah ekspor secara kuantitatif atau dengan kebijakan pajak pemerintah dengan tujuan membatasi jumlah ekspor (Kim, 2010). Jeonghoi Kim (2010) menulis tujuan kebijakan restriksi ekspor adalah sebagai berikut:

- a. Pendapatan nasional.
- b. Melindungi dan mendorong industri domestik.
- c. Konservasi lingkungan dan sumber daya alam.
- d. Mempertahankan persediaan domestik.

e. *Improving terms of trade and tariff escalation.*

Menurut Mildner dan Lauster (2011), restriksi ekspor pada dasarnya diterapkan untuk mencapai tujuan politik, misalnya keamanan nasional dan perlindungan lingkungan. Bouet dan Laborde (2010) menulis bahwa dalam bentuk *tariffs-barrier*, alasan paling umum negara menerapkan restriksi ekspor adalah meningkatkan pendapatan nasional. Sedangkan restriksi ekspor yang diterapkan dalam bentuk *non-tariffs barrier* lebih untuk tujuan melindungi industri dalam negeri dan konservasi sumber daya alam.

Kemudian Krugman et al. (2018) menulis bahwa *Export restraint policy* secara politik merupakan kebijakan yang diterapkan suatu negara sebagai respon atas kebijakan negara lain yang mempengaruhi perdagangan. Kerangka *export restraint policy* dalam penelitian ini akan digunakan oleh peneliti untuk menjelaskan fenomena yang diangkat yakni kebijakan pemerintah Indonesia menerapkan larangan ekspor sumber daya nikel.

Rational Actor Model

Model aktor rasional akan menjelaskan peran negara dalam pengambilan keputusan kebijakan luar negeri yang mana melihat negara sebagai aktor rasional. Graham T. Allison dan Philip D. Zelikow (1999) menulis bahwa kebijakan yang diputuskan oleh negara merupakan hasil kalkulasi rasional sehingga mendapat kebijakan yang

paling *value maximizing*.

Allison dan Zelikow (1999) menulis bahwa konsep utama model aktor rasional adalah:

- (1) *Goals and objective*
- (2) *Alternatives*
- (3) *Consequences*
- (4) *Choices*

Analisis dengan menggunakan model aktor rasional menunjukkan setiap tindakan yang dilakukan negara untuk mencapai kepentingannya sudah melalui berbagai pertimbangan dan kalkulasi untung rugi hingga mencapai sebuah keputusan yang paling optimal (Allison & Zelikow, 1999). Keputusan negara yang rasional tersebut secara lebih lanjut, dijelaskan oleh Allison & Zelikow (1999) sebagai strategi pengambilan keputusan yang diterjemahkan dari pendekatan *game theory*. *Game theory* dalam model aktor rasional menjelaskan bahwa keputusan negara A bergantung pada keputusan yang diambil oleh negara B.

Dalam *game theory* terdapat dua kemungkinan permainan yakni *cooperative games* dan *non-cooperative games*. Konsep *non-cooperative games* diperkenalkan oleh John Nash pada tahun 1950. Dalam *non-cooperative games*, Nash (1951) memperkenalkan istilah *Nash Equilibrium* yang menggambarkan suatu keseimbangan ketika setiap pemain memilih strategi yang merupakan strategi optimal bagi masing-masing pemain.

Martin J. Osborne dalam *An*

Introduction to Game Theory: Nash Equilibrium (2004), menyusun struktur permainan yang menggunakan struktur serupa dengan model *prisoner's dilemma*.

Tabel 1.1 Struktur Permainan Model Prisoner's Dilemma

	Quite	Fink
Quite	2,2	0,3
Fink	3,0	1,1

Sumber: Osborne (2004)

Pasangan aksi (*Fink, Fink*) adalah *nash equilibrium* sebab melihat struktur *payoff* di atas, jika player 2 memilih *fink*, maka pemain 1 lebih baik memilih *fink* daripada *quiet*. Analisis dengan *nash equilibrium* akan membantu peneliti untuk menjelaskan bahwa kebijakan Indonesia yang pada akhirnya memutuskan untuk menetapkan larangan ekspor nikel merupakan kebijakan yang paling rasional.

3. METODELOGI PENELITIAN

Penelitian ini merupakan sebuah penelitian dengan metode penelitian eksplanatif dengan pendekatan kualitatif. Penelitian ini menggunakan metode eksplanatif kualitatif untuk menjelaskan latar belakang terbentuknya kebijakan larangan ekspor nikel Indonesia. Metode ini akan digunakan untuk menunjukkan adanya korelasi antar kerangka berpikir dan bagaimana kerangka pemikiran tersebut akan menjelaskan fenomena yang terjadi dengan justifikasi dari data-data yang diperoleh.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1 Penetapan Kebijakan Pembatasan Ekspor Nikel Indonesia Dalam Kerangka *Export Restraint Policy*

Kebijakan Indonesia dalam menetapkan larangan ekspor nikel merupakan salah satu strategi pemerintah Indonesia untuk mencapai kepentingan nasional terutama dalam bidang ekonomi. Kepentingan ini dicapai melalui penetapan *export restraint policy*. Apabila dilihat dari faktor kepentingan domestik, tujuan kebijakan restriksi ekspor sesuai yang disebutkan oleh Jeonghoi Kim (2010) adalah untuk meningkatkan pendapatan nasional. Telah disebutkan sebelumnya bahwa Indonesia tidak mendapat nilai yang sesuai dari ekspor nikel. Selama puluhan tahun Indonesia hanya mengekspor bijih nikel yang dihargai sangat kecil apabila dibandingkan dengan harga produk olahan nikel.

Tabel 4.1 Nilai Ekspor Bijih Nikel dan Impor Produk Olahan Nikel Tahun 2009 - 2013

No	Tahun	Nilai Ekspor Bijih Nikel (USD/Ton)	Nilai Impor Produk Olahan Nikel (USD/Ton)
1.	2009	183.8	10,802.90
2.	2010	131.9	15,170.30
3.	2011	76	19,263.80
4.	2012	64	15,722.00
5.	2013	26.01	22,890.29

Sumber: Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara (2014), ditemukan dalam Haryadi & Yunianto (2016), diolah sesuai kebutuhan.

Berdasarkan data yang dipaparkan dalam tabel di atas, terlihat bahwa perdagangan nikel Indonesia selalu berada dalam posisi yang tidak menguntungkan. Indonesia hanya mengekspor bijih nikel sebagai bahan baku mentah, sedangkan bijih nikel tersebut akan diolah di negara lain untuk menjadi nikel yang bernilai lebih tinggi. Kemudian Indonesia akan mengimpor kembali nikel yang telah diolah menjadi *stainless steel*, baterai, dan sebagainya untuk memenuhi kebutuhan industri dalam negeri. Perbandingan harga yang sangat jauh antara bijih nikel mentah dengan olahan nikel sangat merugikan bagi Indonesia. Misalnya dapat dilihat dari tabel di atas bahwa bijih nikel Indonesia ketika tahun 2013 dihargai sebesar 26.01 USD per ton, namun harga nikel yang sudah diolah dapat mencapai 22,890.29 USD per ton. Apabila Indonesia mengekspor nikel dalam bentuk yang sudah diolah, ada peningkatan nilai tambah hingga lebih dari 880 kali lipat.

Pada tahun 2013 juga merupakan puncak ekspor nikel Indonesia meningkat drastis dari segi volume namun tidak sebanding dengan nilai yang didapatkan oleh Indonesia. Pada tahun 2012 ekspor bijih nikel Indonesia mencapai 48.62 juta ton senilai lebih dari 3,1 Miliar USD. Namun di tahun 2013 jumlahnya meningkat menjadi 64.80 juta ton namun hanya bernilai 1,6 Miliar USD. Penurunan tersebut disebabkan oleh jatuhnya harga bijih nikel akibat permintaan dari China yang melonjak tinggi.

Kebijakan larangan ekspor nikel sebagai upaya untuk meningkatkan pendapatan nasional juga merupakan salah satu cara pemerintah untuk meningkatkan *terms of trade*, seperti yang disebutkan oleh Jeonghoi Kim (2010) “*Other objectives of export restriction on raw materials is to improve the terms of trade and counteracting tariff escalation.*” *Terms of trade* adalah perbandingan harga ekspor nikel dengan harga impor, serta rasio volume ekspor nikel terhadap volume impor. Penelitian Haryadi & Yunianto,(2016) menemukan bahwa sepanjang tahun 2007 sampai 2012, rata-rata perbandingan nilai ekspor nikel hanya sebesar 0,01 dari nilai impor. Hal tersebut terjadi karena nilai impor yang lebih tinggi, sedangkan bijih nikel diekspor dalam volume yang jauh lebih besar.

Maka dari itu, pemerintah Indonesia segera memberlakukan larangan ekspor bijih nikel pada tahun 2014. Pasca ditetapkannya larangan ekspor nikel tersebut, nilai ekspor nikel secara keseluruhan mulai menunjukkan peningkatan. Pada tahun 2021, Indonesia berhasil mendapat US\$ 1,28 Miliar dari ekspor nikel. Ekspor komoditas nikel pada tahun 2021 disebut tumbuh sebesar 58,89% dari tahun sebelumnya. Hilirisasi komoditas nikel merupakan salah satu faktor yang memperkuat kinerja ekspor Indonesia secara keseluruhan hingga tumbuh sebesar 41,88%. Neraca perdagangan Indonesia bahkan telah mencapai surplus US\$ 35,34 miliar yang merupakan rekor tertinggi sejak 15 tahun.

Kebijakan larangan ekspor nikel sebenarnya bukan untuk menutup keran ekspor nikel secara menyeluruh, namun lebih kepada mendorong perusahaan tambang untuk melakukan pemurnian terlebih dahulu di dalam negeri sebelum diekspor. Maka dari itu, peraturan ini mendorong pembangunan fasilitas smelter sebab melalui proses metalurgi (*smelting*), kadar nikel dalam ferronickel dapat ditingkatkan menjadi 15-30%.

Pembangunan smelter dan pertambangan nikel akan berdampak positif terhadap ketersediaan lapangan pekerjaan sehingga tenaga kerja yang tersedia dapat terserap dengan maksimal. Hal tersebut juga akan berpengaruh pada peningkatan program pengembangan dan pemberdayaan masyarakat yang diharapkan mampu untuk mendukung masyarakat Indonesia yang terlibat secara langsung maupun tidak langsung dengan industri pengolahan nikel.

Kebijakan ini sekaligus merupakan upaya pemerintah untuk mendukung rencana industri mobil listrik, sejalan dengan salah satu tujuan negara menerapkan *export restraint policy* menurut Jeonghoi Kim (2010), menyediakan bahan baku dengan harga lebih terjangkau bagi industri dalam negeri. Kebijakan ini diharapkan mampu memutus ketergantungan Indonesia akan impor produk olahan nikel yang harganya sangat tinggi.

Pasca kebijakan larangan ekspor ini diberlakukan, terjadi peningkatan

penjualan bijih nikel di dalam negeri untuk kebutuhan domestik yang menunjukkan bahwa kebijakan larangan ekspor sedang menuju ke arah yang benar, sebab akan mendorong pertumbuhan industri di dalam negeri. Kebijakan larangan ekspor ini adalah upaya pemerintah untuk mendukung industri dalam negeri berkaitan dengan program mobil listrik dalam PP No. 55 Tahun 2019 tentang Percepatan Program Kendaraan Bermotor Listrik berbasis Baterai untuk Transportasi Jalan.

Komoditas nikel merupakan bahan baku pembuatan baterai mobil listrik, sehingga sebisa mungkin pemerintah mengupayakan hilirisasi mineral agar dapat digunakan untuk kesejahteraan nasional melalui pengolahan nikel di dalam negeri. Wood Mackenzie memperkirakan bahwa permintaan nikel dunia akan melebihi 4 juta ton pada tahun 2040 yang mana didominasi oleh meningkatnya permintaan dari industri mobil listrik. Penjualan mobil listrik menunjukkan kenaikan yang cukup signifikan, dari 17.000 unit pada 2010 menjadi 7,2 juta unit di tahun 2020 (IEA, 2020).

Indonesia sebagai negara dengan cadangan nikel terbesar di dunia menjadi sasaran investasi perusahaan-perusahaan yang bergerak di bidang pertambangan nikel dan juga mobil listrik. Kementerian Perindustrian telah mencapai komitmen investasi dari perusahaan otomotif yang mulai memproduksi kendaraan listrik. Sejauh ini

terdapat beberapa perusahaan seperti Toyota, Honda, Suzuki, Mitsubishi, dan Hyundai yang berkomitmen untuk menanamkan sejumlah investasi di Indonesia. Toyota berencana untuk berinvestasi senilai Rp 28 Triliun hingga tahun 2024, untuk memproduksi kendaraan tipe *hybrid* dan *BEV (Battery Electric Vehicle)* di Indonesia. Di samping itu, Honda akan melakukan investasi senilai Rp 5,2 Triliun hingga tahun 2024 untuk produksi kendaraan listrik. Suzuki dan Mitsubishi akan berinvestasi sebesar Rp 1,2 Triliun dan Rp 11 Triliun untuk mendukung proses produksi kendaraan listrik di Indonesia (Kemenperin, 2021).

Selain perusahaan otomotif asal Jepang tersebut, perusahaan otomotif Korea Selatan juga tidak melewatkan kesempatan investasi tersebut. Korea Selatan melakukan investasi senilai total Rp 142 Triliun untuk pembangunan pabrik baterai kendaraan listrik. Investasi tersebut dilakukan melalui LG Energy Solution, Hyundai, dan KIA yang sudah secara resmi sepakat untuk membentuk *joint venture*. Investasi tahap awal senilai Rp 1,1 Miliar telah terealisasi melalui kerjasama dengan konsorsium BUMN melalui PT Industri Baterai Indonesia). Investasi tersebut bertujuan untuk membangun pabrik baterai kendaraan listrik berkapasitas 10 *gigawatt hour* di Karawang (Nirmala, 2021).

Kemudian sejalan dengan tujuan restriksi ekspor seperti yang ditulis Jeonghoi Kim (2010); Mildner dan Lauster (2011) serta Bouet dan Laborde (2010),

bahwa kebijakan restriksi ekspor dilakukan untuk kepentingan konservasi lingkungan dan sumber daya alam. Pertambangan nikel secara besar-besaran akan berdampak negatif pada lingkungan. Kekhawatirannya bukan hanya pada ekstraksi tak terkendali yang akan menghabiskan cadangan, namun juga pendapatan ekspor yang tidak terpenuhi sementara ekstraksi masif terhadap lingkungan terus terjadi dengan cepat.

Peningkatan ekspor bijih nikel mentah yang sangat drastis nyatanya tidak hanya berpengaruh negatif terhadap penerimaan negara. Dampak yang diberikan dari kegiatan ekspor bijih nikel pada lingkungan ternyata lebih besar. Selain smelter dari dua perusahaan tambang nikel milik PT Vale dan PT Antam, terdapat beberapa tambang nikel yang lebih kecil yang tersebar di sepanjang Pulau Sulawesi dan Kepulauan Maluku. Tambang-tambang tersebut merupakan tambang nikel yang beroperasi secara terbuka atau lazimnya disebut *strip mining*, kemudian mengekspor mineral mentah langsung ke China. Metode ini merupakan metode penambangan yang kasar sebab mengupas tanah untuk menggali bijih mineral di bawahnya. Ekstraksi bijih nikel menggunakan metode ini membuat laju ekstraksi nikel sangat pesat, yang kemudian berdampak pada lingkungan. Pengupasan lapisan tanah untuk menggali bijih mineral di bawahnya akan menyebabkan deforestasi hutan serta polusi air.

Selain itu, seperti yang ditulis oleh Jeonghoi Kim (2010) bahwa salah satu tujuan negara menerapkan kebijakan larangan ekspor adalah untuk menanggapi eskalasi tarif yang diberikan oleh negara lain atas impor komoditas dari negaranya. Pernyataan ini didukung pula oleh pernyataan Krugman, et.al (2018) yang menyebut bahwa kebijakan restriksi ekspor adalah kebijakan yang diterapkan oleh suatu negara sebagai respon atas kebijakan negara lain yang mempengaruhi perdagangan di negaranya. Dengan kata lain, kebijakan larangan ekspor dapat digunakan sebagai kebijakan tandingan terhadap kebijakan perdagangan negara lain, baik kebijakan tarif maupun non-tarif.

Kebijakan larangan ekspor nikel Indonesia apabila dilihat dari dinamika yang terjadi pada perdagangan internasional saat itu, disinyalir merupakan kebijakan tandingan sebagai respon atas proteksi Uni Eropa terhadap minyak kelapa sawit Indonesia dalam skema *Renewable Energy Directive (RED)*. Uni Eropa menerbitkan resolusi aturan perdagangan minyak kelapa sawit dan mengangkat isu deforestasi serta menuduh Indonesia adalah dalang deforestasi dan penyebab berkurangnya jumlah hutan di dunia. Kebijakan tersebut tentu merugikan bagi Indonesia yang mengandalkan ekspor komoditas sawit.

4.2 Rasionalitas Pemerintah Indonesia Dalam Kebijakan Restriksi Ekspor Nikel Tahun 2014 – 2020

Penelitian ini kemudian akan

menganalisis rasionalitas Indonesia melalui model aktor rasional untuk membuktikan bahwa keputusan Indonesia untuk melakukan larangan ekspor nikel adalah keputusan yang rasional. Berdasar indikator *rational actor model* oleh Allison dan Zelikow (1999), maka *goals* yang ingin dicapai oleh Indonesia adalah kepentingan ekonomi untuk memakmurkan dan memajukan kesejahteraan rakyat melalui pemanfaatan sumber daya dan kekayaan alam.

Indonesia selama ini belum mampu untuk memanfaatkan sumber daya alam, terutama nikel secara maksimal. Penyebabnya adalah ekspor bijih nikel yang dilakukan selama ini hanya dalam bentuk mentah sehingga tidak ada pertambahan nilai yang diterima oleh Indonesia. Indonesia kemudian dihadapkan pada dua alternatif pilihan kebijakan yang memberikan sejumlah pertimbangan. Alternatif pertama adalah melanjutkan kebijakan pemerintahan sebelumnya, yang mana tidak ada perubahan terkait aturan ekspor mineral mentah dan alternatif kedua adalah untuk menetapkan kebijakan terkait ekspor mineral mentah melalui kebijakan larangan ekspor nikel.

Alternatif untuk tidak melakukan perubahan kebijakan terkait ekspor nikel tentu merupakan langkah yang meminimalisir resiko konflik, terlebih dengan perusahaan tambang yang beroperasi di dalam negeri serta negara yang mengimpor nikel dari Indonesia.

Alternatif ini akan semata-mata melanjutkan sistem yang telah berlangsung selama puluhan tahun di Indonesia. Dalam jangka waktu pendek, Indonesia bahkan dapat meraih keuntungan mengimpor nikel adalah salah satu komoditas yang banyak dicari oleh negara industri saat ini.

Namun, alternatif untuk melanjutkan kebijakan ini di sisi lainnya akan berdampak merugikan bagi Indonesia dalam jangka waktu panjang. Cadangan nikel yang dimiliki oleh Indonesia akan semakin menipis, sebab eksploitasi berlebihan untuk memenuhi permintaan pasar dengan tidak adanya pertambahan nilai yang dirasakan oleh Indonesia. Dalam jangka waktu yang lebih jauh lagi, ketika cadangan nikel yang dimiliki Indonesia telah habis terkuras, negara pengimpor nikel dapat dengan mudah mencari penghasil nikel lainnya.

Alternatif kedua adalah dengan menetapkan perubahan kebijakan terkait ekspor nikel. Kebijakan perdagangan nikel yang berlaku selama puluhan tahun tidak mendatangkan keuntungan bagi Indonesia, bahkan cenderung menimbulkan kerugian. Kebijakan tersebut membuat Indonesia berada di posisi pengekspor bijih nikel untuk kemudian mengimpor kembali nikel tersebut dalam bentuk yang sudah jadi. Alternatif ini dipertimbangkan sebab Indonesia memiliki peluang untuk menjadi produsen produk olahan nikel, bukan hanya produsen bijih nikel mentah.

Alternatif perubahan kebijakan ekspor

nikel dalam jangka pendek akan menimbulkan konflik bagi pihak-pihak yang berkepentingan dalam perdagangan nikel. Pendapatan negara pun diperkirakan akan menurun drastis ketika kebijakan tersebut diambil sehingga belum tentu merupakan pilihan yang paling tepat. Alternatif ini merupakan hasil pertimbangan dari keuntungan yang hendak dicapai oleh Indonesia. Ketika mekanisme perdagangan nikel direstorasi untuk membuat Indonesia berada di posisi yang lebih diuntungkan, maka kebijakan tersebut diharap mampu untuk mendorong Indonesia mencapai kepentingan ekonominya. Alternatif tersebut sekaligus merupakan sarana bagi Indonesia untuk mencapai kepentingan di bidang lingkungan yang bertujuan untuk mencegah eksploitasi berlebihan dari kegiatan pertambangan nikel.

Indonesia kemudian memutuskan untuk melakukan perubahan kebijakan perdagangan nikel sebab pilihan tersebut yang paling mungkin untuk dilakukan sebagai realisasi kepentingan nasional. Perubahan kebijakan perdagangan dilakukan dengan menetapkan larangan ekspor nikel mentah. Larangan ekspor tersebut termasuk dalam Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2014. Keputusan Indonesia dalam menetapkan kebijakan luar negeri tersebut dapat dinyatakan sebagai tindakan rasional sebab telah melalui mekanisme perhitungan untung rugi dari serangkaian alternatif yang muncul. Keputusan tersebut dipertimbangkan bahwa akan

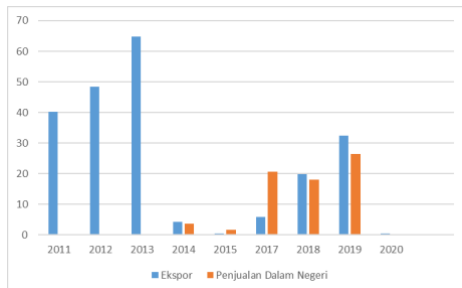
memaksimalkan kepentingan negara dan merupakan pilihan yang *value maximizing*.

4.3 Analisis Cost & Benefits Kebijakan Larangan Ekspor Nikel Indonesia

Perubahan kebijakan perdagangan nikel merupakan hasil dari kalkulasi keuntungan dan kerugian sehingga diputuskan bahwa kebijakan yang paling membawa keuntungan adalah kebijakan untuk menetapkan larangan ekspor terhadap komoditas nikel. Kebijakan larangan ekspor tentu memiliki konsekuensi baik di dalam negeri maupun dalam hubungan dengan negara lain.

Indonesia akan mengalami penurunan ekspor dan berpotensi kehilangan penerimaan negara. Volume ekspor nikel pasca penetapan kebijakan larangan ekspor menurun drastis. Beberapa penelitian juga telah menyebutkan potensi kehilangan penerimaan negara. Berdasarkan penelitian sebelumnya dari Noor dan Ibadi (2021), pemerintah Indonesia berpotensi menghadapi kehilangan penerimaan negara dengan adanya larangan ekspor nikel. Noor dan Ibadi (2021) menulis Indonesia berpotensi kehilangan penerimaan PNB royalti nikel sejumlah Rp 240-372 miliar pasca pemberlakuan larangan ekspor nikel. Nadya Ahda (2021) menyebutkan pemerintah Indonesia harus menanggung kerugian berkurangnya nilai ekspor rata-rata sekitar USD 91,4 Juta per bulan atau lebih dari USD 1 Miliar per tahun.

Grafik 4.1 Volume Ekspor & Penjualan Dalam Negeri Bijih Nikel Indonesia Tahun 2011 – 2020



Sumber: Badan Pusat Statistik (2020),
*data tahun 2016 tidak ada

Dari faktor eksternal, Indonesia juga mengambil resiko terhadap hubungan luar negeri dengan negara lain. Restriksi ekspor nikel yang diterapkan Indonesia memancing respon dari Uni Eropa. Indonesia adalah pemasok persediaan nikel bagi Industri baja ringan Uni Eropa, sehingga larangan ekspor nikel dari Indonesia tentu memberikan pukulan bagi Uni Eropa. Uni Eropa kemudian menggugat Indonesia melalui *World Trade Organization* terkait kebijakan larangan ekspor yang merugikan industri domestik di Uni Eropa. Respon dari Uni Eropa yang menggugat kebijakan larangan ekspor nikel Indonesia menunjukkan adanya relasi kuasa dan politik ekonomi yang terjadi dari dinamika kebijakan restriksi ekspor ini.

Keuntungan dan kerugian yang dipertimbangkan oleh Indonesia pada proses penetapan kebijakan larangan ekspor nikel dapat dilihat dalam tabel rasionalitas di bawah ini:

Rasionalitas Larangan Ekspor	
Keuntungan	Kerugian
Peningkatan penjualan nikel dalam negeri	Penurunan volume & nilai ekspor
Peningkatan nilai ekspor nikel	Konflik eksternal dengan Uni Eropa
Peningkatan penerimaan negara dari sektor pajak & non pajak	Konflik internal dengan pelaku tambang di dalam negeri
Peningkatan jumlah smelter	
Proyeksi sebagai negara industri mobil listrik	
Meningkatnya investasi asing	
Peningkatan penyerapan tenaga kerja	
Alih teknologi & Pemberdayaan masyarakat	
Meningkatkan posisi Indonesia dalam relasi kuasa nikel dunia.	

Berdasarkan analisis dengan model aktor rasional, keputusan Indonesia menetapkan kebijakan larangan ekspor nikel merupakan Tindakan yang rasional sebab telah melalui kalkulasi keuntungan dan kerugian seperti yang dijabarkan pada table di atas. Kemudian seperti yang

dijelaskan oleh Allison & Zelikow (1999), keputusan suatu negara merupakan hasil dari keputusan yang diambil oleh negara lainnya. Analisa tersebut akan dijelaskan oleh penelitian ini dengan pendekatan melalui *game theory*.

4.4 Kalkulasi Rasionalitas Indonesia melalui Game Theory: Nash Equilibrium

Kebijakan larangan ekspor nikel seperti yang disebutkan sebelumnya merupakan kebijakan tandingan dari kebijakan *renewable energy directive* Uni Eropa yang merugikan kelapa sawit Indonesia. Hingga kemudian Uni Eropa merasa dirugikan dengan adanya larangan ekspor nikel sehingga menggugat Indonesia ke WTO, maka dapat disimpulkan bahwa terjadi pergolakan dan konflik antar dua negara tersebut.

Melalui pendekatan *game theory*, maka kemungkinan permainan yang terjadi antara Indonesia dan Uni Eropa bersifat *non-cooperative*. *Non-cooperative games* menurut John Nash (1950) merupakan kondisi dimana tidak ada kerjasama dan koalisi yang terjadi sehingga para pemain bertindak secara independen. Maka dari itu, berdasar pernyataan Nash situasi yang terjadi antara Indonesia dengan Uni Eropa adalah *non-cooperative* karena kedua negara tidak memiliki kemungkinan untuk bekerja sama.

The Player

P1 (Uni Eropa) P2 (Indonesia)

Strategy P1

Status Quo & *Renewable Energy Directive*

Strategi P2

Status quo & Larangan Ekspor Nikel

Matriks payoff

		Indonesia	
		Strategi I	Strategi II
Uni Eropa	Strategi I	CC	CD
	Strategi II	DC	DD

C=lemah, D= kuat

Berdasarkan matriks di atas, maka terdapat empat pasangan kemungkinan dari perilaku kedua negara. Pertama adalah (CC : lemah, lemah), kedua adalah (CD : lemah, kuat), ketiga adalah (DC : kuat, lemah), dan keempat adalah (DD : kuat, kuat).

Matriks Hasil Permainan

		Indonesia	
		Lemah	Kuat
Uni Eropa	Lemah	2, 2	0, 3
	Kuat	3, 0	1, 1

Berdasar kemungkinan perilaku negara dalam permainan yang telah digambarkan matriks di atas, dapat dilihat bahwa perilaku dimana Uni Eropa dan

Indonesia sama-sama kuat merupakan *Nash Equilibrium*. Ketika Uni Eropa memilih kebijakan yang dominan kuat, maka Indonesia lebih baik melakukan hal yang sama daripada melemahkan dominasi peran negara.

Pada kolom bawah didapati bahwa dominasi kuat menghasilkan nilai 1, sedangkan kebijakan lemah menghasilkan nilai 0. Jadi ketika Uni Eropa mengeluarkan kebijakan untuk melarang impor kelapa sawit dari Indonesia, maka Indonesia akan lebih baik untuk melakukan kebijakan yang serupa yakni melarang ekspor nikel yang sangat dibutuhkan oleh Industri Eropa. Tidak ada kemungkinan lain yang merupakan keseimbangan nash.

5. KESIMPULAN

Penelitian ini mempertegas bahwa suatu negara akan memprioritaskan kepentingan ekonominya untuk kesejahteraan negara. Kebijakan ekonomi Indonesia saat ini adalah menetapkan larangan ekspor bagi mineral-mineral strategis yang mana salah satunya adalah nikel. Kebijakan larangan ekspor nikel merupakan keputusan terbaik bagi masa depan perdagangan mineral Indonesia. Kebijakan ini hadir melalui proses sistematis serta perbandingan keuntungan dan kerugian sehingga mendapat keputusan yang paling rasional. Kebijakan ini diharap mampu untuk mendukung Indonesia mencapai kepentingan ekonominya.

Melalui kerangka *export restraint*

policy, penelitian ini menganalisis alasan Indonesia untuk menetapkan kebijakan larangan ekspor nikel. Serangkaian alasan tersebut kemudian dianalisis kembali melalui model aktor rasional untuk melihat proses rasionalitas Indonesia sebelum mencapai keputusan untuk melarang ekspor nikel. Proses rasionalitas yang dimaksud adalah dengan menganalisis alternatif yang ada serta melihat keuntungan dan kerugian dari masing-masing alternatif. Kebijakan ini pada akhirnya merupakan kebijakan dengan keuntungan yang lebih maksimal bagi Indonesia.

Pertama, Indonesia akan mendapatkan pertambahan nilai bagi nikel. Pertambahan nilai nikel juga secara langsung akan meningkatkan nilai ekspor nikel di masa yang akan datang. Pertambahan nilai nikel kemudian akan berpengaruh pada pertumbuhan industri nikel dalam negeri serta peningkatan jumlah smelter pengolahan nikel. Kedua, industri pengolahan nikel akan berpengaruh pada terjadinya alih teknologi serta penyerapan tenaga kerja. Disamping itu, akan terjadi peningkatan penanaman modal asing dan proyeksi Indonesia untuk menjadi negara industri mobil listrik. Keuntungan lain yang menjadi pertimbangan Indonesia adalah meningkatkan posisi Indonesia dalam relasi kuasa perdagangan nikel dunia.

Berkaitan dengan relasi kuasa, penelitian ini juga mempertegas bahwa salah satu alasan Indonesia menetapkan kebijakan larangan ekspor nikel

merupakan respon atas kebijakan negara lain. Kebijakan yang dimaksud adalah kebijakan *Renewable Energy Directive* Uni Eropa yang melakukan diskriminasi terhadap minyak kelapa sawit Indonesia. Relasi ini kemudian dirasionalitaskan melalui proses penalaran *nash equilibrium game theory*.

Analisis dengan teori permainan digunakan untuk menunjukkan secara matriks permainan, bahwa keputusan Indonesia untuk melakukan larangan ekspor nikel merupakan keputusan terbaik ketika Uni Eropa melakukan pembatasan terhadap ekspor minyak kelapa sawit Indonesia ke pasar Uni Eropa. Berdasar hasil permainan, kebijakan kedua negara merupakan titik keseimbangan yang memenuhi syarat *nash equilibrium*.

6. DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Allison, G. T., & Zelikow, P. D. (1999). *Essence of Decision: Explaining The Cuban Missile Crisis* (2nd Ed). United States: Addison-Weslet Educational Publisher Inc.
- Krugman, Paul. R., Obstfeld, M., & Melitz, M. J. (2018). *International Economics, Theory and Policy* (Vol. 11).
- Osborne, M. J., & York Oxford, N. (2004). *An Introduction To Game Theory*.

Artikel Jurnal

- Ahda, N. (2021). Di Balik Larangan Ekspor Nikel Indonesia. *Buletin APBN*, 8-11.
- Haryadi, H., & Yuniyanto, B. (2016).

Analysis On Terms Of Trade Of Indonesia's Nickel Analisis Terms Of Trade Nikel Indonesia. *Indonesian Mining Journal* (Vol. 19, Issue 1).

- Jane Korinek, J. K. (2010). *Export Restriction on Strategic Raw Materials and Their Impact on Trade*. *OECD Trade Policy Working Papers No. 95*.
- Kim, J. (2010). *Recent Trends in Export Restrictions on Raw Materials*. In *The Economic Impact of Export Restrictions on Raw Materials* (hal. 13-57). OECD.
- Komang Bagus Krisna Bhaskara (2017). *Strategi Indonesia Menghadapi Hambatan Non-Tarif Uni Eropa Terhadap Ekspor Crude Palm Oil (CPO) Tahun*.
- Revindo, M. D., & Alta, A. (2020). *Trade and Industry Brief. Seri Analisis Ekonomi*.
- Nash, J. (1951). *Non-Cooperative Games*. In *Source: Annals of Mathematics, Second Series* (Vol. 54, Issue 2).
- Sjahir, I. (2017). *Kebijakan Hilirisasi Mineral: Policy Reform Untuk Meningkatkan Penerimaan Negara*. *Kajian Ekonomi & Keuangan*, 1(1), 43 - 67.
- Suryadi, B. (2015). *Kebijakan Cina Membatasi Ekspor Mineral Logam Tanah Jarang (LTJ/Rare Earth) Ke Amerika Serikat Tahun 2012*. *JOM FISIP*, 2(2), 1-15.
- Terauds, K., & Unit on Commodities of UNCTAD, S. (n.d.). *Using trade policy*

to drive value addition: Lessons from Indonesia's ban on nickel exports Background document to the Commodities and Development Report 2017.

Laporan

Badan Geologi Kementerian ESDM Indonesia. (2020). Executive Summary Pemutakhiran Data dan Neraca Sumber Daya Mineral. Kementerian ESDM Indonesia.

Badan Pusat Statistik. (2018). Statistik Pertambangan Non Minyak & Gas Bumi 2013 - 2018.

Badan Pusat Statistik. (2020). Statistik Pertambangan Non Minyak & Gas Bumi 2015-2020.

Direktorat Jenderal Mineral Dan Batubara. (2015). Indonesia Mineral and Coal Information. Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral.

International Energy Agency. (2020). Global EV Outlook 2020. Prancis: International Energy Agency.

International Trade Centre. (2021). List of importing markets for a product exported by Indonesia Product: 2604 Nickel ores and concentrates.

Kementerian Energi Dan Sumber Daya Mineral. (2020). Laporan Kinerja Badan Geologi 2020. Kementerian Energi Dan Sumber Daya Mineral.

Kementerian Perindustrian. (2021). Industri Indonesia Semakin Dikenal Dunia. Majalah Media Industri. Kementerian Perindustrian

Situs Online

J.P. Morgan. (2018). Driving into 2025: The Future of Electric Vehicles < <https://www.jpmorgan.com/insights/research/electric-vehicles>> diakses pada 19 Mei 2022

Media Indonesia. (2021). Kesepakatan Bisnis Pembangunan Pabrik Baterai Listrik tidak Libatkan Konsultan Asing < https://m.mediaindonesia.com/infografis/detail_infografis/433443-kesepakatan-bisnis-pembangunan-pabrik-baterai-listrik-tidak-libatkan-konsultan-asing> diakses pada 19 Mei 2022

Nirmala, R. (2021). Raksasa Korea Bangun Pabrik Baterai Kendaraan Listrik Pertama di Indonesia < <https://www.benarnews.org/indonesia/n/berita/hyundai-lg-pabrik-baterai-ev-09152021134826.html>> diakses pada 19 Mei 2022