

BAB II

POTENSI DAN *POSITIONING* NIKEL HINGGA TERBENTUKNYA HILIRISASI NIKEL

Pada bab ini, penulis menjelaskan *value* nikel Indonesia dengan melihat dari sisi potensinya hingga *positioning* nikel di dunia. Bab ini dibagi menjadi empat subbab, yaitu: Potensi Nikel di Indonesia, Nikel Dalam Perdagangan Internasional, Latar Belakang Kebijakan Hilirisasi, Respon Terhadap Kebijakan Hilirisasi. Setiap subbab menjadi penting untuk dielaborasi dalam tulisan ini untuk menunjukkan bahwa Indonesia pemilik cadangan nikel terbesar di dunia dan negara-negara asing memiliki ketergantungan dengan nikel Indonesia. Tetapi dengan potensi dan *positioning* yang mendominasi perdagangan dunia, Indonesia belum memaksimalkan nilai sesungguhnya yang dapat lebih berharga daripada sekedar menjual *raw material*. Dilatarbelakangi oleh alasan tersebut, maka bab ini juga akan menjelaskan bagaimana perjalanan kebijakan hilirisasi Indonesia mulai dari cikal bakal kebijakan tersebut mulai dipayungi oleh pemerintah hingga akhirnya mencapai puncaknya pada tahun 2020. Dan di akhir bab, penulis menjelaskan bagaimana kebijakan hilirisasi ini di respon oleh pihak terkait (masyarakat luas, pengusaha tambang nikel, negara impoter) untuk melihat sekilas dampak dari sekuritisasi yang dilakukan oleh pemerintah.

2.1 Potensi Nikel di Indonesia

Indonesia adalah salah satu negara yang mempunyai cadangan nikel terbesar di dunia, mencapai sekitar 52% dari total cadangan global. Berdasarkan laporan *U.S. Geological Survey Mineral Commodity Summaries* (2024) dari gambar 2.1, cadangan nikel Indonesia diestimasi sebesar 55 juta ton, cukup untuk memenuhi kebutuhan selama sekitar 27 tahun ke depan. Produksi nikel Indonesia pada tahun 2023 telah meningkat dan dijabarkan oleh Deputy Firan dalam acara *National Perspective Indonesia Economic Outlook 2024* yang diadakan di Jakarta pada Oktober 2023, bahwa nilai ekspor bijih nikel serta turunannya sebelum tahun 2014, mencapai USD 5,4 miliar. Kemudian, setelah kebijakan hilirisasi

dilaksanakan, nilai ekspor turunan nikel pada tahun 2022 mencapai USD 35,6 miliar atau 6,6x lipat lebih tinggi (Abdillah, 2023). Sehingga memberikan dampak ekonomi sebagai salah satu penyumbang terbesar pendapatan negara.

Gambar 2.1 World Mine Production and Reserves: Reserves for Australia, China, Indonesia, Russia, the United States, and “Other countries”

	Mine production		Reserves ⁷
	2022	2023 ^e	
United States	17,500	17,000	⁸ 340,000
Australia	155,000	160,000	⁹ 24,000,000
Brazil	88,500	89,000	16,000,000
Canada	143,000	180,000	2,200,000
China	^e 114,000	110,000	4,200,000
Indonesia	1,580,000	1,800,000	55,000,000
New Caledonia ¹⁰	200,000	230,000	7,100,000
Philippines	^e 345,000	400,000	4,800,000
Russia	222,000	200,000	8,300,000
Other countries	<u>404,000</u>	<u>380,000</u>	<u>>9,100,000</u>
World total (rounded)	3,270,000	3,600,000	>130,000,000

Sumber: U.S. Geological Survey, Mineral Commodity Summaries, January 2024

Nikel merupakan logam strategis yang digunakan dalam berbagai industri vital seperti baja tahan karat (*stainless steel*), baterai kendaraan listrik, dan paduan logam (Nickel Institute, 2017). Salah satu alasan nikel menjadi logam terlaris di negara industri adalah kandungan *resistant* terhadap suhu tinggi, tahan korosi dan oksidasi. Selain itu, dalam Santoso (2023), nikel dapat dipadukan dengan berbagai jenis logam dan menjadi produk yang kokoh, *low maintenance* dan dapat dibuat kembali. Menurut International Study Group (INSG), Lebih dari 300.000 produk berasal dari proses pengolahan nikel dan turunanya dalam industri. Dalam pengembangan teknologi *renewable energy*, nikel ditetapkan sebagai *critical metal* yang sangat penting dalam produksi baterai untuk kendaraan listrik berbasis lithium (Bae et al., 2020). Meningkatnya kebutuhan nikel masa kini, merupakan kesempatan emas bagi Indonesia sebagai batu loncatan menjadi negara industrial sesuai dengan visi misi negara yaitu mencapai Indonesia Emas 2045 (Kemenkomarves, 2024).

Tabel 2.1 Ilustrasi Lapisan Endapan Laterit, Komposisi Kimia dan Jalur Pengolahannya

	Komposisi – %brt.					Metode Ekstraksi
	Ni	Co	Fe	Cr ₂ O ₃	MgO	
Iron cap	<0,8	<0,1	>50	>1	<0,5	Overburden
Limonit	0,8 s/d	0,1 s/d	40 s/d	2 s/d	0,5 s/d	Hidrometalurgi
	1,5	0,2	50	5	5	
Saprolit	1,5 s/d	0,02 s/d 0,1	25 s/d	1 s/d 2	5 s/d	Hidrometalurgi / Pirometalurgi
	1,7 3		40 25		15 s/d 35	
Bedrock	0,25	<0,02	5	<1	>35	Tidak diproses

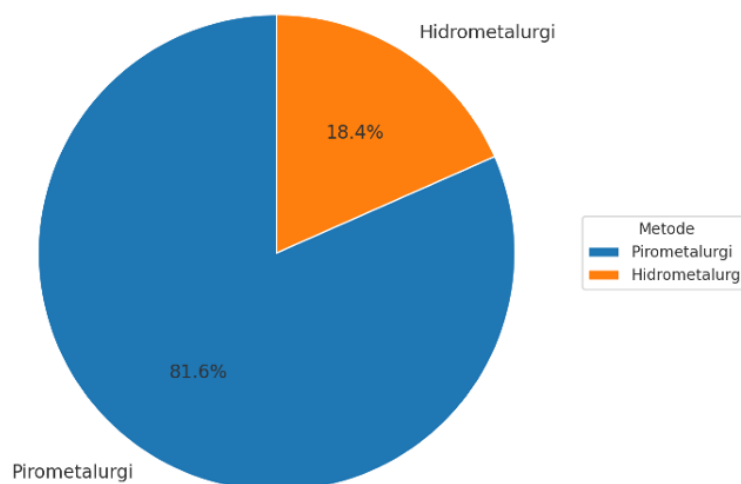
Sumber: Grand Strategy Komoditas Minerba, 2020

Sebelum Indonesia menjalankan proteksionisme terhadap produk tambang mineralnya, Indonesia hanya mengekspor bijih nikel mentah, padahal kandungan dalam endapan Limonit dan Saprolit nikel jika diolah dengan maksimal dapat membuahkan produk olahan yang harganya berkali-kali lipat lebih tinggi (Pribadi, 2023). Berdasarkan Tabel 2.1 Ilustrasi Lapisan Endapan Laterit, Komposisi Kimia dan Jalur Pengolahannya, Limonit mengandung Fe tinggi, sehingga dijadikan bahan baku ferronikel yang nantinya sangat berguna dalam pembuatan baja tahan karat dan berbagai produk logam lain (Rasyid & Ismaill, 2018). Kemudian dengan proses ekstraksi Hidrometalurgi/HPAL, Limonit dapat menghasilkan produk lainnya yaitu kobalt yang sangat dibutuhkan dalam pembuatan bahan baku baterai listrik (Gulthom & Sianipar, 2020). Sedangkan nikel dari bijih saprolit biasanya digunakan untuk memproduksi nikel matte, produk antara dari mana nikel murni dapat diekstraksi dapat digunakan dalam produksi komponen elektronik atau dalam aplikasi *electroplating* (Nickel Institute, 2022).

Saat ini produk olahan nikel di Indonesia meliputi *Nickel Pig Iron* (NPI) (HS 72015090), *Ferronikel* (FeNi) (HS 72026000), *Nickel Matte* (HS 75011000), *Nickel Oxide* (HS 75012000), *Mixed Hydroxide Precipitate* (MHP), *Mixed Sulphide Srecipitate* (MSP), dan *Stainless Steel* (HS 72042100) (Pribadi, 2023). Berdasarkan

data Kemenkomarves (2024), pabrik pengoperasional teknik pirometalurgi diperkirakan mencapai 120 smelter, sedangkan teknik hidrometalurgi (HPAL) hanya mencapai 27 plan termasuk yang telah beroperasi maupun yang sedang dalam proses konstruksi (Islamiyah et al., 2025). Sehingga pada diagram berikut menunjukkan bahwa hanya 18,4% teknik HPAL yang diterapkan di seluruh Indonesia (Islamiyah et al., 2025).

Diagram 2.1 Proporsi Smelter Nikel di Indonesia Berdasarkan Metode yang Digunakan



Sumber: Islamiyah et.al, 2025

Di sektor hilir, industri baja tahan karat telah berkembang, dengan produksi yang mencapai 2,62 juta ton untuk baja seri-300 dan 60 ribu ton untuk baja seri-200. Untuk memastikan keberlanjutan pasokan bahan baku, eksplorasi bijih nikel, terutama jenis saprolit, perlu ditingkatkan. Hal ini disebabkan oleh perkiraan umur cadangan yang berkisar antara 10 tahun untuk bijih dengan kadar lebih dari 1,7% Ni dan hingga 15 tahun untuk kadar lebih dari 1,5% Ni, dengan tingkat konsumsi bijih basah mencapai 210 juta ton per tahun (Grand Strategi Minerba, 2021).

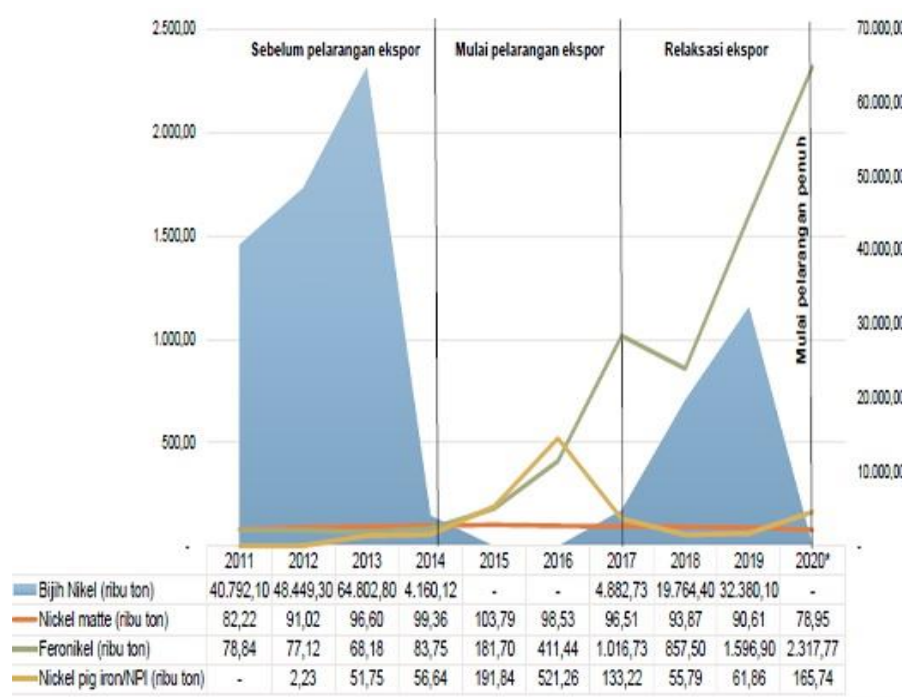
Sebagai bentuk dukungan pada industri kendaraan listrik yang ramah lingkungan, pemerintah perlu menetapkan standar lingkungan yang lebih ketat untuk penambangan dan pengolahan nikel, termasuk pengelolaan tailing dan pembangkit listrik berbahan bakar batu bara. Perkembangan industri nikel dan

kendaraan listrik sudah dalam tahap integrasi mulai dari penambangan nikel hingga produksi kendaraan listrik di Indonesia (Adhiguna & Putra, 2024). Hal ini terbukti dalam proyek HPAL dan pembangunan pabrik baterai pertama, serta kebijakan seperti Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2019 yang menjadikan industri kendaraan listrik menjadi yang paling prioritas. Pemerintah juga mendorong pembentukan *Indonesia Battery Corporation* (IBC) untuk menarik investasi dan berkolaborasi dengan perusahaan asing (Gakindo, 2021). Langkah lain termasuk mempertimbangkan pajak ekspor untuk produk nikel dengan kandungan di bawah 70% dan pembatasan pembangunan smelter untuk nikel pig iron agar dapat mengoptimalkan potensi nikel untuk baterai (Huber & Isabelle, 2021).

Meskipun telah berhasil menarik investor untuk membangun industri baterai listrik dalam negeri, Pemerintah Indonesia masih membutuhkan pemantauan pengolahan dan pemurnian nikel untuk masa depan negara (Izzaty & Suhartono, 2019). Indonesia membutuhkan tenaga ahli, teknologi, dan infrastruktur dalam menjaga pengelolaan dan peningkatan cadangan nikel. Sejauh ini, Indonesia telah menggandeng investor asing dari Tiongkok, Korea Selatan, Brazil, Jerman dan Jepang untuk membantu dalam mewujudkan Indonesia mencapai hilirisasi industri terutama pada komoditas nikel (Medina, 2023). Indonesia masih memiliki area *greenfield*, atau area yang belum dieksplorasi padahal berpotensi mengandung nikel pada Provinsi Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Selatan, Maluku Utara, Maluku, Papua Barat, dan Papua. Dorongan persediaan bijih limonit dari penambangan bijih saprolit akan membantu mendukung konservasi, meningkatkan keamanan cadangan, dan mendukung pertumbuhan industri nikel kelas 1. Penerapan seluruh teknik penambangan untuk bijih limonit dan saprolit akan membantu memasok bahan baku untuk industri nikel kadar 1 dan kadar 2 secara simultan (Kementerian ESDM, 2023). Oleh karena itu, Eksplorasi mineral lain yang terkait dengan industri nikel juga diperlukan, contohnya eksplorasi mineral besi, kromit, mangan, lithium, dan kobalt yang menunjang industri baja tahan karat dan baterai lithium. Melalui upaya hilirisasi ini, Indonesia berupaya untuk mempertahankan peran strategisnya dalam industri nikel global dan

mendorong pertumbuhan ekonomi berbasis sumber daya alam yang berkelanjutan (Theodora & Adhitya, 2023).

Grafik 2.1 Perkembangan Ekspor Produk Nikel Menurut Berat Ekspor



Sumber: Aida, 2021

2.2 Nikel Dalam Perdagangan Internasional

Berdasarkan buku *Nikel Indonesia* karya Irwandy Arif (2018), nikel pertama kali ditemukan di Pegunungan Verbeek, Sulawesi, oleh seorang penjelajah Belanda, Kruyt, pada 1901. Penelitian lebih lanjut mengenai endapan nikel dilakukan oleh geolog-geolog dari PT Inco Limited, perusahaan tambang asal Kanada. Kegiatan eksplorasi dimulai pada 1934 oleh Boni Tolo Maatschappij di Sulawesi, termasuk Pomala (Perdana et al., 2024). Pada 1961, Pemerintah Indonesia mengambil alih perusahaan tambang tersebut setelah nikel dinyatakan sebagai mineral strategis yang hanya boleh dikelola oleh negara. Untuk itu, didirikanlah PN Aneka Tambang pada 1968, yang kemudian berubah menjadi PT Aneka Tambang (Antam) pada 1974. Sejak tahun 1969, Antam telah mengekspor bijih nikel ke Jepang. Selain Antam, PT International Nickel Indonesia (Inco) juga

mulai menambang nikel pada 1968 setelah menandatangani kontrak karya. Pada 2012, PT Inco menggantikan namanya menjadi PT Vale Indonesia, Tbk setelah Vale mengakuisisi saham mayoritas PT Inco. Kini, beberapa perusahaan tambang lain juga beroperasi di Indonesia. Seiring berjalannya waktu, semakin banyak perusahaan yang terlibat dalam eksplorasi dan produksi nikel. Di sisi lain, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batu Bara mengharuskan pengolahan dan pemurnian hasil tambang harus dilakukan di dalam negeri untuk menambah nilai tambah sekaligus nilai jual. Hal ini harus terlaksana maksimal 5 tahun setelah undang-undang tersebut disahkan (Grand Strategi Minerba, 2020).

Nikel Indonesia sangat dipengaruhi oleh harga pasar global yang fluktuatif dan ketergantungan tinggi pada negara pengimpor utama, terutama Tiongkok (Tritto, 2023). Ketika permintaan di pasar internasional menurun atau terjadi perubahan kebijakan di negara-negara pengimpor, harga bijih nikel mengalami penurunan drastis, yang berimbas langsung pada pendapatan dari sektor ini (Kementerian ESDM, 2020). Ketergantungan pada harga komoditas global membuat Indonesia sulit mengontrol atau meningkatkan pendapatan dari ekspor nikel secara berkelanjutan (Irham et al., 2024). Hal tersebut menjadikan Indonesia lebih rentan dengan adanya fluktuasi harga komoditas global dan perubahan permintaan dari negara-negara importir utama, karena bijih nikel mentah memiliki nilai yang lebih rendah dibandingkan produk yang sudah melalui proses pengolahan (Kompas, 2019). Ekspor bijih nikel mentah tidak memberikan dampak ekonomi yang optimal bagi Indonesia, karena tidak mampu menciptakan lapangan kerja dan kesempatan industri di dalam negeri (Kementerian ESDM, 2020). Tanpa adanya pengolahan di tingkat domestik, keuntungan besar dari pengolahan dan manufaktur nikel justru dinikmati oleh negara-negara lain yang mengimpor bijih mentah ini. Aliran pendapatan bagi negara, seperti dari pajak atau investasi industri nikel, juga terbatas karena proses bernilai tambah terjadi di luar negeri (Kompas, 2019).

Pada masa ini, Tiongkok menjadi pasar utama bagi bijih nikel Indonesia. Negara tersebut mengimpor nikel mentah dalam jumlah besar untuk mendukung

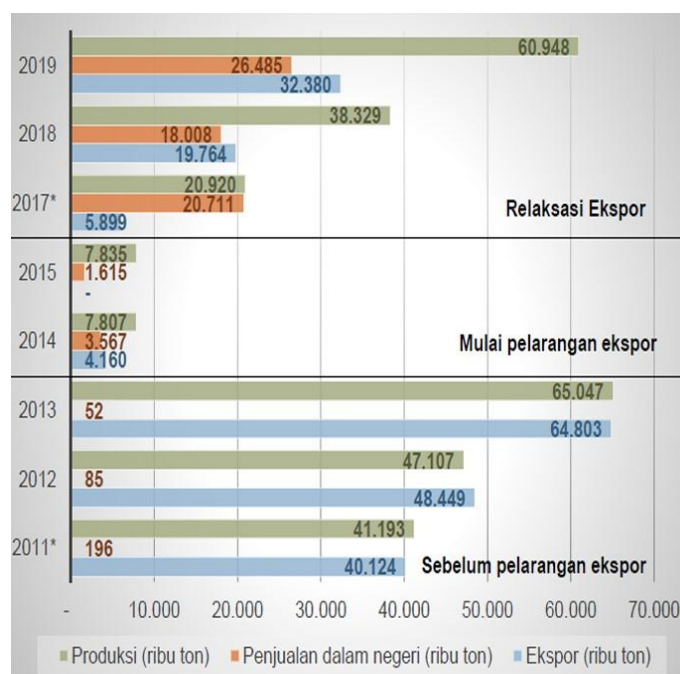
industri, terutama dalam produksi baja tahan karat, komponen elektronik, dan baterai kendaraan listrik (CNN Indonesia, 2023). Permintaan nikel mengalami peningkatan seiring dengan tren elektrifikasi dan transisi menuju energi terbarukan, yang mendorong negara-negara industri maju untuk mencari pasokan nikel yang stabil. Dengan peran ini, Indonesia memenuhi permintaan besar dari industri global, namun peran strategisnya terbatas karena hanya menjadi pemasok bahan mentah (Pandu & Pradipta., 2024).

Bagi negara-negara seperti Tiongkok, Jepang, dan negara-negara Eropa, nikel merupakan komponen penting dalam rantai pasok sektor manufaktur dan teknologi mereka (Radhica & Wibisana, 2023). Tiongkok, sebagai salah satu dari produsen baja tahan karat yang terbesar di dunia dan penghasil utama baterai lithium-ion, memiliki permintaan nikel yang sangat tinggi (Rizaty, 2022). Jepang, yang juga memiliki sektor manufaktur maju, membutuhkan nikel untuk produksi elektronik, otomotif, dan baja. Negara-negara Eropa, yang memiliki komitmen kuat terhadap transisi energi, sangat bergantung pada nikel untuk mendukung industri kendaraan listrik dan energi bersih (Radhica & Wibisana, 2023). Permintaan yang meningkat dari industri kendaraan listrik dan infrastruktur *renewable energy* menyebabkan harga nikel cenderung mengalami kenaikan, terutama saat pasokan global tidak dapat memenuhi permintaan tersebut. Faktor-faktor lain seperti kebijakan perdagangan, regulasi lingkungan, dan perubahan teknologi juga memengaruhi fluktuasi harga nikel (Kementerian ESDM, 2020).

Sehingga pada 2020, Presiden Joko Widodo mengeluarkan kebijakan yang melarang keras ekspor bijih nikel (Setkab RI, 2023). Langkah ini memicu protes dari beberapa negara, terutama dari Eropa. Sejak saat itu, bijih nikel harus diolah di dalam negeri terlebih dahulu, baru bisa diekspor dalam bentuk produk turunan seperti *Feronikel*, *Nickel Pig Iron*, dan *Nickel Matte* (Tiammar, 2023). Menurut data Badan Pusat Statistik (BPS, 2022), volume ekspor *Feronikel* meningkat pesat dari 1,5 juta ton pada 2019 menjadi 5,7 juta ton pada 2022. Nilainya juga melonjak dari 2,5 miliar dolar AS (Rp 35 triliun) menjadi 13,6 miliar dolar AS (Rp 210,8 triliun) dalam periode yang sama. Sebagian besar ekspor ini ditujukan ke Tiongkok,

serta beberapa negara lainnya seperti India, Korea Selatan, dan Taiwan. Volume ekspor nikel dan produk turunannya juga mengalami lonjakan signifikan, dengan ekspor nikel dari 91,5 ton pada 2019 menjadi 775,6 ton pada 2022. Nilai ekspor pun meroket dari 813,1 juta dolar AS (Rp 11,38 triliun) menjadi 5,9 miliar dolar AS (Rp 91,45 triliun). Negara tujuan ekspor lainnya termasuk India, Jepang, Korea Selatan, Malaysia, Singapura, dan Amerika Serikat (BPS, 2022).

Diagram 2.2 Perkembangan Produksi, Penjualan Dalam Negeri, dan Ekspor Bijih Nikel



Sumber: Badan Pusat Statistik, 2020

2.3 Latar Belakang Kebijakan Hilirisasi

Industri tambang adalah salah satu pemeran penting yang menopang perekonomian Indonesia. Namun produk tambang memiliki umur dan cadangan yang terbatas karena hasil tambang tidak dapat diperbarui atau *non renewable*. Sehingga pemerintah perlu untuk mengambil langkah strategis untuk lebih maksimal dalam pengelolaan sumber daya alam yang dapat mendukung keberlanjutan lingkungan (Suryanto et al., 2022). Hilirisasi nikel merupakan kebijakan industrialisasi yang dilaksanakan atas dasar amanat untuk mengelola

sumber daya alam Indonesia tertuang dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945) pasal 33 ayat 3 yang berbunyi: “*Bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan kemakmuran rakyat*”. Untuk mengamalkan amanat tersebut, Pemerintah Indonesia membentuk UU pertambangan pertama kali dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 (UU No. 11/1967) kemudian Undang-Undang Nomor 04 Tahun 2009 (UU No. 04/2009).

Berikut poin-poin penting yang diubah oleh Pemerintah Indonesia terkait Peningkatan Nilai Tambah (PNT):

Tabel 2. 1 Pergantian Pasal hilirisasi

No	Pasal	Isi Perubahan
1.	Pasal 95 C	Memiliki tujuan untuk memberikan substitusi terhadap nilai sumber daya mineral dan/atau batu bara
2.	Pasal 102	Ditujukan pada pemegang IUP dan IUPK, dalam pelaksanaan penambangan, pengolahan, pemurnian, serta pemanfaatan mineral dan batu bara, diwajibkan untuk melakukan substitusi nilai terhadap sumber daya mineral dan/atau batu bara
3.	Pasal 103	Ditujukan pada pemegang IUP dan IUPK, diwajibkan untuk melakukan pengolahan dan pemurnian hasil tambang di dalam negeri yang dapat dilakukan antar pemegang IUP dan IUPK lainnya sebagai ketentuan lebih lanjut terkait substitusi nilai yang dimaksud oleh peraturan pemerintah.
4.	Pasal 104	Dalam konteks untuk pengolahan dan pemurnian, pemegang IUP Operasi Produksi dan IUPK Operasi

		Produksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 103 dapat melakukan kerja sama dengan badan usaha, koperasi, atau perseorangan yang telah mendapatkan IUP atau IUPK yang dikeluarkan oleh menteri, gubernur, bupati/walikota sesuai dengan kewenangannya dan pelarangan melakukan pengolahan dan pemurnian dari hasil penambangan yang tidak memiliki IUP, IPR, atau IUPK.
5.	Pasal 170	Pemegang KK yang sudah berproduksi wajib melakukan pemurnian selambat-lambatnya 5 (lima) tahun sejak UU ini diundangkan.

Sumber: Setiawan & Horman, 2019

Kemudian dalam mendukung pelaksanaan UU tersebut, pada tanggal 1 Februari 2010, pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 23 Tahun 2010 yang berisikan pemberian kewajiban terhadap pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) operasi produksi dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) Operasi produksi untuk memprioritaskan kebutuhan produk tambang atau batu bara untuk kebutuhan domestik (Pamudji et al., 2015). Perubahan dari peraturan pemerintah terus berlanjut hingga tahun 2018, sebelum mencapai puncak hilirisasi nikel pada tahun 2020. Untuk melihat perjalanan perubahan peraturan pemerintah dalam mendorong hilirisasi nikel diuraikan dalam tabel di bawah ini:

Tabel 2. 2 Proses Pergantian Pasal Hilirisasi Nikel

No.	Tahun	UU / PP / Permen	Perubahan atau Pertimbangan
1.	1960	UU No. 37 Prp Tahun 1960 - Tentang	Pembahasan terkait Penambahan Nilai Tambah

		Pertambangan	(PNT) telah diuraikan dalam pasal 10 terkait usaha tambang yaitu: 1) Penyelidikan umum 2) Eksplorasi 3) Eksploitasi 4) Pemurnian dan pengolahan 5) Pengangkutan 6) Penjualan.
		UU No. 44 Prp Tahun 1960 - Tentang Pertambangan Minyak dan Gas Bumi	Sebagai pengganti Indische Mijnwet Stb. 1899 No.214 yang dibentuk oleh Pemerintah Belanda berisikan regulasi perizinan tambang.
2.	1967	UU No. 11 Tahun 1967 - Ketentuan Pokok Pertambangan	Pengganti UU No. 37 Prp Tahun 1960.
3.	1969	PP No 32 Tahun 1969 - Pelaksanaan UU No. 11 Tahun	Mengatur terkait kuasa pertambangan yang dijelaskan pada pasal 7 dan 11 , mencakup : 1. Kuasa pertambangan penyelidikan umum 2. Kuasa pertambangan Eksplorasi 3. Kuasa pertambangan Eksploitasi 4. Kuasa pertambangan Pengolahan dan

			pemurnian 5. Kuasa pertambangan Pengangkutan 6. Kuasa pertambangan Penjualan.
4.	1986	PP No. 17 Tahun 1986 - Tentang kewenangan pengaturan, pembinaan, pengembangan industri	Diuraikan dalam pasal 2, tentang kegiatan industri mencakup: 1. Penyulingan minyak bumi. 2. Pencairan gas alam 3. Pengolahan bahan galian bukan logam tertentu 4. Pengolahan bijih timah sebagai ingot timah 5. Pengolahan bauksit menjadi alumina 6. Pengolahan bijih logam mulia menjadi logam mulia. 7. Pengolahan bijih tembaga menjadi ingot tembaga 8. Pengolahan bahan galian logam mulia menjadi ingot logam 9. Pengolahan bijih nikel menjadi ingot nikel .

5.	2009	UU No. 04 Tahun 2009 - Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara	Dasar pertimbangan ditetapkan UU ini adalah sumber daya alam mineral dan batubara yang berada di wilayah teritorial Indonesia sepenuhnya menjadi hak Indonesia, sehingga negara harus menguasai untuk mengelola SDA Mineral tersebut, dan mengupayakan penambahan nilai dikarenakan mineral tersebut tidak terbarukan.
6.	2010	PP No. 23 Tahun 2010 - Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara	Pengganti PP sebelumnya: 1. PP No. 32 Tahun 1969 tentang pelaksanaan UU No. 11 Tahun 1967. 2. PP No. 27 Tahun 1980 tentang Penggolongan Bahan-Bahan Galian. 3. PP No. 37 Tahun 1986 tentang penyerahan sebagian urusan pemerintahan di bidang pertambangan kepada pemerintah daerah tingkat I
7.	2012	Permen No. 7 Tahun 2012 -	Ditetapkan sebagai dasar PP No. 23 Tahun 2010 pasal 96

		Tentang PNT Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian Mineral	dan pasal 111 1. Pasal 96 <i>“Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara peningkatan nilai tambah mineral dan batubara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 95 diatur dengan Peraturan Menteri. “</i> 2. Pasal 111 <i>“Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberian sanksi administratif diatur dengan Peraturan Menteri.”</i>
		PP No. 24 Tahun 2012 - Tentang perubahan atas peraturan pemerintah No. 23 Tahun 2010	Pertimbangan perubahan: 1. Perlunya penataan kembali perizinan usaha tambang khusus mineral bukan logam dan batuan untuk menunjang pembangunan industri dalam negeri. 2. Memperluas peluang pengusaha tambang mineral dan batubara untuk membuka usaha

			dengan cara mewajibkan investor asing untuk membagi sahamnya kepada pengusaha Indonesia yang terlibat. 3. Meninjau kembali tata cara pengajuan permohonan Izin Usaha Pertambangan untuk memberikan wadah kepastian hukum.
		Permen No. 11 Tahun 2012	Perubahan atas Permen No. 07 Tahun 2012, atas pertimbangan: untuk meningkatkan efektivitas pengendalian ekspor mineral.
8.	2013	Permen No. 20 Tahun 2013	Sebagai perubahan kedua terhadap Permen No. 7 Tahun 2012 dengan pertimbangan: perlunya perubahan kembali pengaturan atas PNT mineral melalui kegiatan pengolahan dan pemurnian mineral.
9.	2014	PP No. 1 Tahun 2014	Atas Pertimbangan: 1. PNT wajib dilakukan di dalam negeri dengan tujuan meningkatkan

			manfaat bagi masyarakat dan untuk pembangunan daerah sesuai pasal 103 dan 170 UU No.4 Tahun 2009.
		Permen No. 1 Tahun 2014	PNT meliputi kegiatan pengolahan dan pemurnian mineral, sebagai pelaksanaan Pasal 96 dan Pasal 112 C angka 5 dari PP No. 23 Tahun 2010.
10.	2015	Permen No. 8 Tahun 2015 - Terkait Perubahan Permen No.1 Tahun 2014	Atas dasar pertimbangan: 1. Memberikan kepastian dasar hukum untuk kegiatan PNT pengolahan dan pemurnian mineral dengan mengatur kembali batasan minimum pengolahan dan pemurnian mineral termasuk penetapan jenis komoditas tambang mineral serta mineral ikutannya yang belum ditetapkan batasan minimum pengolahan dan

			pemurniannya.
11.	2017	PP No. 1 Tahun 2017 - Tentang Perubahan Keempat atas peraturan pemerintah No. 23 Tahun 2010	Atas pertimbangan: Upaya pemerintah untuk meningkatkan aktivitas pengolahan dan pemurnian dalam negeri sesuai dengan agenda PNT agar dapat memberikan manfaat yang optimal bagi negara dan wadah hukum bagi para pengusaha tambang yang memegang perizinan IIUP Operasi Produksi, IUPK Operasi Produksi, Kontrak Karya, dan Perjanjian Karya Pengusahaan Pertambangan Batubara.
		Permen No. 5 Tahun 2017 - Tentang peningkatan nilai tambah mineral melalui kegiatan pengolahan dan pemurnian mineral di dalam negeri.	Sebagai peraturan untuk melaksanakan PP No. 1 Tahun 2017.
		Permen No. 06 Tahun 2017 - Tentang tata cara dan persyaratan pemberian rekomendasi	

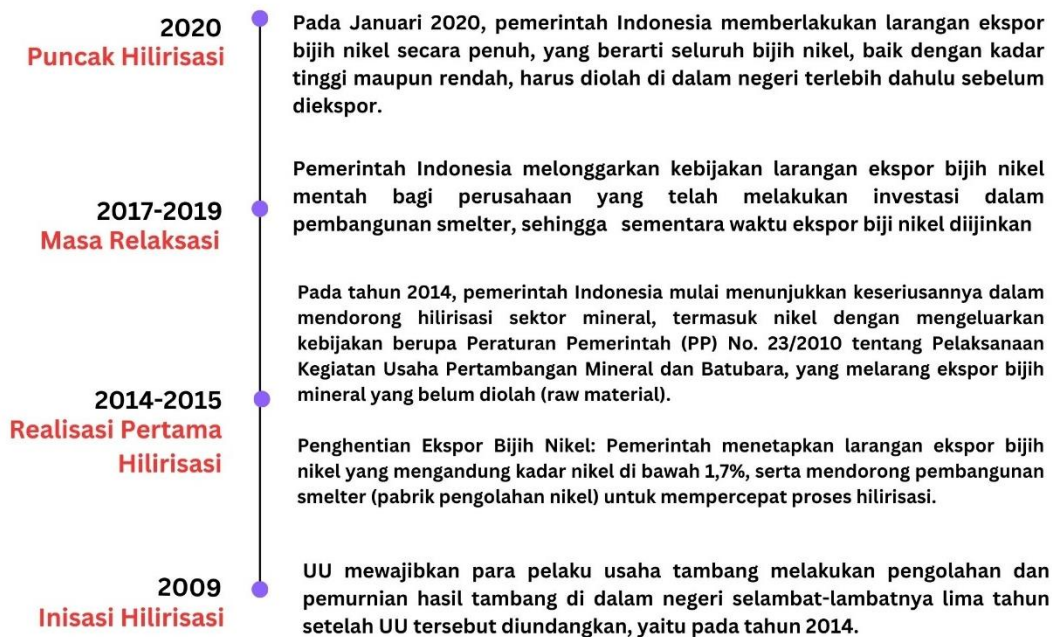
		pelaksanaan penjualan mineral ke luar negeri hasil pengolahan dan pemurnian	
		Permen No 28 Tahun 2017	1. Untuk memberi manfaat sebesar-besarnya bagi negara, 2. memberikan kepastian hukum dan kepastian berusaha, 3. Serta mendorong terlaksananya peningkatan nilai tambah mineral melalui terwujudnya pembangunan fasilitas pemurnian mineral di dalam negeri oleh pemegang kontrak karya yang melakukan perubahan bentuk perusahaan pertambangan dari kontrak karya menjadi Izin Usaha Pertambangan Khusus Operasi Produksi, dan 4. Perlunya mengatur kembali ketentuan mengenai perubahan bentuk pertambangan

			dari kontrak karya menjadi Izin Usaha Pertambangan Khusus Operasi Produksi.
		Permen No. 35 Tahun 2017 - Tentang perubahan pada Permen No. 06 Tahun 2017 terkait tata cara dan persyaratan pemberian rekomendasi pelaksanaan penjualan mineral ke luar negeri hasil pengolahan dan pemurnian.	Dengan pertimbangan bahwa dalam rangka pelaksanaan penjualan mineral ke luar negeri hasil pengolahan dan pemurnian, perlu dilakukan verifikasi rencana pembangunan fasilitas pemurnian dan verifikasi kemajuan fisik pembangunan fasilitas pemurnian di dalam negeri.
12.	2018	PP No. 08 Tahun 2018 - Tentang Perubahan Kelima Atas PP No. 23 Tahun 2010	
		Permen No. 25 Tahun 2018 - Tentang perusahaan pertambangan mineral dan batu bara	Peningkatan Nilai Tambah Mineral dan/atau batubara tertuang pada pasal 16 yaitu pemegang IUP dan IUPK Operasi Produksi wajib melakukan peningkatan nilai tambah mineral dan batubara melalui kegiatan pengolahan dan pemurnian.

			Kegiatan PNT dapat dilakukan dalam bentuk kerja sama dengan pemegang IUP atau IUPK operasi produksi yang membangun fasilitas pengolahan dan pemurnian. Untuk pengolahan batubara dalam rangka Peningkatan Nilai Tambah dapat dilakukan jika telah tersedia teknologi dan layak secara ekonomis. Dalam peraturan tersebut, pada pasal 17 mengatur terkait batasan minimum pengolahan dan pemurnian yang boleh diekspor, pasal 18 mengatur terkait produk samping atau sisa hasil pemurnian untuk beberapa mineral.
--	--	--	---

Sumber: Setiawan & Horman, 2019

Gambar 2.2 Periode Perjalanan Hilirisasi



Sumber : diolah oleh penulis

Berdasarkan pada gambar **"Periode Perjalanan Hilirisasi"**, maka penulis membagi periode perubahan kebijakan hilirisasi nikel menjadi 4 bagian yaitu masa awal yaitu Inisiasi Hilirisasi, Realisasi Hilirisasi Nikel pertama kali, Relaksasi kebijakan hilirisasi nikel, kemudian puncaknya 2020. Sebelum kebijakan hilirisasi nikel dimulai, Indonesia merupakan salah satu produsen nikel terbesar di dunia, namun sebagian besar nikel yang diekspor masih dalam bentuk bijih mentah. Banyak perusahaan mengekspor nikel dalam bentuk bijih tanpa melalui pengolahan di dalam negeri, sehingga Indonesia tidak memperoleh nilai tambah yang maksimal dari sumber daya alam ini. Inisiasi kebijakan hilirisasi pertama kali dikenalkan dibawah pemerintah Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) yang dituang dalam Pasal 103 dan Pasal 107 Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Hadad et al, 2022). UU ini mengamanatkan bahwa pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan Izin Usaha Pertambangan Khusus Operasi Produksi (IUPK Produksi) wajib melakukan pengolahan dan pemurnian hasil tambang di dalam negeri selambat-lambatnya lima tahun setelah UU tersebut diundangkan, yaitu pada tahun 2014 (Hadad et al, 2022)

Sehingga pada tahun 2014, pemerintah Indonesia mulai menunjukkan keseriusannya dalam mendorong hilirisasi sektor mineral, dimulai dari nikel. Sebagai pelaksanaan UU di tahun 2009 terkait kewajiban pelaku usaha untuk melakukan penambahan nilai tambah maka dari itu Jokowi melanjutkan realisasi kebijakan tersebut diawal kepemimpinannya dimulai dari Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Pertambangan Mineral, Peraturan Menteri ESDM No. 1 Tahun 2014 tentang Kriteria Peningkatan Nilai Tambah. Inti dari kedua peraturan tersebut yaitu bertujuan untuk penghentian ekspor bijih nikel. Pemerintah menetapkan larangan ekspor bijih nikel yang mengandung kadar nikel di bawah 1,7%, serta mendorong pembangunan smelter (pabrik pengolahan nikel) untuk mempercepat proses hilirisasi (Portal Informasi Indonesia, 2019).

Ditengah perjalananya, proses hilirisasi nikel menghadapi beberapa kendala yang salah satunya terkait ketidaksiapan smelter untuk beroperasi di dalam negeri, salah satu penyebabnya karena macetnya investasi asing yang ingin bergabung membangun smelter dalam negeri (Kementerian ESDM, 2017). Sehingga pada tahun 2017, melalui Peraturan ESDM No. 5 Tahun 2017 pemerintah memberikan kelonggaran bagi beberapa perusahaan yang belum selesai membangun smelter mendapatkan perpanjangan waktu atau pembicaraan ulang dengan pemerintah. Peraturan ini mengatur tentang pembatasan ekspor bijih nikel dan memberi kelonggaran berupa izin ekspor bagi perusahaan yang belum memiliki fasilitas pengolahan, Insentif ini disebut sebagai masa relaksasi dan menjadi kesempatan terakhir bagi pengusaha nikel untuk tetap beroperasi sambil menyelesaikan infrastruktur pengolahan nikel mereka. Pada tahap ini, banyak perusahaan diberi waktu untuk menyesuaikan diri dengan kebijakan tersebut dan mulai membangun smelter pengolahan nikel. Masa relaksasi berjalan hingga tahun 2019 (Kementerian ESDM, 2017).

Di akhir tahun 2019, Indonesia mendapati suatu kejanggalan yang diketahui dari jumlah kapal yang berlabuh untuk mengambil nikel mentah. Biasanya hanya 30 kapal perbulan yang sandar di Pelabuhan untuk mengambil pasokan nikel, Namun pada akhir tahun 2019, kapal-kapal yang bersandar di

Morowali mencapai 100 hingga 130 kapal dalam dua bulan terakhir yang mengundang kecurigaan terutama dari pemerintah Indonesia mengapa hal tersebut terjadi (Kemenkomarves, 2020). Sehingga pada Januari 2020, Indonesia mengambil langkah besar melakukan percepatan larangan total ekspor bijih nikel terhadap semua bijih nikel dengan kadar nikel berapapun, baik tinggi maupun rendah, dilarang untuk diekspor yang tertuang dalam Peraturan Menteri ESDM No. 1 Tahun 2019 (Kementerian ESDM, 2019). Dengan pertimbangan kesiapan *smelter* yang akan beroperasi di Indonesia, pada akhirnya hilirisasi yang harusnya dijalankan pada tahun 2022 dipercepat menjadi berlaku di tahun 2020 (Portal Informasi Indonesia, 2019). Namun, untuk perusahaan yang sudah berinvestasi dalam pembangunan *smelter*, pemerintah masih memberikan kelonggaran dalam bentuk penundaan atau izin ekspor terbatas selama beberapa bulan untuk memastikan *smelter* mereka sudah beroperasi. Sehingga Nikel kini harus diolah terlebih dahulu di dalam negeri melalui *smelter* sebelum bisa diekspor dalam bentuk produk jadi atau setengah jadi (seperti *ferronickel* atau *nikel matte*). Langkah ini bertujuan untuk menghentikan potensi adanya ekspor nikel mentah dalam jumlah besar dan mendorong pengolahan dalam negeri serta mendorong Indonesia menjadi pusat industri nikel global, terutama dengan meningkatnya permintaan nikel untuk baterai kendaraan Listrik (Kementerian ESDM, 2020).

2.4 Respon Terhadap Kebijakan Hilirisasi

Respon masyarakat menjadi bagian terpenting dalam runtutan proses sekuritisasi. Menurut Buzan et al., (1998), sekuritisasi dapat terwujud jika suatu isu dapat menjadi bagian yang didiskusikan di tengah masyarakat dan menyetujui adanya langkah khusus untuk mengatasi isu tersebut (Buzan et al., 1998:26). Dalam pidatonya, Presiden Jokowi telah menegaskan bahwa ekspor bahan mentah tidak akan diijinkan dan harus diolah di dalam negeri karena menurut beliau jika ekspor bahan mentah tetap berjalan maka nilai tambah dari komoditas tersebut hanya dinikmati oleh negara lain saja (Sekretariat Kabinet RI, 2022). Dari pernyataan tersebut, menunjukkan bahwa Pemerintah Indonesia ingin merebut hak sebagai pemilik komoditas untuk dapat mengelola, memanfaatkan, dan memaksimalkan sumber daya alam yang ada.

Meskipun niat pemerintah dalam memaksa pihak investor asing demi memaksimalkan profit di dalam negeri terdengar pro terhadap para pengusaha tambang di Indonesia, nyatanya perjalanan hilirisasi ini tidaklah mudah untuk diterima oleh masyarakat luas dan pelaku pengusaha tambang. Pada tahun 2012, Asosiasi Nikel Indonesia (ANI) yang diwakili oleh Shelby Ihsan Saleh, telah menggugat Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral RI dengan alasan keberatan untuk menerima Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia Nomor: 07 Tahun 2012 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian Mineral (Putusan Nomor 9 P/HUM/2012). Gugatan ini terjadi karena menurut pihak ANI, mereka telah memproteskan terkait kuota ekspor dan meminta pemerintah untuk menghilangkanNya karena membuat banyak pihak kalang kabut dan belum siap untuk menerima kebijakan tersebut (Mahkamah Agung RI, 2012).

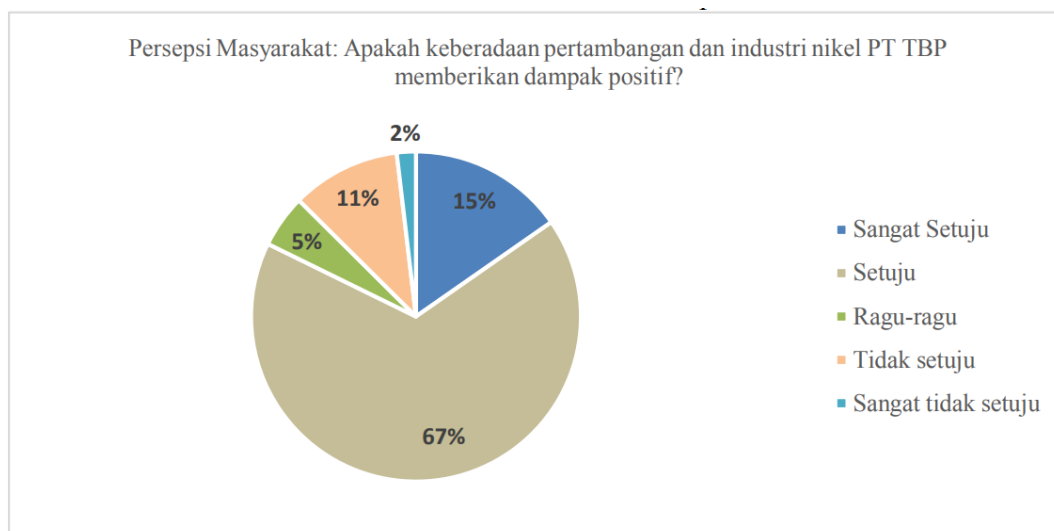
Pada tahun 2013, Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia (ISEI) bekerja sama dengan Badan Kebijakan Fiskal dan PT Bank Mandiri, Tbk dalam rangka mendukung jalannya kebijakan hilirisasi (Kemenkeu, 2013). Melalui sosialisasi tersebut, menunjukkan bahwa Asosiasi Pertambangan Indonesia telah mendukung terlaksananya kebijakan hilirisasi dengan menjadi narasumber yang diwakili oleh Clayton Allen Wenas selaku Wakil Ketua Asosiasi Pertambangan Indonesia dengan memberikan pemaparan pentingnya peran pelaku Industri Tambang dalam hilirisasi (Kemenkeu, 2013).

Namun seiring berjalannya waktu, pelaku usaha tambang nikel tetap tunduk dan mendukung jalannya hilirisasi. Hal ini disampaikan oleh Sekretaris Jenderal Asosiasi Penambang Nikel Indonesia (APNI) Ibu Meidy, yang menyatakan dukungannya terhadap jalannya kebijakan hilirisasi nikel. Meskipun Indonesia digugat di WTO, pada prinsipnya para penambang nikel akan sangat mendukung ya apapun peraturan atau regulasi yang dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia dalam hal ini regulasinya adalah khusus untuk biji nikel memang sudah sama sekali di stop karena mengingat sudah begitu banyaknya smelter yang sudah dibangun di dalam negeri (Kompas TV, 2019). Selain itu, APNI menjadikan dukungan terhadap kebijakan hilirisasi tercantum dalam visi misi tercantum pada

portal *website* Asosiasi Penambang Nikel Indonesia (APNI), dengan poin pertama “Mendorong Hilirisasi Nikel” dengan mendukung pengembangan industri hilir nikel untuk meningkatkan nilai tambah serta mendukung kebijakan pemerintah.

Di sisi lain, respon masyarakat pernah disurvei oleh salah satu perusahaan terbesar di Obi, Maluku Utara yaitu PT Trimegah Bangun Persada (TBP). TBP merupakan salah perusahaan yang mengembangkan *mixed hydroxide precipitate* (MHP) untuk menghasilkan bahan baku baterai listrik. Tujuan dalam penelitian ini adalah melihat persepsi masyarakat terhadap pertambangan dan industri nikel di PT TBP. Berdasarkan *Diagram 2.4.1 Hasil Survei Persepsi Masyarakat Terhadap Keberadaan Pertambangan dan Industri Nikel PT TBP Memberikan Dampak Positif* ? Hasil dari penelitian tersebut 82% dari 100 orang warga Desa Kawasi menyatakan setuju terhadap keberadaan tambang nikel di daerahnya (Vincent et al., 2022).

Diagram 2.3 Hasil Survei Persepsi Masyarakat Terhadap Keberadaan Pertambangan dan Industri Nikel PT TBP Memberikan Dampak Positif?



Sumber: Vincent et.al, 2022

Dengan melihat potensi dan *positioning* nikel dalam perdagangan internasional, hingga mengetahui perjalanan kebijakan hilirisasi dan respon masyarakat, maka pada bab selanjutnya akan dijelaskan mengenai hasil analisis yang mengungkap alasan Pemerintah Indonesia di bawah kepemimpinan Presiden Joko Widodo tetap melanjutkan kebijakan hilirisasi.