



Pusat Kajian Iklim Usaha
 dan Rantai Nilai Global
 LPEM FEB UI

Mohamad D. Revindo, Ph.D.
revindo@lpem-feui.org

Rama V. Daniswara, S.E.
ramavandika@gmail.com

Teuku Riefky, M.Sc.
teuku_riefky7@hotmail.com



Laporan bulanan *Trade and Industry Brief* didistribusikan secara gratis, dan dapat diunduh di <https://bit.ly/TradeBriefs> atau dengan memindai QR code ini.

Badan Penyelesaian Sengketa (DSB) lembaga perdagangan dunia (WTO) memutuskan kemenangan gugatan Uni Eropa (UE) atas pemerintah Indonesia yang melarang ekspor bijih nikel. Meskipun demikian, pemerintah Indonesia bertekad melakukan banding dan tetap melanjutkan upaya peningkatan nilai tambah pengolahan nikel dalam negeri. Upaya pemerintah ini layak didukung, tetapi diperlukan berbagai penguatan argumen yang akan dijadikan dasar pembelaan kebijakan Indonesia dalam sidang banding. Selain itu, diperlukan langkah untuk mengantisipasi jika Indonesia tidak berhasil pada tahap banding.

Trade and Industry Brief edisi November ini membahas beberapa tambahan argumen yang dapat dipertimbangkan untuk memperkuat Indonesia dalam banding hasil keputusan DSB, dan alternatif kebijakan yang dapat ditempuh jika Indonesia kembali diputus kalah dalam sidang banding. *Trade and Industry Brief* kali ini juga membahas kinerja neraca perdagangan Indonesia yang pada Oktober lalu mencatat surplus USD 5,67 miliar, yang merupakan surplus ke-30 bulan berturut-turut. Informasi yang digunakan dalam *policy brief* ini diperoleh dari *ITC Trademap*, BPS, jurnal ilmiah, dan sumber-sumber lainnya.

A. Topik Khusus Oktober: Mempersiapkan Banding Atas Keputusan WTO tentang Kebijakan Larangan Bijih Nikel

Badan Penyelesaian Sengketa (Dispute Settlement Body/DSB) lembaga perdagangan dunia (*World Trade Organization/WTO*) memutuskan untuk memenangkan gugatan Uni Eropa (UE) dalam kasus pelarangan ekspor bijih nikel oleh pemerintah Indonesia. Pelarangan tersebut terbukti melanggar pasal XI.1 GATT 1994 tentang restriksi kuantitatif dan tidak dapat dijustifikasi dengan pengecualian yang tertera dalam pasal XI.2 (a) dan XX (d) GATT 1994.

Indonesia sendiri telah bertekad mengajukan banding. Selama proses banding, keputusan panel DSB yang

tertera dalam *final panel report* tanggal 17 Oktober 2022 masih belum memiliki kekuatan hukum tetap sehingga pemerintah Indonesia masih belum perlu untuk menerapkan keputusan panel DSB.

Upaya pemerintah meningkatkan nilai tambah dalam negeri untuk bahan mineral layak diapresiasi dan didukung. Upaya ini sejalan dengan semangat pengembangan industri manufaktur dan semangat UU No 4 tahun 2009 tentang Minerba dan perubahannya UU No 3 tahun 2020. Dalam mempersiapkan banding ini Indonesia perlu

mempersiapkan beberapa tambahan argumen penguat.

Argumen peningkatan nilai tambah dan upaya hilirisasi adalah tujuan yang tidak bisa ditawarkan lagi dari perspektif internal Indonesia. Akan tetapi dalam menghadapi forum WTO yang menganut prinsip perdagangan bebas, upaya peningkatan nilai tambah ini perlu dilakukan dengan cara yang tidak menimbulkan sengketa, atau tidak bertentangan dengan Artikel XI GATT tentang penghapusan restriksi kuantitatif perdagangan.

Meninjau kembali sudut pandang dan argumen yang digunakan panel DSB, argumen utama yang digunakan adalah Artikel XI GATT 1994 yang menyatakan tidak boleh ada restriksi ekspor maupun impor selain pajak, bea cukai, dan biaya tambahan lainnya. Terdapat pengecualian yang dimaksud pada pasal XI.2 (a) GATT, yaitu untuk sumber daya yang dianggap sebagai sumber daya kritis/penting yang dibutuhkan untuk penggunaan domestik oleh negara pengekspor. Pemerintah Indonesia menilai bahwa nikel merupakan sumber daya yang tidak dapat diperbarui dan penggunaannya perlu dengan bijaksana untuk kesinambungan perkembangan perekonomian Indonesia (1). Namun sebaliknya, UE menganggap bahwa disrupsi perdagangan nikel ini mengganggu produksi *stainless steel* UE dan mengancam 30,000 pekerja langsung dan 200,000 pekerja tidak langsung (2).

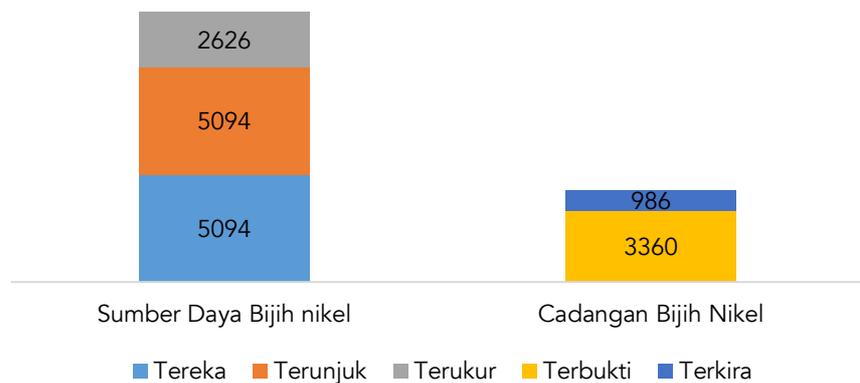
Oleh karena itu pada tingkat banding diperlukan beberapa argumen tambahan untuk memperkuat argumen mendukung kebijakan pelarangan ekspor bijih nikel. Beberapa argumen yang dapat digunakan antara lain:

- 1) Pelarangan ditujukan bukan untuk memaksa pemegang konsesi pertambangan untuk membuat *smelter*, tetapi justru untuk memastikan adanya kecukupan bahan baku bijih nikel bagi *smelter* yang sedang dalam pembangunan maupun yang sudah/segera beroperasi. Argumen ini dapat diperkuat dengan menunjukkan bahwa selain permintaan yang sudah ada, Indonesia akan menghadapi permintaan yang meningkat dalam waktu dekat. Asosiasi Penambang Nikel Indonesia (APNI) menyatakan bahwa pada tahun 2025, diperkirakan akan ada 81 badan usaha pengolahan bijih nikel, meningkat pesat dari 27 badan usaha pada Januari 2022 (4). Melejitnya tingkat ekspor hasil olahan bijih nikel Indonesia dan berkembangnya fasilitas pengolahan nikel ini juga menunjukkan bahwa iklim usaha pengolahan nikel di Indonesia sudah cukup sehat, namun perlu jaminan ketersediaan barang *input* (bijih nikel).
- 2) Pada dasarnya cadangan nikel Indonesia juga tidak tak terbatas. Meskipun memiliki sumber daya nikel yang sangat besar, tetapi tidak semua sumber daya tersebut dapat

dikatakan sebagai cadangan (ekonomis untuk diekstrak/ditambang). Mengutip laman Kementerian ESDM (2020) (5), dari sumber daya bijih nikel sebesar 11.887 juta ton (hipotetik 228 juta ton), terdapat cadangan sebesar 4.346 juta ton (Gambar 1). Cadangan yang sudah terbukti jumlahnya masih jauh lebih kecil dibanding sumber daya yang belum dapat diekstrak.

Dengan melejitnya jumlah badan usaha turunan nikel dan nilai ekspor hasil olahan bijih nikel, pemerintah perlu memastikan bahwa terdapat barang *input* bahan baku untuk industri pengolahan nikel.

3) Indonesia tidak melarang ekspor hasil olahan *smelter* nikel, sehingga tidak akan mengganggu pasokan untuk industri global yang menggunakan bahan baku nikel.



Gambar 1: Sumber Daya dan Cadangan Nikel Indonesia (dalam juta ton)

Sumber: Kementerian ESDM (2020)

Ketiga strategi ini diharapkan mampu memperkuat argumen Indonesia dalam tahap banding. Meskipun demikian, tetap terdapat kemungkinan kegagalan dalam tahap banding tersebut. Terdapat setidaknya dua hal yang bisa menjadi titik kontra argumen terhadap Indonesia.

Pertama, saat ini pabrik yang sudah berproduksi di Indonesia adalah pabrik pengolahan bijih nikel kadar tinggi (>1,7%). Hanya sedikit badan usaha yang berkecimpung dalam pabrik pengolahan bijih nikel kadar rendah (<1,7%), dikarenakan mahalnya teknologi dan kesulitan penyesuaian dengan kondisi

lingkungan dan topografi di Indonesia. Bijih nikel kadar rendah ini yang menjadi salah satu bahan baku untuk pembuatan baterai kendaraan elektronik (EV).

Menurut Asosiasi Penambang Nikel Indonesia (APNI), setidaknya saat ini sudah ada empat pabrik hidrometalurgi yang diperkirakan akan mengonsumsi 23 juta ton bijih nikel kadar rendah pada 2023, dan sepuluh pabrik (termasuk empat pabrik sebelumnya) yang beroperasi di tahun 2023 dengan perkiraan kebutuhan 50 juta ton bijih nikel kadar rendah di tahun 2024 (6).

Meskipun demikian, pada awal restriksi ekspor nikel, belum terdapat pabrik hidrometalurgi berteknologi *High Pressure Acid Leaching* (HPAL) untuk mengolah bijih nikel kadar rendah, sehingga nyaris tidak ada kebutuhan bijih nikel kadar rendah pada awal restriksi impor, dan kebutuhan bijih nikel kadar rendah tahun ini masih di bawah potensi produksinya. Dengan demikian terdapat kemungkinan keputusan restriksi impor biji nikel kadar rendah di tahun 2020 akan tetap dikalahkan dalam banding.

Kedua, dari sisi tata kelola investasi, upaya banding atas keputusan pelarangan ekspor bijih nikel juga tidak akan mudah, terutama jika kewajiban pembangunan *smelter* tidak tertuang dalam kontrak pemegang konsesi pertambangan. Dalam perspektif WTO, kontrak yang telah berlaku akan dipandang sebagai dasar yang lebih kuat dibandingkan dengan regulasi yang muncul setelah berlakunya kontrak.

Oleh sebab itu, langkah kontingensi juga perlu disiapkan sebagai antisipasi jika Indonesia kembali kalah dalam banding. Mengingat bahwa tujuan awal dari kebijakan pelarangan ekspor bijih nikel adalah mendorong hilirisasi dan penciptaan nilai tambah dalam negeri, maka masih terdapat beberapa strategi yang dapat ditempuh tanpa melanggar prinsip-prinsip WTO:

- 1) Pengenaan tarif bea keluar/pajak ekspor yang besar, untuk komoditas *non smelted* atau *non refined* yang bertujuan menurunkan memberikan disinsentif ekspor mineral mentah. Umumnya, dalam kontrak, terdapat

klausul untuk mematuhi peraturan perpajakan yang berlaku.

- 2) Pengenaan biaya tambahan angkutan laut (*freight*) khusus komoditas tambang *non smelted* atau *non refined* yang keluar dari wilayah Indonesia jika digunakan untuk mengangkut komoditas tambang (Bijih Nikel, Tembaga, Timah, dll).
- 3) Menambahkan klausul kewajiban pembangunan *smelter* pada kontrak yang memasuki masa renegotiasi. Tidak boleh lagi ada kontrak tanpa kewajiban pengolahan bahan mentah. Dalam kontrak baru, pemegang konsesi pertambangan nikel dapat pula diwajibkan untuk melakukan pengolahan yang lebih jauh ke arah industri *mid-stream*.
- 4) Memberikan notifikasi kepada WTO terkait pembaharuan kontrak pasca renegotiasi, dengan kontrak baru yang telah memasukkan klausul kewajiban proses *smelting* atau ekspor komoditas nikel dalam bentuk *refined* atau *extracted*.

Sumber:

[1] Kompas,

<https://money.kompas.com/read/2021/11/18/090000926/digugat-uni-eropa-soal-larangan-ekspor-nikel-ri-siapkan-sanggahan>.

[2] Kontan,

<https://nasional.kontan.co.id/news/uni-eropa-gugat-indonesia-terkait-nikel-di-wto-begini-respons-mendag-lutfi>

[3] BPS,

<https://www.bps.go.id/press-release/2022/10/17/335/s.bps.go.id/rilisbps2022>

[4] CNBC,

<https://www.cnbcindonesia.com/news/20220104171350-4-304566/fantastis-permintaan-bijih-nikel-bakal-tembus-250-juta-ton>

[5] Kementerian ESDM,

<https://www.esdm.go.id/id/media-center/arsip-berita/hilirisasi-nikel-ciptakan-nilai-tambah-dan-daya-tahan-ekonomi>

[6] APNI,

<https://nikel.co.id/pemerintah-indonesia-terbukti-melanggar-ketentuan-wto-langkah-selanjutnya/>



B. Ringkasan Kinerja Serta Prospek Perdagangan dan Industri

1. Neraca Perdagangan dan Harga Komoditas

Neraca perdagangan Indonesia pada Oktober 2022 mencatat surplus senilai USD 5,67 miliar. Surplus ini sekaligus menyambung surplus sebelumnya pada September 2022 senilai USD 4,99 miliar, yang juga berarti surplus selama 30 bulan berturut-turut.

Surplus Oktober 2022 disumbang oleh surplus pada neraca non-migas yang mencapai USD7,66 miliar, sementara neraca migas kembali mencatatkan defisit senilai USD1,99 miliar. Sebagai perbandingan, pada September lalu neraca non-migas mencatatkan surplus sebesar USD7,09 miliar sementara neraca migas mengalami defisit senilai USD2,10 miliar.

Secara kumulatif, sepanjang sepuluh bulan pertama tahun 2022 neraca perdagangan Indonesia berada dalam keadaan surplus senilai USD45,52 miliar. Surplus neraca perdagangan non-migas sebesar USD66,41 miliar sepanjang Januari-Oktober 2022 menutupi neraca perdagangan migas yang mengalami defisit sebesar USD20,89 miliar.

2. Kinerja Ekspor

Kinerja ekspor Indonesia pada Oktober menunjukkan peningkatan dibandingkan dengan September 2022. Nilai total ekspor Indonesia pada Oktober tercatat USD 24,81 miliar atau naik 0,13% dibanding September 2022. Jika dibandingkan Oktober 2021, nilai ekspor Oktober 2022 menunjukkan peningkatan sebesar 12,30%.

Komposisi ekspor sepanjang Januari-Oktober 2022 sangat didominasi produk non-migas (94,46%) dibandingkan migas (5,54%). Komoditas utama ekspor migas berasal dari pertambangan gas dan hasil olahan minyak, sedangkan minyak mentah masih terbatas. Kontributor utama ekspor non-migas adalah produk industri pengolahan (70,94%), disusul oleh pertambangan & lainnya (21,92%), pertanian (1,60%) dan selebihnya migas (5,54%).

Berdasarkan kelompok produk utamanya, lima kontributor utama ekspor non-migas sepanjang Januari-September 2022 terdiri dari: 1) HS 27: bahan bakar mineral (19,61%); 2) HS 15: lemak dan minyak hewani/nabati (12,87%); 3) HS 72: besi dan baja (10,04%); 4) HS 85: mesin dan

perlengkapan elektrik serta bagiannya (5,24%); 5) HS 26: bijih logam, terak, dan abu (3,71%).

Jika ditinjau berdasarkan negara tujuannya, sepanjang Januari-Oktober 2022 tujuan ekspor utama produk non-migas Indonesia adalah Tiongkok (22,32%) dari total ekspor nonmigas. Negara tujuan ekspor utama berikutnya secara berturut-turut adalah Amerika Serikat (10,42%), India (8,68%), Jepang (8,33%) dan Malaysia (5,00%). Peran kelima negara tujuan utama tersebut mencapai 54,75% dari total nilai ekspor nonmigas, sedangkan kontribusi ekspor ke 13 negara tujuan utama selama Januari-Oktober 2022 mencapai 73,11%. Hal ini berarti masih terdapat konsentrasi pasar yang tinggi atas ekspor Indonesia dan belum optimalnya pemasaran ke negara-negara pasar non-tradisional.

Ditinjau dari provinsi asal, lima provinsi dengan sumbangan ekspor barang terbesar selama Oktober 2022 adalah Jawa Barat (13,32%), Kalimantan Timur (12,33%), Jawa Timur (8,53%), Riau (7,78%) dan Sulawesi Tengah (6,35%). Kelimanya menyumbangkan 48,31% total nilai ekspor barang nasional. Hal ini menunjukkan masih terkonsentrasinya produksi komoditas ekspor di beberapa provinsi tertentu.

3. Perkembangan Impor

Selama Oktober 2022, nilai impor Indonesia tercatat USD19,13 miliar atau turun 3,40% dibanding September. Jika dibandingkan dengan Oktober 2021 nilai

impor Oktober 2022 meningkat sebesar 17,44%.

Kontributor utama impor selama Oktober 2022 adalah produk non-migas (82,68%), adapun impor migas menyumbang 17,32%. Menurut penggunaannya, sebagian besar impor selama Oktober 2022 digunakan untuk bahan baku dan penolong (76,91%), barang modal (14,86%) dan sebagian kecil digunakan untuk barang konsumsi (8,23%).

Secara lebih spesifik, lima kontributor utama impor non-migas selama Januari-September 2022 adalah 1) HS 84: mesin/peralatan mekanis dan bagiannya (15,73%); 2) HS 85: mesin/perlengkapan elektrik dan bagiannya (13,45%); 3) HS 87: Kendaraan dsb (4,74%); 4) HS 27: Bahan bakar mineral (2,35%); dan 5) HS 71: Logam mulia dan perhiasan/permata (1,92%). Komoditas impor dengan pangsa tertinggi umumnya adalah *input* penting di dalam proses produksi barang dan jasa domestik.

Sebagian besar impor non-migas selama Januari-Oktober 2022 berasal dari Tiongkok (33,79%). Negara asal utama impor berikutnya secara berturut-turut adalah Jepang (8,61%), Thailand (5,63%), Korea Selatan (5,11%), Singapura (4,70%). Kelima negara tersebut menyumbangkan 57,84% nilai impor, sedangkan kontribusi 13 negara asal impor utama mencapai 79,44%. Hal ini menunjukkan impor cenderung sangat terkonsentrasi dari beberapa negara mitra saja.

8 DECENT WORK AND
ECONOMIC GROWTH9 INDUSTRY, INNOVATION
AND INFRASTRUCTURE10 REDUCED
INEQUALITIES

C. Ringkasan Angka Penting

Neraca perdagangan barang:

- ◆ Total: surplus USD5,67 miliar (Okt '22); surplus USD39,86 miliar (Jan-Okt '22)
- ◆ Migas: defisit USD2,10 miliar (Okt '22); defisit USD20,89 miliar (Jan-Okt '22)
- ◆ Non-migas: surplus USD7,66 miliar (Okt '22); surplus USD66,41 miliar (Jan-Okt '22)

Pertumbuhan nilai ekspor:

- ◆ Total: 0,13% (Okt'22 m-to-m); 12,30% (Okt '22 y-on-y); 30,97% (Jan-Okt'22 y-on-y)
- ◆ Migas: 4,93% (Okt'22 m-to-m); 29,20% (Okt'22 y-on-y); 37,40% (Jan-Okt '22 y-on-y)
- ◆ Non-migas: -0,14% (Okt '22 m-to-m); 11,45% (Okt '22 y-on-y); 30,61% (Jan-Okt '22 y-on-y)

Kontribusi ekspor non-migas Jan-Okt '22:

Industri pengolahan (70,94%), disusul oleh pertambangan & lainnya (21,92%), pertanian (1,60%) dan selebihnya migas (5,54%).

Produk utama ekspor non-migas Jan-Okt '22:

HS 27: bahan bakar mineral (19,61%); HS 15: lemak dan minyak hewani/nabati (12,87%); HS 72: besi dan baja (10,04%); HS 85: Mesin dan perlengkapan elektrik serta bagiannya (5,24%); HS 26: Bijih logam, terak, dan abu (3,71%).

Tujuan utama ekspor non-migas Jan-Okt '22:

Tiongkok (22,32%); Amerika Serikat (10,42%); India (8,68%); Jepang (8,33%); dan Malaysia (5,00%).

Provinsi asal ekspor Jan-Okt '22:

Jawa Barat (13,32%); Kalimantan Timur (12,33%); Jawa Timur (8,53%); Riau (7,78%); dan Sulawesi Tengah (6,35%).

Pertumbuhan nilai impor:

- ◆ Total: -3,40% (Okt '22 m-to-m); 17,44% (Okt '22 y-on-y); 27,72% (Jan-Okt '22 y-on-y)
- ◆ Migas: -1,81% (Okt '22 m-to-m); 77,23% (Okt '22 y-on-y); 79,92% (Jan-Okt '22 y-on-y)
- ◆ Non-migas: -3,73% (Okt'22 m-to-m); 9,56% (Okt'22 y-on-y); 20,40% (Jan-Okt '22 y-on-y)

Komposisi impor Jan-Okt '22:

- ◆ Berdasarkan penggunaan: bahan baku dan penolong (76,91%); barang modal (14,86%); dan barang konsumsi (8,23%).
- ◆ Berdasarkan produk utama: HS 84: mesin/peralatan mekanis dan bagiannya (15,73%); HS 85: mesin/perlengkapan elektrik dan bagiannya (13,45%); HS 87: kendaraan dan sebagainya (4,74%); HS 27: Bahan bakar dan mineral (2,35%); dan HS 10: logam mulia dan perhiasan/permata (1,92%).

Asal utama impor non-migas Jan-Okt '22:

Tiongkok (33,79%); Jepang (8,61%); Thailand (5,63%); Korea Selatan (5,11%); dan Amerika Serikat (4,72%).