

# BAB I

## PENDAHULUAN

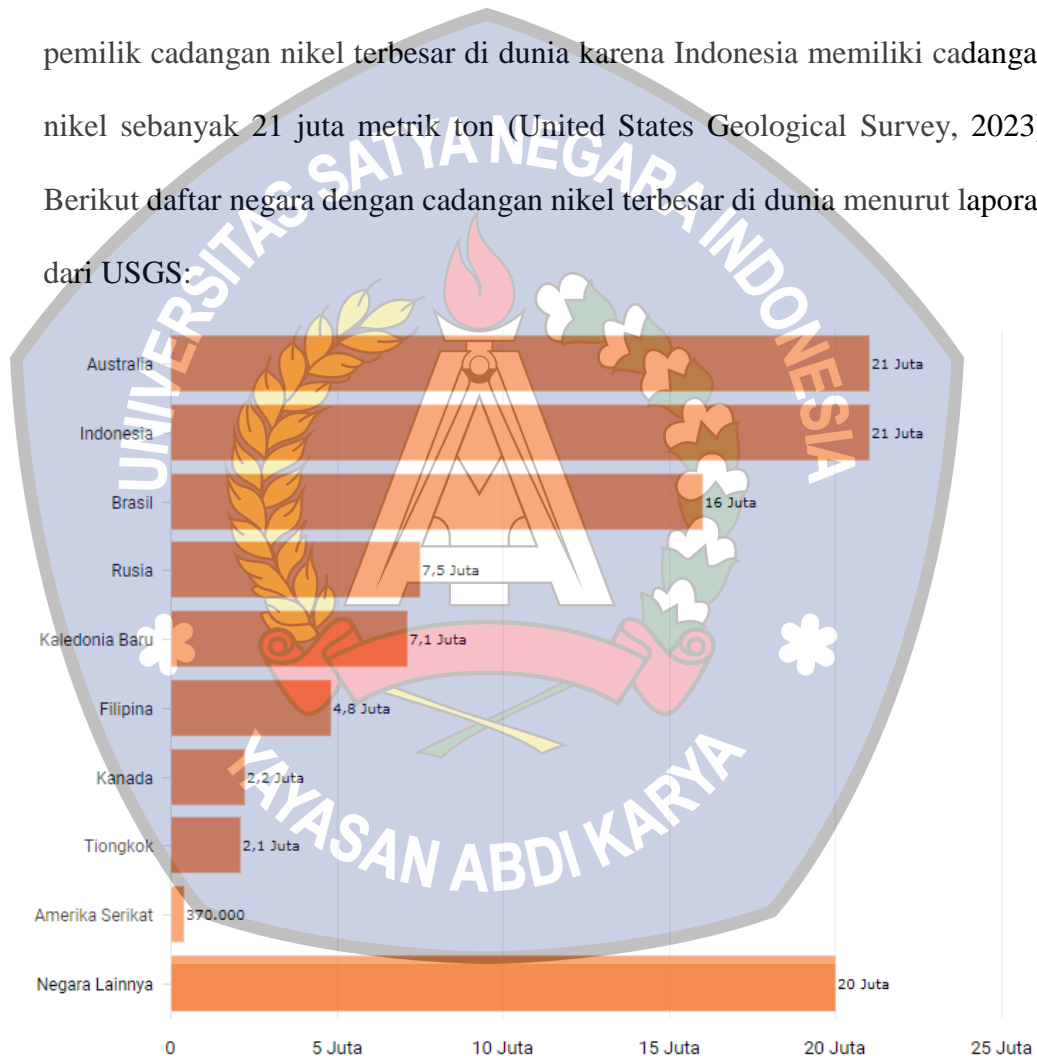
### 1.1 Latar Belakang

Dengan luas wilayah 1.904.569 km<sup>2</sup> dan memiliki sekitar 17.508 pulau, Indonesia merupakan negara kepulauan terbesar di dunia (Kedutaan Besar Republik Indonesia, 2018). Secara geografis, kepulauan Indonesia terletak di antara dua benua, yaitu benua Asia dan Australia serta samudra Hindia dan Pasifik. Alhasil, Indonesia menjadi negara dengan posisi yang strategis (Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, 2018). Selain dikenal sebagai negara strategis, Indonesia juga dikenal sebagai negara yang kaya akan sumber daya alam mulai dari minyak, gas, batu bara, emas hingga nikel.

Nikel merupakan unsur logam yang terbentuk secara alami dan memiliki warna putih keperakan. Nikel juga menjadi salah satu dari lima unsur logam yang paling umum ditemukan di kerak bumi (Arif, 2018). Dalam penjelasan lain, nikel merupakan mineral logam yang terdapat di kerak bumi dengan warna dasarnya putih keperakan, mengkilat, agak cokelat keemasan, dan meskipun komposisinya terlihat keras, nikel ternyata memiliki sifat yang fleksibel (Biro Administrasi Kemahasiswaan Alumni dan Informasi Universitas Medan Area, 2022). Nikel juga berperan penting dalam kehidupan manusia, karena nikel banyak digunakan dalam berbagai bidang, biasanya nikel digunakan sebagai bahan campuran dalam produksi *stainless steel*, bahan untuk produksi baterai *rechargeable*, bahan untuk produksi koin, kerangka otomotif dan nikel juga

digunakan sebagai bahan pembuatan peralatan dapur (Tribhakti, 2022). Selain itu, nikel juga digunakan dalam alat kesehatan seperti alat bedah, industri farmasi serta industri makanan dan minuman (Ridwan, 2022).

Menurut laporan *United States Geological Survey* (USGS), cadangan nikel di dunia lebih dari 100 juta metrik ton dan Indonesia menjadi salah satu pemilik cadangan nikel terbesar di dunia karena Indonesia memiliki cadangan nikel sebanyak 21 juta metrik ton (United States Geological Survey, 2023). Berikut daftar negara dengan cadangan nikel terbesar di dunia menurut laporan dari USGS:



**Gambar 1.1** Daftar negara pemilik cadangan nikel terbesar di dunia (2022)  
Sumber : (United States Geological Survey, 2023)

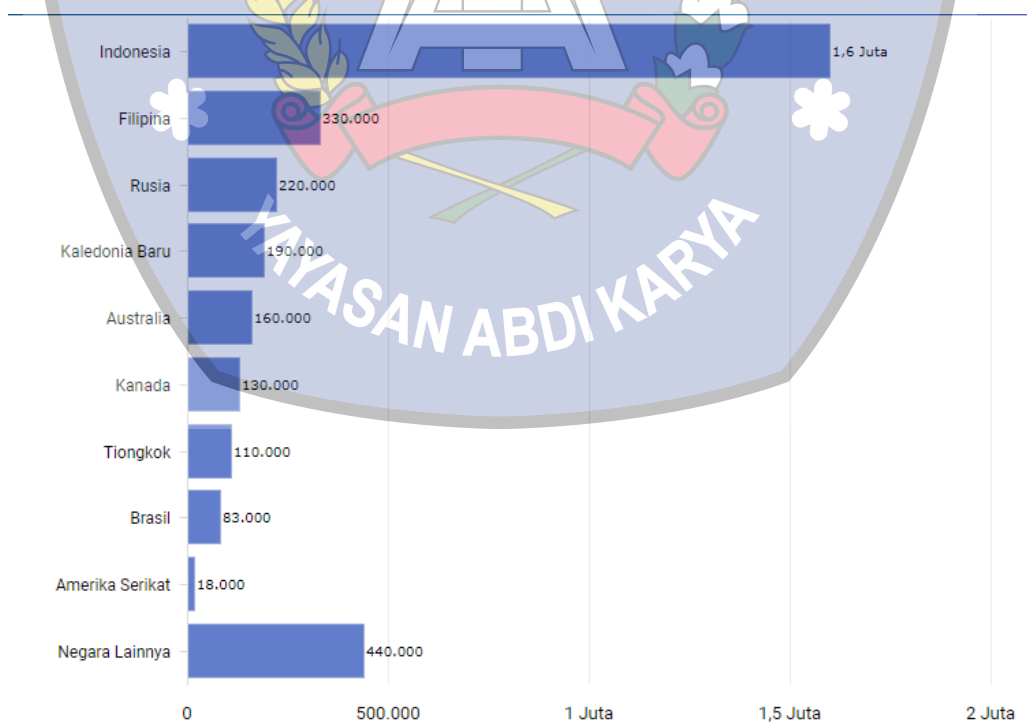
Seperti yang dapat kita lihat dari tabel diatas, Indonesia merupakan salah satu negara dengan cadangan nikel terbesar di dunia. Menurut data dari

laporan USGS, Indonesia memiliki cadangan nikel sebesar 21 juta metrik ton, jumlah itu setara dengan Australia. Artinya, Indonesia dan Australia masing-masing menyumbang 21% dari total cadangan nikel global sepanjang tahun 2022 (Annur, Bukan Cuma Produsen, Indonesia Merupakan Pemilik Cadangan Nikel Terbesar Dunia pada 2022, 2023). Di Indonesia sendiri, 90% cadangan nikel terbesar tersebar di wilayah Sulawesi seperti di Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, lalu di Maluku dan di Pulau Gag, Papua Barat Daya (Daniswari, 2022).

Di antara wilayah tersebut, Sulawesi merupakan wilayah dengan tambang nikel terbesar di Indonesia. Di Sulawesi Tenggara terdapat 198.624,66 hektar yang salah satunya berada di Kabupaten Konawe dengan luas sebesar 21.100 hektar. Lalu di Kabupaten Morowali Sulawesi Tengah terdapat tambang nikel seluas 200.000 hektar. Terakhir di Sulawesi Selatan seluas 198.624,66 hektar yang salah satunya terletak di Luwu Timur seluas kurang lebih 6.900 kilometer persegi (Bimo, 2023).

Proses pertambangan nikel di Indonesia di mulai pada tahun 1935, ketika sebuah anak perusahaan batu bara Belanda, Oost-Borneo Maatschappij, yaitu Boni Tolo Maatschappij melakukan eksplorasi di sekitar Pomala, Kolaka, Pulau Maniang, Pulau Lemo (Sulawesi Tenggara). Eksplorasi tersebut membuahkan hasil penemuan deposit bijih nikel yang besar, barulah usaha penambangan bijih nikel dimulai pada tahun 1936-1941 meskipun metode penambangannya masih secara sederhana dan selektif (Kusumaputra, 2017).

Proses penambangan ini menjadi pintu peluang bagi industri pertambangan nikel di Indonesia dan selama memproduksi, jumlah produksi nikel Indonesia mengalami naik turun. Pada tahun 1970an, produksi nikel di Indonesia mulai meningkat seperti pada tahun 1971, produksi mencapai 900.000 ton, lalu pada tahun 1972 produksinya mencapai 935.000 ton. Namun pada tahun 1975, produksinya turun menjadi 801.000 ton, akan tetapi pada tahun 1976 kembali meningkat menjadi 828.816 ton (Kusumaputra, 2017). Pada awal tahun 2000an, jumlah produksi nikel Indonesia mulai meningkat hingga puncaknya di tahun 2022 Indonesia mampu memproduksi nikel sebanyak 1,6 juta ton dan menjadi produsen nikel terbesar di dunia menurut data dari laporan USGS (United States Geological Survey, 2023). Berikut daftar negara penghasil nikel terbesar di dunia menurut laporan dari USGS:



**Gambar 1.2** Daftar negara penghasil nikel terbesar di dunia (2022)

Sumber : (United States Geological Survey, 2023)

Seperti yang kita lihat dari tabel diatas, menurut data dari laporan USGS, Indonesia adalah produsen nikel terbesar di dunia dengan total produksinya diperkirakan mencapai 1,6 juta metrik ton atau menyumbang 48,48% dari total produksi nikel global sepanjang tahun 2022 (Annur , 2023). Selama memproduksi nikel, Indonesia sendiri telah menggunakan nikel sebagai bahan campuran untuk memproduksi *stainless steel*, pelapis anti karat pada industri makanan, bagian luar senjata militer, industri otomotif, pembuatan kawat dan pembuatan uang koin, sebagaimana pada tahun 2010 Bank Indonesia (BI) pertama kali memperkenalkan uang logam pecahan Rp. 1.000 yang berbahan dasar nikel (Marliah, 2023).

Melihat besarnya cadangan nikel di Indonesia khususnya di wilayah Sulawesi, tentu akan menjadi peluang besar bagi Indonesia mengingat banyak negara yang juga membutuhkan nikel. Beberapa negara tersebut seperti Tiongkok yang menggunakan 50,4 % nikel dari produksi global untuk produksi *stainless steel*, Tiongkok juga menggunakan nikel sebagai lapisan untuk permukaan logam agar dapat memberikan ketahanan terhadap korosi, air, dan untuk menyelamatkan bagian mesin yang sudah usang. Selain Tiongkok, lalu ada Amerika Serikat sebagai negara konsumen nikel terbesar di dunia setelah Tiongkok, dengan menggunakan 8,1% nikel yang di produksi dunia untuk *stainless steel* seperti Tiongkok dan Amerika Serikat juga menggunakan nikel untuk pembuatan koin, bahan untuk dikombinasikan dengan logam lain seperti tembaga dan penggunaan nikel di Amerika Serikat juga meningkat setelah munculnya teknologi baru dalam transportasi dan komunikasi seperti kendaraan

hibrida, unit baterai untuk komputer portabel, dan pembuatan alat-alat Listrik. Selanjutnya ada Jepang sebagai negara konsumen nikel terbesar ketiga di dunia, Jepang menggunakan 7,5% dari total produksi nikel di dunia untuk berbagai proses manufaktur seperti baterai nikel hibrida dan masih banyak negara konsumen nikel terbesar di dunia seperti Korea Selatan, Jerman, Italia, Taiwan, India, Spanyol dan Finlandia (Sawe, 2018).

Menyadari adanya potensi nikel yang besar, dilihat dari banyaknya negara yang membutuhkan nikel dan juga mengingat siklus nikel yang sebelumnya dipicu oleh perkembangan industri di Tiongkok, namun kini lebih di dorong oleh transisi energi ke energi baru terbarukan seperti meningkatnya penggunaan kendaraan listrik, pembangkit listrik berbasis energi baru terbarukan. Transisi energi tersebut tentunya akan banyak mengkonsumsi nikel, sehingga permintaan nikel ke depannya pasti akan terus meningkat (Asmarini, 2021). Namun sebagai produsen dan pemilik cadangan nikel terbesar di dunia, Indonesia juga harus memastikan tidak terjadinya kelangkaan mengingat nikel merupakan sumber daya yang tidak dapat diperbaharui, artinya cadangan nikel Indonesia terbatas dan produksi nikel yang tinggi tanpa adanya industri hilir (tahap mengubah suatu produk dari bahan mentah menjadi komoditas yang bernilai lebih tinggi dan siap untuk dijual kepada konsumen akhir) yang matang bisa jadi hanya akan menghabiskan cadangan nikel Indonesia untuk kebutuhan industri negara lain yang lebih maju (Chryshna, 2023).

Mengingat pentingnya bijih nikel bagi industri di masa depan, untuk itu tingginya produksi industri Indonesia harus dibarengi dengan strategi hilirisasi

yang lebih matang. Hal ini juga guna mengubah ekonomi Indonesia dari sekedar mengeksploitasi sumber daya alam dengan teknologi rendah menjadi ekonomi dengan industri maju dan kebijakan pemerintah yang ditujukan untuk mengembangkan industri hilir di Indonesia menjadi faktor utama yang diminati oleh para peneliti maupun investor dalam dan luar negeri (Chryshna, 2023).

Secara umum, kebijakan mengenai industri hilirisasi baru mulai diperhatikan oleh pemerintah dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Chryshna, 2023). Undang-undang tersebut bertujuan untuk memperluas kepentingan nasional pertambangan dengan mewajibkan perusahaan pertambangan untuk menambah nilai di dalam negeri melalui pengolahan dan pemurnian mineral sebelum mengekspor (Kim, 2023). Hal ini tertuang pada beberapa pasal.

*Pertama*, Pasal 102 menyebutkan bahwa Pemegang Izin Usaha Pertambangan (IUP) dan Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) wajib meningkatkan nilai tambah sumber daya mineral dan batubara dalam pelaksanaan penambangan, pengolahan dan pemurnian, serta pemanfaatan mineral dan batubara. *Kedua*, Pasal 103 ayat (1), menyebutkan bahwa Pemegang IUP dan IUPK wajib melakukan pengolahan dan pemurnian hasil penambangan di dalam negeri. Langkah-langkah yang ditempuh untuk melaksanakan program tersebut mensyaratkan adanya pengolahan dan pemurnian hasil pertambangan (smelter) di dalam negeri. *Ketiga*, Pasal 170, Pemegang kontrak karya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 169 yang sudah berproduksi wajib melakukan pemurnian sebagaimana dimaksud dalam Pasal

103 ayat (1) selambat-lambatnya 5 (lima) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan. Dalam Pasal 170 ini mengartikan perusahaan Kontrak Karya wajib untuk melaksanakan kewajiban yaitu membangun smelter di dalam negeri.

Untuk melaksanakan kebijakan tersebut, pemerintah mengeluarkan dua aturan. *Pertama*, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 Nomor (1) menegaskan pemegang kontrak karya sesuai dengan yang diatur dalam Pasal 170 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, wajib memurnikan hasil tambang dalam negeri. Peraturan tersebut menyebutkan bahwa penjualan mineral mentah ke luar negeri dapat dilakukan dalam jumlah tertentu dan dalam bentuk pengolahan dalam waktu tiga tahun sejak diterbitkannya Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 1 Tahun 2014. *Kedua*, Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Nomor 1 Tahun 2014 tentang Peningkatan Nilai Tambah Mineral Melalui Kegiatan Pengolahan dan Pemurnian Mineral di dalam Negeri (Firdaus, 2022).

Pada tahun 2014, pemerintah baru mempertegas implementasi dari peraturan perundang-undangan ini. Saat itu kebijakan pelarangan ekspor bijih nikel diberlakukan, meskipun masih banyak perusahaan tambang belum memenuhi keharusan membangun smelter di Indonesia (Huber, 2021). Pelarangan ekspor dan upaya hilirisasi nikel di tahun 2014 ini mengalami

kegagalan karena tidak di dukung oleh infrastruktur yang memadai dan masih rendahnya minat investasi pada sektor tersebut, sehingga mengakibatkan kerugian pada negara dengan adanya penurunan tajam dalam ekspor nikel yang tidak diimbangi dengan adanya peningkatan produk nikel olahan (Cahyani, 2023).

Lalu pada tahun 2016, pemerintah mengalami defisit anggaran ditambah dengan adanya penurunan dalam produksi nikel di Indonesia dan pembangunan sembilan smelter nikel baru (sebelumnya hanya ada dua smelter yang beroperasi) membuat pemerintah memutuskan untuk melonggarkan sementara larangan ekspor nikel pada tahun 2017 (Huber, 2021). Hingga pemerintah kembali melakukan gebrakan di tahun 2020 dengan memberlakukan pelarangan ekspor bijih nikel sejak 1 Januari 2020 yang ditetapkan melalui Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) Nomor 11 Tahun 2019 (Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 2022).

Pemberlakuannya larangan ekspor bijih nikel ini bertujuan untuk menarik investor asing ke Indonesia, mengingat salah satu kendala dalam pembangunan smelter di Indonesia adalah faktor pendanaan dan keuangan pengembang (Putri, 2021). Hal ini karena, proses hilirisasi membutuhkan investasi modal dan teknologi yang besar (Pandiangan, 2024). Selain itu, alasan pemerintah memberlakukan larangan ekspor nikel karena nikel merupakan bahan baku untuk komponen industri listrik. Larangan ekspor ini juga sekaligus untuk mendukung program pemerintah dalam percepatan program mobil Listrik (Agung & Adi, 2022). Program tersebut tertuang dalam Peraturan Presiden

Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 2019 Tentang Percepatan Program Kendaraan Bermotor Listrik Berbasis Baterai (*Battery Electric Vehicle*) Untuk Transportasi Jalan (Salim, 2023).

Dikeluarkannya kebijakan larangan ekspor nikel ini memberikan respon positif mengingat terdapat beberapa negara yang tertarik membangun smelter di Indonesia, yaitu ada LG dari Korea, dari Inggris ada Britishvolt, kemudian dari Taiwan ada Foxconn, dari Jerman ada BASF dan VW (Purnama, 2022). Tidak hanya keempat negara tersebut, ada Amerika Serikat melalui Ford Motor Co dan Huayou dari Tiongkok yang tertarik mengembangkan smelter di Indonesia (Rahayu, 2023).

Namun di sisi lain, diberlakukannya larangan ekspor bijih nikel oleh Indonesia tidak luput dari perhatian dunia internasional seperti pada tahun 2019, Uni Eropa (UE) mengajukan komplain ke *World Trade Organization* (WTO) terhadap larangan ekspor bijih nikel Indonesia yang dinilai sebagai kebijakan proteksionis dan mengklaim bahwa pembatasan tersebut secara tidak adil telah membatasi akses produsen bijih nikel UE ke bijih nikel Indonesia dan WTO menjatuhkan putusan bahwa kebijakan tersebut memang bertentangan dengan perdagangan bebas (Kim, 2023). Tidak hanya UE, Jepang pun merasa terancam atas berlakunya kebijakan larangan ekspor bijih nikel tersebut, hal ini karena selama ini Jepang mendapatkan pasokan nikel dari Indonesia untuk menghidupi industrinya dan adanya kebijakan tersebut dikhawatirkan akan mengalami kerugian. Sikap Jepang yang terancam juga semakin terlihat dengan aktifnya Jepang mencari solusi agar kebijakan tersebut tidak diberlakukan, mulai dari

melalui lobi bilateral maupun bentuk ancaman Jepang dengan membawa masalah ini ke WTO (Asih, 2016). Meskipun begitu, tidak ada tanda-tanda pemerintah Indonesia akan mengubah haluan bahkan pemerintah berencana untuk memperluas larangan ekspor ke mineral lain seperti bauksit, tembaga dan timah.

Meskipun Indonesia mendapatkan komplain dari UE dan Jepang, Tiongkok menjadi negara yang memberikan respon cukup positif dan terlihat tertarik dengan nikel Indonesia meskipun awalnya Tiongkok sempat menghindari sampai jangka waktu tertentu dan mengimpor lebih banyak bijih nikel dari Filipina namun pada akhirnya Tiongkok bersedia bekerjasama dengan melakukan investasi pengolahan nikel (smelter) di Indonesia (Huber, 2021).

Dari penjelasan tersebut, peneliti dapat mengidentifikasi permasalahannya. Indonesia sebagai pemilik cadangan sekaligus produsen nikel terbesar di dunia melihat adanya potensi yang besar dari industri nikel. Hal ini karena, adanya masa transisi energi ke energi terbarukan seperti meningkatnya penggunaan kendaraan listrik. Dengan meningkatnya kendaraan listrik artinya akan meningkatnya juga konsumsi nikel dunia karena industri mobil listrik sangat bergantung terhadap komoditas nikel sebagai bahan baku pembuatan baterai mobil listrik. Sebagai pemilik cadangan nikel terbesar menjadikan Indonesia merasa bisa mengembangkan nikel menjadi produk olahan untuk baterai kendaraan listrik. Namun nyatanya Indonesia belum mampu mengembangkan nikel di dalam negerinya karena dalam

mengembangkan nikel ini membutuhkan investasi dan teknologi yang besar. Untuk itulah, Indonesia membutuhkan kerja sama dengan negara lain salah satunya dengan Tiongkok (Prasetyo, 2016).

Peneliti juga memahami adanya urgensi dalam penelitian ini dimana kebijakan larangan ekspor biji nikel yang dilakukan Indonesia mendapatkan tentangan dari beberapa pihak namun meskipun begitu Tiongkok justru bersedia bekerja sama dengan Indonesia dan tentunya keputusan Indonesia untuk bekerja sama dengan Tiongkok tidak lepas dari adanya kepentingan nasional Indonesia. Berdasarkan hal tersebut, peneliti tertarik untuk mengkaji motivasi alasan Indonesia bekerja sama dengan Tiongkok dalam mengembangkan nikel di Sulawesi.

## **1.2 Pertanyaan Penelitian**

Dengan latar belakang permasalahan diatas, peneliti mengajukan pertanyaan penelitian: **“Apa motivasi Indonesia bekerja sama dengan Tiongkok dalam pengembangan nikel di Sulawesi pada tahun 2014-2020?”**

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan peneliti adalah untuk menjawab rumusan masalah yang telah penulis uraikan di atas. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menjawab alasan Indonesia melakukan kerja sama dengan Tiongkok dalam pengembangan nikel di Sulawesi pada tahun 2014-2020.

## 1.4 Manfaat Penelitian

Berikut manfaat dari penelitian ini yang telah dibagi menjadi dua, yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis yang dapat diuraikan sebagai berikut:

### 1.4.1 Manfaat Teoritis

Manfaat teoritis dalam penelitian ini antara lain:

1. Untuk dapat menambah atau memperkaya pengetahuan pembaca mengenai pembahasan yang dilakukan peneliti, yaitu tentang motivasi di balik kerja sama Indonesia dengan Tiongkok dalam mengembangkan nikel di Sulawesi dalam kurun waktu 2014-2020.
2. Sebagai referensi untuk peneliti-peneliti selanjutnya yang berhubungan dengan isu yang sama dengan penelitian ini, terutama pada pengembangan nikel di Indonesia.

### 1.4.2 Manfaat Praktis

Manfaat praktis dari penelitian ini antara lain:

1. Dapat memberikan atau menambah materi terkait nikel dan Kerjasama Indonesia dengan Tiongkok.
2. Sebagai bahan pertimbangan pengembangan energi terbarukan bagi Indonesia.

## 1.5 Sistematika Penelitian

### **BAB I PENDAHULUAN**

Pendahuluan ini berisi tentang latar belakang masalah yang akan diteliti berkaitan dengan judul, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian serta manfaat penelitian baik secara teoritis maupun praktis.

### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Tinjauan Pustaka yang berisi mengenai Tinjauan Pustaka karya ilmiah yang memiliki tema serupa dengan penelitian ini, Landasan Teori, Landasan Konseptual dan Alur Pemikiran, Operasional Konsep.

### **BAB III METODOLOGI PENELITIAN**

Metodelogi Penelitian yang berisi mengenai Paradigma Penelitian, Pendekatan Penelitian, Jenis Penelitian, Unit Analisis, Teknik Pengumpulan Data, Teknik Analisis Data, dan Teknik Keabsahan Data.

### **BAB IV PEMBAHASAN**

Bab ini berisi mengenai pengembangan nikel di Indonesia, kebutuhan Indonesia-Tiongkok akan nikel serta uraian dari alasan-alasan Indonesia bekerjasama dengan Tiongkok dalam mengembangkan nikel di kawasan Sulawesi.

## **BAB V        PENUTUP**

Penutup ini berisi mengenai kesimpulan dari penelitian ini secara singkat, padat dan jelas. Selain berisi kesimpulan, bab ini juga berisi saran dari peneliti yang diperuntukkan sebagai bahan acuan untuk peneliti lain.

