

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Memasuki tahun 1970-an faktor ekonomi telah memainkan peran sentral dalam ruang lingkup isu internasional sekaligus memperluas kajian pembahasan Hubungan Internasional (HI) (Gilpin, 1987). Pada masa kontemporer, kajian Ekonomi Politik Internasional (EPI) menjadi sangat relevan karena mampu untuk menjelaskan kompleksitas interaksi aktor yang ada di dalamnya, serta memberikan pemahaman keterikatan ekonomi dan politik yang keduanya dapat saling memengaruhi satu sama lain (Kurniawan, 2021). Selaras dengan hal tersebut, Susan Strange menekankan bahwa isu ekonomi menjadi suatu fokus utama karena memiliki peran penting dalam membentuk perilaku negara dan aktor internasional lainnya (Strange, 1944). Adam Smith melihat Aspek ekonomi politik sebagai “*branch of science of a statesman or legislator*” dan merupakan panduan untuk mengatur ekonomi nasional.

Dalam hal ini kajian EPI dapat menjelaskan dinamika dalam mengatur perekonomian suatu negara, di mana diperlukan adanya aspek politik yang tercermin melalui implementasi suatu kebijakan (Sudirman, 2016). Melalui tulisannya, Soresen mengatakan bahwa keterikatan negara dan pasar dalam perkembangannya menjadi dua komponen yang melekat, di mana negara merepresentasikan politik yang erat kaitannya dengan pencapaian kekuasaan, sedangkan ekonomi merepresentasikan pasar yang erat kaitannya dengan pencapaian kekayaan. Dengan adanya keterikatan tersebut, dapat dilihat bahwa negara dan pasar merupakan aspek utama dari ekonomi politik internasional (Jackson & Sorensen, 2013).

Berdasarkan hal tersebut, maka dalam mencapai kekuasaan negara harus memiliki *economic power* yang kuat, oleh karenanya kontrol atas sumber daya alam serta bahan baku mentah, kontrol atas sumber modal, kontrol terhadap market dan keunggulan komparatif dalam menghasilkan barang yang berkualitas, merupakan aspek penting di dalamnya (Gilpin, 1987). Lebih lanjut, Paul Collier

menekankan bahwa aspek kekayaan sumber daya alam dapat memengaruhi sistem politik suatu negara, pemerintah memiliki otoritas dalam mengelola Sumber Daya Alam (SDA) terutama untuk memaksimalkan nilainya bagi masyarakat (Coller, 2010). Maka dalam upaya menciptakan kekuatan ekonomi harus dilandasi oleh aspek politik yang direpresentasikan melalui orientasi kebijakan berdasarkan kepentingan suatu negara.

Ketersediaan sumber daya alam yang melimpah, memiliki implikasi terhadap perilaku Indonesia dalam memanfaatkan kekayaan sumber daya yang dimiliki. Dalam hal ini, terlihat bahwa Indonesia berupaya memperkuat kekuatan ekonominya melalui kontrol terhadap *raw material*, atau dalam konsep yang sedang berkembang disebut nasionalisme sumber daya alam. Secara historis dan kontemporer, fakta menunjukkan bahwa Indonesia merupakan negara yang perekonomiannya banyak mengandalkan ekspor komoditas SDA. Hubungan ekonomi yang diwariskan sejak zaman penjajah hingga abad ke-21, menuntut Indonesia mengeksport bahan mentah SDA-nya tanpa melalui tahapan pemrosesan terlebih dahulu. Sementara itu, bahan mentah yang telah diekspor tersebut diolah kembali di luar negeri, menjadi produk yang telah melewati tahapan manufaktur untuk kembali di impor ke Indonesia dengan harga yang lebih tinggi (Barizi et al., 2023). Berdasarkan hal tersebut, Indonesia melewatkan potensi *value-added* dari kekayaan SDA-nya.

Nikel merupakan salah satu mineral penting yang banyak tersebar di wilayah Indonesia. Transisi perkembangan zaman saat ini, menjadikan nikel sebagai mineral yang sangat penting. Karena nikel dapat dijadikan bahan baku dari berbagai industri baik sebagai bahan campuran, komponen, ataupun produk jadi (Barizi & Triarda, 2023). Kebutuhan nikel global sebanyak 70% didominasi oleh industri *Stainless steel* disusul dengan industri baterai yang kian berkembang (Badan Pusat Statistik, 2022). Terdapat 2 kategori bijih nikel yaitu *Sulfide Ore & Laterite Ore* di mana keduanya memiliki fungsi yang berbeda. *Sulfide Ore* (nikel kelas I) dapat digunakan untuk seluruh produk turunan dari nikel mulai dari *Stainless steel*, Produk campuran, dan baterai.

Namun nikel kelas I ini seringkali dijadikan untuk produk akhir baterai, hal ini didukung oleh kebutuhan global yang terus meningkat karena pesatnya perkembangan *Electric Vehicle (EV)*, & transformasi energi terbarukan dalam upaya mengurangi dampak perubahan iklim. Sedangkan *Laterite Ore* (nikel kelas II) banyak digunakan untuk produk akhir *Stainless steel* & Produk campuran lainnya (Badan Pusat Statistik, 2022).

Dalam upaya memperkuat perekonomiannya, Indonesia memberlakukan kebijakan larangan ekspor nikel mentah terhadap pasar internasional. Di sisi lain, sebagai negara dengan cadangan nikel terbesar di dunia, kontribusi Indonesia pada kebutuhan dunia akan nikel memegang peran yang krusial. Oleh karenanya pemerintah berupaya memaksimalkan potensi yang dimiliki oleh mineral ini. Kebutuhan nikel global yang terus bertumbuh setiap tahunnya sejak 2013 hingga 2023 menandakan bahwa nikel merupakan mineral yang sangat dibutuhkan oleh pasar internasional. Pada 2013, kebutuhan dunia untuk komoditas nikel berada pada nilai 1,7 juta ton. Kebutuhan ini meningkat di setiap tahunnya, hingga berada pada titik tertinggi di tahun 2023 dengan kebutuhan 3,6 juta ton.

Dengan kata lain, kenaikan kebutuhan nikel global telah meningkat hingga 200% dalam kurun waktu 10 tahun terakhir. Sebagai negara dengan cadangan nikel terbesar di dunia, Indonesia mampu memproduksi sebanyak 834,000 ton nikel pada 2013, kemampuan produksi hal tersebut setara dengan 47% kebutuhan dunia. Namun setelah diberlakukannya larangan ekspor nikel mentah pada 2014, kemampuan produksi nikel Indonesia menurun signifikan, di mana Indonesia hanya mampu memproduksi 144,000 ton nikel atau setara dengan 9% dari kebutuhan global di 2014. Dalam perkembangannya kemampuan Indonesia dalam memproduksi nikel, perlahan semakin meningkat di setiap tahunnya seperti yang tercantum pada gambar berikut;

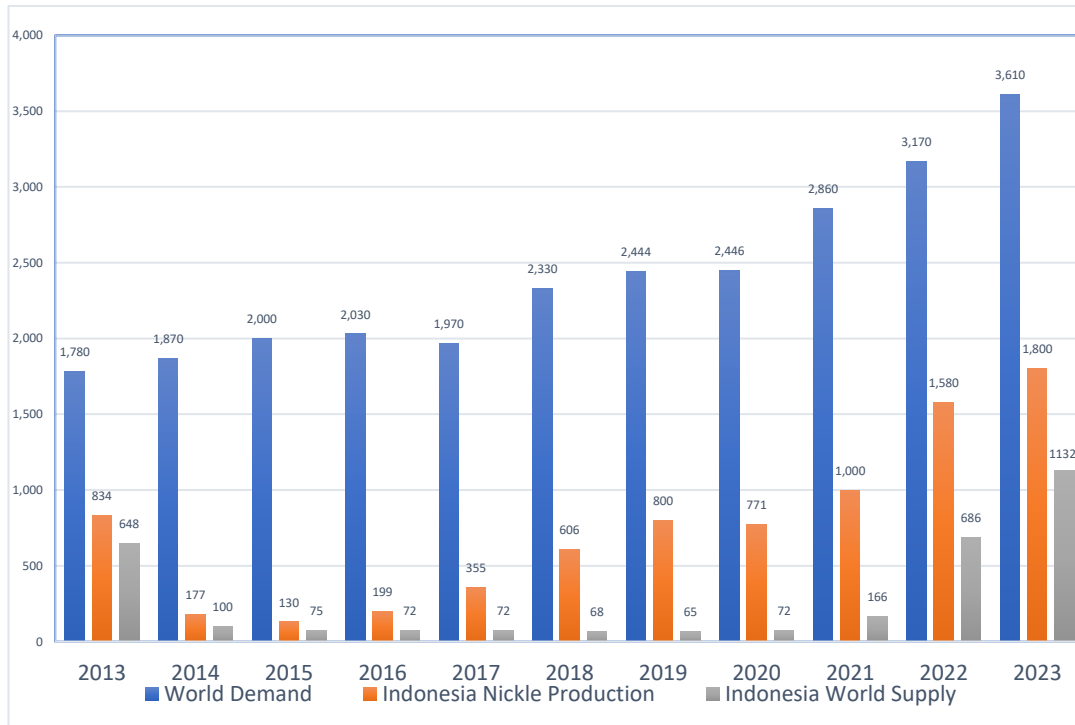


Figure 1 Diolah dari Indonesia Nickel Global Supply Chain 2024

Gambar 1 Kebutuhan Nikel Global dan Supply Indonesia

Kemampuan produksi Indonesia sejak awal berlakunya kebijakan larangan ekspor nikel, berkisar antara 177,000 ton pada 2014 hingga pada puncaknya di tahun 2023 dengan kemampuan produksi 1,8 juta ton. Dengan kata lain kemampuan produksi nikel Indonesia semakin meningkat dan memenuhi rata-rata 30% kebutuhan nikel global. Akan tetapi kontribusi yang diberikan terhadap pasar internasional tidaklah sebesar kemampuan produksinya. Setelah diberlakukannya larangan ekspor di tahun 2014 yang kemudian dipertegas pada 2019, Indonesia hanya mampu memberikan kontribusi rata-rata 65,660 ton nikel, atau hanya berkontribusi sebesar 1% dari kebutuhan global. Hal ini tentunya disebabkan oleh keterbatasan fasilitas pemurnian (*smelter*) di Indonesia yang masih dalam tahap pembangunan.

Terlebih lagi, memasuki tahun 2019 dunia dihadapkan dengan pandemi Covid-19 yang secara langsung menyebabkan terhambatnya arus ekspor maupun impor. Memasuki tahun pra pandemi, kontribusi *supply* Indonesia terhadap kebutuhan nikel global meningkat dengan signifikan. Pada tahun 2021, Indonesia

mampu berkontribusi sebanyak 166,000 ton nikel dengan kontribusi 6% terhadap kebutuhan global. Pada dua tahun selanjutnya (2022-2023) kontribusi Indonesia melonjak hingga 800,577 ton atau setara dengan 25% terhadap pasar internasional. Peningkatan kontribusi ini terjadi akibat transisi perkembangan zaman yang semakin modern, serta upaya masif pemerintah negara-negara dunia, dalam mengurangi dampak perubahan iklim melalui kebijakan yang mendukung penggunaan energi terbarukan (Indonesia Nickel Global Supply Chain, 2024).

Indonesia mulai memperlihatkan kontribusi yang semakin signifikan dalam peredaran *Global Supply Chain (GSC)* setelah pemberlakuan larangan ekspor nikel pada tahun 2019. Selama bertahun-tahun sebelumnya Indonesia hanya mengekspor nikel mentahnya, berupa *Laterite Ore* tanpa diolah menjadi produk turunan ataupun produk setengah jadi, sehingga manfaat yang diterima negara dari industri nikel tidaklah maksimal. Hal ini tentunya disebabkan oleh keterbatasan fasilitas pengolahan nikel (smelter) yang membuat Indonesia mengekspor bijih nikel mentahnya secara langsung ke luar negeri. Di sisi lain, apabila ekspor mineral mentah ini terus dilakukan, nikel Indonesia juga diperkirakan akan habis dalam 27 Tahun kedepan (2047) (Kementerian ESDM, 2020). Kontribusi nikel Indonesia terhadap kebutuhan global yang semakin meningkat di setiap tahunnya, tentunya memberikan pengaruh yang signifikan terhadap daya tawar Indonesia pada pasar internasional. Bailer mendefinisikan "kekuatan tawar-menawar" yang mengacu pada "kemampuan seseorang, kelompok, atau organisasi untuk memberikan pengaruh kepada pihak lain dalam negosiasi untuk mencapai kesepakatan yang menguntungkan diri mereka sendiri" (Bailer, 2009). Berdasarkan hal tersebut dapat terlihat bahwa Indonesia melalui kebijakan larangan ekspornya sedang berupaya mendapatkan keuntungan dari mineral yang dimilikinya.

Posisi tawar Indonesia di pasar internasional memegang peran sentral. Di mana dengan cadangan nikel yang besar, banyak negara-negara yang membutuhkan pasokan nikel dari Indonesia. Seperti halnya Tiongkok yang menjadi konsumen nikel terbesar, sekaligus mengandalkan pasokan nikel Indonesia dalam mendukung industri *EV* dan *Stainless steelnya* (Barizi & Triarda, 2023). Tiongkok mengkonsumsi nikel Indonesia dengan jumlah kumulatif sebanyak 1,661,013 ton nikel Indonesia yang telah di olah sejak tahun 2019-2023.

Dengan kebutuhan tersebut, konsumsi nikel Tiongkok terhadap Indonesia setara dengan 79% oleh karenanya Tiongkok dapat dikatakan mendominasi impor nikel dari Indonesia. Di sisi lain, Jepang & Uni Eropa juga merupakan negara yang mengandalkan pasokan nikel dari Indonesia, dengan konsumsi nikel akumulatif mencapai 401,812 ton selama periode 5 tahun terakhir.

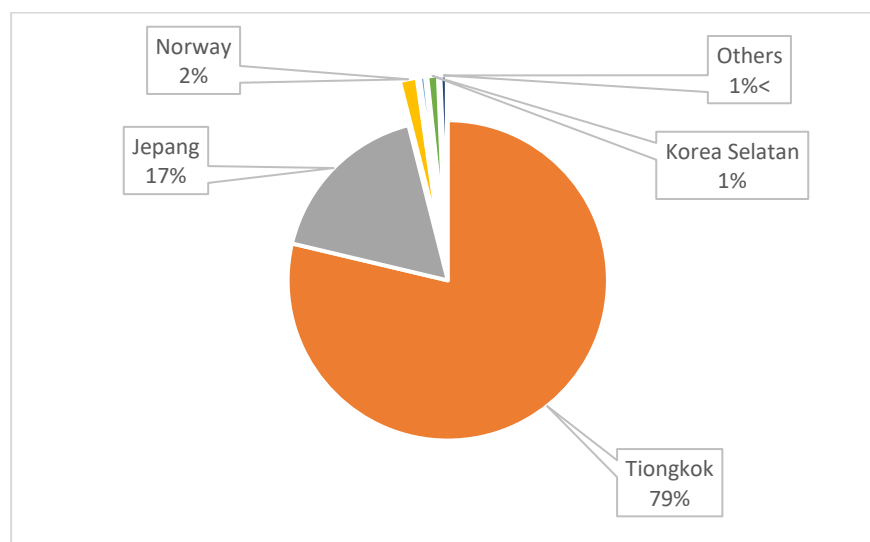


Figure 2 Diolah Dari Indonesia Global Supply Chain 2019-2023

Gambar 2 Negara Tujuan Ekspor Indonesia 2019-2023

Kekuatan tawar menawar tidak hanya dinilai pada aspek eksistensi dari *supply & demand*, akan tetapi faktor negosiasi juga merupakan aspek penting. Mekonen berpendapat bahwa agar praktik negosiasi berhasil, maka masing-masing negara harus memberikan sesuatu sebagai imbalan yang sama, atau lebih besar dari negara peserta negosiasi lainnya. Jika negara di kedua sisi negosiasi hanya berfokus pada kepentingan mereka sendiri tanpa memperhatikan kepentingan negara lain, maka sangat mustahil untuk mencapai konsensus. Namun, fakta yang terjadi menunjukkan bahwa makin banyak suatu negara memiliki kekuatan tawar-menawar, makin besar kemungkinan negara tersebut dapat memengaruhi negara lain dalam negosiasi untuk kepentingannya sendiri (Mekonen et al., 2019)

Kekuatan tawar menawar ditentukan oleh ketergantungan ekonomi yang muncul dari adanya hubungan *Global Value Chain (GVC)*, serta kekayaan SDA

menjadi penentu penting suatu negara untuk menegosiasikan perjanjian perdagangan yang menguntungkan (Mekonen et al., 2019). *GVC* merupakan revolusi sistem produksi di abad ke-21 di mana produksi dan distribusi barang dikendalikan bersama oleh beberapa *stakeholder* pada suatu negara. Dalam tulisannya, Martin Christopher mendefinisikan *GVC* sebagai sebuah jaringan produksi yang besar, dan tersebar di berbagai negara dan wilayah. Jaringan tersebut terdiri dari berbagai *stakeholder* yang saling terhubung pada seluruh proses dan kegiatan produksi dalam peningkatan *value* terhadap barang ataupun jasa. *Stakeholder* yang dimaksud merujuk pada seluruh pemangku kepentingan serta pemangku kebijakan yang terlibat pada arus proses sektor hulu maupun hilir.

Hulu merupakan ranah yang lebih dekat dengan pasokan atau *input* dalam hal ini memfokuskan pada pengolahan dalam negeri melalui pembangunan smelter. Sementara hilir diisi oleh partisipan yang lebih dekat dengan distribusi produk kepada konsumen, memastikan produk mencapai pasar dengan efektif, memenuhi kebutuhan konsumen, dan membangun hubungan jangka panjang dengan pelanggan (Christopher, 2004). Berdasarkan definisi tersebut, *GVC* memiliki dua fokus yang berbeda utamanya dalam peningkatan nilai produk pada sektor hulu, serta proses distribusi produk pada hilir. Oleh karenanya saat ini Indonesia dapat dikatakan sedang berada pada proses *Huluisasi*, karena Indonesia terlihat sedang mengupayakan penguatan sektor industri tambangnya, melalui langkah masif pembangunan smelter yang berujung pada peningkatan nilai tambah produknya (Christopher, 2004).

Pada sektor hulu, Indonesia berupaya memperkuat produksi domestik melalui penarikan investasi asing langsung (FDI) dalam peningkatan kapasitas smelter dalam negeri. Hingga tahun 2020, sebanyak 292 Izin Usaha Pertambangan (IUP) telah diberikan di Indonesia. Sebagian besar operasi pertambangan nikel berlokasi di Sulawesi Tenggara dengan 154 IUP, Sulawesi Tengah dengan 85 IUP dan Sulawesi Selatan (Sulawesi Selatan) dengan 34 IUP. Selain itu, 46 IUP berlokasi di Maluku dan beberapa lainnya di Papua. Jumlah smelter nikel telah meningkat semula hanya terdapat tiga pada tahun 2015, seiring dengan larangan

ekspor bijih nikel menjadi lima belas pada tahun 2022 (Kementerian ESDM RI, 2022).

Tabel 1 Perusahaan Smelter Indonesia 2015-2022

| No | Perusahaan Smelter | Lokasi |
|----|----------------------------------|---|
| 1 | PT Vale Indonesia | East Luwu |
| 2 | PT Aneka Tambang Haltim | Halmahera |
| 3 | PT Fajar Bhakti Lintas Nusantara | Halmahera |
| 4 | PT Trimegah Bangun Persada | Halmahera |
| 5 | PT Gane Permai Sentosa | Halmahera |
| 6 | PT Waniatira Persada | Halmahera |
| 7 | Bintang Delapan Mineral | Indonesia Morowali Industrial Park (IMIP) |
| 8 | Binang Delapan Energi | IMIP |
| 9 | PT Mulia Pasific Resources | IMIP |
| 10 | PT Itamatra Nusantara | IMIP |
| 11 | PT Antam Tbk | Konawe |
| 12 | PT Gebe Sentra Nikel | Konawe |
| 13 | PT Weda Bay Nickle | Maluku |
| 14 | PT Sebuku Iron Lateritic Ores | Kalimantan Selatan |
| 15 | PT Antam | Pomala |

Table 1 Diolah Dari Kementerian ESDM

Keberhasilan Indonesia dalam memainkan peran *Global Value Chain* semakin terlihat seiring berkembangnya investasi asing langsung melalui pembangunan smelter, peningkatan nilai tambah, penguatan industri domestik serta penciptaan lapangan kerja domestik. Meningkatnya keterhubungan negara disertai peningkatan integrasi GVC dalam perdagangan internasional, yang secara signifikan meningkatkan insentif negara-negara untuk membuka diri terhadap perdagangan bebas dan menurunkan hambatan perdagangan. Kehadiran organisasi perdagangan dunia dalam memfasilitasi akses terhadap pasar internasional, dan

menjamin kepastian dari perjanjian perdagangan internasional berkeadilan, memegang peran penting dalam perkembangannya.

Sebagai organisasi perdagangan dunia, *World Trade Organization (WTO)* memegang teguh prinsip kerjasama multilateral, dengan berlandaskan pada liberalisasi perdagangan melalui praktek perdagangan *non-tariff* atau *free trade* (WTO, 1995). Organisasi ini juga merupakan tempat pemerintahan antar negara dalam menyelesaikan sengketa perdagangan internasional. Lebih lanjut, Majaski menyebutkan bahwa *WTO* yang berlandaskan pada perjanjian *General Agreement on Tariff and Trade (GATT)* 1947 ini menekankan pada penghilangan praktek *proteksionisme*, serta mengedepankan perdagangan tanpa diskriminasi (Majaski, 2023).

Berdasarkan hal tersebut, dengan tergabungnya Indonesia kedalam organisasi perdagangan dunia ini, maka Indonesia harus mematuhi hukum, norma dan *value* yang berlaku di dalam organisasi tersebut (Pickering, 2014). Namun dalam perkembangannya, kaum rasionalis beranggapan bahwa negara dapat mengabaikan atau berperilaku tidak patuh terhadap norma & aturan yang berlaku pada suatu organisasi internasional. Selaras dengan kaum rasionalis, Goldsmith & Posner berpendapat bahwa, terdapat suatu dilema di mana negara harus mematuhi hukum internasional & norma internasional, tetapi di sisi lain kewajiban ini tidak akan memengaruhi orientasi perilaku negara dalam bertindak, kecuali untuk kepentingan nasional yang menyangkut warga negaranya (Goldsmith & Posner, 2021). Hal ini menyiratkan bahwa faktor utama yang memengaruhi kepatuhan negara terhadap norma internasional, sepenuhnya sangat dipengaruhi oleh kepentingan nasional suatu negara (Shannon, 2000).

Ehsan Mehmood Khan berpendapat bahwa kepentingan nasional tidak terlepas dari kepentingan personal, kelompok, komunitas, etnik, kelompok kepentingan, ekonomi, keamanan, komersial dan sebagainya untuk menjelaskan tujuan serta perilaku suatu negara (Khan, 2022). Dalam memaksimalkan potensi industri pertambangannya, Indonesia memberlakukan kebijakan yang kontradiktif dengan aturan, dan prinsip yang berlaku pada organisasi *WTO*. Kebijakan ini dilandasi oleh kepentingan domestik, di mana terdapat upaya untuk

mengoptimalkan penerimaan negara serta kontrol terhadap SDA. Indonesia memberlakukan Undang-Undang Minerba No.4 Tahun 2009 yang menegaskan bahwa sektor tambang mineral dan batu bara di wilayah Indonesia dianggap sangat berkontribusi terhadap kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat, serta memiliki peran penting dalam pertumbuhan ekonomi nasional (ESDM, 2009). Sejalan dengan Khan, kebijakan yang berakar dari kepentingan domestik ini dapat menjadi penentu perilaku Indonesia yang tercermin melalui arah orientasi kebijakan luar negerinya (Khan, 2022).

Kebijakan UU No.4 Tahun 2009 tentang minerba yang disahkan pada 12 januari 2009 ini menekankan pada pengelolaan minerba berlandaskan azas keadilan, manfaat untuk kepentingan bangsa. Dalam UU Minerba No.4 tahun 2009 ini, mewajibkan seluruh pemilik tambang pemegang izin usaha pertambangan (IUP), izin usaha pertambangan khusus (IUPK) & pemegang kontrak karya (KK) melakukan pengelolaan mineral mentah di dalam negeri untuk dijadikan bahan setengah jadi agar tercipta suatu *value added* didalamnya (UU RI No.4 Tentang Pertambangan MINERBA Pasal 102, 2009). Namun kebijakan UU No.4 Tahun 2009 ini masih belum efektif sehingga membuat peraturan ini dikaji ulang dan diperjelas dengan Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral (PERMEN ESDM) No.7 Tahun 2012 (ESDM, 2012).

PERMEN ESDM No.7 Tahun 2012 mengatur tentang peningkatan nilai tambah mineral melalui kegiatan pengolahan dan pemurnian mineral. Di mana pada PERMEN ini terlampir batasan syarat minimum ekspor produk nikel turunan ke luar negeri, dan perlu digaris bawahi kegiatan ekspor ini dapat berlaku apabila kebutuhan nikel domestik telah terpenuhi (JDIH BPK, 2012). Namun PERMEN No.7 Tahun 2012 ini mengalami 2 kali revisi sebelum akhirnya dicabut oleh PERMEN ESDM No.1 Tahun 2014.

PERMEN ESDM No.1 Tahun 2014 mencabut serta merevisi PERMEN sebelumnya dengan mengatur pelarangan ekspor nikel mentah keluar negeri sejak 12 Januari 2014. Yang melarang nikel dengan kadar di dibawan 1,7% untuk di ekspor ke luar negeri. Memasuki periode pemerintahan presiden Jokowi,

kebijakan hilirisasi nikel Indonesia mulai terlihat tajam meskipun terdapat relaksasi sejak tahun 2017 hingga 2019.

Melalui PERMEN ESDM No.5 Tahun 2017 pemerintah memberikan keringanan ekspor nikel kadar rendah di bawah 1.7% Ni, agar bisa dijual ke luar negeri dalam rentang waktu selama 5 tahun ke depan (JDIH BPK, 2017). Akan tetapi tidak lama setelah itu, pemerintah memberlakukan percepatan relaksasi yang semula direncanakan hingga tahun 2022, dipercepat melalui PERMEN No.11 Tahun 2019 yang menetapkan ekspor nikel dengan kadar 1,7% dilarang untuk di ekspor sejak 1 Januari 2020. Kebijakan ini pun memicu suatu perdebatan tentang dugaan *proteksionisme* yang dilakukan oleh Indonesia, karena dinilai diskriminatif serta banyak merugikan negara-negara konsumen mulai dari Tiongkok, Jepang, hingga Uni Eropa. Namun Uni Eropa merupakan yang paling vokal terhadap permasalahan hilirisasi nikel Indonesia, karena dirasa kebijakan yang diberlakukan ini sangat merugikan industri *Stainless steel* & industri *Electric Vehicle (EV)* mereka, di mana UE mengandalkan pasokan nikel mentah Indonesia sebelum rangkaian larangan tersebut diimplementasikan.

Permasalahan dari implementasi kebijakan larangan ekspor nikel ini bukan kali pertamanya mendapatkan pertentangan dari pasar internasional. Robert Gilpin mendefinisikan proteksionisme sebagai upaya pemerintahan suatu negara, dalam memberlakukan hambatan perdagangan secara sepihak, seperti pemberlakuan kuota impor, ataupun peraturan non-tarif lainnya (Gilpin, 1987). Oleh karenanya, tuduhan terhadap Indonesia yang dianggap melakukan tindakan proteksionisme mulai bermunculan pada setiap permen yang diberlakukan oleh Indonesia seperti yang tercantum pada *Timeline* berikut;

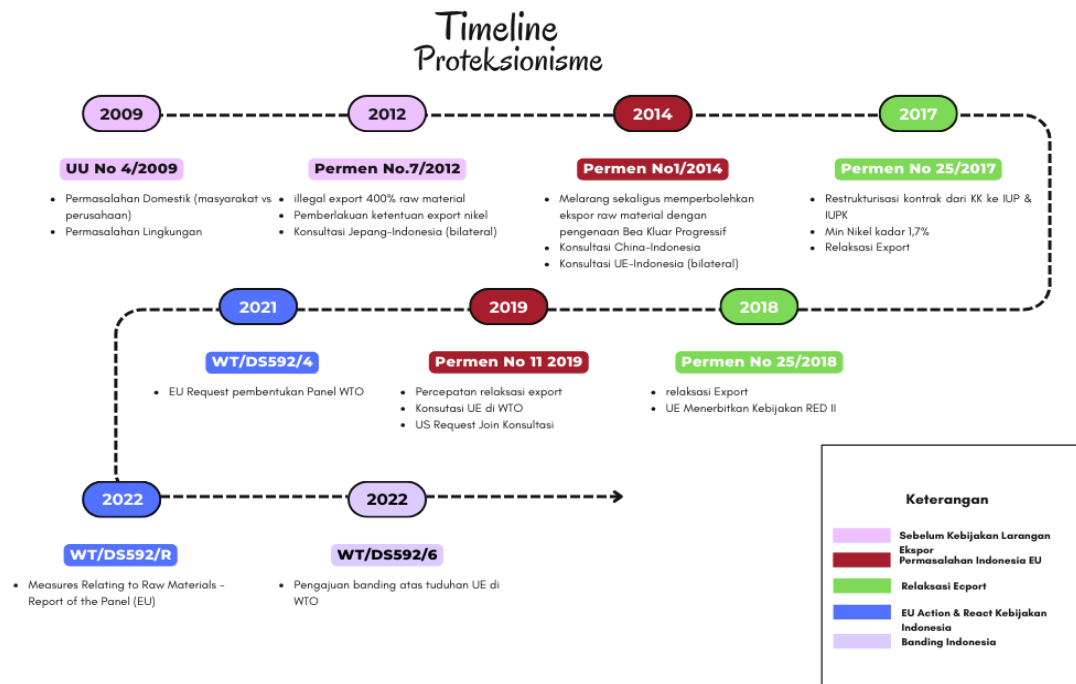


Figure 3 Data di olah dari www.WTO.org

Gambar 3 Timeline Proteksionisme Indonesia

Sebagai salah satu konsumen nikel Indonesia yang terdampak akan kebijakan larangan ekspor nikel mentah, UE telah menerapkan langkah-langkah diplomasi melalui konsultasi dengan Indonesia, membahas pengkajian ulang kebijakan larangan ekspor nikel di *WTO* pada tahun 2019. Namun ketika konsultasi dan diskusi ini tidak membuahkan hasil, UE meminta pembentukan Panel *WTO* pada tahun 2021 untuk penyelesaian permasalahan pada organisasi *WTO*. *Dispute Settlement Unit (DSU)* merupakan badan penyelesaian sengketa di bawah *WTO*, menanggapi kebijakan Indonesia yang melanggar *Article X paragraph 1* dan *Article XI paragraph 1 GATT 1994* dan ketentuan di dalam *Agreement on Subsidies and Countervailing Measures*. *DSU* mengkonfirmasi klaim UE berdasarkan poin di atas langkah-langkah Indonesia tidak konsisten dengan aturan *WTO* dan tidak dibenarkan oleh salah satu pengecualian yang tersedia, setelahnya Indonesia melanjutkan untuk mengajukan banding pada 12 Desember 2022, Sehingga sengketa larangan ekspor nikel masih berlanjut hingga saat ini (Purwaningsih, 2021).

UE merupakan negara maju produsen sektor manufaktur kendaraan terbesar dunia, banyak brand-brand UE yang sudah malang melintang hingga penjurus dunia. Seperti brand ternama Volkswagen, BMW, Mercedes-Benz, Mini Cooper, Renault, hingga Ferrari. Bahkan disebutkan dalam buku *The European Miracle* karya Eric Lionel Jones, brand manufaktur kendaraan tersebut merupakan suatu keajaiban bagi UE (Jones, 1987). *European Commission* memberikan fakta bahwa, sektor industri otomotif memegang peran penting bagi kemakmuran UE. Sektor tersebut berkontribusi terhadap terciptanya 13,8 juta lapangan pekerjaan bagi masyarakat UE, sekaligus berkontribusi terhadap 7% *Gross Domestic Product* dari UE. Sebagai produsen global tentunya UE membutuhkan konsumsi nikel yang besar, baik untuk baja tahan karat, komponen kendaraan dan bahan bakar kendaraan listrik yang semakin berkembang (European Commission, 2024).

Sebagai market leader industri *stainless steel*, sejak tahun 2009 EU memproduksi rata-rata sekitar 152 juta ton *stainless steel*, dan berhasil menghasilkan omset pendapatan langsung sekitar €130 miliar euro. Serta telah membuka 300,000 ribu lapangan pekerjaan langsung dan 2,6 juta pekerjaan secara tidak langsung bagi masyarakat EU. Kebutuhan *stainless steel* dunia semakin meningkat di setiap tahunnya, karena *stainless steel* banyak digunakan sebagai bahan pada sektor *Construction, Automotive, Mechanical Engineering, Metalware, Tubes* dan lainnya. Sejak tahun 2009-2022 konsumsi *stainless steel* berkisar antara 130 juta hingga 160 juta ton. Di sisi lain dalam memproduksi suatu produk *stainless steel*, memerlukan bahan dasar campuran nikel yang tidak bisa dihasilkan langsung dari mayoritas negara UE. Oleh karenanya UE, harus memastikan kebutuhan bahan dasar tersebut terpenuhi melalui perdagangan internasional (EUROFER, 2023).

UE merupakan mitra dagang dari Indonesia, bahkan konsumsi nikel mentah UE untuk kebutuhan domestik banyak dipasok oleh Indonesia. Sejak tahun 2009 hingga 2014, Greece menjadi pintu masuk nikel Indonesia di tanah UE dengan total rata-rata volume import nikel mentah sebesar 160,467 ton di setiap tahunnya (Indonesia Nickel Global Supply Chain, 2024). Hal tersebut tentunya menjadikan Indonesia sebagai salah satu negara dengan pemasok nikel

mentah terbesar kepada UE, di ikuti Canada, Afrika Selatan, Australia, United States serta Brazil.

Meskipun demikian, UE merupakan negara kawasan yang sangat terdampak dari penerapan kebijakan larangan ekspor nikel mentah Indonesia. Berdasarkan rentang tahun 2009-2014, konsumsi nikel UE mencapai 2,5 juta ton dari 12 negara *supplier*. Indonesia merupakan *supplier* terbesar kedua setelah Afrika selatan, dengan kontribusi 734,000 ton atau setara dengan 30% nikel mentah kebutuhan UE. Berlakunya kebijakan larangan ekspor nikel sejak 2014, mengharuskan UE untuk mencari *supplier* baru untuk menopang kebutuhan industri domestik mereka, setelah kehilangan *supplier* terbesarnya yaitu Indonesia. Memasuki tahun 2015-2020 kebutuhan nikel mentah UE sebagian besar hanya dipasok oleh Canada dan Afrika Selatan, namun kebutuhan pada rentang waktu tersebut menurun drastis di mana UE hanya mampu menyediakan 1,4 juta ton nikel dari 18 negara *supplier*. Di samping itu, kemampuan *supplier* lainnya dalam menghasilkan nikel yang tidak sebanyak Indonesia merupakan permasalahan baru bagi UE (Widiateja, 2023).

Menanggapi kebijakan yang merugikan tersebut, pada 15 Januari 2021 Uni Eropa melaporkan Indonesia ke organisasi perdagangan dunia (*WTO*), sekaligus meminta pembentukan Panel *WTO*. Adapun tiga poin utama dalam laporan Uni Eropa antarlain:

- a) *The measures restricting the exports of certain raw materials, including those requiring domestic processing requirements, domestic marketing obligations, and export licensing requirements, appear to be inconsistent with Article XI:1 of the GATT 1994;*
- b) *The prohibited subsidy scheme appears to be inconsistent with Article 3.1(b) of the SCM Agreement; and*
- c) *The failure to promptly publish the challenged measures appears to be inconsistent with Article X:1 of the GATT 1994.*

Poin pelaporan Uni Eropa secara garis besar menganggap bahwa larangan ekspor dan persyaratan pemrosesan domestik tidak konsisten dengan yang tertera pada Pasal XI; 1 *GATT 1994* (*WTO*, 2022)

Pasal XI:1 GATT 1994 menyatakan bahwa setiap negara anggota WTO dilarang untuk melakukan pembatasan selain tarif, pajak, dan bea lain, dan bukan pembatasan lain termasuk kuota dan perizinan impor atau penjualan dalam rangka ekspor (Indonesia.go.id, 2023a).

Kebijakan hiirisasi nikel Indonesia secara tidak langsung menunjukkan bagaimana proyeksi *Power* yang dimiliki oleh Indonesia melalui kapasitas, serta kapabilitasnya dalam memengaruhi aktor lain. Fenomena ini terlihat semakin kontras bahwa Indonesia sedang memperlihatkan proyeksi *Bargaining Power* nya terhadap Uni Eropa, memanfaatkan momentum terjadinya *interdependensi* yang menjadikan keduanya berada pada posisi tawar menawar dalam mencapai kepentingannya masing-masing (Lewis & College, 2012). Indonesia memiliki posisi tawar yang kuat dalam sengketa larangan ekspor nikel, sebagai produsen nikel terbesar di dunia, Indonesia memiliki pengaruh yang signifikan terhadap pasar nikel global. Larangan ekspor nikel dapat menyebabkan kelangkaan nikel, serta fluktuasi harga nikel global sehingga meningkatkan daya tawar Indonesia.

Uni Eropa yang bergantung pada ekspor nikel Indonesia sangat rentan terhadap dampak dari larangan tersebut. Hal ini menjadikan Indonesia memiliki posisi tawar yang kuat dalam sengketa ini. Namun di sisi lain Uni Eropa juga memiliki posisi tawar yang tidak kalah kuat dalam sengketa larangan ekspor nikel. Uni Eropa merupakan pasar nikel Indonesia yang besar, namun dapat dengan mudah memperoleh nikel dari negara lain. Alternatif lain bagi Uni Eropa yaitu dapat mengenakan tarif dan hambatan perdagangan lainnya terhadap nikel Indonesia jika mereka memilih untuk melakukannya. Hal ini memberikan Uni Eropa posisi tawar yang kuat dalam perselisihan tersebut.

Timeline pelarangan ekspor nikel Indonesia yang diawali dari penerapan UU Minerba No.4 Tahun 2009 yang dipertegas hingga pada PERMEN ESDM No.11 Tahun 2019 membuktikan bahwa orientasi kebijakan luar negeri Indonesia *sharp* terhadap nikel dan juga konsisten. Konsistensi ini dilandasi oleh ambisi yang kuat dari Indonesia dalam memperjuangkan kepentingannya. Menurut Nuetchterlein negara-negara mengejar kepentingan nasional mereka untuk memastikan kelangsungan hidup, keamanan & kemakmuran mereka dalam sistem

internasional, serta dalam upaya meningkatkan kedudukan dan pengaruh internasional mereka. Selain itu, negara berupaya melindungi kesejahteraan warga negaranya dan memastikan kemakmuran ekonomi dengan menjaga sumber daya, pasar, dan investasi (Nuechterlein, 1976). Oleh karenanya, konsistensi Indonesia dalam kebijakan hilirisasi nikelnya sangat terlihat tajam dan tidak tergoyahkan pada masa pemerintahan presiden Jokowi. Di tengah desakan internasional langkah yang diambil Indonesia tetaplah berada pada jalan yang tegak lurus dalam memperjuangkan kepentingan nasionalnya. Hal ini didukung dengan statement yang konsisten disampaikan berulang kali oleh presiden Jokowi.

“Jangan tengok kanan kiri, lurus terus hilirisasi. Digugat WTO, tetap lurus terus. Jika kalah, tetap terus karena hilirisasi inilah yang akan melompati negara berkembang menjadi negara maju” (Kementerian Sekretariat Negara RI, 2023).

Dalam perkembangannya, kebijakan larangan ekspor nikel mentah Indonesia menuai beragam respon dari pasar internasional. Kebijakan *protectionism* yang dilakukan Indonesia ini seharusnya berimbang pada penurunan kontribusi Indonesia pada kebutuhan global, akan tetapi kebijakan ini ternyata mampu untuk memperkuat posisi tawar Indonesia di pasar internasional, lonjakan ekspor nikel yang signifikan setelah diberlakukan percepatan larangan ekspor nikel melalui PERMEN ESDM No 11 Tahun 2019 tidak mengurangi kebutuhan negara Jepang, Tiongkok, Korea Selatan, serta beberapa negara Uni Eropa terhadap nikel Indonesia akan tetapi sebaliknya (Indonesia Nickel Global Supply Chain, 2024). Pada tahun awal setelah berlakunya percepatan larangan ekspor nikel, *supply* Indonesia terhadap pasar internasional sempat terganggu akibat adanya pandemi COVID 19. Akan tetapi pada masa setelah pandemi tersebut berakhir, Indonesia mulai secara signifikan berkontribusi langsung terhadap pasokan nikel global. Lebih lanjut keberhasilan hilirisasi dari kebijakan larangan ekspor nikel mentah ini mampu meningkatkan *value added* nikel Indonesia seperti yang terlihat pada diagram di bawah ini;

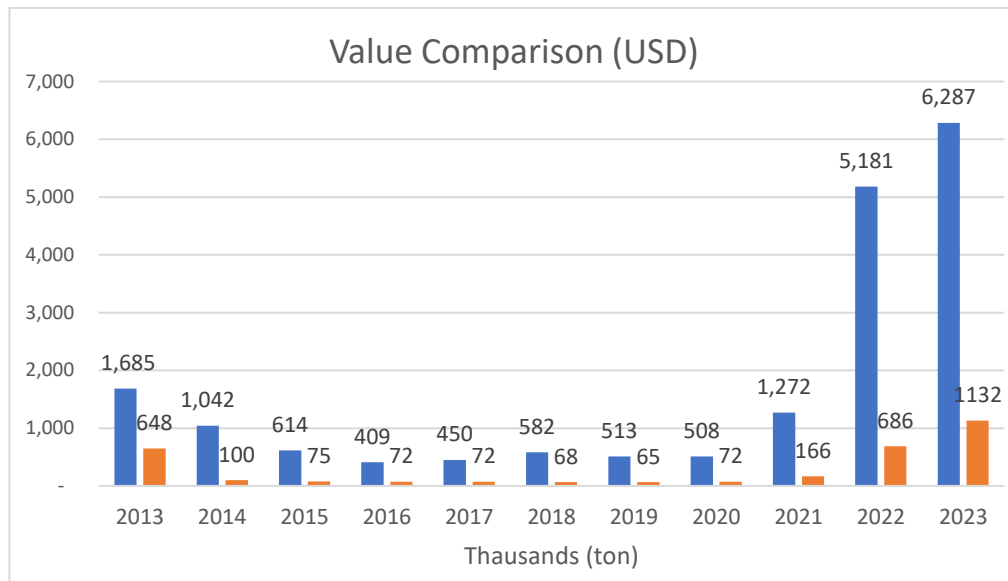


Figure 4 Data di olah dari Indonesia Nickle Global Supply Chain

Gambar 4 Indonesia Nickel Supply by Value (USD)

Dari sisi nilai tambah terlihat kontras gap nilai perbandingan rasio ekspor nikel mentah dan nikel yang telah melewati tahapan pengolahan terlebih dahulu. Pada tahun 2013, Indonesia masih melakukan ekspor nikel mentah sebanyak 648,000 ton dengan nilai US\$1,685,000,000. Perbandingan *Value Added* nikel mulai terlihat sejak awal tahun 2021 di saat Indonesia mengeksport dengan nilai yang mirip dengan tahun 2013, value ekspor yang diterima oleh Indonesia melonjak hingga US\$5,181,000,000 atau naik 500% dari sebelum diberlakukannya larangan ekspor nikel mentah.

Dalam upaya *value added* sesuai dengan pandangan Khan, proses ini harus melibatkan berbagai *stakeholder* dan seluruh elemen yang ada (Khan, 2022). Kebijakan hilirisasi nikel secara langsung berimbas pada pasar internasional. Pada suatu sisi, Indonesia konsisten mengejar kepentingan nasionalnya. Meskipun hal tersebut bertentangan dengan prinsip dasar WTO dan respon yang beragam dari pasar internasional. Lebih lanjut, sesuai dengan pandangan Jackson & Sorensen, upaya Indonesia dalam meraih kontrol atas SDA-nya melalui kebijakan luar negeri, serta respon yang diberikan oleh pasar internasional terhadap kebijakan tersebut, menandakan bahwa market dapat dipengaruhi oleh politik dan sebaliknya (Jackson & Sorensen, 2013).

Oleh karenanya, seluruh kondisi market tersebut mengharuskan proses politik yang panjang. Proses pembuatan kebijakan yang panjang ini ditujukan untuk pemenuhan kepentingan nasional dalam memanfaatkan SDA yang melimpah. Dalam melihat proses pembuatan kebijakan larangan ekspor nikel mentah, penelitian ini akan menggunakan teori yang ditulis oleh Robert Putnam melalui *Two Level Games Theory*. Penerapan teori permainan dua tingkat (*two-level game theory*) pada larangan ekspor nikel, mampu menjelaskan interaksi kompleks antara tujuan politik dalam negeri dan internasional.

Teori ini berpendapat bahwa para pemimpin harus secara bersamaan memuaskan kelompok kepentingan domestik dan internasional, ketika Indonesia sebagai salah satu produsen nikel terbesar memutuskan untuk melarang ekspor nikel, hal ini bukan sekedar keputusan ekonomi sepihak oleh pemerintah, namun harus mempertimbangkan reaksi dari berbagai aktor domestik dan internasional. Pada kondisi dalam negeri, pemerintah harus memastikan bahwa larangan tersebut akan menguntungkan industri lokal dan mendapatkan dukungan politik dari kelompok kepentingan yang bergantung pada industri nikel, karena hal ini sangat penting untuk menjaga stabilitas dalam negeri. Secara internasional, hal ini perlu diperhatikan untuk mengelola dampak dari terganggunya rantai pasokan global, dan potensi pembalasan dari negara-negara yang sangat bergantung pada nikel Indonesia, yang di antaranya dapat mencakup sanksi perdagangan atau pencarian pemasok alternatif (Putnam, 1988b).

Berdasarkan pada konsistensi yang dilakukan oleh Indonesia seperti yang sudah dijelaskan di atas, penelitian ini akan meninjau keselarasan *winset* domestik & internasional melalui kaca mata *Two Level Games* di mana terdapat 6 variabel utama yang memengaruhi proses perumusan kebijakan luar negeri antara lain; Level I (domestik) Pemerintah, Partai Politik, Perusahaan, Lembaga Swadaya Masyarakat, Media Massa, & Opini Publik. Level 2 (internasional) Pemimpin Negara atau Diplomat. Serta melihat proyeksi *bargaining power* yang dimiliki oleh Indonesia pada sengketa larangan ekspor nikel dengan Uni Eropa.

Maka berdasarkan latar belakang serta permasalahan yang telah dipaparkan sebelumnya, penelitian ini akan mengangkat fenomena di atas menjadi

penelitian yang berjudul “**Sengketa Perdagangan Nikel Indonesia dan Uni Eropa Sebagai Proyeksi *Bargaining Power* Melalui Analisis *Two Level Game*”**”.

1.2 Perumusan Masalah

Mengacu pada latar belakang dan identifikasi masalah di atas, maka peneliti merumuskan masalah penelitian sebagai berikut “Bagaimana proyeksi *bargaining power* Indonesia sebagai upaya menyelaraskan *winset* domestik dan internasional pada perselisihan sengketa larangan ekspor nikel mentah Indonesia – Uni Eropa melalui analisis *Two Level Game*”.

1.3 Pembatasan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah yang sudah penulis paparkan, maka penelitian ini dibatasi kepada ruang lingkup kajian Ekonomi Politik Internasional terkhusus fenomena Larangan ekspor nikel mentah Indonesia-Uni Eropa pada periode tahun 2009 sebagai tahun dimulainya hilirisasi nikel hingga tahun 2023. Penelitian ini akan berfokus untuk membahas dan menganalisis Proyeksi *bargaining power* serta keselarasan *winset* domestik & Internasional melalui *Two Level Games* pada sengketa larangan ekspor nikel Indonesia-Uni Eropa.

1.4 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.4.1 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang penelitian dan rumusan masalah yang telah dipaparkan sebelumnya, maka penelitian ini ditujukan untuk:

1. Untuk memetakan posisi Indonesia dalam rantai pasok global dan pasar UE melalui *Market Size*, *Economic Interdependence* sehingga menghasilkan *Bargaining Power*.
2. Untuk membuktikan posisi *Bargaining Power* Indonesia memunculkan respon UE sehingga berujung pada sengketa di WTO.
3. Untuk membuktikan bagaimana proses pemberlakuan larangan ekspor nikel mentah Indonesia melalui kerangka *Two Level Game*.