

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Hubungan Internasional merupakan studi mengenai interaksi antarnegara dan non-negara, yang mencakup politik, ekonomi, sosial, maupun budaya untuk mencapai kepentingan masing-masing aktor, termasuk aktivitas dan kebijakan pemerintah, organisasi internasional, organisasi non-pemerintah, dan perusahaan internasional (Morgenthau, 2006). Dalam era globalisasi, hubungan internasional menuju saling ketergantungan antara aktor yang berperan, terutama dalam sektor ekonomi melalui perdagangan internasional. Perdagangan internasional menjadi sarana penting bagi suatu negara untuk memenuhi kebutuhan dalam negaranya seperti barang, jasa, dan sumber daya yang langka, serta berperan dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional (Krugman et al., 2018).

Menurut Jackson dan Sorensen (2013), keterikatan negara dan pasar dalam perkembangannya menjadi dua aspek yang saling berkaitan dengan “*power*”, sedangkan ekonomi mempresentasikan pasar yang berkaitan dengan keuntungan (Jackson & Sorensen, 2013). Aktivitas ini melibatkan beberapa aspek, seperti kebijakan perdagangan, peraturan, dan faktor ekonomi yang mempengaruhi bagaimana negara-negara berinteraksi dalam ekonomi global. Selain itu, perdagangan internasional tidak hanya mencakup ekspor dan impor, tetapi juga melibatkan investasi asing, aliran modal, dan transfer teknologi (Kurniawan, 2021). Hal ini dapat dilihat dari aspek sumber daya yang dapat mempengaruhi sistem politik dalam negara, pemerintah memiliki otoritas dalam mengelola sumber daya untuk mensejahterakan dan memaksimalkan nilainya bagi masyarakat (Coller, 2010).

Indonesia sebagai negara yang kaya akan sumber daya alam memiliki peran strategis dalam perdagangan internasional, terutama pada komoditas energi seperti batu bara. Batu bara merupakan salah satu komoditas ekspor unggulan Indonesia yang menyumbang pendapatan negara dalam jumlah signifikan, baik melalui devisa ekspor maupun penerimaan pajak dan royalti (ESDM, 2022c). Bahkan Indonesia

termasuk dalam tiga besar eksportir batu bara thermal terbesar di dunia, dengan pasar utama seperti Tiongkok, India, Jepang, dan Korea (IEA, 2021a). Kondisi ini menjadikan komoditas batu bara tidak hanya bernilai ekonomi, namun juga bernilai strategis dalam politik luar negeri dan hubungan ekonomi internasional Indonesia. Salah satu negara yang menjadi tujuan ekspor Indonesia dari komoditas batu bara ialah Jepang.

Hubungan perdagangan Indonesia dan Jepang pada tahun 2018 hingga 2023, menunjukkan fluktuasi yang dipengaruhi oleh permintaan global dan kebijakan perdagangan (Suharso, 2021). Kebutuhan batubara global yang terus bertumbuh setiap tahunnya sejak 2018 hingga 2023 menandakan bahwa batubara merupakan komoditas yang dibutuhkan oleh pasar internasional (MODI, 2024). Pada tahun 2018, kebutuhan global untuk komoditas batubara mencapai sekitar 8,1 miliar ton. Kebutuhan ini meningkat di setiap tahunnya, hingga berada di titik tertinggi di tahun 2023 dengan kebutuhan 8,70 miliar ton. Sebagai salah satu negara dengan cadangan terbesar di dunia, Indonesia mampu memproduksi sebanyak 775 juta ton batubara pada tahun 2023 (MODI, 2024).

Tabel 1. 1 Data Batu Bara Indonesia

TAHUN	PRODUKSI (Juta Ton)	EKSPOR (Juta Ton)	CADANGAN (Miliar Ton)
2018	557	356	37,5
2019	616	454	37,5
2020	563	405	38,1
2021	613	435	38,7
2022	687	465	38,84
2023	775	518	38,84

Sumber : (MODI, 2024)

Pada tahun 2018-2019 terjadi lonjakan besar yang disebabkan permintaan global oleh India dan Tiongkok untuk kebutuhan industri listrik dan industri baja, sehingga harga batu bara dunia (*New Castle Index*) naik dari 90 – 100 USD/ton menjadi 110 USD/ton dengan adanya pelanggaran volume ekspor oleh pemerintah Indonesia karena DMO sudah terpenuhi, lalu rupiah yang melemah membuat ekspor diuntungkan. Oleh karena itu, terjadi kenaikan pada volume ekspor sebesar 100 juta ton (Keputusan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia

Nomor: 267.K/Mb.01/Mem.B/2022 Tentang Pemenuhan Kebutuhan Batubara Dalam Negeri, 2022). Lalu, pada 2019-2020 mengalami penurunan yang disebabkan adanya pandemi Covid-19 yang membuat permintaan global menurun terutama dari Jepang, Korea, dan Eropa. Selain itu, adanya gangguan pada logistik dan pembatasan ekspor global hingga membuat harga batu bara turun menjadi 60 USD/ton dan produksi dalam negeri menurun akibat PSBB dan efisiensi biaya perusahaan tambang yang mengakibatkan penurunan jumlah produksi dan ekspor sebanyak 50 juta ton.

Kemudian pada tahun 2020-2021 adalah masa pemulihan yang di mana ekonomi terutama pada industri listrik dan industri baja kembali aktif dan permintaan global oleh India, Vietnam, dan Filipina yang tinggi membuat harga batu bara global naik menjadi 150 USD/ton diakhir 2021. Selain itu, kementerian ESDM membuka gerbang produksi dan ekspor sebagai bagian upaya memperbaiki ekonomi negara pasca Covid-19. Oleh karena itu, terjadi kenaikan sebesar 435 juta ton. Pada tahun 2021-2022 terjadi kenaikan yang stabil meskipun pada awal tahun 2022, Indonesia mengeluarkan larangan ekspor sementara karena adanya krisis pasokan pada PLN (ESDM, 2022a). Namun setelah larangan tersebut di cabut pada Februari 2022, ekspor kembali melonjak stabil karena adanya permintaan global yang tinggi dari Eropa pasca perang Rusia-Ukraina yang di mana Eropa kekurangan gas dan beralih ke batu bara (IEA, 2023a). Harga batu bara sebesar 400 USD/ton yang mendorong ekspor.

Selanjutnya pada tahun 2022-2023 mengalami kenaikan pada jumlah produksi dan ekspor yang tinggi disebabkan oleh permintaan global yang belum pulih sepenuhnya, sehingga produksi mencapai angka 775 juta ton dan ekspor menembus angka 518 juta ton dengan harga batu bara 180 USD/ton (ESDM, 2024). Hal ini dikarenakan pemerintah Indonesia ingin memaksimalkan penerimaan non-pajak dan adanya kenaikan kapasitas pelabuhan, infrastruktur, dan logistik tambang di Kalimantan dan Sumatera, serta diversifikasi pasar ekspor ke Asia Selatan dan Asia Tenggara (Bangladesh, Filipina, dan Vietnam). Hal ini menunjukkan bahwa Indonesia memiliki potensi yang cukup untuk memenuhi kebutuhan energi domestik dan ekspor di masa depan.

Jepang yang merupakan negara industri maju dengan sumber daya domestik yang terbatas terutama pada batubara, membuat Jepang mengandalkan impor batubara untuk memenuhi kebutuhan energinya. Indonesia sebagai salah satu negara yang memiliki sumber daya energi melimpah menjadi salah satu mitra penting bagi Jepang. Meskipun Jepang berkomitmen pada target *Net Zero Emission* 2050, peran batubara dari Indonesia masih tetap penting dalam transisi energi (Eto, 2022). Perdagangan batubara antara Indonesia dan Jepang telah berlangsung selama bertahun-tahun dan menjadi salah satu pilar dalam hubungan bilateral kedua negara.

Secara historis, Jepang dan Indonesia memiliki hubungan baik diberbagai bidang, termasuk bidang ekonomi. Pasca kekalahan Jepang pada Perang Dunia II, Jepang mengandalkan kekuatan industri dan ekonominya sebagai sarana politik luar negerinya. Dengan sarana tersebut Jepang berhasil menjalin hubungan baik dengan negara-negara lain, terutama pada Asia Tenggara, termasuk Indonesia. Selain itu, akibat peristiwa Fukushima Daiichi yang menyebabkan turunnya minat terhadap energi nuklir, membuat kebutuhan sumber daya energi batubara ini meningkat, sehingga pemerintah Jepang meninjau kebijakan dalam negeri dengan cara mengimpor batubara untuk pemenuhan kebutuhan pembangkit listriknya (Puteri, 2023).

Indonesia juga merupakan negara yang menyepakati *Paris Agreement* 2015 yang di mana akan melakukan transisi energi (Armstrong, 2015). Sebagai upaya pemerintah untuk melakukan transisi energi dan menjaga ketahanan energi nasional, mengoptimalkan nilai tambah sumber daya alam, serta mengurangi ketergantungan terhadap ekspor bahan mentah, pemerintah Indonesia memberlakukan suatu kebijakan, yaitu *Domestic Market Obligation* (DMO) dan hilirisasi, yang telah membawa perubahan signifikan dalam industri batubara.

Kebijakan DMO pertama kali diatur secara formal melalui Peraturan Menteri ESDM Nomor 34 Tahun 2009, yang kemudian diperkuat oleh Permen ESDM No. 1395 K/30/MEM/2018 dan peraturan turunannya. Prinsip dasarnya adalah kewajiban produsen untuk memasok sebagian hasil produksinya ke pasar domestik, terutama untuk kebutuhan pembangkit listrik PLN dan industri dalam negeri, dengan harga yang ditetapkan pemerintah. Kebijakan ini tercipta karena pada

periode 2005 hingga 2008, Indonesia menghadapi lonjakan ekspor batu bara yang tinggi, akibatnya pasokan domestik mulai menipis dan harga batu bara dalam negeri mengalami kenaikan yang signifikan, yang mempengaruhi biaya produksi listrik nasional (Hadityo, 2022). Sehingga pemerintah menyadari perlunya mekanisme intervensi kebijakan untuk menjamin ketersediaan energi dalam negeri (Fitria, 2011).

Sedangkan hilirisasi batu bara sebagai bagian dari implementasi Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang pertambangan mineral dan batu bara (UU Minerba). UU ini menekankan bahwa kegiatan pertambangan tidak boleh berhenti pada tahap eksploitasi bahan mentah, tetapi dilanjutkan ke tahap pengolahan dan pemurnian agar memberikan nilai tambah ekonomi bagi Indonesia (ESDM, 2023b). Pada awalnya hilirisasi difokuskan pada sektor mineral. Namun, seiring meningkatnya kesadaran terhadap nilai strategis batu bara, pemerintah memperluas konsep hilirisasi ke sektor ini, terutama melalui gasifikasi batu bara, pencairan, dan produksi DME. Program ini mulai dirancang secara konkret sekitar pada tahun 2016 hingga 2018, ketika Indonesia menandatangani sejumlah proyek gasifikasi batu bara di Tanjung Enim, Sumatera Selatan (Keputusan Menteri Energi Dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia Nomor 78K/30/MEM/2019 Tentang Penetapan Persentase Minimal Penjualan Batu Bara Untuk Kepentingan Dalam Negeri Tahun 2019, 2019). Selain itu, hilirisasi batu bara juga menjadi agenda transisi energi nasional, di mana batu bara tidak hanya dilihat sebagai sumber emisi, tetapi juga sebagai bahan baku untuk inovasi energi bersih dan ekonomi sirkular (Handoko, 2023).

Kebijakan DMO merupakan kebijakan yang mewajibkan produsen batubara untuk memenuhi kebutuhan domestik sebelum melakukan ekspor, yang bertujuan untuk kepentingan nasional memastikan ketersediaan energi domestik dengan besaran 25% dari total produksi tahunan (Adiputro & Martini, 2022). Adapun fungsi DMO yaitu untuk menjamin ketahanan energi nasional, menstabilkan harga energi domestik, dan mengatur konsumsi batu bara secara bertahap. Sehingga DMO merupakan fondasi untuk kestabilan energi selama masa transisi. Kebijakan hilirisasi bertujuan untuk meningkatkan nilai tambah produk batubara, sehingga

tidak hanya diekspor dalam bentuk mentah, tetapi juga dalam bentuk yang lebih bernilai (Hamdan et al., 2024). Adapun fungsi hilirisasi yaitu mengurangi ekspor mentah, meningkatkan efisiensi dan nilai tambah menjadi produk energi yang lebih bersih dan efisien, dan sebagai jembatan teknologi dari investasi pengolahan produk hilir. Sehingga Indonesia menjadi salah satu negara yang memegang peran yang krusial di dunia.

Tabel 1. 2 Volume Ekspor Batu Bara Indonesia ke Jepang

Tahun	Volume Ekspor (Juta ton)	Pangsa Total Ekspor Indonesia (%)
2018	33	9%
2019	31	7%
2020	28	7%
2021	30	7%
2022	35	8%
2023	38	7-8%

Sumber : (statista, 2024)

Indonesia mengekspor batu bara sebesar 30 juta ton atau 7-8% produksi Indonesia. Pada tahun 2018 ekspor batu bara Indonesia sangat stabil karena Jepang masih mengandalkan PLTU batu bara sebagai pemasok listriknya, meskipun Jepang mempunyai target *low-carbon society* sebanyak 26 persen pada 2030. Dengan total volume ekspor Indonesia ke Jepang sekitar 33 juta ton atau 9 persen dari total ekspor nasional (ESDM, 2022c). Lalu, memasuki tahun 2019, Jepang mulai menutup sebagian PLTU yang sudah beroperasi selama 40 tahun dan menyiapkan rencana diversifikasi ke energi gas, *ammonia*, dan *hydrogen*. Meskipun masih membutuhkan pasokan batu bara thermal dari Indonesia, volume ekspor turun menjadi sekitar 31 juta ton. Penurunan ini tidak hanya disebabkan oleh kapasitas suplai Indonesia, tetapi oleh kebijakan energi Jepang yang berorientasi dekarbonisasi (Eto, 2022).

Pada awal tahun 2020, terjadi pandemi Covid-19 yang mengakibatkan penurunan pada konsumsi listrik dan energi industri di Jepang, terutama pada sektor manufaktur dan transportasi. Meskipun demikian, Jepang mempertahankan kontrak jangka panjang untuk menjamin ketersediaan energi di masa pemulihan pasca pandemi (IEA, 2023a). Setelah penurunan pada tahun sebelumnya, tahun 2021 menunjukkan kenaikan pada permintaan global Jepang karena aktivitas industri

kembali aktif dan kebutuhan listrik stabil kembali. Jepang juga mulai menyeimbangkan antara target dekarbonisasi dan kebutuhan energi yang efisien, sementara Indonesia memanfaatkan momentum ekspor untuk menjaga surplus perdagangan energi (Takehiro, 2022)

Perang Rusia-Ukraina pada awal tahun 2022 menyebabkan ketegangan pasokan energi global. Jepang yang mengimpor sebagian batu bara dari Rusia sekitar 10 persen, meningkatkan kontrak pembelian dari Indonesia untuk menutupi kekurangan pasokan. Hal ini sebagai tanda bahwa Jepang pergeseran strategis Jepang kearah keamanan energi. Selain itu, pemerintah Indonesia melarang ekspor batu bara sementara pada Januari 2022, karena pasokan domestik tidak terpenuhi, namun segera disesuaikan agar kontrak ekspor tetap berjalan (Obayashi, 2023). Pada 2023, hubungan ekspor Indonesia dan Jepang mencapai volume sekitar 38 juta ton atau sekitar 7-8 persen dari total ekspor batu bara nasional.

Faktor yang mendorong kenaikan pada volume ekspor ini adalah keberlanjutan ketegangan geopolitik dan perlambatan transisi energi Jepang. Jepang memperpanjang kontrak jangka menengah dengan Indonesia untuk menjamin ketersediaan pasokan hingga 2025. Di sisi lain, Indonesia mulai memperkuat program hilirisasi batu bara yang berpotensi mengubah struktur ekspor jangka panjang ke arah produk bernilai tambah (statista, 2024). Sehingga pada perubahan volume ekspor Indonesia ke Jepang periode 2018 hingga 2023 menunjukkan dinamika yang mencerminkan keseimbangan antara kepentingan ekonomi, kebijakan energi nasional, dan perubahan arah global menuju transisi energi berkelanjutan. Dalam enam tahun terakhir, pola ekspor batu bara Indonesia ke Jepang memperlihatkan stabilitas relatif dengan fluktuasi yang disebabkan oleh faktor eksternal seperti pandemi, krisis energi global, serta kebijakan domestik di kedua negara.

Melalui periode ini, dapat disimpulkan bahwa hubungan perdagangan batu bara Indonesia dan Jepang tidak hanya bersifat transaksional, tetapi juga strategis dan adaptif terhadap perubahan geopolitik dan kebijakan energi global. Jepang tetap melihat Indonesia sebagai mitra energi yang strategis dan kredibel, sementara Indonesia memanfaatkan kerja sama ini untuk memperkuat posisi tawar dalam lingkup transisi energi dan hilirisasi industri. Dengan demikian, arah hubungan

perdagangan ini bergerak dari ekspor komoditas mentah menuju kemitraan energi yang lebih terintegrasi.

Kebijakan nasional tentu berdampak terhadap Jepang, seperti dampak DMO yaitu prioritas domestik mengurangi fleksibilitas ekspor. Stabilitas pasokan jadi isu diplomatik, pasar ekspor semakin selektif. Oleh karena itu, DMO membatasi fleksibilitas pada ekspor, terutama pada saat pasokan domestik mengalami krisis dengan itu Jepang merespon dengan diversifikasi pasokan dan kerjasama teknologi rendah karbon. Selain itu, dampak hilirisasi yaitu mengubah arah ekspor dari bahan mentah menjadi produk olahan, kerjasama investasi baru, hubungan bergeser dari jual-beli menjadi kolaborasi teknologi rendah karbon, dan dampak jangka panjang. Sehingga hubungan antara Indonesia dan Jepang bertransformasi menjadi mitra strategis dalam "*Clean Energy Transition*". Di mana Jepang membutuhkan energi yang bersih, dan Indonesia menyediakan energi fosil yang telah diolah lebih bersih.

Meskipun kebijakan DMO bertujuan untuk meningkatkan ketersediaan pasokan dalam negeri dan menjamin ketahanan energi nasional, tentunya hal ini dapat mengurangi daya saing Indonesia di pasar internasional. Hal ini dapat mengakibatkan penurunan margin keuntungan, sehingga membuat produk domestik kurang kompetitif di pasar global. Meskipun ekspor batubara Indonesia ke Jepang dan negara lain tetap terjaga, tetap terjadinya penurunan volume ekspor yang terlihat setelah diterapkannya kebijakan DMO menunjukkan hambatan yang dihadapi oleh produsen dalam menyeimbangkan kebutuhan domestik dan permintaan internasional. Selain itu, hilirisasi yang bertujuan untuk meningkatkan nilai tambah produk juga dapat menghadapi hambatan dalam hal investasi dan teknologi yang diperlukan untuk mencapai tujuan tersebut. faktor eksternal seperti fluktuasi harga batubara internasional, persaingan dengan pemasok lain, serta tekanan global terhadap pengurangan emisi karbon sehingga periode 2018 hingga 2023 menjadi waktu yang krusial untuk menganalisis dampak dari kebijakan ini terhadap dinamika perdagangan batubara Indonesia ke Jepang.

Adapun kebijakan ini diberlakukan yaitu sebagai bentuk bahwa Indonesia memiliki *power* untuk memanfaatkan sumber daya alamnya yang melimpah. Batubara merupakan salah satu sumber energi penting yang banyak tersebar di

wilayah Indonesia dan menjadi salah satu komoditas yang banyak di produksi. Pengelolaan batubara dalam negeri di dominasi oleh sektor ketenagalistrikan sebanyak 60-65 persen (Databoks, 2023). Batubara menjadi sumber energi yang strategis dalam perekonomian Indonesia dan berkontribusi besar pada penerimaan negara, penciptaan lapangan kerja, serta pembangunan infrastruktur. Dengan demikian, penelitian ini memiliki relevansi yang kuat karena menghubungkan dinamika perdagangan energi dengan arah kebijakan transisi global.

Dalam melihat dinamika perdagangan ekspor antara Indonesia dan Jepang dengan adanya pemberlakuan kebijakan DMO dan hilirisasi, penelitian ini akan mengidentifikasikan dinamika perdagangan batu bara Indonesia ke Jepang secara mendalam karena adanya celah ketidaksesuaian antara tujuan dan realisasi dari kebijakan DMO dan hilirisasi. Oleh karena itu, peneliti mengkaji hubungan antara politik dan ekonomi dalam lingkup global. Dalam perdagangan batubara, faktor-faktor politik, seperti kebijakan DMO dan hilirisasi, dapat mempengaruhi dinamika perdagangan. Penelitian ini berfokus pada analisis efektivitas kebijakan DMO dalam menjaga pasokan energi domestik atau pada potensi hilirisasi batubara sebagai strategi peningkatan nilai tambah ekonomi. Oleh karena itu, penelitian ini hadir untuk mengisi kekosongan dengan menawarkan analisis komprehensif sehingga mampu memberikan kontribusi secara praktis dan akademis dalam memahami perdagangan batubara Indonesia ke Jepang di tengah perubahan kebijakan energi global.

Maka berdasarkan latar belakang serta permasalahan yang telah di paparkan di atas, penelitian ini akan mengangkat fenomena di atas menjadi suatu penelitian yang berjudul “Dampak Perdagangan Batubara Indonesia ke Jepang Pasca Kebijakan DMO (*Domestic Market Obligation*) dan Hilirisasi”

1.2 Perumusan Masalah

Mengacu pada latar belakang dan identifikasi yang sudah dipaparkan sebelumnya, maka peneliti merumuskan masalah penelitian sebagai berikut

- 1, Bagaimana kebijakan *Domestic Market Obligation* (DMO) dan Hilirisasi batu bara Indonesia?
- 2, Bagaimana perdagangan batu bara Indonesia ke Jepang?
- 3, Bagaimana dampak kebijakan DMO dan hilirisasi Indonesia terhadap dinamika perdagangan batu bara ke Jepang?

1.3 Pembatasan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah yang sudah penulis paparkan, maka penelitian ini di batasi kepada ruang lingkup kajian Ekonomi Politik Internasional terutama pada fenomena diberlakukannya kebijakan DMO dan hilirisasi terhadap perdagangan batubara Indonesia ke Jepang pada periode tahun 2018 sebagai tahun sebelum diperketatnya kebijakan DMO dan hilirisasi hingga tahun 2023 yang di mana tahun setelah diberlakukannya kebijakan domestik Indonesia. Penelitian ini akan berfokus untuk membahas dan menganalisis dinamika perdagangan ekspor batubara Indonesia ke Jepang melalui kebijakan DMO dan hilirisasi.

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 mengidentifikasi implementasi dan arah kebijakan *Domestic Market Obligation* (DMO) dan hilirisasi batu bara di Indonesia dalam kerangka pengelolaan sumber daya energi nasional.
2. Untuk menganalisis dan mengetahui perkembangan perdagangan batu bara Indonesia dan Jepang.
3. Untuk menganalisis dampak kebijakan DMO dan hilirisasi terhadap dinamika perdagangan batu bara antara Indonesia dan Jepang.

1.4. 2 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

Kegunaan Praktis:

1. Memberikan wawasan dinamika pasar batubara dan strategi yang dapat diterapkan untuk meningkatkan daya saing.
2. Menjadi referensi bagi penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan perdagangan internasional, kebijakan energi, dan industri batubara
3. Memberikan perspektif tentang bagaimana kebijakan energi domestik, seperti DMO dan hilirisasi, berinteraksi dengan perkembangan global dalam kebijakan energi sehingga dapat mengetahui kebutuhan domestik dan tuntutan pasar internasional.

Kegunaan Akademisi:

- 1, Sebagai prasyarat kelulusan mata kuliah skripsi dalam program studi Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Pasundan.