

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Sumber daya alam yang dimiliki Indonesia sangat berlimpah memenuhi daratan dan lautan Indonesia. Salah satu yang terbesar ialah komoditas nikel. Komoditas nikel menjadi sumber daya alam Indonesia yang sudah berkontribusi dalam pertumbuhan ekonomi Indonesia. Hal itu dikarenakan Indonesia mampu memproduksi dan memasarkan komoditas nikel hingga ke seluruh Indonesia. Kekayaan Indonesia atas nikel dibuktikan dengan data bahwasanya lebih dari 5% cadangan nikel dunia itu ada di Indonesia. Secara numerik, sekitar 4 juta dari 80 juta metrik ton nikel dunia itu terdapat di Indonesia. Komoditas nikel di Indonesia banyak ditemui di Sulawesi Tenggara dan Sulawesi Tengah (Izzaty & Suhartono, 2019, p. 19).

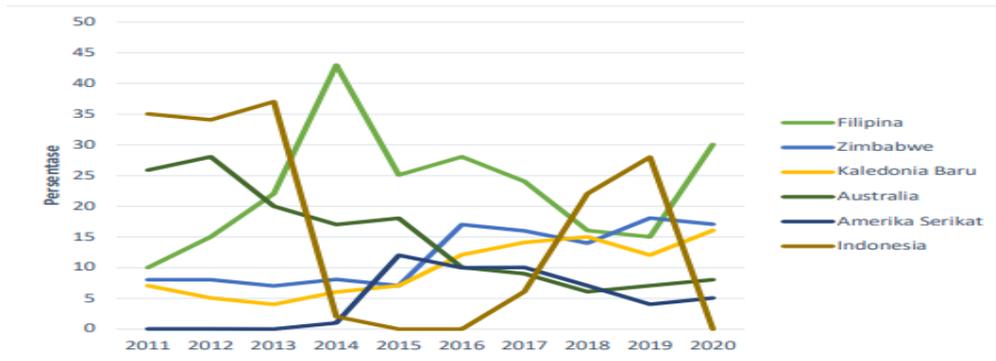
**Tabel 1. Volume Ekspor Bijih Nikel Indonesia tahun 2007 - 2014**

<b>Tahun</b>	<b>Volume (MT)</b>
2007	9.026.850
2008	10.592.151
2009	10.437.126
2010	17.566.047
2011	40.792.165
2012	48.449.392
2013	64.802.857
2014	4.160.121

Sumber: (ICW, 2017, p.5)

Tidak hanya memiliki sumber daya dan cadangan nikel yang besar, Indonesia juga menyokong ekspor bijih nikel di pasar global. Indonesia mengekspor produk nikelnya untuk 37,2% permintaan pasar global atau sekitar USD 1,7 Miliar (Hanif, 2021, p.5). Berdasarkan tabel 1, volume ekspor bijih nikel Indonesia terlihat terus meningkat dari tahun ke tahun. Artinya, persediaan dan kemampuan ekspor bijih nikel Indonesia semakin berkembang juga. Selain itu, semakin banyak negara yang membutuhkan bijih nikel dari Indonesia.

**Gambar 1. Negara Eksportir Bijih Nikel Global**



Sumber: (Revindo et al., 2021, p.3)

Berdasarkan gambar di atas, terlihat bahwa performa ekspor bijih nikel Indonesia terus mengalami kenaikan dari tahun ke tahun. Persentase ekspor Indonesia pun berada di atas beberapa negara eksportir lain tepatnya di tahun 2011-2013 dan 2018-2019. Grafik tahun 2020 menunjukkan penurunan drastis karena Indonesia telah menerapkan kebijakan larangan ekspor bijih nikel ke pasar global.

**Gambar 2. Negara Tujuan Ekspor Bijih Nikel Indonesia**



Sumber: (Revindo et al., 2021, p.5)

Gambar 2 di atas adalah grafik negara tujuan ekspor bijih nikel Indonesia beserta nilai ekspornya. Dari gambar terlihat bahwa negara penerima ekspor bijih nikel Indonesia adalah Tiongkok dengan nilai satu miliar USD di tahun 2019. Di gambar ini memang hanya Yunani yang menjadi negara Uni Eropa penerima ekspor bijih nikel di Indonesia. Namun, perlu digarisbawahi bahwa bukan berarti Uni Eropa tidak bergantung pada komoditas bijih nikel Indonesia. Industri Uni Eropa sangat bergantung dengan material mentah seperti bijih nikel terutama industri manufaktur yang 40% operasinya bergantung pada material mentah seperti bijih nikel. Persediaan material mentah itu mereka dapatkan dari kegiatan impor. Artinya, konsumsi logam dan mineral

Uni Eropa terkait erat dengan aktivitas produksi dan pertambangan global (Hanif, 2021, p.4). Sedangkan, Indonesia menjadi salah satu negara terbesar pengekspor bijih nikel ini di pasar global. Oleh karena itu, sudah bisa dipastikan bahwa ketika Indonesia menerapkan larangan ekspor bijih nikel ke pasar global, maka kondisi ini akan mempengaruhi keberlangsungan industri manufaktur Uni Eropa.

Sebagaimana yang dilaporkan oleh Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia bahwasanya cadangan nikel di Indonesia saat ini mencapai angka 689 juta ton. Namun, masih terdapat 2,8 miliar ton nikel yang membutuhkan akses lebih terjangkau, perizinan lingkungan, dan keamanan harganya. Tujuannya adalah agar cadangan tersebut bisa memiliki sertifikasi dan terbukti. Menimbang angka cadangan nikel yang melimpah ini belum bisa dimanfaatkan dengan baik, maka pemerintah Indonesia mengambil langkah antisipatif dengan cara mengeluarkan kebijakan larangan ekspor bijih nikel. Kebijakan ini dilakukan agar umur cadangan nikel ini bisa memenuhi syarat umur keekonomian *smelter* (ESDM, 2019).

Pemerintah Indonesia akhirnya resmi mengeluarkan kebijakan larangan ekspor bijih nikel pada 1 Januari 2020. Kebijakan ini dituangkan dalam Peraturan Menteri ESDM nomor 11 tahun 2019. Peraturan Menteri ini menjelaskan tentang perubahan kedua atas Permen ESDM Nomor 25 Tahun 2018 yang mengatur tentang perusahaan pertambangan mineral dan batubara. Dikeluarkannya kebijakan larangan ekspor bijih nikel ini dilatarbelakangi oleh undang-undang yang berbunyi bahwa pemegang izin usaha tambang itu wajib meningkatkan *added value* sumber daya mineralnya. Peningkatan *added value* itu dilakukan dengan mengelola dan memurnikan mineral di dalam negeri. Selain itu, kebijakan larangan ekspor ini juga bercermin kepada Permen ESDM tahun 2014 yang mengatur tentang ekspor mineral hanya diizinkan apabila jumlah dan hasil pengelolaan dan pemurniannya sesuai dengan syarat yang telah ditentukan (Putri, 2021).

Sebenarnya di tahun 2017 lalu, kebijakan mengenai ekspor mineral ini telah direlaksasi menjadi boleh dengan syarat bahwa nikel yang diekspor itu memiliki kadar di bawah 1,7%. Kebijakan relaksasi ini juga seharusnya masih berlaku hingga awal tahun 2022. Namun, pemerintah Indonesia mempercepat masa berlaku kebijakan menjadi 31 Desember 2019. Perubahan kebijakan yang terkesan tidak konsisten ini membawa Indonesia kepada situasi dimana Uni Eropa sebagai salah satu importir mineral Indonesia menggugatnya di forum World Trade Organization (WTO) pada Januari 2021. Gugatan Uni Eropa untuk Indonesia ini dirasa melanggar pasal XI:1 dalam General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) 1994 yang berisi larangan pemberlakuan kebijakan restriksi kuantitatif atas produk ekspor dan impor. Selain itu, kebijakan larangan ini juga melanggar Pasal X:1 GATT 1994 yang berisi kewajiban keterbukaan informasi mengenai pemberlakuan kebijakan perdagangan (Izzaty & Suhartono, 2019).

Dinamika hubungan dagang antara Indonesia dengan Uni Eropa memang sedang mengalami kebuntuan. Uni Eropa yang menerapkan kebijakan Renewable Energy Directive II (RED II) ini berdampak pada ekspor kelapa sawit Indonesia ke negara-negara Uni Eropa. Meskipun pihak Kementerian Perdagangan mengatakan kalau kebijakan larangan ekspor bijih nikel ini bukan bentuk retaliasi perdagangan atas RED II, namun respon pemerintah Indonesia terhadap RED II menunjukkan demikian. Adanya kemarahan dan sikap tidak menerima oleh Indonesia atas kebijakan RED II Uni Eropa. Kemarahan dan sikap tidak terima pertama ditunjukkan oleh *speech act* Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman yang mengatakan Uni Eropa lebih mementingkan kehidupan orang utan daripada rakyat Indonesia. *Speech act* ini menunjukkan kritik mendalam Indonesia untuk Uni Eropa yang tidak memperhatikan kesejahteraan rakyat Indonesia yang bisa hidup dari ekspor kelapa sawit. Sikap tidak menerima Indonesia atas RED II Uni Eropa adalah ancaman pelaporan Uni Eropa ke WTO serta ancaman boikot produk Uni Eropa yang biasa masuk ke Indonesia. Respon dan sikap yang ditunjukkan oleh Indonesia menggambarkan kemarahan dan tensi negatif akibat kebijakan RED II. Seperti ancamannya, tidak menutup kemungkinan untuk Indonesia menerapkan kebijakan perdagangan lain yang bisa menekan balik Uni Eropa (Pratama, 2019, p.105).

## **B. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dampak-dampak politik yang terjadi akibat adanya kebijakan larangan ekspor nikel Indonesia.

## **C. Kerangka Teori**

### **Teori Interdependensi Ekonomi**

Teori interdependensi ekonomi merupakan teori yang membahas tentang hubungan saling bergantung antar negara-negara dalam urusan menyejahterakan masing-masing negara. Hubungan yang saling bergantung ini memiliki dampak timbal balik atas suatu tindakan (Shafira et al., 2017, pp. 5–6). Teori interdependensi juga menjelaskan implikasi dari hubungan atau struktur ketergantungan yang terbentuk. Implikasi tersebut dikelompokkan menjadi beberapa bentuk seperti ketergantungan yang saling menguntungkan, ketergantungan dasar, dan kovariansi kepentingan. Dalam penelitian penulis, jenis ketergantungan yang saling menguntungkan dipilih sebagai pisau untuk menganalisis dampak kebijakan larangan ekspor terhadap hubungan perdagangan Indonesia dengan Uni Eropa.

Apabila suatu saat ditemukan hubungan ketergantungan itu tidak saling menguntungkan, maka dampaknya akan lebih dirasakan oleh pihak yang paling bergantung (Rusbult & Van Lange, 2008). Dalam sudut pandang realisme, hubungan saling ketergantungan memberikan negara

insentif untuk memulai konflik apabila keuntungan yang didapat tidak sepadan dengan yang diharapkan. Terutama saat hubungan ketergantungan itu asimetris, pihak yang lebih bergantung akan terbatas langkahnya, sedangkan pihak yang lebih kuat akan menggunakan strategi politiknya ketika dua kepentingan pihak tadi bertabrakan. Dengan demikian, hubungan ketergantungan ekonomi seperti ini hanya menahan satu negara untuk tidak menggunakan taktik politiknya dan tidak akan berdampak apapun ke negara yang lebih kuat (Tanius, 2019, p. 44).

Untuk melihat suatu kekuatan asimetris dalam hubungan ketergantungan ekonomi dua negara, Keohane dan Nye mengukurnya dengan dua dimensi. Dimensi pertama adalah tingkat sensitivitas. Maksudnya adalah seberapa cepat suatu perubahan kebijakan suatu negara membawa dampak biaya terhadap negara lainnya. Lalu, dimensi keduanya adalah kerentanannya. Maksudnya adalah satu negara mengeluarkan kebijakan ekonomi alternatif yang juga diterima oleh negara lainnya. Semakin banyak alternatif kebijakan yang dikeluarkan, maka semakin kecil biaya yang terkait dengan saling ketergantungan ekonomi (Köstem, 2018, p. 13). Dalam kasus penelitian ini, tingkat sensitivitasnya adalah seberapa cepat kebijakan larangan ekspor bijih nikel terhadap nilai produksi baja Uni Eropa. Sedangkan, tingkat kerentanannya adalah seberapa banyak Indonesia mengeluarkan alternatif kebijakan setelah mengeluarkan kebijakan larangan bijih nikel yang terdahulu. Hal ini karena Indonesia menyoroti keuntungan dan potensi kerugian dari kerjasamanya dengan Uni Eropa.

Jika asumsi ini kita terapkan dalam studi kasus penelitian, maka Uni Eropa menjadi pihak yang lebih merasakan dampak dari adanya kebijakan larangan ekspor bijih nikel oleh Indonesia ini. Sebab, Uni Eropa memiliki ketergantungan lebih terhadap bijih nikel dari Indonesia yang mereka gunakan untuk produksi baja transportasi. Namun, kondisi ini juga tidak membuat Indonesia menjadi pihak yang sepenuhnya diuntungkan. Hubungan interdependensi yang terbentuk antara Indonesia dengan Uni Eropa dalam hal perdagangan membuat mereka saling membutuhkan. Bukan hanya dari sisi komoditas nikel, tetapi juga dari komoditas lain. Indonesia membutuhkan komoditas unggul Uni Eropa, begitupun sebaliknya.

Terlebih lagi Uni Eropa merupakan entitas besar yang maju. Banyak produk dari Uni Eropa yang Indonesia butuhkan. Dari segi politik dan kekuatan juga Uni Eropa berada beberapa langkah di depan Indonesia. Oleh karena itu, kita asumsikan bahwa Uni Eropa menjadi pihak yang lebih kuat, sedangkan Indonesia menjadi pihak yang lebih lemah. Uni Eropa sebagai pihak yang kuat ini akan rentan terhadap kondisi pemutusan perdagangan komoditas tempat mereka bergantung. Dalam hal ini, Uni Eropa sangat rentan dengan kebijakan larangan ekspor nikel Indonesia. Sehingga konflik politik menjadi alternatif bagi pandangan realis apabila negara yang kuat sudah tidak lagi mendapat keuntungan penuh dari yang mereka harapkan (Tanius, 2019).

Pandangan liberalisme juga mendukung pernyataan bahwa hubungan ketergantungan ekonomi memiliki kaitan erat dengan politik. Kaum liberal menyatakan bahwa semakin sering negara-negara saling bergantung dalam ekonomi dan perdagangan, maka hubungan mereka akan mengarah ke hubungan damai karena biaya untuk konflik turut meningkat. Selain itu, Keohane dan Nye juga berpendapat bahwa pada tingkat ketergantungan yang tinggi, maka akan tercipta koneksi dan komunikasi antar negara, tidak ada hierarki dalam hubungan dan agenda masing-masing negara, dan cenderung menghindari penggunaan kekuatan militer saat menyelesaikan masalah (Masterson, 2012, p.6).

Argumen lain tentang keterkaitan antara ketergantungan ekonomi dengan hubungan politik adalah negara dapat mengkomunikasikan informasi melalui hubungan ekonomi di antara mereka. Informasi yang dimaksud adalah peringatan bagi negara mitra kalau ingin mengejar kepentingan politik, maka mereka harus bersiap menerima risiko secara ekonomi. Dalam hukum ekonomi dan perdagangan, pasar akan menghukum mereka yang mencoba untuk membuat kerugian ekonomi termasuk dengan cara politis. Oleh karena itu, negara yang menginginkan hubungan politik yang baik harus melaksanakan dan melanggengkan hubungan ekonominya juga dengan negara lain (Masterson, 2012, p.7).

Dalam konteks artikel ini, ketergantungan komoditas bijih nikel Indonesia oleh Uni Eropa akan mempengaruhi hubungan politik kedua aktor ini juga. Semakin baik dan erat hubungan ekonomi dan perdagangan bijih nikel yang terjadi, maka Indonesia dan Uni Eropa akan mempertahankan hubungan politik yang harmonis. Sebaliknya, jika terjadi guncangan dalam hubungan perdagangan bijih nikel antar kedua aktor ini, maka hubungan politik mereka juga akan terancam. Guncangan dalam hubungan dagang dalam konteks saat ini tidak lain adalah larangan ekspor bijih nikel. Ketika Indonesia menerapkan kebijakan larangan ekspor bijih nikel, yang mana sebelumnya Uni Eropa bergantung pada komoditas tersebut, maka hubungan politik mereka akan terdampak. Sesuatu yang buruk akan terjadi pada hubungan politik Indonesia dan Uni Eropa karena keputusan ketergantungan komoditas bijih nikel.

Oleh sebab itu, kebijakan larangan ekspor ini akan berpotensi untuk memancing tensi politik negatif antara kedua negara. Uni Eropa bisa saja mengambil langkah represif untuk membalas tindakan Indonesia tersebut. Kasus seperti ini sudah pernah terjadi pada Amerika dengan China yang terjerumus dalam perang dagang akibat kebijakan pengenaan tarif yang diberlakukan Amerika untuk produk China.

#### **D. Metode Penelitian**

Metode penelitian ini berfokus kepada proses penelitian dengan cara menjabarkan suatu fenomena. Penjabaran tersebut menggunakan kalimat-kalimat, gambar, matriks, ataupun tabel. Metode penelitian kualitatif ini tidak memiliki penjabaran data secara angka atau numerik. Penelitian ini lebih menekankan kepada kalimat deskripsi (Hasnunida, 2017). Data yang digunakan dalam penelitian kualitatif itu terkumpul dari serangkaian aktivitas pengumpulan data. Aktivitas ini juga tentu membutuhkan teknik atau cara. Teknik pengumpulan data pada dasarnya adalah teknik yang dipakai peneliti untuk mengoleksi data yang diperlukan dalam penelitian. Teknik pengumpulan data penelitian kualitatif sendiri, dilakukan secara alami dengan mengandalkan peran peneliti dalam menggali data, contohnya seperti teknik wawancara mendalam atau studi kepustakaan (Iryana & Kawasati, 2019).

Penelitian ini memanfaatkan teknik pengumpulan data studi kepustakaan (*library research*). Teknik studi kepustakaan merupakan teknik pengumpulan data dari bacaan yang ditemukan di perpustakaan, baik perpustakaan fisik maupun perpustakaan digital. Mirshad (2014) menjelaskan bahwa sekiranya ada empat kegiatan dalam studi kepustakaan, yakni merekam dan menguraikan temuan data dari sumber literatur terkait permasalahan penelitian dalam bentuk catatan. Hasil studi pustaka yang diperoleh selanjutnya peneliti dapat mengkombinasikan seluruh temuan dari berbagai literatur tadi. Kegiatan selanjutnya adalah menganalisis temuan dari literatur-literatur untuk menemukan hubungan antara temuan dengan permasalahan penelitian. Terakhir, peneliti dapat memberi penilaian kritis dari analisis tersebut supaya hasil penelitian akhirnya berisi gabungan pemikiran yang logis (Sari & Asmendri, 2020, p. 42). Data yang digunakan dalam penelitian ini berupa laporan dari *website* resmi Uni Eropa dan Indonesia, pidato atau pernyataan resmi dari pejabat-pejabat politik Uni Eropa maupun Indonesia, serta jurnal artikel, berita, dan juga buku.