

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Indonesia dalam menjalankan praktik perdagangan internasional tidak lepas dari permasalahan-permasalahan yang muncul akibat dari adanya perdagangan bebas. Arah kebijakan politik luar negeri, agenda utama dan strategi yang diambil Indonesia diarahkan untuk dapat memperkuat perekonomiannya dalam rangka menghadapi konstelasi global yang cepat berubah. Strategi Indonesia dalam perdagangan internasional yang bernuansa neoliberal guna meningkatkan *absolute gain* yaitu dengan nasionalisme sumber daya. Strategi ini berpotensi bertentangan dengan rezim internasional dalam kerangka WTO. Disamping itu juga ada faktor eksternal yang tidak dapat dikontrol seperti perubahan iklim, geopolitik dan ekonomi dunia yang dinamis, hambatan dalam perdagangan bebas dan isu mengenai berkelanjutan.

Bukan hanya Indonesia, namun setiap negara dalam perdagangan internasional akan bertolak dari keuntungan mutlak yang ingin diperoleh sehingga gesekan kepentingan tidak dapat dihindari. Persaingan antara Indonesia dengan negara lainnya yang semakin tajam memungkinkan timbulnya persaingan dan perselisihan. Mau tidak mau Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) dijadikan rujukan untuk menyelesaikan perselisihan antar negara dengan membawa agenda kepentingan nasional masing-masing. Tidak dapat dipungkiri bahwa setiap negara

mempunyai tujuannya masing-masing. Tujuan pembangunan menjadi acuan utama Indonesia dalam memformulasikan kebijakan luar negeri terutama terkait perdagangan internasional. Tujuan pembangunan dapat dicapai dengan peningkatan pertumbuhan ekonomi. Salah satu indikator dari keberhasilan pertumbuhan ekonomi suatu negara selain dilihat dari pendapatan nasional perkapita dan produk domestik bruto, dapat dilihat juga dari arus perdagangan baik barang maupun jasa. Indikator pertumbuhan ekonomi Indonesia dari sektor perdagangan produk migas maupun non migas dijabarkan melalui tabel dibawah ini.

Tabel 1.1 Neraca Perdagangan Indonesia
Periode : 2017-2021 (Nilai dalam Juta US\$)

URAIAN	2017	2018	2019	2020	2021	Trend (%) 17-21	Jan-Apr		Perub. (%) 22/21
							2021	2022	
TOTAL PERDAGANGAN	325,813.7	368,724.0	338,958.7	304,760.6	427,712.4	3.60	126,981.7	170,035.8	33.91
MIGAS	40,060.6	47,040.6	33,674.6	22,507.9	37,804.7	-8.18	10,773.5	17,172.0	59.39
NON MIGAS	285,753.1	321,683.5	305,284.1	282,252.7	389,907.7	5.03	116,208.2	152,863.9	31.54
EKSPOR	168,828.2	180,012.7	167,683.0	163,191.8	231,522.5	5.48	67,395.0	93,466.4	38.68
MIGAS	15,744.4	17,171.7	11,789.3	8,251.1	12,275.6	-11.58	3,614.8	4,734.3	30.97
NON MIGAS	153,083.8	162,840.9	155,893.7	154,940.8	219,246.9	6.92	63,780.2	88,732.0	39.12
IMPOR	156,985.6	188,711.4	171,275.7	141,568.8	196,190.0	1.60	59,586.7	76,569.5	28.50
MIGAS	24,316.2	29,868.8	21,885.3	14,256.8	25,529.1	-6.22	7,158.7	12,437.6	73.74
NON MIGAS	132,669.3	158,842.5	149,390.4	127,312.0	170,660.9	2.86	52,428.0	64,131.9	22.32
NERACA PERDAGANGAN	11,842.6	-8,698.7	-3,592.7	21,623.0	35,332.5	0.00	7,808.3	16,896.9	116.40
MIGAS	-8,571.9	-12,697.1	-10,096.1	-6,005.7	-13,253.5	-1.24	-3,543.9	-7,703.3	-117.37
NON MIGAS	20,414.5	3,998.4	6,503.3	27,628.8	48,586.0	44.30	11,352.2	24,600.2	116.70

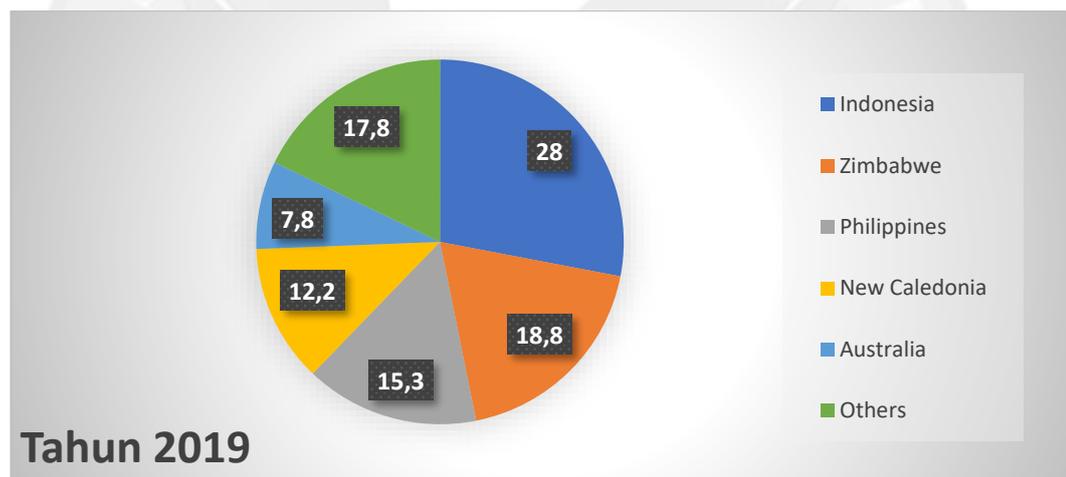
Sumber: www.kemendag.go.id

Neraca Perdagangan Indonesia menunjukkan tren yang positif sebesar 3,60 persen terutama dari nilai ekspor yang naik sebesar 5,48 persen dan 1,6 persen untuk impor dilihat dari total perdagangan sepanjang periode tahun 2017 sampai dengan 2021. Walaupun pada tahun 2020 mengalami sedikit penurunan akibat dari pandemi Covid 19 dari awal maret 2020 hingga saat ini. Sedangkan untuk tahun 2022 periode Januari sampai dengan April, tercatat neraca perdagangan Indonesia mengalami kenaikan sebesar 116.4 persen dibandingkan tahun 2021. Kenaikan tersebut karena adanya kebijakan hilirisasi industri mineral dan pertambangan. Ditengah krisis, Indonesia berupaya mencapai pertumbuhan ekonomi. Dari data di atas dapat dilihat bahwa Indonesia berupaya untuk mencapai tujuan pembangunan dengan mengedepankan pertumbuhan ekonomi dengan memaksimalkan potensi yang dimiliki.

Indonesia memperhatikan aspek-aspek penunjang yang dianggap penting dalam mencapai tujuan pembangunan seperti sumber daya alam maupun manusia dan letak geografis yang strategis. Posisi Indonesia yang berada diantara empat jalur lalu lintas perdagangan dunia dijadikan modal utama dalam meningkatkan perekonomian untuk mencapai tujuan nasional. Sumber daya alam dari sektor mineral dan pertambangan yang dinilai mempunyai potensi sebagai salah satu produk unggulan yang dapat meningkatkan neraca perdagangan Indonesia adalah Nikel. Pengolahan nikel menjadi sumber energi alternatif dimasa depan menjadi isu yang muncul dari perdagangan nikel dunia. Nikel mempunyai peran penting dalam kehidupan manusia karena wujudnya yang keras namun sangat mudah dibentuk dan diolah, tahan terhadap karat dan bisa bertahan walaupun dalam suhu yang ekstrim.

Nikel merupakan barang tambang yang berasal dari tumbuhan dan makhluk hidup yang telah mati dan mengendap di lapisan bumi berjuta-juta tahun yang lalu. Sebelumnya nikel hanya dianggap sebagai logam sisa hasil pengolahan bijih tembaga. Namun saat ini dijadikan mineral tersendiri setelah diketahui bahwa nikel memiliki nilai yang sangat tinggi. Ekspor bijih nikel Indonesia sebelum larangan ekspor diberlakukan menyumbang 28 persen dari total konsumsi nikel dunia (Gambar 1.1).

Gambar 1.1 Ekspor Nikel Dunia dalam Persen Bijih Nikel Dan Konsentratnya (Kode HS : 2604)



Sumber : Diolah dari www.trademaps.org

Pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo dibentuklah suatu strategi guna mencapai tujuan pembangunan nasional melalui diplomasi ekonomi yang dijabarkan ke dalam tiga sektor yaitu, perdagangan, investasi dan pariwisata untuk memperjuangkan kepentingan ekonomi nasional Indonesia. Para pemangku kepentingan seperti kementerian atau lembaga dan perwakilan di berbagai negara diberi tupoksi yang berfokus pada penguatan diplomasi ekonomi melalui kerja

sama ekonomi dan penyelesaian perundingan perdagangan internasional dengan pasar utama dan pasar potensial. Kerja sama ekonomi dengan negara-negara mitra ini diharapkan mampu meningkatkan ekspor Indonesia dan menarik minat investor asing untuk memperkuat industri dalam negeri.

Posisi Indonesia dalam sistem perdagangan internasional yang lebih sering berperan sebagai penyuplai bahan baku sering kali terjebak di posisi bawah dalam rantai *Global Supply Chain* atau GSC yang mana suatu produk atau jasa diproduksi di lebih dari satu negara. Sedangkan disisi lain untuk meningkatkan perekonomian diperlukan suatu produk yang bernilai tambah. Perubahan iklim geopolitik dan geoekonomi dunia dianggap momentum yang pas oleh Indonesia untuk semakin melindungi pasar domestik dengan mengoptimalkan sumber daya yang ada. Salah satunya dengan membuat kebijakan nasionalis berupa larangan ekspor bijih nikel. Untuk meningkatkan nilai tambah nikel membutuhkan biaya yang tidak sedikit ditambah lagi dengan adanya pandemi Covid-19 muncul kekhawatiran terhadap kestabilan perekonomian global dan jatuhnya nilai rupiah terhadap mata uang asing serta sentimen negatif dari beberapa pihak mengenai kebijakan-kebijakan yang diambil pemerintah yang dianggap tidak konsisten dan menyulitkan.

Nikel menjadi bahan baku utama beberapa produk penting seperti uang logam, telepon genggam, campuran untuk peralatan dapur dan lain sebagainya. Namun seiring dengan berkembangnya industri otomotif dengan menjadikan nikel sebagai komponen penting, diharapkan kedepan dapat mampu menggantikan

komoditas mineral dan pertambangan lainnya yang saat ini masih menjadi komoditas ekspor utama Indonesia. Olahan bijih nikel digunakan sebagai bahan baku baterai listrik dan kerangka kendaraan karena memiliki sifat sangat kuat dan juga tahan akan karat.

Berkembangnya industri otomotif dengan munculnya kendaraan listrik turut mempengaruhi permintaan nikel dunia disamping perkembangan industri lainnya yang juga menggunakan nikel sebagai sumber energi. Jumlah kendaraan listrik menurut kajian dari *Wood Mackenzie* (2020), diperkirakan akan mencapai 323 juta pada tahun 2049 atau naik sebesar 35 kali lipat dari jumlah yang ada sekarang (Syahni, 2020). Pengolahan nikel menjadi baterai lithium memiliki peran penting dalam pengembangan kendaraan listrik global. Indonesia, melalui empat perusahaan BUMN membangun *Indonesia Battery Holding* (IBH) dimana keseluruhan proses pengelolaan industri baterai dapat terintegrasi dari hulu sampai dengan hilir (Wareza, 2021). Nikel sebagai sumber energi mempunyai keterbatasan kesediaan. Industri pengolahan bijih nikel yang tersinergi menjadi jawaban yang menjanjikan disaat cadangan nikel dunia mulai menipis.

Hal ini dilakukan sebagai upaya Indonesia untuk mengambil bagian dalam *Global Value Chain* (GVC) industri kendaraan listrik dunia dan harapan kedepannya dapat bekerja sama dengan negara-negara calon mitra potensial. Saat ini tengah dibangun beberapa pabrik baterai listrik dengan skema kerja sama dan diharapkan produksinya akan setara 50% kapasitas produksi global dan 6,8% nikel olahan kelas satu. Angka ini belum mencakup kapasitas produksi pabrik baterai

listrik yang masih belum memulai konstruksi lainnya. (Rushdi & dkk, 2020). Rangkaian kondisi di atas mengindikasikan bahwa posisi nikel Indonesia strategis di dalam GVC kendaraan listrik global.

Indonesia mempunyai keunggulan dan peran yang besar dalam pasar nikel dunia. Oleh karena itu, Indonesia mulai sadar akan potensi dari mineral ini untuk penguatan industri domestik dan kemandirian energi di masa depan. Menurut data dari Badan Survei Geologi Amerika Serikat (USGS) yang dikeluarkan pada tahun 2020, Indonesia memiliki cadangan nikel terbesar di dunia (*Nickel Data Sheet - Mineral Commodity Summaries* 2020). Dapat dilihat pada tabel dua, sepuluh negara produsen dan cadangan nikel terbesar di dunia. Kesepuluh negara tersebut menguasai kurang lebih 86% pasar nikel dunia serta 84% cadangan nikel dunia. Indonesia menduduki posisi pertama sebagai produsen dan pemilik cadangan nikel terbesar dunia.

Tabel 1.2 Produksi Tambang dan Cadangan Nikel Dunia
(dalam juta ton)

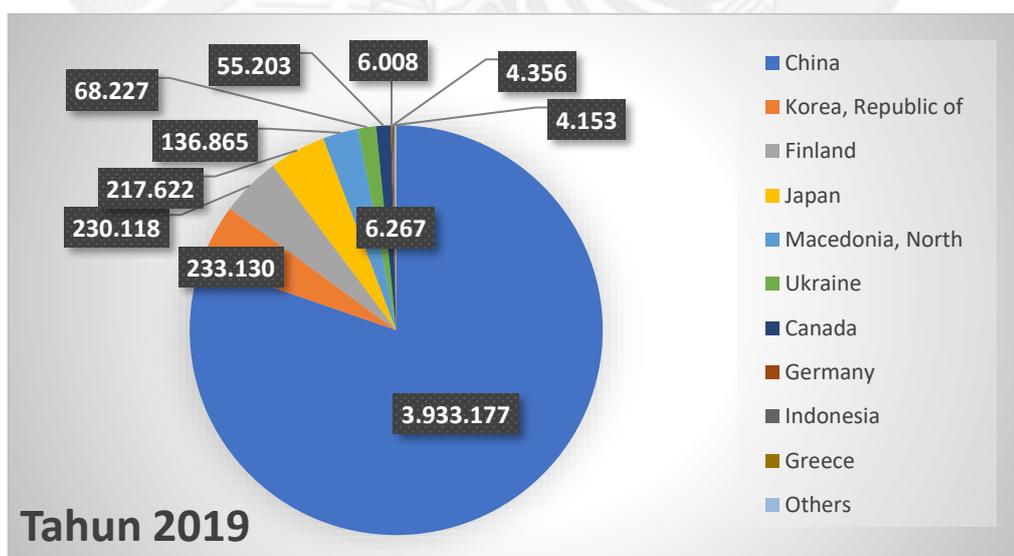
NO	COUNTRY NAME	MINE PRODUCTION	RESERVES
1	United States	14.000	110.000
2	Australia	180.000	20.000.000
3	Brazil	67.000	11.000.000
4	Canada	180.000	2.600.000
5	China	110.000	2.800.000
6	Cuba	51.000	5.500.000
7	Indonesia	800.000	21.000.000
8	New Caledonia	220.000	NA
9	Philippines	420.000	4.800.000

10	Russia	270.000	6.900.000
11	Other countries	370.000	14.000.000
World Total		2.700.000	89.000.000

Sumber : diolah dari usgs.gov

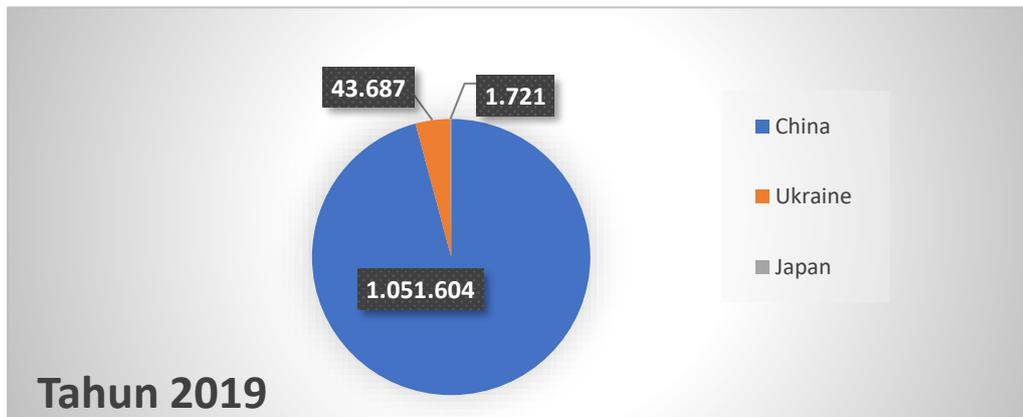
Namun hingga saat ini, Indonesia belum maksimal menghilirisasi nikel, ditambah lagi sikap pemerintah yang kurang konsisten dalam penerapan kebijakan pelarangan ekspor bijih nikel. Padahal harga produk olahan nikel dunia mengalami kenaikan setiap tahunnya. Permintaan dunia akan bijih nikel paling banyak datang dari China dan bijih nikel Indonesia paling banyak diekspor ke negara tersebut (Gambar 1.2 dan 1.3). Fakta tersebut menyadarkan Indonesia untuk lebih memperhatikan industri pengolahan nikel menjadi barang bernilai tambah yang mempunyai nilai jual lebih.

Gambar 1.2 Sepuluh Negara Importir Terbesar Dunia Bijih Nikel Dan Konsentratnya (Kode HS : 2604)
(dalam Juta US\$)



Sumber : Diolah dari www.trademaps.org

Gambar 1.3 Negara Tujuan Ekspor Indonesia
Bijih Nikel Dan Konsentratnya (Kode HS : 2604)
(dalam Juta US\$)

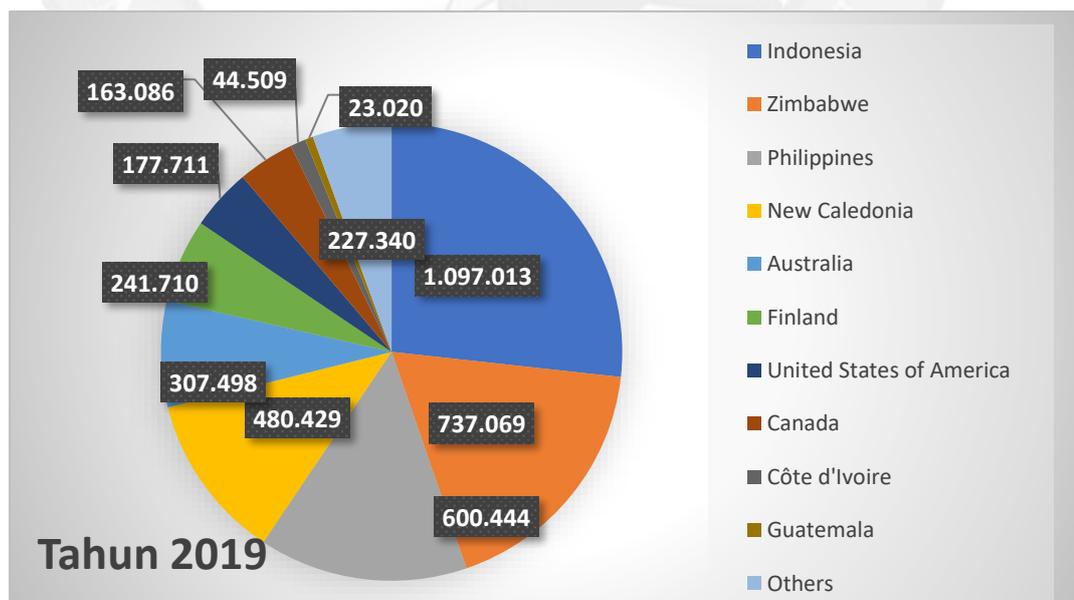


Sumber : Diolah dari www.trademaps.org

Melihat trend perkembangan industri nikel dunia, Pemerintah Indonesia kemudian merevisi kebijakan mengenai Pertambangan Mineral dan Batubara dengan mengatur ulang proses pengolahan dan pemurnian nikel di dalam negeri agar menjadi produk yang mempunyai nilai jual lebih sehingga mampu bersaing dalam perdagangan Internasional. Pembaharuan cara pengolahan nikel yang dimulai dari hilir sampai dengan hulu dengan lebih memperhatikan aspek lingkungan diharapkan akan mampu mendorong permintaan kebutuhan akan nikel. Tidak dapat dipungkiri industri nikel telah menimbulkan dampak terhadap lingkungan seperti semakin menipisnya hutan, munculnya polusi udara dan pembuangan limbah dari kegiatan penambangan. Oleh karena itu aspek lingkungan keberlanjutan tidak boleh dikesampingkan dalam rencana pengembangan hilirisasi industri nikel untuk baterai kendaraan listrik. Hal ini secara tidak langsung dapat berpengaruh terhadap ketahanan perekonomian nasional sekaligus dapat meningkatkan neraca perdagangan nasional melalui ekspor.

Kebijakan larangan ekspor nikel tersebut mendapat pertentangan dari Uni Eropa sebagai salah satu produsen baja tahan karat terbesar dunia. Reaksi keras dari Uni Eropa bukan tanpa alasan. Sebelum kebijakan larangan nikel diberlakukan, Indonesia paling banyak mengekspor bijih nikel mentah tanpa pengolahan dan bahkan menjadi negara yang paling banyak mengekspor bijih nikel ke dunia pada tahun 2019 (Gambar 1.3). Disamping itu, bijih nikel merupakan salah satu bahan baku yang digunakan dalam industri baja tahan karat dimana industri pengolahannya banyak ditemukan di Uni Eropa. Upaya Indonesia untuk mengolah sendiri bijih nikel tersebut menimbulkan kekhawatiran Uni Eropa dapat menjatuhkan sektor industri baja di Eropa hingga Uni Eropa mengajukan gugatan ke WTO.

Gambar 1.4 Sepuluh Negara Eksportir Terbesar Dunia Bijih Nikel Dan Konsentratnya (Kode HS : 2604) (dalam Juta US\$)



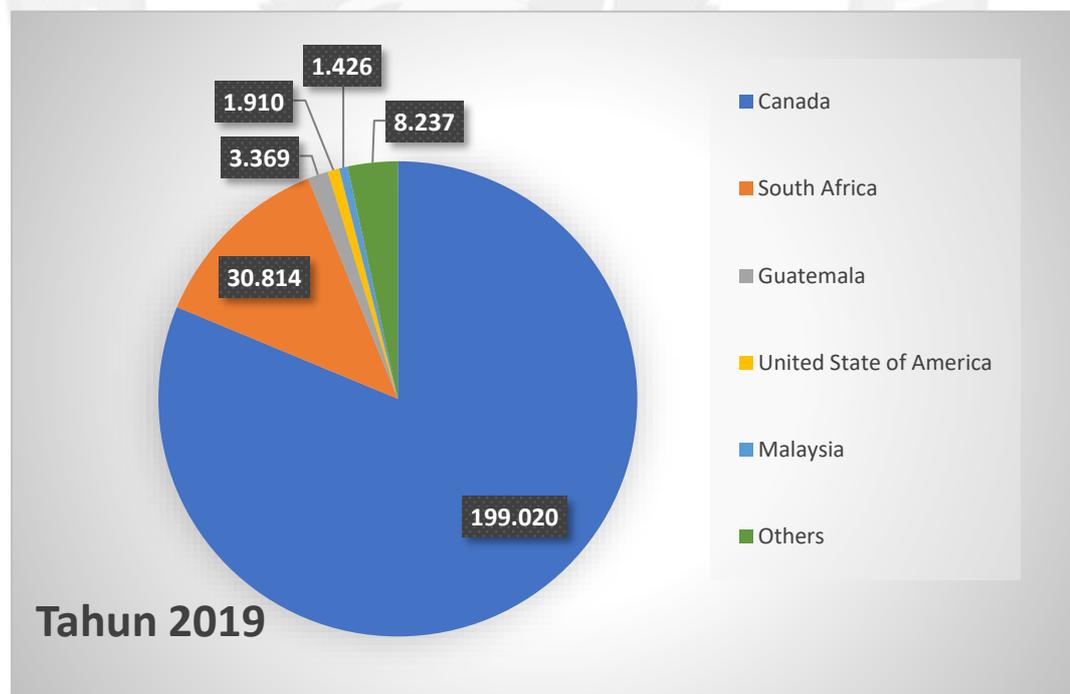
Sumber : Diolah dari www.trademaps.org

Uni Eropa memprotes kebijakan tersebut dengan asumsi bahwa Indonesia melarang ekspor bijih nikel ke Eropa dan terdapat banyak penyimpangan dalam pembaharuan tata cara pengolahan di dalam negeri. Uni Eropa mengajukan protes secara resmi dalam bentuk gugatan terhadap Indonesia ke Badan Penyelesaian Sengketa (*Dispute Settlement Bodies*) di WTO terkait dengan pasal dari GATT 1994 (DS592: *Indonesia — Measures Relating to Raw Materials*, 2019). Gugatan tersebut diajukan walaupun sebelumnya sudah ada upaya dari Indonesia dengan pendekatan persuasif melalui forum konsultasi berupa panel-panel diskusi dengan Uni Eropa terkait gugatan terhadap larangan ekspor biji nikel dengan harapan menjaga perdamaian dunia serta kesejahteraan rakyat di seluruh dunia. Namun langkah tersebut tidak berhasil karena Uni Eropa masih beranggapan bahwa Indonesia telah menyudutkan posisi Uni Eropa dalam persaingan industri baja secara global. Uni Eropa mengklaim larangan ekspor nikel yang mulai diberlakukan 1 Januari 2020, lebih cepat dua tahun dari batas waktu semula tersebut bisa mengganggu produktivitas industri *stainless steel* (campuran antara nikel, besi, dan krom) dari Uni Eropa dan menuduh Indonesia tak adil karena dianggap menghambat perdagangan dengan membatasi akses produsen di Eropa terhadap bijih nikel. Alasan lainnya yang disampaikan oleh Uni Eropa adalah potensi terjadinya pengangguran besar-besaran di Eropa dari baik pekerja langsung maupun tidak langsung yang menggantungkan sumber pendapatannya disektor pengolahan bijih nikel (Yuniartha, 2021).

Kegelisahan Uni Eropa terhadap kebijakan-kebijakan Indonesia terkait larangan ekspor bijih nikel dikarenakan industri pengolahan baja tahan karat di

Eropa sudah berlangsung cukup lama dan pemberlakuan kebijakan Minerba tersebut dikhawatirkan akan mematikan industri pengolahan baja tahan karat di Eropa dan biaya produksi yang dikeluarkan akan membengkak seiring dengan naiknya harga produk olahan bijih nikel dari Indonesia. Baja tahan karat merupakan bahan baku penting bagi industri hilir di Eropa seperti otomotif, konstruksi dan energi terbarukan. Namun disatu sisi, jika dilihat berdasarkan data ekspor bijih nikel dari Indonesia yang dibeli oleh Uni Eropa sebenarnya tidak ada (Gambar 1.5). Indonesia tidak mengekspor ke Uni Eropa dalam bentuk *raw materials* walaupun Uni Eropa merupakan salah satu produsen besi baja tahan karat terbesar dunia.

Gambar 1.5 Lima Negara Eksportir Terbesar ke Uni Eropa Bijih Nikel Dan Konsentratnya (Kode HS : 2604) (dalam Juta US\$)



Sumber : Diolah dari www.trademaps.org

Uni Eropa dinilai mempunyai agenda tersendiri dengan menggugat Indonesia di WTO menggunakan beberapa pasal dalam *General Agreement on Tariffs and Trades* (GATT) 1994. Sampai dengan saat ini permasalahan antara Indonesia dan EU terkait UU Minerba masih berlangsung di WTO. Indonesia masih tetap berupaya menempuh jalan yang terbaik dengan melakukan pendekatan jalur diplomasi melalui mekanisme WTO. Melihat fenomena di atas penulis tertarik untuk menganalisis lebih dalam tantangan yang dihadapi Indonesia dalam menghadapi perdagangan internasional khususnya dalam kasus sengketa nikel antara Indonesia dan Uni Eropa.

1.2 Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka ada tiga pertanyaan yang diangkat dalam penelitian ini : (1) Bagaimana strategi Indonesia dalam menghadapi tantangan perdagangan bebas terkait gugatan Uni Eropa ke WTO tentang kebijakan larangan ekspor nikel Indonesia? (2) Mengapa Indonesia memerlukan strategi tersebut dalam menghadapi tantangan perdagangan bebas terkait gugatan Uni Eropa ke WTO tentang kebijakan larangan ekspor nikel Indonesia? (3) Hambatan-hambatan apa saja yang mungkin akan dihadapi Indonesia dalam menerapkan strategi perdagangan bebas tersebut?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang penelitian dan rumusan masalah penelitian, tulisan ini bermaksud untuk mengidentifikasi dan untuk mendapatkan gambaran

serta menganalisis strategi Indonesia dalam menghadapi tantangan perdagangan bebas serta alasan mengapa strategi tersebut diperlukan khususnya terkait kasus gugatan Uni Eropa ke WTO tentang kebijakan larangan ekspor nikel Indonesia. Lebih lanjut, diharapkan hasil dari penelitian mengenai strategi ini kiranya dapat memetakan hambatan yang mungkin akan dihadapi Indonesia dalam pelaksanaannya.

1.4 Signifikansi Penelitian

Adapun kegunaan yang penulis harapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut ;

1. Kegunaan secara akademisi yang diharapkan oleh penulis secara umum adalah hasil penelitian ini dapat digunakan oleh berbagai pihak untuk memperluas pemahaman studi Hubungan Internasional dari sudut pandang ilmu ekonomi politik terkait dengan perdagangan internasional. Dimana tujuan dari pembangunan suatu negara sangat mempengaruhi arah kebijakan dan dalam menentukan langkah yang diambil. Disamping itu juga, penulis berharap bahwa melalui penelitian ini dapat dimanfaatkan sebagai referensi untuk penelitian-penelitian lain dengan topik yang sama.
2. Manfaat lainnya yang diharapkan, penelitian ini dapat berguna dan menjadi salah satu bahan pertimbangan bagaimana hilirisasi industri merupakan bagian kebijakan perdagangan dan ekonomi dari negara-negara berkembang dan perlu diadopsi sesuai dengan tahapan pembangunan yang dihadapi untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi.

1.5 Sistematika Penulisan

1. BAB I : Pendahuluan

Bab ini berisikan penjelasan mengenai latar belakang secara garis besar mengenai hilirisasi industri mineral dan pertambangan yang dipergunakan Indonesia sebagai strategi guna mencapai tujuan pembangunan dan tantangan yang dihadapi dalam perdagangan Internasional terkait larangan ekspor bijih nikel Indonesia yang datang dari Uni Eropa.

2. BAB II : Kerangka Teori

Pada bab ini berisikan tinjauan pustaka dan kerangka pemikiran sebagai dasar penjelasan penulis terkait penelitian yang dilakukan. Tinjauan pustaka dilakukan untuk mendiskusikan hasil dari beberapa kajian terdahulu yang terkait dengan topik yang diteliti. Sedangkan kerangka pemikiran menjelaskan mengenai teori dan konsep-konsep yang dipilih sebagai alat bantu penulis untuk menyusun analisis.

3. BAB III : Metode Penelitian

Pada bab ini dijelaskan mengenai metode apa yang digunakan oleh penulis dan bagaimana metode tersebut memberikan gambaran mengenai teknik pengumpulan data yang digunakan oleh penulis. Data-data yang sudah dikumpulkan kemudian diolah, dianalisis dan disajikan menggunakan bentuk

uraian narasi tertulis melalui paragraf yang didukung oleh gambar, tabel dan data dukung lainnya.

4. BAB IV : Analisis

Bab ini menjelaskan bagaimana teori *Developmental State* digunakan untuk menjelaskan strategi hilirisasi Industri mineral dan pertambangan yang digunakan Indonesia guna mencapai tujuan pembangunan yaitu Indonesia sebagai negara maju pada tahun 2045 serta tantangan yang dihadapi terkait penerapan strategi tersebut dalam perdagangan internasional.

5. BAB V : Penutup

Bab ini merupakan rangkuman dari bab-bab sebelumnya dan bertujuan untuk menekankan mengenai kesimpulan dari penelitian. Selanjutnya penulis menyampaikan saran sebagai masukan yang dapat digunakan untuk semakin memperkuat strategi hilirisasi industri di Indonesia.