

Analisis Two-Level Games Negosiasi antara Indonesia dengan Uni Eropa Mengenai Restriksi Ekspor Nikel pada tahun 2019-2022

ABSTRAK

Penelitian ini menganalisis negosiasi antara Indonesia dan Uni Eropa terkait restriksi ekspor nikel Indonesia dalam kasus WTO DS592 dengan periode analisis 2019 hingga 2025 menggunakan kerangka Two-Level Games yang diadaptasi dari Chad Damro. Indonesia menetapkan larangan ekspor bijih nikel mentah dan kewajiban pengolahan domestik sebagai instrumen kebijakan hilirisasi mineral kritis yang bertujuan meningkatkan nilai tambah ekonomi dan mendorong industrialisasi dalam negeri. Kebijakan tersebut memicu sengketa dagang resmi ketika Uni Eropa mengajukan gugatan ke WTO melalui DS592 pada tahun 2019. Konsultasi negosiasi yang diselenggarakan pada Januari 2020 yang gagal menghasilkan kesepakatan, sehingga Uni Eropa melanjutkan proses litigasi melalui pembentukan panel WTO pada tahun 2021. Panel menyimpulkan bahwa kebijakan Indonesia tidak konsisten dengan aturan WTO. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan melihat fenomena sengketa dagang DS592 bersama aktor-aktor yang terlibat secara mendalam dan juga melaksanakan wawancara dengan dua narasumber dari delegasi perdagangan Uni Eropa ke Indonesia. Melalui analisis Two-Level Games, penelitian ini mengidentifikasi EUROFER selaku asosiasi industri baja Uni Eropa sebagai aktor level domestik yang mempersempit ruang kompromi Komisi Eropa. Kegagalan negosiasi terjadi karena tidak terbentuknya irisan win-set antara Indonesia dengan Uni Eropa dimana Indonesia tidak dapat menerima opsi yang melemahkan larangan ekspor dan kewajiban pemrosesan domestik, sedangkan Uni Eropa tidak dapat menerima kebijakan yang tetap mempertahankan hambatan akses bahan baku bagi industri bajanya. Litigasi melalui mekanisme penyelesaian sengketa WTO menjadi pilihan rasional Uni Eropa dalam kondisi kebuntuan tersebut berdasarkan win-set yang Uni Eropa miliki.

Kata Kunci: DS592, Mineral Kritis, WTO, Komisi Eropa, Hilirisasi

A Two-Level Game Analysis of Negotiations between Indonesia and the European Union Regarding Nickel Export Restrictions (2019–2022)

ABSTRACT

This study analyzes the negotiations between Indonesia and the European Union regarding Indonesia's nickel export restrictions, specifically the WTO DS592 case—covering the period from 2019 to 2025 and utilizing the "Two-Level Games" framework adapted from Chad Damro. Indonesia implemented a ban on raw nickel ore exports and a domestic processing mandate as policy instruments for the downstreaming of critical minerals, aiming to enhance economic value-added and foster domestic industrialization. This policy triggered a formal trade dispute when the European Union filed a complaint with the WTO (DS592) in 2019. Consultations held in January 2020 failed to yield an agreement, prompting the European Union to proceed with litigation by requesting the establishment of a WTO panel in 2021. The panel ultimately concluded that Indonesia's policies were inconsistent with WTO rules. Employing a descriptive qualitative method, this study examines the DS592 trade dispute and the involved actors in depth, incorporating interviews with two representatives from the European Union's trade delegation to Indonesia. Through the Two-Level Games analysis, the study identifies EUROFER—the European steel industry association—as a domestic-level actor that constrained the European Commission's room for compromise. Negotiations failed because no overlapping "win-set" emerged between Indonesia and the European Union; Indonesia could not accept options that would weaken its export ban and domestic processing requirements, while the European Union could not accept policies that maintained barriers to raw material access for its steel industry. Consequently, litigation via the WTO dispute settlement mechanism became the European Union's rational choice amidst this deadlock, given the parameters of its own win-set.

Keywords: DS592, Critical Minerals, WTO, European Commission, Downstreaming