

Analisis Perubahan Kebijakan Kerja Sama Luar Negeri Argentina dengan Tiongkok dalam Bidang Pembangunan Nuklir

Ida Ayu Alit Santika Dewi¹⁾, Sukma Sushanti²⁾, A.A. Ayu Intan Parameswari³⁾

^{1,2,3)} Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana

Email: dayusantika21@gmail.com ¹⁾, sukmasushanti@unud.ac.id ²⁾, prameswari.intan@gmail.com ³⁾

ABSTRACT

The offer of cooperation from China to build nuclear in Argentina is one of the biggest cooperation between the two countries. However, the cooperation was postponed by Argentina in 2018 due to the economic crisis. In the midst of crisis that have not yet improved, Argentina under the government of President Mauricio Macri is planning to re-sign the cooperation which has drawn various responses from the public and other countries. However, through various considerations, the Argentine government finally re-signed the agreement in 2019. In this paper, researchers use a qualitative explanative method with rational actor model and the concept of national interest to explain the policy changes made by the Argentine government. Then, this research finds that the reason Argentina re-signed nuclear cooperation with China is that the benefits refer to the fulfillment of national interests and have been calculated with the opportunity cost.

Keywords: Argentina, Nuclear, Rational Actor Model, National Interest

1. PENDAHULUAN

Argentina merupakan negara pertama di wilayah Amerika Latin yang menggunakan nuklir sebagai salah satu sumber energi. Sampai saat ini Argentina telah memiliki tiga buah reaktor nuklir yang beroperasi sejak tahun 1974 (IAEA, 2020). Nuklir bukan merupakan sumber energi utama Argentina karena hanya berkontribusi sebesar lima persen terhadap kelistrikan Argentina. Hanya saja penggunaannya tetap dipertahankan mengingat potensi uranium yang dimiliki serta ketersediaan nuklir yang dianggap lebih terjangkau dibandingkan sumber energi lain.

Argentina mendapatkan tawaran pembangunan reaktor nuklir oleh Tiongkok di tahun 2014. Rencana tersebut diawali dengan penandatanganan perjanjian tingkat tinggi pembangunan reaktor Atucha III antara NA-

SA (*Nucleoelectrica Argentina-Sociedad Anonima*) dengan CNNC (*China National Nuclear Corporation*) pada bulan Juli 2014 (*World Nuclear News*, 2015). Di bawah pemerintahan Presiden Christina Fernandez de Kirchner, Argentina kemudian meratifikasi kerja sama tersebut pada bulan Februari 2015. Kerja sama pembangunan reaktor Atucha IV juga kemudian ditandatangani pada bulan November 2015. Kedua reaktor tersebut direncanakan akan dibangun pada tahun 2019.

Di tahun 2015, Argentina mulai mengalami kenaikan jumlah kebutuhan energi domestik. Peningkatan yang terus terjadi membuat pemerintah kesulitan memenuhi permintaan energi. Akibatnya, pemerintah memutuskan untuk melakukan impor energi dari beberapa negara kawasan Amerika Latin

yang memiliki surplus energi. Impor kemudian dilakukan dari negara Brazil, Chili, Paraguay, dan Uruguay dengan jumlah energi yang diimpor sebesar 9,5 BkWh (US EIA, 2017). Jumlah tersebut cukup dapat membantu pemenuhan energi meskipun peningkatan permintaan energi masih terus terjadi hingga tahun 2018.

Di tahun 2018, krisis ekonomi melanda Argentina. Nilai peso mengalami penurunan yang menyebabkan masyarakat kesulitan menjangkau harga barang untuk kebutuhan hidupnya (FAS, 2020). Hal tersebut mendorong pemerintah untuk segera mengambil tindakan demi mengatasi permasalahan domestik. Anggaran pemerintah semakin menipis sedangkan di sisi lain pemerintah harus tetap melakukan impor untuk memenuhi kebutuhan energi.

Argentina di bawah pemerintahan Presiden Mauricio Macri di tahun 2018 mulai mempertimbangkan pengeluaran negara. Pertimbangan kemudian mengarah pada rencana pembangunan nuklir dengan Tiongkok di tahun 2019. Rencana tersebut kemungkinan akan sulit dilakukan mengingat biaya dan tanggung jawab besar dalam pembangunan reaktor ditambah dengan kondisi krisis yang melemahkan ekonomi Argentina. Atas pertimbangan tersebut, pemerintah Argentina memutuskan untuk menunda kerja sama pembangunan nuklir dengan Tiongkok (*World Nuclear Association*, 2020) dengan alasan akan berfokus sampai kondisi ekonomi membaik. Hal ini berarti pembangunan nuklir yang dalam rencana akan dilakukan pada tahun 2019 dibatalkan.

Penundaan kesepakatan juga disebabkan oleh faktor pergantian

kepemimpinan. Presiden Mauricio Macri memiliki sikap keras terhadap Tiongkok yang telah ditunjukkan sejak kampanye pemilihan calon presiden. Presiden Macri juga berjanji akan melakukan peninjauan ulang terhadap beberapa kerja sama Argentina dengan Tiongkok yang dinilai kurang menguntungkan dan beresiko terhadap kondisi Argentina di masa depan (*China Watch*, 2018). Janji kampanye tersebut pada akhirnya diwujudkan melalui keputusan penundaan kerja sama pembangunan nuklir dengan Tiongkok.

Di akhir tahun 2018, Argentina berencana untuk menandatangani kembali kerja sama yang pernah ditunda meskipun kondisi ekonominya belum membaik. Keputusan ini menuai berbagai respon positif dan negatif dari pihak domestik serta negara-negara lain. Respon positif ditunjukkan karena pembangunan nuklir dinilai dapat menambah sumber energi dan membantu upaya pemenuhan kebutuhan energi. Salah satu respon disampaikan oleh Mark Hibbs selaku senior dari Program Kebijakan Nuklir Carneige yang menyetujui bahwa tawaran pembangunan nuklir dari Tiongkok dapat dijadikan sebagai alternatif bagi Argentina terutama dalam kondisi krisis ekonomi (*Climate Diplomacy*, 2019).

Respon negatif dilontarkan oleh pihak-pihak yang menganggap pembangunan nuklir akan beresiko bagi kondisi ekonomi domestik. Dari pihak domestik terdapat Andres Napoli sebagai pemimpin FARN (*Fundacion Ambiente y Recursos Naturales*). Andres Napoli menolak kesepakatan pembangunan nuklir Argentina dengan Tiongkok karena melihat dampak buruk bagi lingkungan yang diakibatkan dari limbah nuklir. Respon negatif

juga muncul dari negara lain, terutama negara kawasan Amerika yang dekat dengan Argentina. Brazil sebagai negara tetangga sekaligus salah satu negara pengekspor energi untuk Argentina memperingatkan Argentina mengenai dampak buruk yang mungkin dihasilkan dari kerja sama dengan Tiongkok (Reuters, 2018). Bahkan Argentina juga mendapatkan peringatan dari Amerika Serikat melalui pernyataan salah satu pejabat bahwa kerja sama akan membahayakan Argentina dalam jangka panjang. Pembangunan reaktor Atucha III akan menjadi proyek terbesar yang dilakukan Argentina bersama Tiongkok. Hal tersebut dapat semakin memperkuat pengaruh Tiongkok di Argentina sehingga menyebabkan ketergantungan. Dampak terburuknya adalah Argentina mungkin dapat kehilangan kedaulatan jika tidak mampu mengatur negaranya dengan hutang yang semakin banyak.

Terlepas dari kondisi krisis ekonomi dan berbagai respon yang didapat, Argentina tetap memutuskan untuk menandatangani kembali kerja sama yang pernah ditunda di tahun 2018. Kebijakan yang diambil oleh Argentina tersebut membuat peneliti tertarik untuk meneliti alasan di balik perubahan kebijakan kerja sama Argentina dengan Tiongkok dalam bidang pembangunan nuklir.

2. KAJIAN PUSTAKA

Penelitian ini menggunakan dua buah tulisan yang dapat mengarahkan pembahasan. Tulisan pertama berjudul "*Nuclear Energy and International Relations: Outlook and Challenges for Newcomers*" oleh Sebnem UDUM di tahun 2017. UDUM (2017)

menjelaskan mengenai perkembangan penggunaan nuklir di dunia oleh berbagai negara. Secara umum sejak kemunculannya, nuklir identik dengan senjata berbahaya dan sebagai kekuatan militer. Namun, dengan berbagai potensi yang dimiliki nuklir juga digunakan untuk keperluan lainnya seperti agrikultur, industri, kesehatan, penelitian, hingga sumber energi.

Energi menjadi salah satu aspek penting yang ketersediannya mulai dipertimbangkan oleh negara-negara di dunia. Menurut prediksi dari *International Energy Agency*, kebutuhan energi di dunia diperkirakan akan terus mengalami peningkatan hingga tahun 2040. Selama ini, sebagian besar negara masih bergantung pada sumber energi fosil yang semakin lama ketersediannya semakin menipis. Sumber energi fosil juga memiliki dampak buruk karena menghasilkan emisi gas karbon dioksida yang cukup besar. Hal tersebut mendorong negara untuk mulai memanfaatkan sumber energi lain yang salah satu pilihannya adalah nuklir.

Penggunaan nuklir sebagai sumber energi memang bukan merupakan suatu hal yang baru bagi negara. Hanya saja, terdapat beberapa tantangan dalam penggunaannya di dunia energi. Tantangan terbesar terletak pada kecurigaan pengembangan nuklir sebagai senjata yang dapat mengancam keamanan. Oleh karena itu, penggunaan nuklir saat ini berada dalam pantauan *International Atomic Energy Agency/IAEA* sehingga negara hanya dapat mengembangkan nuklir untuk tujuan damai. Pengawasan ini diperkuat dengan adanya *Nuclear Non-Proliferation Treaty/NPT* yang

mengikat negara untuk tidak mengembangkan senjata nuklir. IAEA pun menentukan batas pengayaan (*enrichment*) nuklir di bawah 20 persen untuk mencegah pengembangan senjata nuklir.

Nuklir mulai dipilih sebagai sumber energi oleh berbagai negara. Nuklir memiliki intensitas karbon yang lebih rendah sehingga akan lebih ramah terhadap lingkungan (UDUM, 2017). Nuklir juga dianggap potensial untuk membantu upaya mencapai keamanan energi karena ketersediannya yang lebih terjamin. Penggunaan nuklir sebagai sumber energi juga seringkali dikaitkan dengan tujuan politis. Kepemilikan atas nuklir digunakan oleh negara untuk mencapai berbagai kepentingan seperti kepentingan politik, ekonomi, maupun lingkungan yang tertuang dalam kebijakan energi negara baik secara eksplisit maupun implisit.

Tulisan pertama membantu melihat bagaimana negara menggunakan sumber daya nuklir untuk memenuhi kebutuhan energi negara serta membantu mencapai kepentingan politis lainnya. Namun, peneliti masih memerlukan tulisan lain sebagai pendukung yang membahas mengenai perubahan kebijakan suatu negara. Oleh karena itu penelitian ini menggunakan tulisan kedua untuk membantu menjabarkan hal tersebut.

Tulisan kedua berjudul “Analisis Perubahan Kebijakan Luar Negeri Cina melalui Keikutsertaan Cina dalam *Chiang Mai Initiative* sebagai Respon terhadap Jepang” oleh Luh Paramitha Dharma Putri (2014). Putri (2014) menjelaskan mengenai perubahan kebijakan Cina untuk ikut serta dalam *Chiang Mai Initiative* (CMI) setelah

sebelumnya menolak kerangka kerja serupa, yaitu *Asian Monetary Fund* (AMF).

AMF merupakan sebuah kerangka kerja yang diinisiasi oleh Jepang dengan tujuan menanggulangi krisis finansial yang terjadi di kawasan Asia pada tahun 1997 (Putri, 2014). Namun, proposal pembentukan AMF mendapat penolakan dari Cina. Penolakan proposal AMF yang dilakukan oleh Cina didasari oleh ketidakikutsertaan Cina dalam penyusunan kerangka kerja AMF. Selain itu, Cina yang merupakan aktor strategis di kawasan Asia merasa khawatir dengan kerangka kerja bentukan Jepang yang kemungkinan akan meningkatkan pengaruh Jepang di kawasan sehingga mengancam pengaruh yang dimiliki oleh Cina.

Setelah kegagalan pembentukan AMF, kerangka kerja yang selanjutnya dibentuk dalam upaya penanggulangan krisis adalah *Manila Framework* serta *New Miyazawa Initiative* (NMI). Akan tetapi, kerangka kerja tersebut dinilai masih belum efektif untuk upaya preventif terjadinya krisis. ASEAN sebagai organisasi regional di kawasan Asia merasa diperlukan adanya lembaga yang memiliki andil lebih nyata untuk mencegah dan menanggulangi krisis. Hal ini mendorong Deputi Keuangan dari negara-negara ASEAN +3 (negara anggota ASEAN serta Jepang, Cina, dan Korea Selatan) untuk mengadakan perundingan yang membahas kerangka kerja tersebut. Setelah melewati dua kali perundingan, ASEAN +3 kemudian menyepakati pembentukan kerangka kerja bernama *Chiang Mai Initiative* (CMI) pada 6 Mei 2000 di Chiang Mai, Thailand.

CMI merupakan satu-satunya kerangka kerja yang mendapat dukungan penuh dari

Cina meskipun tetap dengan adanya keterlibatan Jepang (Putri, 2014). Hal ini dikarenakan Cina mengambil peran secara langsung dalam penyusunan kerangka kerja CMI. Melalui kerangka kerja tersebut, Cina ingin mencapai kepentingan nasionalnya yang menitikberatkan pada sektor ekonomi melalui ASEAN sebagai aktor penting dalam perekonomian Cina. Rasionalitas keputusan Cina dalam CMI juga dipengaruhi oleh kepentingan Cina untuk mulai menjalankan kepemimpinan secara regional yang akan berimplikasi pada pengaruhnya di kawasan serta di ranah internasional (Putri, 2014). Cina ingin menjadi negara adidaya di kawasan Asia sehingga mendorong perilaku untuk menahan dominasi dari negara lain, termasuk Jepang. Cina juga memiliki misi memperkenalkan mata uang RMB agar memungkinkan untuk menjadi mata uang regional.

Tulisan kedua memberikan kontribusi dalam tulisan peneliti untuk melihat bagaimana negara melakukan perubahan kebijakan dilihat dari sisi rasional yang tetap berlandaskan kepentingan nasional. Adapun perbedaan antara tulisan Putri (2014) dengan tulisan peneliti, yang mana Tulisan Putri (2014) merujuk pada kepentingan nasional Cina yang hanya berorientasi pada kesejahteraan ekonomi. Dalam tulisan ini, peneliti akan membahas kepentingan nasional negara yang lebih luas meliputi bidang keamanan, ekonomi, dan politik.

Kerangka Berpikir

Pada tulisan ini, peneliti menggunakan model aktor rasional yang didukung dengan konsep kepentingan nasional. Model aktor

rasional merupakan salah satu model pengambilan kebijakan luar negeri. Allison (1968:8) menyebutkan bahwa suatu tindakan dikatakan sebagai pilihan yang rasional ketika telah dilakukan pertimbangan terhadap keuntungan dan kerugian yang kemudian digunakan untuk mencapai kepentingan. Terdapat empat komponen rasional, yaitu:

- a. Tujuan dan sasaran: tujuan utama pengambilan suatu kebijakan yang biasanya menitikberatkan kepentingan nasional.
- b. Alternatif: negara memiliki beberapa alternatif kebijakan yang dapat dipilih.
- c. Konsekuensi: setiap alternatif memiliki konsekuensi masing-masing.
- d. Pilihan: negara pada akhirnya mengambil pilihan untuk memaksimalkan keuntungan (*value-maximizing*).

Penggunaan model aktor rasional tidak terlepas dari faktor domestik dan faktor internasional yang menjadi determinan pengambilan kebijakan (Mintz & DeRouen, 2010:61-62). Negara juga dihadapkan pada *opportunity cost* atau munculnya biaya yang harus dikorbankan sebagai konsekuensi pengambilan kebijakan. Secara teoritis, kebijakan yang diambil memiliki *opportunity cost* paling rendah dan memiliki keuntungan paling tinggi dalam upaya mencapai kepentingan nasional. Oleh sebab itu, konsep pendukung yang digunakan adalah konsep kepentingan nasional.

Kepentingan nasional merupakan orientasi setiap kebijakan negara. Rasionalitas kebijakan negara hampir selalu didasari oleh kepentingan nasional. Dalam kerangka realis, negara cenderung mengupayakan pencapaian kepentingan

jangka panjang (Neack, 2019:16). Kepentingan negara dapat meliputi berbagai bidang, diantaranya yaitu bidang keamanan, ekonomi, dan politik. Kepentingan nasional mendorong setiap pemimpin negara bersikap konsisten untuk pemenuhan kepentingan jangka panjang sekalipun terdapat pergantian pemimpin. Upaya pencapaian kepentingan nasional pun harus berdasarkan kalkulasi rasional atau setidaknya memiliki *cost* lebih rendah. Rasionalitas selalu mengacu pada keuntungan tertinggi yang bisa didapat terlepas dari kerugian yang harus ditanggung negara.

3. METODELOGI PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif yaitu penjabaran dengan kata-kata dan metode eksplanatif yang berusaha menjelaskan alasan terjadinya suatu peristiwa. Peneliti menggunakan level analisis negara dengan sumber data sekunder berupa literatur-literatur yang mendukung penelitian.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Penandatanganan kembali kerja sama dengan Tiongkok dilakukan oleh Argentina di tengah kondisi krisis ekonomi. Keputusan tersebut tidak terlepas dari upaya negosiasi yang dilakukan Tiongkok dengan gencar. Tiongkok sebagai mitra kerja sama dalam hal ini juga memiliki kepentingan tersendiri melalui kerja sama pembangunan nuklir Atucha III. Sejak lama Tiongkok memang telah memiliki ketertarikan akan sumber daya alam yang terdapat di Argentina, khususnya potensi nuklir (Reuters, 2018). Hal ini sesuai dengan agenda kebijakan Tiongkok yang

ingin melakukan ekspansi penggunaan pembangkit listrik tenaga nuklir di luar negaranya sebagai upaya mewujudkan "*Green Economy*". *Green economy* mengusung upaya pertumbuhan ekonomi dengan menerapkan penggunaan energi bersih sehingga dapat mengurangi pencemaran lingkungan (China Watch, 2018). Tiongkok menasar negara-negara berkembang yang potensial, salah satunya yaitu Argentina. Terlepas dari kepentingan yang dimiliki oleh Tiongkok, dalam hal ini Argentina lebih melihat keuntungan yang bisa didapat negaranya melalui kerja sama dengan mitranya tersebut.

Argentina dengan Tiongkok kemudian melakukan negosiasi terkait kelanjutan kesepakatan pembangunan nuklir melalui perundingan yang diadakan dengan cukup intensif. Setelah penundaan kesepakatan, perundingan pertama dilaksanakan oleh Argentina setelah pertemuan G20 di Buenos Aires. Hanya saja, pada negosiasi tersebut terdapat konflik antara Kementerian Keuangan dan Sekretariat Energi Pemerintah Argentina. Konflik dipicu oleh ketimpangan biaya pembangunan Atucha III dibandingkan dengan anggaran pembangunan pembangkit listrik terbarukan. Anggaran yang diberikan berjumlah USD 70 per megawatt, sedangkan proyek dengan Tiongkok memerlukan biaya sekitar USD 170 per megawatt (FARN, 2020). Kementerian Keuangan menyarankan untuk mengambil pilihan yang lebih bijak agar tidak semakin membebani kondisi perekonomian Argentina.

Argentina melakukan pertimbangan dengan mulai melakukan negosiasi kembali bersama Tiongkok. Pada bulan Januari 2019,

perundingan yang dilakukan menghasilkan kesepakatan bernama *Second Joint Five-Year Action Plan* (2019-2023). Kesepakatan tersebut meliputi kerja sama dalam berbagai bidang, utamanya bidang ekonomi, infrastruktur, investasi, dan energi yang sekaligus menjadi titik tolak penandatanganan kembali kesepakatan pembangunan nuklir. Hal ini terlihat dalam Pasal 10 Tentang Energi yang mana pada poin (b) disepakati bahwa kedua negara akan melakukan negosiasi lebih lanjut mengenai teknis serta pengaturan keuangan. Pasal tersebut membuka peluang untuk pembangunan pembangkit listrik tenaga nuklir di Argentina, dalam hal ini mengenai kesepakatan yang sempat ditunda di tahun 2018.

Kerja sama pembangunan nuklir Atucha III kemudian ditandatangani kembali oleh Presiden Mauricio Macri dengan pihak *China National Energy Administration* melalui *letter of intent* pada bulan April 2019 (*Climate Diplomacy*, 2019). Kerja sama tersebut memiliki beberapa pembaruan dari kerja sama sebelumnya. Tahun dimulainya pembangunan diubah dari 2019 menjadi akhir tahun 2021 dengan kesepakatan pembangunan hanya satu buah reaktor yaitu Atucha III untuk meminimalisir biaya. Biaya yang diperlukan untuk pembangunan Atucha III akan dibantu sebesar 85 persen atau sekitar USD 10 miliar oleh Tiongkok. Bantuan tersebut merupakan pinjaman yang diberikan Tiongkok kepada Argentina untuk membantu proses pembangunan reaktor. Tiongkok memberikan jangka waktu angsuran 15 sampai 20 tahun dengan kisaran bunga hanya tiga sampai empat persen (Reuters,

2018) agar tidak membebani kondisi krisis Argentina.

Kepentingan Argentina

Di tengah krisis ekonomi dan berbagai respon yang dituai, Argentina melakukan penandatanganan kembali kerja sama dengan Tiongkok dikarenakan kepentingan-kepentingan yang ingin dicapai. Kepentingan tersebut terdiri dari kepentingan bidang keamanan, ekonomi, dan politik.

Aspek keamanan menjadi salah satu kepentingan nasional yang dianggap vital, termasuk keamanan energi. Ketergantungan Argentina pada sumber energi berbahan bakar fosil selama ini memberikan efek buruk terhadap lingkungan. Bahkan penggunaan energi fosil bertanggung jawab atas 53 persen emisi gas karbon dioksida di wilayah Argentina (IAEA, 2019). Peningkatan kebutuhan energi juga membuat Argentina harus menyiapkan strategi dengan mengupayakan penggunaan energi domestik. Pemenuhan kebutuhan energi jangka panjang ditargetkan dengan tujuan menghindari kesulitan serupa yang mengharuskan pemadaman listrik dan kegiatan impor energi dilakukan. Pemicu terbesar adalah kurangnya jumlah energi yang diproduksi meskipun telah melakukan diversifikasi energi. Dalam hal ini Argentina telah mengeluarkan beberapa kebijakan yang dapat mengamankan pasokan energi. Mulai dari pembangunan proyek pembangkit listrik energi terbarukan yang memanfaatkan tenaga angin dan surya (RenovAr). Argentina juga membuka peluang pembangunan reaktor nuklir karena dianggap dapat menghasilkan energi lebih bersih.

Energi bersih tidak hanya harus lebih ramah terhadap lingkungan, tetapi juga memiliki ketersediaan lebih terjamin dibandingkan dengan bahan bakar fosil. Selain energi terbarukan yang sering disebutkan seperti angin dan matahari, nuklir juga dapat digolongkan sebagai salah satu sumber energi bersih. Merujuk pada laporan dari *International Energy Agency/IEA* tahun 2019, penggunaan nuklir di dunia selama 50 tahun terakhir terbukti mengurangi lebih dari 55 gigaton emisi gas karbon dioksida. Oleh karena itu, seperti yang disampaikan dalam tulisan UDUM (2017) bahwa permintaan penggunaan energi nuklir oleh negara-negara di dunia akan terus mengalami peningkatan. Nuklir tidak selalu dilihat sebagai senjata yang berbahaya, melainkan dapat bermanfaat selama mengikuti ketentuan yang ditetapkan oleh IAEA dalam NPT.

Argentina telah merumuskan undang-undang untuk mendukung penggunaan nuklir secara berkelanjutan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 26.566 tahun 2009, segala hal yang berkaitan dengan pengembangan dan pemeliharaan reaktor nuklir merupakan kepentingan nasional Argentina (CNEA, 2009). Argentina memiliki potensi yang cukup besar untuk mengembangkan pembangkit listrik tenaga nuklir. Ketiga reaktor yang sedang beroperasi memberikan kontribusi sebesar 1.790 MW terhadap listrik Argentina.

Di tahun 2015, pemerintah Argentina menerbitkan Undang-Undang Nomor 27.191 yang menjadi titik tolak promosi terhadap penggunaan sumber energi terbarukan khususnya untuk keperluan energi listrik (IAEA, 2019). Dalam rentang tahun 2015 sampai 2019 pemerintah Argentina telah

menyusun agenda yang bertujuan untuk menjamin ketersediaan pasokan energi. Agenda tersebut secara garis besar menitikberatkan penggunaan sumber energi terbarukan, efisiensi penggunaan energi, serta perluasan jangkauan akses energi listrik.

Pada bulan September 2018, melalui *Decree* 802/2018 Pemerintah federal Argentina membentuk Sekretariat Energi Pemerintah untuk menggantikan Kementerian Energi (IAEA, 2019). Hal ini dilakukan agar lembaga tersebut dapat lebih berfokus pada strategi, kebijakan, serta pelaksanaan kebijakan energi nasional. Konsentrasi terhadap pemanfaatan nuklir juga didukung melalui pembentukan Sekretariat Tenaga Nuklir pada tahun yang sama. Pembentukan kedua lembaga dalam bidang energi tersebut merupakan bentuk urgensi untuk memaksimalkan upaya pemenuhan kebutuhan energi yang terus mengalami peningkatan.

Proyek pembangunan reaktor nuklir baru menjadi salah satu cara yang dilakukan Argentina untuk dapat memenuhi kebutuhan energi secara mandiri. Pembangkit listrik bertenaga nuklir tersebut akan dihubungkan ke jaringan listrik Argentina pada tahun 2027. Dengan menambahkan sejumlah 1150 MW energi melalui Atucha III, Argentina dapat mulai mengurangi jumlah impor energi sehingga akan mengurangi anggaran negara untuk tujuan tersebut. Kontribusi dari pembangkit listrik tenaga nuklir Atucha III akan mendukung agenda kepentingan Argentina, yaitu mewujudkan kontribusi nuklir sebesar 10 persen yang direncanakan akan dicapai pada tahun 2050.

Selain kepentingan bidang keamanan, Argentina juga memiliki kepentingan dalam bidang ekonomi dan politik yang diwujudkan melalui hubungan diplomatik jangka panjang dengan Tiongkok. Tiongkok merupakan salah satu mitra kerja sama penting bagi Argentina. Menurut laporan FARN di tahun 2020, Tiongkok menduduki posisi kedua sebagai mitra komersial Argentina. Brazil menduduki posisi pertama sebagai mitra, diikuti dengan Amerika Serikat di posisi ketiga. Kedua negara telah menjalin kerja sama sejak tahun 1972 (*Ministry of Foreign Affairs, International Trade & Worship Argentina*, 2017). Hubungan kerja sama tersebut ditingkatkan menjadi “Kemitraan Strategis Komprehensif” sejak tahun 2014 (FARN, 2020). Predikat yang diperoleh sekaligus menjadi landasan kerja sama kedua negara yang membawahi berbagai kesepakatan di tahun-tahun berikutnya.

Kesepakatan pembangunan nuklir juga dimanfaatkan secara politis oleh Argentina. Argentina ingin memperkuat perekonomian dengan bantuan kerja sama yang dilakukan dengan Tiongkok. Perekonomian Argentina cukup terbantu dengan Tiongkok sebagai mitra kerja sama. Dalam ranah perdagangan, Tiongkok tercatat sebagai eksportir kedelai terbesar hingga tahun 2017 (FARN, 2018) dengan total ekspor mencapai 89 persen dari total ekspor kedelai Argentina. Sektor pertanian khususnya kedelai merupakan sektor yang memberikan kontribusi terbesar bagi pendapatan Argentina secara keseluruhan. Oleh sebab itu, mitra perdagangan menjadi sangat penting untuk memicu pertumbuhan ekonomi.

Proyek-proyek kedua negara juga memberikan keuntungan untuk meningkatkan lapangan pekerjaan bagi masyarakat Argentina. Lapangan pekerjaan tersedia dalam jumlah yang lebih banyak untuk pengerjaan proyek-proyek dengan Tiongkok (Global Times, 2018). Melalui kesepakatan pembangunan Atucha III, Argentina dapat menyediakan sekitar 4500 sampai 5000 posisi pekerjaan baru untuk masyarakat Argentina (FARN, 2020). Posisi tenaga kerja akan mulai dibuka untuk proses pengerjaan reaktor. Setelah proyek diselesaikan, tenaga kerja juga akan diperlukan dalam pengoperasian serta pemeliharaan reaktor nuklir baru. Semakin banyak masyarakat yang mendapat pekerjaan, maka perekonomian Argentina akan menjadi semakin baik dengan pendapatan nasional yang juga turut meningkat.

Pembangunan pembangkit listrik tenaga nuklir Atucha III dapat mempererat hubungan diplomatik antara Argentina dengan Tiongkok. Secara politis, Argentina akan semakin mendapat kepercayaan sebagai mitra strategis Tiongkok. Jika proyek terbesar Tiongkok di Amerika Latin tersebut berjalan sesuai rencana, maka Argentina akan mendapatkan keuntungan lebih banyak di masa depan. Proyek pembangunan Atucha III dapat digunakan sebagai titik tolak hubungan kerja sama yang lebih signifikan untuk mencapai kepentingan-kepentingan Argentina di masa depan.

Rasionalitas Perubahan Kebijakan

Argentina dalam kerja sama pembangunan nuklir dengan Tiongkok memiliki dua alternatif keputusan setelah

melakukan penundaan di tahun 2018. Argentina dapat memilih untuk melakukan penandatanganan kembali atau membatalkan sepenuhnya kesepakatan tersebut. Melalui berbagai pertimbangan, Argentina memutuskan untuk memilih alternatif pertama yaitu menandatangani kembali kesepakatan pembangunan reaktor nuklir dengan Tiongkok. Keputusan tersebut dinilai memiliki keuntungan paling tinggi jika dibandingkan alternatif untuk pembatalan kesepakatan.

Argentina memiliki konsentrasi terhadap pemenuhan kebutuhan energi mengingat pasokan energi domestik Argentina semakin lama semakin sulit mengimbangi permintaan energi. Potensi sumber energi terbarukan yang dimiliki dapat menggantikan ketergantungan terhadap energi fosil di masa mendatang. Nuklir menjadi energi yang dapat diandalkan selain energi angin, matahari, dan hidro (*China Watch*, 2018). Keunggulan nuklir selain ramah terhadap lingkungan terletak pada energi yang dihasilkan berjumlah jauh lebih besar. Ditambah lagi dengan biaya penggunaan yang akan lebih murah sehingga tidak memberikan kerugian terlepas dari biaya modal yang cukup besar.

Pertimbangan-pertimbangan yang muncul mendorong negosiasi setelah pertemuan G20 di Buenos Aires pada tahun 2018. Kemudian dalam kondisi krisis ekonomi Argentina, Tiongkok menunjukkan upaya untuk menanggulangi krisis dengan memberikan investasi senilai USD 21.953 juta (FARN, 2019). Jumlah tersebut diantaranya digunakan untuk cadangan Bank Sentral Argentina sejumlah USD 9.000 juta serta sebagai modal untuk tenaga kerja sejumlah

USD 1.000 juta. Investasi tersebut tentunya dapat menguatkan rencana penandatanganan kembali kerja sama tersebut.

Kerja sama pembangunan nuklir yang direncanakan bersama Tiongkok merupakan kerja sama terbesar Tiongkok dengan negara kawasan Amerika Latin. Hal ini dikarenakan jumlah pinjaman yang diperbantukan mencapai angka USD 10 miliar. Proyek nuklir pada dasarnya juga memang memiliki biaya besar yang mana proyek tersebut pertama kalinya dilakukan di wilayah Amerika Latin tepatnya di Argentina. Kerja sama tersebut memungkinkan Argentina memiliki pembangkit listrik tenaga nuklir yang akan menghasilkan energi cukup besar dengan kapasitas 1150 MW. Pembangunan reaktor yang disebut Atucha III tersebut direncanakan akan dimulai pada akhir tahun 2021. Target penyelesaiannya pun cukup cepat karena akan dihubungkan dengan matriks energi nasional Argentina di tahun 2027. Dengan demikian agenda Argentina untuk dapat mencapai kepentingan nasional dalam penggunaan nuklir sebagai sumber listrik sebesar 10 persen di tahun 2050 dapat direalisasikan.

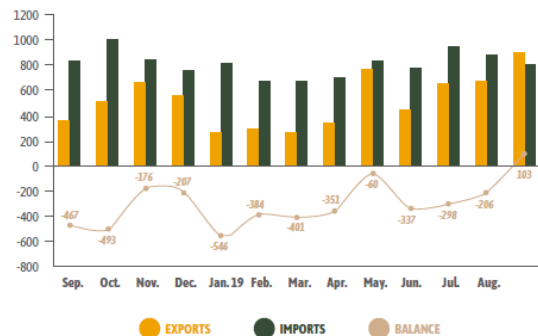
Keputusan untuk menandatangani kembali kerja sama dengan Tiongkok dapat mendukung rencana pemenuhan kepentingan nasional Argentina. Determinan yang terdiri dari faktor domestik dan faktor internasional mendorong dipilihnya keputusan tersebut sebagai keputusan yang rasional. Kepentingan nasional menjadi faktor domestik utama yang menyebabkan dilakukannya penandatanganan kembali. Hubungan diplomatik dengan Tiongkok sebagai faktor internasional yang menjadi determinan

kebijakan Argentina yang selanjutnya mendukung kebijakan tersebut.

Perubahan pemimpin negara yang terjadi dalam rentang waktu dicapainya kesepakatan pertama hingga penandatanganan kerja sama kembali tidak mengubah kepentingan nasional Argentina khususnya dalam upaya pengamanan energi. Kesepakatan pertama di tahun 2014 yang diambil pada masa pemerintahan Presiden Kirchner berlanjut sampai menjabatnya Presiden Mauricio Macri hingga tahun 2019. Di tahun 2015, Presiden Kirchner menyoal keamanan energi melalui pembuatan agenda untuk tahun 2015 sampai 2019 (IAEA, 2019). Agenda tersebut yang kemudian diwujudkan dalam pembentukan Sekretariat Energi Pemerintah dan Sekretariat Tenaga Nuklir di tahun 2018. Keputusan untuk menandatangani kembali kerja sama pembangunan nuklir dengan Tiongkok juga merujuk pada pemenuhan kepentingan nasional dalam bidang energi.

Kalkulasi rasional pemerintah Argentina dalam kebijakan dengan Tiongkok ditujukan untuk mencapai kepentingan nasional dalam bidang energi. Kontribusi nuklir sebesar lima persen saat ini akan mengalami peningkatan dengan ditambahkan energi dari Atucha III. Beroperasinya Atucha III akan mendukung tepenuhnya kontribusi sebesar 10 persen dari energi nuklir dalam matriks energi Argentina (Fundeps, 2020). Pemenuhan kebutuhan energi melalui kebijakan pembangunan nuklir Atucha III juga akan mengurangi anggaran untuk impor energi yang selama ini dilakukan. Lapangan pekerjaan akan tersedia dalam jumlah yang

semakin banyak untuk membantu mengurangi jumlah pengangguran di Argentina.



Keuntungan lain dalam bidang ekonomi dan politik juga dapat dicapai melalui kerja sama tersebut. Jumlah ekspor Argentina ke Tiongkok mengalami peningkatan setelah penandatanganan kembali di bulan April 2019 (FARN, 2019) yang dapat dilihat pada grafik di atas. Meskipun grafik peningkatan tidak terlalu teratur karena masih dalam upaya penanggulangan krisis, tetapi peningkatan tersebut dapat memberikan keuntungan untuk ekonomi Argentina agar dapat segera pulih dari krisis. Dari sisi politis, tentunya kepercayaan Tiongkok terhadap Argentina telah memberikan peluang untuk kerja sama kedua negara di masa depan. Kerja sama yang dimaksud meliputi bidang ekonomi, infrastruktur dan investasi yang tercantum dalam kesepakatan Second Joint Five Year Action Plan (2019-2023).

Kalkulasi Rasional dengan *Opportunity Cost*

Saat memutuskan untuk melakukan penandatanganan kembali kebijakan yang sebelumnya ditunda, Argentina harus menghadapi konsekuensi *opportunity cost* yang harus dikorbankan demi mencapai kepentingan nasional. Bantuan dalam jumlah

besar yang diberikan oleh Tiongkok dalam proyek tersebut menjadi hutang yang harus dilunasi dalam jangka waktu 15 sampai dengan 20 tahun. Selama berada dalam masa tersebut, ketergantungan dari pihak Argentina terhadap Tiongkok sangat mungkin terjadi. Hutang yang masih dimiliki membuat Argentina terikat dengan kerja sama Tiongkok sehingga membuat Argentina akan sulit untuk bergerak terhadap keputusan-keputusan Tiongkok di masa depan.

Tiongkok yang selama ini berperan penting dalam perekonomian Argentina tidak menjamin bahwa negara tersebut tidak akan melakukan hal yang justru merugikan Argentina. Kepentingan-kepentingan yang ingin dicapai Tiongkok juga dapat mendorong Tiongkok melakukan berbagai cara untuk mencapainya. Upaya membangun reaktor nuklir berteknologi Tiongkok di wilayah Amerika Latin menjadi salah satu upaya Tiongkok meningkatkan pengaruhnya di wilayah yang selama ini lebih dipengaruhi oleh Amerika Serikat (*China Watch*, 2018).

Konsekuensi lain yang juga dihadapi Argentina muncul dari penolakan yang diberikan oleh beberapa pihak dalam negerinya. Pengambilan kebijakan yang bertentangan dengan keinginan publik akan mengancam kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Klaim terhadap pembangkit listrik tenaga nuklir Atucha III yang dapat membantu memenuhi kebutuhan energi Argentina memerlukan pembuktian untuk dapat mendapatkan kembali kepercayaan masyarakat. Oleh karena itu, akan menjadi tanggung jawab besar bagi Argentina untuk membuktikan bahwa keputusan yang diambil merupakan

keputusan terbaik bagi kelangsungan negaranya.

Berbeda halnya jika kerja sama tersebut dibatalkan maka akan berimplikasi pada *opportunity cost* yang lebih besar. Pertama, Argentina akan semakin sulit dalam memenuhi peningkatan kebutuhan energi. Hal ini juga berkaitan dengan kondisi krisis ekonomi yang sedang dialami Argentina. Begitu pula dengan impor energi yang harus tetap dilakukan dan cukup memangkas anggaran pemerintah Argentina. Jika anggaran Argentina tidak mencukupi untuk membiayai impor sehingga memilih untuk melakukan pinjaman, maka implikasi selanjutnya adalah hutang yang semakin bertambah. Dalam kondisi ekonomi yang krisis, peminjaman uang akan beresiko dan mengganggu kestabilan negara yang belum dapat menjamin hutang tersebut dapat terbayar.

Kerugian berikutnya muncul dari terganggunya hubungan diplomatik Argentina dengan Tiongkok. Penundaan yang terjadi di tahun 2018 sempat membuat Tiongkok mempertanyakan kerangka kerja sama kedua negara. Jika kerja sama dibatalkan, maka terdapat kemungkinan Argentina akan kehilangan kepercayaan Tiongkok sebagai mitra kerja sama. Tiongkok yang selama ini berperan penting dalam perekonomian Argentina akan secara otomatis mengurangi intensitas kerja samanya. Perekonomian yang menurun akan berdampak pada situasi krisis yang semakin memburuk sehingga akan membahayakan kondisi domestik Argentina.

Pertimbangan *opportunity cost* yang harus dikorbankan mendorong keputusan Argentina pada penandatanganan kembali

kerja sama. Dengan mengacu pada prinsip *value-maximizing*, kebijakan yang diambil Argentina juga harus mempertimbangkan jumlah kerugian yang harus ditanggung. Kerugian lebih besar harus ditanggung jika kerja sama dibatalkan. Maka akan menjadi rasional bagi Argentina untuk tetap melakukan penandatanganan kembali meskipun tidak terlepas dari beban hutang serta respon penolakan dari berbagai pihak. Selama keputusan tersebut memberikan keuntungan yang lebih banyak dengan jumlah kerugian lebih kecil, maka keputusan tersebut menjadi keputusan terbaik atau dapat dikatakan paling rasional bagi Argentina.

5. KESIMPULAN

Negara pada dasarnya selalu membuat kebijakan yang rasional dengan tujuan untuk memenuhi kepentingan nasional. Kepentingan nasional dalam bidang keamanan, ekonomi, dan politik yang ingin dicapai Argentina mendorong dilakukannya kalkulasi terhadap pengambilan kebijakan setelah kerja sama pembangunan nuklir dengan Tiongkok mengalami penundaan di tahun 2018. Pertimbangan juga dilakukan berdasarkan adanya faktor domestik dan faktor internasional yang menjadi determinan pengambilan kebijakan. Faktor domestik meliputi kondisi politik dalam negeri, kondisi ekonomi, dan opini publik, sedangkan faktor internasional meliputi hubungan dengan negara lain yang dalam tulisan ini menitikberatkan hubungan antara Argentina dengan Tiongkok.

Argentina pada akhirnya memilih untuk menandatangani kembali kerja sama pembangunan nuklir yang sempat ditunda

karena kondisi krisis ekonomi. Pilihan kebijakan tersebut dikalkulasikan menjadi kebijakan paling menguntungkan dibandingkan dengan pilihan kebijakan lain. Pemenuhan kepentingan nasional melalui kerja sama tersebut tidak terlepas dari opportunity cost atau biaya yang harus dikorbankan. Argentina harus mengabaikan respon penolakan dari berbagai pihak dan menanggung hutang cukup besar melalui pinjaman yang diberikan oleh Tiongkok. Terlepas dari hal tersebut, penandatanganan kembali menjadi kebijakan yang paling rasional bagi Argentina untuk tetap dapat memenuhi kepentingan nasional jangka panjang dalam bidang keamanan, ekonomi, dan politik.

6. DAFTAR PUSTAKA

- Allison, G. T. (1968). *Conceptual Models and The Cuban Missile Crisis: Rational Policy, Organization Process, and Bureaucratic Politics*. Harvard University.
- Climate Diplomacy. (2019, June 12). China eyes Argentina in global nuclear roll out. <<https://www.climate-diplomacy.org/news/china-eyes-argentina-global-nuclear-roll-out>>. Diakses pada 2 Februari 2021.
- Comisión Nacional de Energía Atómica. (2009). *Ley No 26.566*. <https://www.cnea.gob.ar/es/wp-content/uploads/2016/09/LEY-26566.pdf>. Diakses pada 30 Oktober 2020.
- FARN. (2020). China-Argentina Agenda After G20 in Buenos Aires. <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/07/FARN_China-Argentina-agenda-after-G20-in-Buenos-Aires.pdf>. Diakses pada 2 Februari 2021.

- Fundeps Org. (2020). Estado de Situacion de Los Proyectos Emblematicos con Financiamiento Chino en Argentina. FUNDEPS DOCUMENTO DE TRABAJO 2020. <<https://www.fundeps.org/wp-content/uploads/2020/05/Estado-de-Situaci%C3%B3n-de-los-Proyectos-Emblem%C3%A1ticos-con-Financiamiento-Chino-en-Argentina.pdf>>. Diakses pada 15 April 2021.
- Garrison, C., & Spetalnick, M. (2018, November 28). China, Vying with US in Latin America, eyes Argentina Nuclear Deal. Reuters. <<https://www.reuters.com/article/us-argentina-china-insight/china-vying-with-u-s-in-latin-america-eyes-argentina-nuclear-deal-idUSKCN1NX0FE>>. Diakses pada 12 Agustus 2020.
- International Atomic Energy Agency. (2019). Country Nuclear Power Profiles Argentina. <<https://cnpp.iaea.org/countryprofiles/Argentina/Argentina.htm>>. Diakses pada 12 Agustus 2020.
- International Atomic Energy Agency. (2020). Country Nuclear Power Profiles Argentina. <<https://cnpp.iaea.org/countryprofiles/Argentina/Argentina.htm>>. Diakses pada 9 Desember 2020.
- International Energy Agency. (2018). Argentina. <<https://www.iea.org/countries/argentina>>. Diakses pada 5 Agustus 2020.
- International Energy Agency. (2019). Nuclear Power in A Clean Energy System. <<https://www.iea.org/reports/nuclear-power-in-a-clean-energy-system>>. Diakses pada 5 Agustus 2020.
- Jenner, Frances. (2018, November 28). China and Argentina Set to Ratify A Controversial Nuclear Plant Deal at G20. Argentina Reports. <<https://argentinareports.com/china-argentina-nuclear-plant/2101/#:~:text=China%20and%20Argentina%20set%20to%20ratify%20a%20controversial%20nuclear%20plant%20deal%20at%20G20,-This%20could%20strengthen&text=China%20is%20already%20the%20main,American%20country%20US%2418.7%20billion>>. Diakses pada 30 Oktober 2020.
- Mintz, A. & Karl DeRouen (2010). Understanding Foreign Policy Decision Making. Cambridge University Press.
- Neack, L. (2019). Studying Foreign Policy Comparatively. Rowman and Littlefield Publishers, Inc.
- Oliva, C. (2018, November 26). Cooperation between Argentina and China in the area of nuclear energy. China Watch. <<http://www.chinawatch.cn/a/201811/26/WS5bfbb832a310c0c381690fd1.html>>. Diakses pada 15 Februari 2021.
- Putri, LPD (2014). Analisis Perubahan Kebijakan Luar Negeri Cina melalui Keikutsertaan Cina dalam Chiang Mai Initiative sebagai Respon Terhadap Jepang. OJS Unud. <<https://ojs.unud.ac.id/index.php/hi/article/view/10283/7515>>. Diakses pada 15 Oktober 2020.
- UDUM, Ş. (2017). Nuclear Energy and International Relations: Outlook and Challenges for Newcomers. PERCEPTIONS: Journal of International Affairs, Vol. 22(2-3), 57-84. <<https://dergipark.org.tr/en/pub/perception/issue/48953/624504>>. Diakses pada 25 Juli 2020.
- US Energy Information and Administration. (2017, August). Argentina. <<https://www.eia.gov/international/analysis/country/ARG>>. Diakses pada 23 September 2020.
- World Nuclear Association. (2020). Nuclear Power in Argentina. <<https://www.world-nuclear.org/information-library/country->

profiles/countries-a-
f/argentina.aspx#:~:text=Argentina%20
has%20three%20nuclear%20reactors,
%2C%20CAREM25%2C%20is%20und
er%20construction>. Diakses pada 12
Agustus 2020.

World Nuclear News. (2015, November 16).
Argentina and China sign two reactor
construction agreements.
<[https://www.world-nuclear-
news.org/NN-Argentina-and-China-
sign-two-reactor-construction-
agreements-
16111501.html#:~:text=In%20July%2
02014%2C%20China%20and,the%20
Atucha%20plant%20in%20Argentina.
&text=Under%20the%20agreement%
2C%20over%2070,be%20supplied%2
0by%20Argentine%20companies](https://www.world-nuclear-news.org/NN-Argentina-and-China-sign-two-reactor-construction-agreements-16111501.html#:~:text=In%20July%202014%2C%20China%20and,the%20Atucha%20plant%20in%20Argentina.&text=Under%20the%20agreement%2C%20over%2070,be%20supplied%20by%20Argentine%20companies)>.
Diakses pada 12 Agustus 2020.