



Kertas Analisis IGJ / Agustus 2017

Analisis Kritis Perundingan Indonesia-EU CEPA, Belajar Dari Vietnam

Pertaruhan Kedaulatan Sumber Daya Alam Indonesia Atas Akses Sumber Bahan Baku Bagi Uni Eropa

Pendahuluan

Pertumbuhan ekonomi 7% -hingga 2019- yang ditargetkan Pemerintahan Joko Widodo (Jokowi) mau tidak mau ikut melandasi upaya pemerintah mendorong peningkatan aktivitas perdagangan dan investasi, termasuk melalui perjanjian perdagangan atau ekonomi (bilateral dan multilateral) seperti Comprehensive Economic Partnership Agreement (CEPA) dan Trans Pacific Partnerships (TPP). Rencana kemitraan Indonesia Uni Eropa (IEU) CEPA diawali kajian -2010- yang dilanjutkan pembahasan *scoping paper* -2012- dan belum tuntas hingga Presiden Jokowi datang ke Brussel pada April 2016. Setelah itu pemerintah mulai intensif menyusun dokumen perjanjian kemitraan dengan EU yang utamanya mengenai perdagangan, investasi dan tenaga kerja.

Salah satu penopang perekonomian EU adalah industri pengolahan dan pemanfaatan *raw materials* (bahan mentah), di mana sekitar 30 juta orang bekerja di industri pengolahan dan pemanfaatan raw materials seperti industri otomotif, mesin, konstruksi, kimia dan aerospace. Negara-negara EU juga memiliki kemajuan industri dan perkembangan teknologi yang membutuhkan ketersediaan raw materials mineral dan energi dari negara-negara

Asia dan Afrika; ada juga yang berasal dari beberapa negara di Eropa seperti Rusia dan Ukraina. Mengingat vitalnya kebutuhan EU atas raw materials, EU memiliki Raw Materials Initiative (RMI) yang salah satu tujuannya mengamankan posisi EU dalam rantai supply sejumlah bahan mentah. Dalam kondisi itu, negara-negara penghasil raw materials mulai menerapkan kuota ekspor, termasuk Indonesia. Indonesia melarang ekspor raw materials sejak 2014, sesuai amanat UU Nomor 4 tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (UU Minerba). Karenanya isu raw materials menjadi salah satu focus penting dalam EU-CEPA, selain karena EU berkomitmen melaksanakan kesepakatan Paris COP, mendorong penggunaan energi terbarukan.

Tindakan Indonesia melakukan pelarangan ekspor raw materials merupakan upaya negara dalam meningkatkan nilai manfaat aktivitas pertambangan di Indonesia, termasuk untuk menegaskan kedudukan negara sebagai pemegang kedaulatan atas kekayaan alam (termasuk raw materials di dalamnya). Kepentingan ini tentu berseberangan jika dihadapkan pada kebutuhan Uni Eropa atas raw materials, dan karenanya pelarangan ini

akan sangat mungkin didefinisikan sebagai hambatan perdagangan antar kedua kawasan, sehingga harus ditinjau ulang dan bila perlu ditiadakan.

Mengingat vitalnya perbenturan kepentingan kedua kawasan, menjadi sangat penting untuk mendalami pengaturan yang mungkin disepakati dalam draft CEPA Indonesia-EU yang pembahasannya akan memasuki putaran ketiga pada September 2017. Tulisan ini berusaha menganalisa kemungkinan model pengaturan IEU-CEPA terkait raw materials dengan mengulas kepentingan EU yang tertuang dalam RMI; mengulas Scoping Paper Indonesia-EU CEPA, dan mengulas model pengaturan dalam Vietnam-EU CEPA.

EU Raw Material Initiative

Proses produksi (ekonomi) di Uni Eropa cukup bergantung pada impor energy dan bahan mineral mentah dari berbagai kawasan. Ketergantungan tersebut dipandang sebagai tantangan yang harus disegera dijawab, dan salah satunya melalui Raw Materials Initiative (RMI) yang diluncurkan Komisi Eropa pada 2008 untuk merespon berbagai tantangan terhadap akses atas non-energy and non-agricultural raw materials. RMI berbasis pada tiga pilar yakni: *a) to ensure a level playing field with regards to access to the resources in third countries; b) to foster the sustainable supply of raw materials from European sources; c) to boost resource efficiency and to promote recycling.*¹ Pada perkembangannya, 2011 dan 2014, Komisi Eropa melalui RMI menetapkan 20 jenis raw material yang masuk kategori critical karena potensi kekurangan pasokan dan dampaknya yang besar terhadap ekonomi dibandingkan mineral mentah lainnya.² Eropa mengambil berbagai langkah dalam menghadapi tantangan tersebut, salah satunya melalui kebijakan perdagangan yang bertujuan mengamankan posisi EU dalam rantai ekonomi global seperti mempromosikan perdagangan jasa, memfasilitasi perdagangan digital, mendorong mobilisasi tenaga ahli, mengamankan akses EU terhadap mineral mentah (termasuk melalui berbagai perjanjian dagang/FTA).³

Daftar 20 Mineral Mentah Kategori Critical (Base on RMI)⁴

| | |
|--------------------|---------------------------|
| Antimony (Stibium) | Magnesite |
| Beryllium | Magnesium |
| Borates | Natral Graphite |
| Chromium | Niobium |
| Cobalt | Phosphate Rock |
| Coking Coal | Platinum Group Metals |
| Fluorspar | Heavy Rare Earth Elements |
| Gallium | Light Rare Earth Elements |
| Germanium | Silicon Metal (Silicium) |
| Indium | Tungsten (Wolframium) |

1. <http://www.ima-europe.eu/content/raw-materials-initiative>
 2. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52014DC0297>
 3. Document, EU Trade for All
 4. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52014DC0297>

Contoh Ketergantungan dimaksud misalnya ketergantungan Uni Eropa terhadap Rare Earth (Mineral Tanah Jarang)⁵ dari kawasan China, lithium dari Bolivia dan coltan dari Republik Kongo, yang mana bahan-bahan itu sangat diperlukan untuk pengembangan teknologi dalam menghadapi perubahan iklim, telekomunikasi dan senjata teknologi tinggi.⁶ Lebih khusus, untuk rare earth, produksi global masih dikuasai China dengan jumlah produksi 97% dari jumlah produksi global (2009)⁷ dan 88% dari jumlah produksi global (2016).⁸

Di Indonesia, potensi tanah jarang memang terbilang tidak sebaik China maupun Amerika ataupun seperti Malaysia dan Vietnam⁹ (Vietnam sudah memiliki CEPA dengan EU). Indonesia diperkirakan memiliki potensi mineral tanah jarang sebanyak 8.000 ton di darat dan di laut serta bisa sampai 577.000 ton.¹⁰ Dua jenis tanah jarang yang banyak ditemukan di Indonesia adalah monazite dan xenotime (kategori phosphate mineral), selain itu ada pula Zircon, Placer Gold, Uranium, Bauxite.¹¹ Selain itu, Indonesia sendiri belum memiliki pengaturan yang jelas (detil) mengenai pengembangan eksploitasi mineral tanah jarang. Namun demikian, Indonesia sudah mengatur sejumlah unsur (mineral) rare earth dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 23 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Pertambangan Mineral dan Batubara. Pasal 2 peraturan tersebut di antaranya menyebutkan dysprosium, erbium, lanthanum, neodymium, scandium, dan ytterbium. Oleh karena itu, potensi tanah jarang Indonesia harus dikelola sebaik-baiknya dan tidak membuka akses yang mudah dibawah perundingan Indonesia-EU CEPA.

Scoping Paper Indonesia-EU CEPA

IEU-CEPA bertujuan melakukan percepatan liberalisasi dan akses pasar guna perdagangan barang, jasa dan

5. 17 Unsur yang termasuk mineral tanah jarang adalah: cerium (Ce), dysprosium (Dy), erbium (Er), europium (Eu), gadolinium (Gd), holmium (Ho), lanthanum (La), lutetium (Lu), neodymium (Nd), praseodymium (Pr), promethium (Pm), samarium (Sm), scandium (Sc), terbium (Tb), thulium (Tm), ytterbium (Yb) and yttrium (Y).
 6. <https://www.boell.de/en/ecology/resource-governance-analysis-of-the-eu-raw-materials-initiative-11124.html>
 7. <https://www.boell.de/en/ecology/resource-governance-analysis-of-the-eu-raw-materials-initiative-11124.html>
 8. Report on Development of Sustainable Exploitation Scheme for Europe Rare Earth Ore Deposit
 9. Vietnam menggenjot produksi tanah jarang dari 250 MT pada tahun 2015 menjadi 300 MT pada tahun 2016, Vietnam juga termasuk delapan besar produsen tanah jarang di dunia. <http://investingnews.com/daily/resource-investing/critical-metals-investing/rare-earth-investing/rare-earth-producing-countries/>
 10. <http://pdis.bppt.go.id/ptm/index.php/kegiatan-dan-kerja-sama/berita/225-fgd-potensi-mineral-lithium-mineral-ikutan-timah-serta-dukungan-kementerian-perindustrian-terhadap-industri-logam-di-indonesia>
 11. https://www.researchgate.net/publication/280302337_Overview_of_Rare_Earth_Elements_in_Indonesia



Borobudur-Training.com

investasi antar kedua pihak. Salah satu tujuan negosiasi adalah mengadopsi standar internasional yang relevan terhadap perdagangan barang, jasa dan investasi; serta mengeliminir dan atau menghapus kendala atau hambatan yang merugikan kedua pihak. Scooping Paper CEPA Indonesia-EU melingkupi pembahasan mengenai beberapa isu mengenai barang, energi dan raw materials, jasa, investasi, public procurement, kebijakan kompetisi, hak atas kekayaan intelektual, perdagangan dan pembangunan berkelanjutan. Kepentingan EU terhadap raw material di Indonesia secara jelas terlihat dalam pembahasan mengenai barang serta energy dan raw materials. Dalam konteks ini, langkah membatasi ekspor baik dalam bentuk bea ekspor maupun kuota dianggap menjadi penghambat, meski hal itu disadari sebagai langkah untuk meningkatkan nilai tambah bagi Indonesia. Meski pembatasan ekspor diberlakukan terhadap berbagai jenis barang, namun pembatasan dalam ekspor raw materials tambang menjadi salah satu focus penting mengingat Indonesia dianggap sebagai produsen penting penghasil berbagai barang tambang. Dan mengenai hal itu, selama pembahasan Scooping Paper CEPA Indonesia-EU, Indonesia telah setuju mempertimbangkan menghapuskan seluruh larangan ekspor.¹²

Secara lebih khusus, mengenai pembatasan ekspor energy dan raw materials oleh Indonesia dianggap berdampak negative terhadap pasar raw material dan energy domestik dan internasional, termasuk larangan ekspor bahan mentah yang diberlakukan sejak 2014. Sehingga disepakati untuk memasukkan ketentuan mengenai energy dan raw material dalam setiap perjanjian dagang.

“Indonesia's energy and raw materials sectors present both great opportunities and challenges. Indonesia is a resource rich country, with a significant production of oil and gas as well as of minerals and metals. At the same time, Indonesia maintains a number of trade and investment restrictive measures that have a negative impact on energy and raw materials domestic and international markets. Such protectionist measures include an export ban on unprocessed minerals introduced in 2014, local content requirements, the prohibition of the privatization of SOEs in the natural resources sector as well as energy subsidies.”¹³

Meski isu energy dan raw materials sama-sama dibahas dalam Scooping Paper Indonesia-EU, namun persoalan raw materials menjadi lebih signifikan jika mengingat agenda EU untuk memasukkan agenda Raw Material Initiative (RMI) dalam seluruh Free Trade Agreement (FTA)¹⁴, termasuk dengan Indonesia.

Negosiasi CEPA Indonesia-EU sendiri telah berlangsung dalam dua putaran¹⁵ dan salah satu poin negosiasi dalam kedua pertemuan tersebut adalah tentang energy dan raw materials. Journalist, Lana Drayer¹⁶ dalam ulasannya atas laporan yang dirilis EU terkait hasil Putaran Bali, dijelaskan EU cenderung mengejar kebebasan investasi di sektor tambang Indonesia, dan meminta batas dalam kaitannya dengan larangan ekspor bahan mentah. Dan isu mengenai raw material tersebut dinilai akan menjadi isu potensial yang

12. Lihat Issue mengenai Goods dalam Scooping Paper CEPA Indonesia-EU, hal 13

13. Lihat bagian mengenai Raw Materials dan Energi dalam Scooping Paper CEPA Indonesia-EU, hal-16

14. Trade for All, EU Commission, 2015

15. Putaran Pertama berlangsung di Brussel (September 2016) dan Putaran Kedua berlangsung di Bali (Januari 2017)

16. Lana Dreyer, Intellectual property and raw materials among top EU priorities, <http://borderlex.eu/indonesia-fta-papers-intellectual-property-raw-materials-among-top-eu-priorities/>,

akan terus diperdebatkan dalam putaran selanjutnya.

Tingginya perhatian EU terhadap pengaturan mengenai larangan ekspor barang mentah pada dasarnya tampak tidak presisi dengan kondisi perdagangan antar dua kawasan hari ini. Mengingat, import utama EU dari Indonesia masih didominasi oleh industry manufactur yang pada 2016 mencapai lebih dari 9140 miliar euro, sementara untuk import raw material sendiri hanya berada pada angka 686 miliar euro, kalah dari import sector agriculture yang berada pada angka 4744 miliar euro.¹⁷ Namun demikian, aturan tersebut menjadi penting jika EU terus meningkatkan investasinya di Indonesia. Dalam lima tahun terakhir investasi EU yang mengalir ke Indonesia sebesar 13,3 miliar dolar AS atau setara dengan Rp 172,9 triliun (kurs Rp 13.000 per dolar AS). Nilai investasi yang masuk dari Eropa pada tahun 2012-2016 tersebut disumbang oleh sektor kimia dasar dan farmasi dengan porsi mencapai 26 persen, diikuti oleh sektor pertambangan 20 persen dan perdagangan dan telekomunikasi mencapai 15 persen.¹⁸

Potensi Mineral Tanah Jarang Indonesia

| Potential REEs in Indonesia and exploration status | | | | | |
|--|-------------------|------------------------------|---|-------------------|---|
| Province | Location | REE Minerals | Ore Minerals | Deposit type | Deposit status |
| North Sumatra | Banda Aceh | Monazite | Titanium, Magnetite, Zircon | Placer, Shoreline | Occurrence |
| Riau Islands | Singkep Island | Monazite, Xenotime, Allanite | Cassiterite, Ilmenite, Pyrite, Marcasite, Hematite, Ruble, Zircon, Tourmaline | Placer, Shoreline | Produced in the past as a by product of tin (Sn) |
| Jambi | Bukit Duabelas | Monazite | Ilmenite, Magnetite, Cassiterite, Zircon | Placer, Shoreline | Occurrence |
| Bangka-Belitung Islands | Bangka Belitung | Monazite, Xenotime, Allanite | Cassiterite, Ilmenite, Pyrite, Marcasite, Hematite, Ruble, Zircon, Tourmaline | Placer, Shoreline | Produced in the past as a by product of tin (Sn) |
| West Kalimantan | Kembajan Mountain | Monazite | Unknown | Placer, Shoreline | Occurrence |
| Irian Jaya (Papua) | Morni River | Monazite, Xenotime | Zircon | N/A | Occurrence; Earlier exploration indicated high radioactive elements |

Belajar Dari CEPA Vietnam-EU

Indonesia-EU bukan satu-satunya CEPA di negara-negara anggota ASEAN, ada juga CEPA Vietnam-EU, Singapura-EU pada 2015, Philippina menyusul di 2016. Sementara, Malaysia dan Thailand yang memulai negoisasi pada 2010 dan 2013, ditangguhkan. Karenanya perlu melihat isi perjanjian EU CEPA yang telah terjadi sebelumnya

sebagai bahan pertimbangan bagi Indonesia.

Dalam CEPA Vietnam-EU, raw materials berkaitan dengan tiga pokok utama yakni investasi, perusahaan milik negara. Raw materials tidak disebutkan eksplisit, berbeda dengan energi yang memiliki pembahasan khusus, namun pengaturan investasi dan perusahaan negara sangat berkaitan dengan industri pengolahan dan pemanfaatan bahan mentah.

• Akses Pasar

Bab VIII dan X tentang liberalisasi investasi dan perusahaan negara, sama-sama menyebutkan bagaimana pasar tak bisa diabaikan dalam segala aktivitas perdagangan, jasa maupun investasi. Arenanya didorong untuk menghilangkan batas-batas yang menghambat akses pasar seperti pembatasan kuota, monopoli, partisipasi modal atau kepemilikan saham, terutama mengenai tarif dan non-tarif. Penetapan kuota impor akan membatasi permintaan konsumen dan berelasi terhadap kebijakan local content yang juga diminimalisir. Local content diatur dalam Bab XIV tentang perdagangan dan investasi energi terbaru.

• Investor-State Dispute settlement (ISDS)

Satu hal lagi yang sangat penting dalam dokumen CEPA Vietnam-EU, mengenai penyelesaian perselisihan atau sengketa antara negara dengan warga/investor dari negara lain melalui ICSID (International Centre for Settlement of Investment Disputes). Ketentuan penyelesaian sengketa melalui ICSID, tidak hanya soal perlindungan investasi dari negara-negara anggota EU, tapi juga upaya untuk menghilangkan kedaulatan negara dalam menegakkan aturannya. Terlebih aturan di negara (dalam hal ini Vietnam) tidak boleh melanggar aturan yang ada di dokumen CEPA. Jika perlindungan investasi atau perdagangan begitu dominan diatur dalam dokumen CEPA, rakyat di luar pusran modal yang seharusnya menikmati atau sebaliknya menjadi korban dari investasi, justru tidak mendapatkan perlindungan dan ruang untuk menggugat, sebagaimana hak perusahaan atau investor. Indonesia sendiri sudah memiliki pengalaman cukup banyak berkaitan dengan gugatan perusahaan pertambangan yang menggunakan mekanisme ISDS, seperti kasus Newmont Nusa Tenggara, Churchill, dan terakhir konflik antara Indonesia dan Freeport McMoran Inc yang mengarah pada kemungkinan penyelesaian di Mahkamah Arbitrase Internasional.

17. Direktorat Jenderal Perdagangan Komisi Eropa, Nilai Perdagangan Uni Eropa dan Indonesia

18. <http://www.tribunnews.com/bisnis/2017/02/02/bkpm-lima-tahun-terakhir-investasi-eropa-yang-masuk-ke-indonesia-rp-1729-triliun>

Potensi Dampak IEU-CEPA

• Penghapusan Larangan Ekspor Bahan Mentah

Hingga hari ini seluruh potensi SDA tambang dan energi dikomersialkan karena dijadikan pilar pembangunan. Komersialisasi pertambangan paling nyata terlihat dari jumlah izin tambang yang telah dikeluarkan sebelum dan sesudah UU Minerba. Izin-izin tersebut keluar tanpa selalu mengindahkan prosedur yang seharusnya, sebagaimana hasil temuan Tim Korsup KPK yang menunjukkan masih banyak IUP yang Non Clean and Clear (CnC).¹⁹

Legalitas negara dalam menjamin berlangsung komodifikasi juga sangat nyata dalam PP Nomor 2/2008 tentang Jenis dan Tarif Penerimaan Negara Bukan Pajak dari Penggunaan Kawasan Hutan untuk Kepentingan Pembangunan di luar Kegiatan Hutan yang Berlaku Pada Departemen Kehutanan. Dengan sewa hanya Rp300 per meter persegi, luasan tertentu kawasan dapat diprivatisasi oleh kelompok pemodal/korporasi.

Amanat UU Minerba yang melarang ekspor raw material akan berseberangan dengan kepentingan EU akan raw materials yang pastinya didorong melalui CEPA, sehingga larangan tersebut berpeluang didorong untuk dihapuskan. Larangan ekspor bahan mentah tambang disertai kewajiban membangun pabrik pengolahan bertujuan meningkatkan nilai tambah bagi Indonesia, dan membuka lapangan kerja. Ketentuan ini menjadi penghambat/halangan (barrier) pasar dan aktivitas ekspor-impor raw material. Sejak larangan diberlakukan, terjadi penurunan ekspor mineral mentah. Pada 2013, ekspor 13 komoditi tambang mencapai 12,412,600 ton dan turun menjadi 1,112,890 ton. Masih adanya ekspor itu karena pemerintah mengeluarkan peraturan pemerintah (PP) 1 tahun 2014 tentang perubahan kedua PP 23 tahun 2010 tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara. Peraturan itu memberikan ruang kepada perusahaan tambang untuk melakukan penjualan terbatas produksinya yang kemudian dikenal dengan "relaksasi". Relaksasi ekspor bahan mentah terus berlanjut ke pemerintahan Jokowi. Bahkan Pemerintahan Jokowi mengambil langkah mengajukan revisi UU Minerba yang sepertinya sengaja dilakukan untuk menyiapkan karpet merah buat perjanjian CEPA atau TPP.²⁰

• Peraturan Perundang-Undangan Mengikuti Kemauan Pasar

Setiap perjanjian ekonomi atau perdagangan selalu menyatakan menghormati dan mengakui peraturan

di negara mitra atau masing-masing. Namun kalimat bersayap itu ditutup dengan keharusan para pihak menghormati isi perjanjian. Karenanya peraturan perundang-undangan dengan sendirinya diminta menghormati dan menyesuaikan dengan kepentingan pasar. Peraturan di bidang pertambangan dan migas telah condong kepada pasar atau kepentingan investor. Beberapa ketentuan yang dianggap berseberangan dengan kepentingan capital cenderung didorong direvisi. Misalnya ketentuan UU Minerba mengenai kewajiban pembangunan smelter, larangan ekspor dan divestasi saham. Beberapa peraturan perundang-undangan yang akan menjadi sasaran revisi adalah peraturan yang mengatur investasi, perusahaan negara, liberalisasi, monopoli dan tarif atau non-tarif, yakni: UU Minerba, UU BUMN, UU Ketenagalistrikan, UU Panas Bumi, UU Energi dan PP Nomor 79/2014.

• Privatisasi Kekayaan Alam

Rencana pemerintah membentuk holding BUMN dalam mengelola kekayaan alam patut diduga sebagai upaya memudahkan privatisasi. Pembentukan holding didasarkan sektor usaha yakni pertambangan, migas, perumahan, jalan tol, jasa keuangan dan pangan. Kemudian, saat holding-nya go-public tentu akan jauh lebih mudah untuk mengambil alih atau minimal 49% saham sebagaimana ketentuan UU BUMN mengenai kepemilikan saham mayoritas pemerintah, yakni minimal 51% saham dimiliki oleh pemerintah. Pintu pasar memegang kendali atau mengontrol BUMN, walau bukan mayoritas. PT. Inalum (Indonesia Asahan Aluminium) akan jadi holding di sektor pertambangan. Core bisnis PT. Inalum selama ini adalah pengolahan bahan mentah bauksit. Dan pemerintah berencana PT. Inalum akan go-public pada 2016 ini dan BUMN-BUMN lainnya diharap dapat melakukan hal yang sama. Termasuk Pertamina yang menjadi holding di sektor migas. Dengan go public, hak istimewa dan hak khusus BUMN yang bersangkutan tentunya akan dibatasi.

19. <https://pwyip-indonesia.org/id/121269/korsup-kpk-dan-penataan-izin-tambang-sektor-minerba/>

20. Salah satu objek baru yang muncul dalam Naskah Revisi UU Minerba adalah pengaturan mengenai Rare Earth (Logam Tanah Jarang) yang hingga saat ini belum ada regulasinya

Penulis :

**Hendrik Siregar (Peneliti Yayasan Auriga Nusantara dan Badan Pengurus JATAM)
Budi Afandi (Koordinator Riset & Advokasi IGJ)**

Dipublikasikan oleh :

**Indonesia for Global Justice (IGJ), Agustus 2017.
Jl.Duren Tiga Raya No.9, Pancoran, Jakarta Selatan
Email: igj@igj.or.id / Website: www.igj.or.id**



INDONESIA
FOR GLOBAL JUSTICE