

Kertas analisis Indonesia for Global Justice

IEU CEPA KENDALI MINERAL KRITIS INDONESIA DI TANGAN SIAPA?

Disusun oleh:

K. Audina Permana Putri, Program Coordinator, Indonesia for Global Justice
Cahaya Arga P. Diponegoro, Geopolitics Enthusiast (Intern), Indonesia for Global Justice



Pendahuluan

Pada 23 September 2025, Indonesia dan Uni Eropa resmi menandatangani Perjanjian Kemitraan Ekonomi Komprehensif (IEU-CEPA). Narasi adanya potensi kenaikan PDB dan meningkatnya ekspor dari diberlakukannya IEU-CEPA banyak terdengar di media. Khususnya kenaikan ekspor ini disebabkan oleh beberapa komoditas unggulan yang akan menjadi dominasi ekspor pasar eropa diantaranya kelapa sawit, hasil perkebunan dan produk kayu beserta turunannya.

Ada anggapan dan analisa yang menyebutkan bahwa,¹ struktur perdagangan Indonesia dan Uni Eropa bersifat saling melengkapi dimana Trade Complementarity Index (TCI) ekspor Indonesia terhadap impor UE bernilai ~0,6 dari maksimum 1 yang menandakan banyak produk ekspor utama Indonesia sesuai dengan kebutuhan impor UE (74% dari 500 produk ekspor utama RI merupakan impor utama UE). Hal ini juga berarti Indeks Kesamaan Ekspor mereka rendah (~0,3/1) yang berarti Indonesia cenderung mengekspor komoditas sektor primer (misalnya hasil bumi dan bahan mentah) ke UE, sedangkan UE mengekspor produk sekunder (barang manufaktur berteknologi tinggi) ke Indonesia. Uni Eropa unggul di sektor jasa dan barang modal, sementara Indonesia memiliki keunggulan komparatif di sektor agrikultur dan mineral.

Tidak hanya mengatur perdagangan barang maupun jasa, IEU-CEPA sebetulnya menyimpan sejumlah ketentuan yang saling terkait dan dapat mempengaruhi kebijakan domestik Indonesia, khususnya pada pengelolaan sektor strategis seperti mineral kritis. Sebagai negara penghasil utama nikel, bauksit, tembaga dan timah, Indonesia menempati posisi sentral dalam rantai pasok mineral global, terutama dalam konteks transisi energi bersih global. Menurut data USGS (2023),² Indonesia merupakan produsen nikel terbesar dunia, menyumbang lebih dari 50% pasokan nikel global yang digunakan dalam baterai kendaraan listrik.

1 Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Memetik Keuntungan dari Perjanjian Transformatif: Studi mengenai Indonesia-EU CEPA, Jakarta: CSIS, 2023, diakses melalui <https://www.csis.or.id/publication/memetik-keuntungan-dari-perjanjian-transformatif-studi-mengenai-indonesia-eu-cepa/>

2 Katadata, Indonesia, Negara Penghasil Nikel Terbesar di Dunia pada 2023 Menurut Badan Survei Geologi Amerika Serikat, 2023, diakses melalui <https://databoks.katadata.co.id/pertambangan/statistik/78c11619e2e0aa2/indonesia-negara-penghasil-nikel-terbesar-di-dunia-pada-2023>

Oleh karena ini, pemerintah Indonesia melihat peluang tersebut dengan menerapkan kebijakan hilirisasi sejak 2020, melalui pelarangan ekspor bijih mentah yang bertujuan mendorong nilai tambah industri domestik dan kemandirian energi. Langkah ini bertujuan untuk mewajibkan investor membangun smelter dan pabrik pengolahan di dalam negeri sebelum mengekspor produk mereka dengan tujuan untuk meningkatkan nilai produk. Saat ini pemerintah Indonesia telah mengembangkan aturan terkait larangan ekspor pada 47 jenis mineral yang disebut sebagai mineral kritis.³

Beberapa tahun penerapan kebijakan tersebut menggambarkan dampak adanya kenaikan nilai ekspor mineral kritis. Khususnya nikel yang paling signifikan, dengan nilai ekspor meningkat dari US\$3 miliar menjadi US\$30 miliar pasca larangan ekspor bijih mentah. Pada 2024, Indonesia diperkirakan memproduksi 61% nikel olahan dunia, dan akan meningkat menjadi 74% pada 2028.⁴ Manfaat ekonomi dari hilirisasi nikel juga didorong oleh permintaan global untuk baterai kendaraan listrik dan investasi besar-besaran dari Tiongkok (misalnya Tsingshan) di kawasan industri seperti Morowali. Berbeda dengan hilirisasi tembaga masih dalam tahap awal meskipun telah ada komitmen sebesar USD 40 miliar untuk 21 proyek prioritas, termasuk smelter besar seperti Freeport dan Amman Mineral. Sedangkan hilirisasi timah masih tertinggal jauh, dengan lebih dari 95% ekspor masih berupa batangan timah dan minimnya investasi asing. Namun dibalik itu semua, tantangan dan hambatan tata kelola masih menjadi masalah serius yang akan dijabarkan di bawah ini.

TANTANGAN TATA KELOLA MINERAL KRITIS INDONESIA

Penting untuk menganalisis tantangan pada tata kelola mineral kritis di Indonesia saat ini sebelum menghubungkan bagaimana perjanjian perdagangan dan investasi dapat berpengaruh dalam melemahkan strategi kebijakan yang sudah diberlakukan di Indonesia. Karenanya, kedua hal tersebut saling terkait erat. **Tanpa keselarasan antara strategi kebijakan dan arah diplomasi ekonomi luar negeri, Indonesia akan kesulitan membangun tata kelola mineral yang berpihak pada kepentingan jangka panjang nasional.**

³ Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia, Keputusan Menteri ESDM No. 296 Tahun 2023 tentang Penetapan Mineral yang Tergolong dalam Klasifikasi Mineral Kritis, Jakarta, 2023.

⁴ Financial Times, Indonesia ore ban to hit metals markets, 8 January 2014, diakses melalui <https://www.ft.com/content/907305de-7883-11e3-831c-00144feabdc0>

Saat ini, negara-negara yang kaya akan sumber daya mineralnya (tidak hanya Indonesia) khususnya negara-negara berkembang menjajaki strategi kebijakan pengelolaan nilai tambah atau hilirisasi untuk mendapat manfaat yang lebih banyak. Namun, studi oleh CEPR (2023) menyoroti bahwa kebijakan hilirisasi di Indonesia menyimpan dilema ekonomi dan politik.⁵ Studi memaparkan bagaimana kebijakan tersebut menjanjikan adanya pembangunan industri lokal dan penciptaan lapangan kerja, namun di sisi lain menghadapi konsekuensi lingkungan dan tata kelola sosial yang belum memadai.

Selain itu, studi CELIOS yang berjudul “Dampak Ekonomi dan Kesehatan dari Industri Pengolahan Nikel (2024)”⁶ juga mendukung data tersebut. Menurut studi tersebut, manfaat pertumbuhan ekonomi industri nikel hanya sementara. Selain itu, mitos tentang proyek industri nikel mampu meningkatkan kesejahteraan penduduk lokal melalui penyerapan tenaga kerja dan kenaikan upah turut terbantahkan dalam studi ini. Peningkatan dalam penyerapan tenaga kerja, hanya akan terjadi pada tahun ke-3 pada saat tahap konstruksi pabrik, kemudian cenderung menurun hingga tahun ke-15, seiring dampak negatif dari kehadiran industri nikel berpengaruh ke serapan kerja sektor usaha lainnya khususnya pertanian dan perikanan.

Lonjakan ekspor tambang belum mengangkat perekonomian secara menyeluruh.⁷ Keuntungan ekonomi yang didapat dari industri nikel belum sepenuhnya dinikmati oleh daerah penghasil nikel, dengan sebagian besar manfaatnya masih terkonsentrasi pada tingkat nasional.⁸ Konflik sosial dan pelanggaran hak asasi manusia terjadi luas, terutama di wilayah nikel seperti Halmahera dan Wawonii, dengan laporan perampasan lahan, penggusuran, dan intimidasi. Penambangan tembaga oleh Freeport telah menyebabkan pelanggaran hak-hak masyarakat adat yang berlangsung lama. Sementara itu, penambangan timah di Bangka Belitung telah merusak lebih dari 240.000 hektare hutan mangrove dan 5.000 hektare terumbu karang.⁹ Selain itu, pertambangan ilegal tetap menjadi masalah tata kelola yang serius, terutama di sektor timah. Per April 2025, terdapat kurang lebih 1.000 lokasi tambang ilegal di Bangka dan Belitung,¹⁰ dengan penegakan hukum yang lemah.

5 Bosker, M., E. van den Herik, P. Pelzl, and S. Poelhekke, **The (Un)intended Consequences of Export Restrictions: Evidence from Indonesia**, CEPR Discussion Paper No. 20791, Paris & London: CEPR Press, 2025, diakses melalui <https://cepr.org/publications/dp20791>

6 CELIOS, Studi baru menunjukkan dampak ekonomi dan kesehatan dari pengolahan nikel di Indonesia, Jakarta: CELIOS, 2024 diakses melalui https://energyandcleanair.org/wp/wp-content/uploads/2024/02/Press-release_CREA_Celios_Nickel-downstreaming_02-2024_ID.pdf

7 Financial Times, Indonesia ore ban to hit metals markets, 8 January 2014.

8 *Ibid.*

9 Walhi Bangka Belitung, Hafiz (Wawancara dan Presentasi, 2025). Sumber data mendukung; Mongabay Indonesia, Menguak Timah Ilegal dari Bangka Belitung ke Pasar Global, 18 November 2025, diakses melalui <https://mongabay.co.id/2025/11/18/menguak-timah-illegal-dari-bangka-belitung-ke-pasar-global/>

10 CNBC Indonesia, Prabowo Sebut Ada 1.000 Tambang Timah Ilegal di Bangka Belitung, 29 September 2025, diakses melalui https://www.cnbcindonesia.com/news/20250929102429-4-671015/prabowo-sebut-ada-1000-tambang-timah-illegal-di-bangka-belitung_

Kerusakan lingkungan sangat parah seperti deforestasi, pencemaran air, dan hilangnya keanekaragaman hayati terjadi tidak hanya pada tiga sektor mineral kritis (nikel, tembaga dan timah). Mata pencarian masyarakat lokal menurun akibat degradasi tanah dan air, biaya hidup meningkat, dan mereka terpinggirkan dari manfaat industrialisasi. Dengan demikian, meskipun hilirisasi mineral kritis menjanjikan secara ekonomi, hal ini berisiko memperdalam ketimpangan, merusak ekologi, dan memperparah tantangan tata kelola tanpa perlindungan yang kuat, perencanaan yang inklusif, dan pengamanan lingkungan yang memadai.

Dalam kaitannya dengan perjanjian perdagangan dan investasi, mineral kritis berada pada perlombaan untuk menarik investasi. Sementara, Insentif fiskal seperti tax holiday dan pembebasan bea masuk serta perjanjian investasi bilateral (BIT) belum dapat menjamin adanya kenaikan investasi. Menurut data World Bank (2022),¹¹ hambatan utama dalam menarik investasi berkualitas di sektor mineral strategis Indonesia adalah kurangnya kesiapan regulasi, koordinasi antar sektor yang lemah, kapasitas birokrasi yang rendah, dan kepastian hukum yang buruk. Hal ini dapat menghambat kepercayaan investor.

ANALISA KLAUSUL IEU CEPA TERKAIT MINERAL KRITIS

Klausul-klausul dalam IEU-CEPA pada dasarnya saling terkait. Jika menyangkut analisa sektor mineral kritis, Bab Energi dan Bahan Baku memang yang paling banyak korelasinya namun beberapa bab lainnya secara tidak langsung juga mengatur sektor mineral kritis di Indonesia.

Perlu di tekankan bahwa setelah diberlakukannya IEU CEPA, perjanjian akan berlaku tanpa batas waktu tertentu setelah diratifikasi. Perjanjian ini tidak menetapkan jangka waktu kadaluarsa secara otomatis, artinya IEU-CEPA akan mengikat secara hukum tanpa batas hingga salah satu pihak mengakhirinya secara resmi. Jadi, sekali IEU-CEPA mulai berlaku, komitmen-komitmen di dalamnya akan mengikat Indonesia dan Uni Eropa tanpa batas waktu hingga ada tindakan penghentian sesuai prosedur.

¹¹ **World Bank**, Investment Policy and Regulatory Review, Washington, DC: World Bank, 2022, diakses melalui <https://documents.worldbank.org/curated/en/099010009062240252/pdf/P173938086d09008a0bb280eb2777f84016.pdf>

A. Perlakuan Nasional dan Akses Pasar untuk Barang (Chapter 2)

Bab ini secara langsung membatasi ruang kebijakan bahan baku Indonesia terutama dikarenakan larangan sebagian besar pembatasan ekspor. Hal ini akan berdampak pada kebijakan industri mineral dan bahan baku Indonesia, seperti larangan ekspor bijih nikel yang belum diproses. Hal ini ditegaskan pada Pasal 2.8, yaitu,¹² "No Party shall adopt or maintain any prohibition or restriction on the importation of any good of the other Party or on the exportation or sale for export of any good destined for the territory of the other Party,."

Secara garis besar ketentuan juga mengatur prinsip perlakuan yang sama bagi semua pelaku usaha (dalam negeri maupun pihak Uni Eropa). Pengaturan monopoli impor maupun ekspor juga ditentukan pada Pasal 2.9 yaitu pihak mana pun tidak boleh menetapkan atau mempertahankan monopoli impor atau ekspor yang telah ditetapkan, kecuali didelegasikan untuk tujuan kebijakan publik, seperti ketahanan pangan, untuk perdagangan barang apa pun. Catatan kaki dalam pasal ini juga mempertegas bahwa "untuk tujuan Pasal ini, pengecualian untuk tujuan kebijakan publik tidak berlaku untuk bahan baku dan barang energi, selain listrik, sebagaimana didefinisikan dalam Bab 14 (Energi dan Bahan Baku)". Prinsip-prinsip liberalisasi ditekankan jelas pada ketentuan dalam Bab ini yang nantinya memiliki kaitan yang erat pada Bab 14 yaitu mengenai perdagangan bahan baku dan mineral.

B. Bab Perdagangan Jasa dan Investasi (Chapter 8)

Bab Investasi ditujukan pada seluruh sektor (termasuk sektor mineral kritis) namun, ketentuannya lebih cenderung untuk mengatur perlindungan investor. Bab Investasi dalam IEU-CEPA khususnya pada Pasal 8.11¹³ mengatur yang disebut sebagai "performance requirements" dimana Indonesia dan Uni Eropa sepakat untuk tidak mewajibkan investor (sebagai contoh; investor Uni Eropa) untuk melakukan alih teknologi, menggunakan kandungan lokal, bermitra dengan entitas lokal dan berinvestasi dalam Research and Development (R&D) di Indonesia. Ketentuan tersebut mengikat secara hukum, oleh karena itu jika pemerintah Indonesia ingin memberikan kewajiban bagi investor untuk melakukan transfer teknologi dan poin-poin yang telah disebutkan di atas, Indonesia dapat dianggap melanggar ketentuan. Sejalan dengan UU Cipta Kerja Indonesia, relaksasi izin bagi Tenaga Kerja Asing (TKA) ahli yang dibutuhkan juga diatur dalam Bab ini. Hal ini berarti mengurangi peluang Indonesia dalam penguatan rantai pasok lokal dan kapasitas industri hilir, menghapus instrumen strategis untuk Indonesia dapat menerima manfaat alih teknologi, dan juga menyuburkan dominasi investor asing tanpa kewajiban kontribusi terhadap pembangunan industri domestik.

¹² European Commission. EU-Indonesia: Text of the Agreements, European Union, diakses melalui https://commission.europa.eu/index_en

¹³ Ibid.



C. Bab Persaingan (Chapter 13 with Annex)



Bab Persaingan pada dasarnya mengatur disiplin atas hukum persaingan, pengaturan subsidi, dan penghapusan perlakuan khusus bagi Perusahaan Publik (BUMN). Pada dasarnya hal ini memberlakukan ketentuan kepada semua entitas, baik BUMN maupun swasta yang harus tunduk pada hukum persaingan usaha yang sama dan penegakannya secara asas non-diskriminatif. Artinya, Indonesia wajib memastikan aturan antimonopoli dan persaingan sehat diterapkan kepada BUMN setara dengan perusahaan swasta.

Pada Pasal Annex 13-C,¹⁴ terdapat daftar perusahaan milik negara Indonesia yang di list pada ketentuan, dijelaskan “bahwa operasi dilakukan tanpa diskriminasi terhadap perusahaan Uni Eropa yang berdagang dengan Indonesia atau perusahaan Uni Eropa yang berinvestasi di Indonesia”. Klausula ini mengatur penghapusan perlakuan khusus untuk industri strategis, dimana semua perusahaan (termasuk BUMN) tunduk pada prinsip persaingan terbuka.

Pada kasus pemberian subsidi, pada Pasal 13.7 dijelaskan bahwa, “*The Parties agree that subsidies can be granted by a Party when they are necessary to achieve a public policy objective*” *The Parties recognise, however, that in certain circumstances certain subsidies may have the potential to distort the proper functioning of markets...*” Walaupun kedua pihak sepakat bahwa subsidi hanya boleh diberikan jika diperlukan untuk tujuan kebijakan publik yang sah, namun subsidi tertentu dapat memiliki potensi mengganggu fungsi pasar dan mengikis manfaat liberalisasi perdagangan.

Hal ini mencakup subsidi fiskal (seperti bantuan dana, keringanan pajak ekspor/impor) maupun non-fiskal (seperti pemberian hak khusus atau penetapan harga istimewa oleh pemerintah). Secara umum, subsidi fiskal dan non-fiskal yang “berpotensi mengganggu persaingan” juga akan diawasi ketat di bawah ketentuan pada Bab ini. Bagi sektor mineral kritis Indonesia, sebagai contoh, subsidi listrik atau gas murah untuk smelter nikel, insentif pajak bagi investasi hilirisasi mineral, atau kompensasi harga untuk produsen logam tanah jarang, semuanya harus diuji dengan kriteria CEPA.

¹⁴ *Ibid.*

Bab 13 IEU-CEPA memuat disiplin khusus untuk perdagangan energi dan bahan tambang yaitu pada larangan praktik dual pricing, yaitu kebijakan yang menetapkan harga ekspor lebih tinggi daripada harga domestik untuk bahan mentah tertentu. Perjanjian ini membatasi intervensi pemerintah dalam mengatur harga bahan tambang domestik kecuali untuk alasan yang diperbolehkan. CEPA menyatakan akan membatasi intervensi pemerintah yang tidak beralasan pada regulasi harga bahan mentah dan menciptakan mekanisme transparansi serta pertukaran informasi untuk kasus-kasus semacam itu. Ini berarti kebijakan seperti penetapan Harga Patokan Mineral (HPM) atau Harga Batubara Acuan (HBA) yang terlalu rendah dari harga pasar, jika tujuannya semata-mata melindungi industri hilir domestik, akan mencakup pembatasan yang ketat.

Pada Pasal 13.10. Prinsip transparansi juga diatur secara menyeluruh. Sehingga, pemerintah Indonesia harus siap menjelaskan justifikasi ekonomi dan transparansi datanya kepada UE. Bahkan, dalam praktiknya, UE dapat meminta data atau spesifikasi jika Indonesia menetapkan harga domestik suatu mineral di bawah nilai pasar untuk jangka panjang. Dengan mekanisme ini, setiap kebijakan harga dua tingkat (satu harga untuk domestik, satu untuk ekspor) menjadi sulit dipertahankan secara sepihak.

Dalam perjanjian ini juga menyediakan mekanisme konsultasi bilateral. Jika salah satu pihak khawatir bahwa suatu subsidi tertentu berpotensi mempengaruhi perdagangan secara negatif, pihak tersebut dapat meminta konsultasi untuk membahas dampaknya. Misalnya, UE dapat mengajukan persetujuan atau penolakan melalui konsultasi jika Indonesia memberikan subsidi besar kepada industri pengolahan nikel yang dianggap merugikan produsen UE. Walaupun mekanisme ini memberi kesempatan untuk menyelesaikan persoalan subsidi distorsif secara dialog sebelum meningkat menjadi penyelesaian formal dalam kerangka penyelesaian sengketa CEPA, pemerintah Indonesia secara umum telah terancam dalam pembatasan ruang intervensi negara untuk menopang industri prioritas nasional, khususnya pada sektor mineral kritis.

D. Bab Energi dan Bahan Baku (Chapter 14)

Jika dianalisis secara tekstual, CEPA mungkin mengakui prinsip kedaulatan Indonesia atas sumber daya alam dan hak negara mengatur kebijakan domestik, namun hak tersebut harus dijalankan sesuai komitmen perjanjian. Dapat dilihat pada pasal 14.1 Bab Energi dan Bahan Baku Mineral “*mengakui bahwa bahan baku dan mineral merupakan kedaulatan masing-masing negara untuk mengaturnya*” namun dibatasi oleh prinsip “*transparansi dan non-diskriminasi*”.¹⁵

Selain itu, pada pasal 14.1, menyatakan bahwa, “*the parties preserve their right to adopt, maintain, and enforce measures necessary to pursue legitimate public policy objectives*”. **Hal tersebut juga dapat diartikan bahwa, hak Indonesia dalam kebijakan hilirisasi tambang diakui, tetapi jika dapat dibenarkan sebagai tujuan kebijakan publik yang sah dan konsisten dengan pengecualian perjanjian.** Ketentuan menjelaskan contoh pengecualian seperti ditujukan untuk “mengamankan pasokan barang energi dan bahan baku, melindungi masyarakat, lingkungan hidup, kesehatan masyarakat, dan konsumen, serta meningkatkan keamanan dan keselamatan publik”. Kompromi tersebut tampak sedikit ambigu ditujukan untuk ‘tujuan kebijakan publik’, tetapi tidak jelas apa tujuan-tujuan tersebut.

Prinsip tersebut sangatlah abu-abu dimana Indonesia berada pada posisi yang sulit untuk membuktikan semua hal atau jika semua hal harus dikonsultasikan secara terbuka. Sementara sumber daya bahan baku dan mineral yang sebetulnya adalah milik Indonesia dapat dipandang sebagai strategi ketahanan dan keamanan energi yang sifatnya dapat tertutup. Pembatasan oleh prinsip-prinsip tersebut dapat memberikan peluang bagi Uni Eropa untuk menantang kembali kebijakan nasional pada sektor tambang dan energi yang mengatas namanya komitmen liberalisasi.

Belum lagi, ketentuan dampak lingkungan mengakui standar hukum penilaian masing-masing pihak dan belum ada konsekuensi hukum yang mengikat dalam perjanjian. Dampak lingkungan akan dinyatakan sah selama kegiatan sudah mengikuti hukum nasional yang berlaku. Pasal 14.8 menegaskan bahwa “*masing-masing Pihak wajib memastikan bahwa—sesuai dengan hukumnya—analisis mengenai dampak lingkungan wajib dilakukan sebelum Pihak tersebut memberikan izin untuk proyek*”

Mendukung analisis pada bab Investasi mengenai tidak adanya ketentuan mengikat bagi investor untuk melakukan transfer teknologi, merujuk pada pasal 14.13, ¹⁶ terdapat aturan melalui kerja sama kapasitas dalam sektor mineral, namun ketentuannya tersebut bersifat hanya “*memfasilitasi*” seperti adanya penelitian, pengembangan, inovasi dan penyebarluasan teknologi ramah lingkungan, alih-alih menetapkan kewajiban tegas atau adanya paksaan hukum bagi perusahaan untuk melakukan transfer teknologi.

¹⁵ European Commission. EU-Indonesia: Text of the agreements, diakses melalui https://commission.europa.eu/index_en

¹⁶ Ibid.



E. Bab Perdagangan dan Pembangunan Pertumbuhan Berkelanjutan (Chapter 15)

Bab ini mengatur bagaimana komitmen kedua negara untuk dapat menerapkan perdagangan yang berkelanjutan. Harus dipahami bahwa prinsip-prinsip yang ditulis melalui ketentuan-ketentuan bersifat tidak mengikat bagi kedua belah pihak (*right to regulate*).¹⁷ Hal ini juga berarti, ketentuan tidak mengikat bagi pemerintah Indonesia untuk melakukan tatakelola hijau pada sektor mineral kritis di Indonesia.

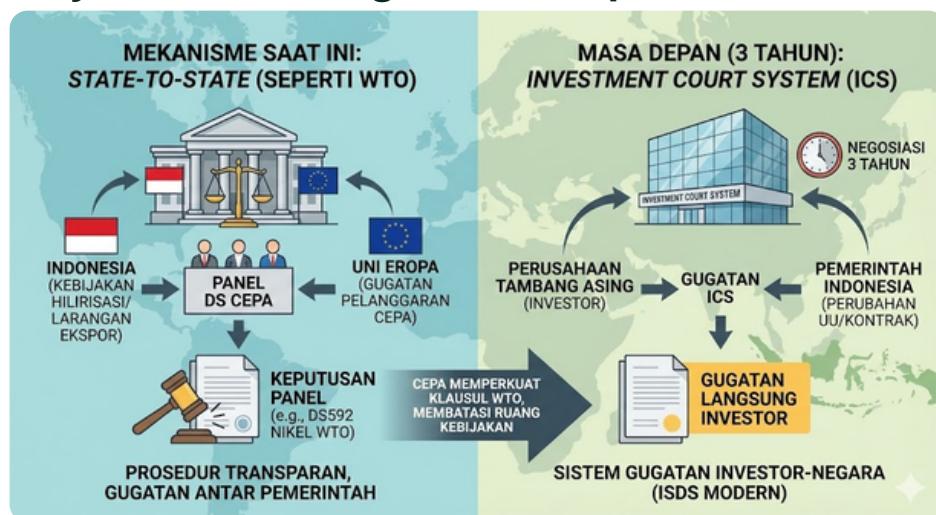
Sementara itu, penting untuk melihat kembali tujuan liberalisasi bab yang mengatur perdagangan barang “*trade in goods*”, dimana Indonesia cenderung didorong untuk melakukan ekspor bahan baku. Hal ini terlihat double standard dikarenakan pihak uni eropa justru mendukung adanya liberalisasi pasar bahan baku dan mineral dan melarang adanya proteksi sumber daya.

Dalam praktiknya, klausul keberlanjutan ini berpotensi digunakan untuk menilai dan membatasi ekspor produk Indonesia dengan alasan tidak memenuhi standar lingkungan UE. Akibatnya, kebijakan nasional dapat dikonstruksi sebagai hambatan perdagangan, mempersempit ruang negosiasi dan kedaulatan Indonesia. Dalam konteks mineral kritis, UE mendesak Indonesia menjaga lingkungan dalam aturan mekanisme green economy, tetapi melalui Bab Energi dan Bahan Baku, UE justru membatasi alat kebijakan yang dibutuhkan Indonesia untuk melaksanakan transformasi hijau yang berkeadilan melalui kebijakan hilirisasinya. Hal tersebut juga menunjukkan kontradiksi antar bab

Selain itu, ada maupun tidak adanya perjanjian IEU CEPA, Uni Eropa akan tetap mengatur *Carbon Borders Adjustment Mechanism (CBAMs)* yang dapat juga menghambat perdagangan hasil produk hilir mineral kritis Indonesia. Sebagai contoh, Indonesia sedang dalam perkembangan bahan feronikel dengan industri besi baja di indonesia. Pada akhirnya Indonesia harus menghadapi hambatan ekspor baru, (melalui aturan CBAMs tsb) dimana Industri Indonesia harus membayar sejumlah nilai atas produksi karbon yang dihasilkan yang dapat meningkatkan biaya industri.

¹⁷ Ibid

F. Bab Penyelesaian Sengketa (Chapter 22)



Secara umum, ketentuan mengadopsi kerangka seperti WTO dimana menggunakan mekanisme state-to-state atau antar negara. Dalam bab ini juga menjelaskan prosedur penyelesaian sengketa antar pemerintah yang independen dan transparan. Dalam konteks kepentingan mineral, bab ini memberikan jalan hukum. Misalnya, jika kebijakan hilirisasi atau larangan ekspor Indonesia dianggap melanggar komitmen CEPA, Uni Eropa dapat membawa perkara ke panel DS.

Dalam perjanjian CEPA memang "belum" memasukkan mekanisme investor-melawan-negara (ISDS) di bab ini. Namun, *Investment Protection Agreement* terpisah menyebutkan bahwa setelah perjanjian berlaku, kedua negara akan menegosiasi sistem gugatan investor (Investment Court System) dalam tiga tahun.

Hal ini dapat dilihat pada annex *Investment Protection Agreement* pada pernyataan dalam teks yaitu, "After the entry into force of the agreement, the EU and Indonesia will continue negotiations to add a modern, state-of-the-art system for settling investment disputes between investors and State, with the aim of concluding these talks within three years. These efforts will also reflect ongoing international reforms in this area. This agreement ensures legal certainty, strengthens investor confidence, and underlines the shared commitment of the EU and Indonesia to modern standards of investment protection."¹⁸ Jika sistem itu terwujud, maka perusahaan tambang asing bisa langsung menggugat kebijakan pemerintah Indonesia (seperti perubahan undang-undang pertambangan atau pembatalan kontrak) di forum internasional. Indonesia sudah kalah gugatan nikel di WTO atas kebijakan larangan ekspor (yang diputuskan tidak berpihak pada Indonesia pada akhir 2022 (WTO Dispute DS592). Kini, dengan CEPA, klausul WTO ini dikonfirmasi dan diperkuat secara bilateral, membuat Indonesia tak bisa lagi menerapkan larangan ekspor atau pengaturan harga bahan mentah tanpa melanggar CEPA.

¹⁸ **Key elements.** Diakses melalui <https://policy.trade.ec.europa.eu/eu>

G. Bab Struktur Kelembagaan (Chapter 24)

Bab 24 ini mengatur ketentuan kelembagaan yang akan memandu pelaksanaan perjanjian ini. Hal ini sangat penting karena mekanisme ini menentukan arah implementasi perjanjian di lapangan. Pada inti struktur tersebut terdapat Komite Perdagangan (Trade Committee) yang beranggotakan perwakilan Indonesia dan Uni Eropa. Sesuai Pasal 24.1, Komite Perdagangan dibentuk sebagai forum utama antara kedua pihak, yang selanjutnya akan bertemu setiap tahunnya pada lokasi yang ditentukan (baik di Indonesia atau di Uni Eropa). Yang menjadi ketua bersama Komite ini ialah pejabat setingkat Menteri dari Indonesia dan Anggota Komisi Eropa yang membawakan perdagangan (Trade Commissioner), atau pejabat pengganti mereka.

Komite ini memiliki wewenang besar dalam mengawasi jalannya perjanjian, melakukan penyesuaian teknis, dan bahkan mengubah ketentuan tertentu melalui keputusan bersama. Peran tersebut juga termasuk melakukan penafsiran teks, membentuk dan pembubaran badan pelaksana dan mengarahkan hubungan perdagangan dan investasi. Perlu dicatat, setiap keputusan Komite Perdagangan yang diambil dalam kerangka wewenang di atas bersifat mengikat (binding) bagi kedua belah pihak. Pasal 24.3 menegaskan bahwa keputusan Komite mengikat para Pihak dan akan berlaku setelah masing-masing pihak memberitahukan secara tertulis bahwa prosedur hukum internal mereka untuk mengesahkan keputusan tersebut telah selesai.

Peran Organisasi Masyarakat Sipil juga ditentukan dalam bab ini. Pembentukan Domestic Advisory Group (DAG) selanjutnya akan menjadi tim penasehat komite perdagangan dan bertemu dalam Civil Society Forum, yaitu forum bersama dimana perwakilan DAG Indonesia dan DAG Uni Eropa serta masyarakat sipil lain dapat berdialog dengan Komite Perdagangan. Forum Masyarakat Sipil ini diadakan berbarengan dengan pertemuan Komite Perdagangan (kecuali disepakati lain) dan menjadi ajang pertukaran pandangan.

Namun, perlu digaris bawahi bahwa peran masyarakat sipil sebagai DAG tidak memiliki kekuatan deliberatif: mereka tidak terlibat dalam voting atau konsensus resmi di Komite Perdagangan maupun komite khusus. Nasihat DAG harus "dipertimbangkan", tetapi pemerintah tidak wajib mengikuti rekomendasi mereka. Pasal 24.7 bahkan menyebut "Each Party may decide on the follow-up to the advice or recommendations by its domestic advisory group" ¹⁹ – setiap pihak bebas menentukan tindak lanjutnya. Dengan kata lain, feedback dari DAG bisa saja diabaikan jika dianggap tidak sejalan dengan agenda pemerintah. Selain itu, pertemuan Civil Society Forum hanya untuk tukar pendapat, tanpa kewenangan mengambil keputusan. Dalam forum ini, Komite Perdagangan "berdialog" dengan masyarakat sipil, tetapi keputusan akhir tetap dibuat secara tertutup oleh perwakilan pemerintah di Komite. Tidak ada mekanisme 'veto' atau suara mengikat bagi unsur non-pemerintah.

¹⁹ European Commission. EU-Indonesia: Text of the agreements, diakses melalui https://commission.europa.eu/index_en

Keterbatasan ini berarti bahwa masyarakat sipil tidak bisa langsung mengarahkan jalannya IEU-CEPA, melainkan hanya mempengaruhi secara tidak langsung melalui argumen dan bukti yang mereka sampaikan. Sebagai contoh, organisasi masyarakat sipil dapat menyoroti masalah keberlanjutan industri mineral atau dampak sosial dari hilirisasi, tetapi hasil akhirnya tergantung kemauan pemerintah apakah akan mengintegrasikan masukan tersebut ke dalam sikap resmi di Komite

Keterbatasan ini berarti bahwa masyarakat sipil tidak bisa langsung mengarahkan jalannya IEU-CEPA, melainkan hanya mempengaruhi secara tidak langsung melalui argumen dan bukti yang mereka sampaikan. Sebagai contoh, organisasi masyarakat sipil dapat menyoroti masalah keberlanjutan industri mineral atau dampak sosial dari hilirisasi, tetapi hasil akhirnya tergantung kemauan pemerintah apakah akan mengintegrasikan masukan tersebut ke dalam sikap resmi di Komite

Diperlukannya mekanisme koordinasi nasional yang melibatkan semua pemangku kepentingan domestik sebelum dan sesudah tiap pertemuan Komite, agar satu suara mewakili Indonesia. Bila Kementerian Perdagangan (sebagai negosiator utama FTA) tidak sinergis dengan kementerian teknis seperti ESDM, Perindustrian, atau Bappenas, posisi Indonesia dalam Komite Perdagangan bisa terfragmentasi.

Oleh karena itu, tata kelola kelembagaan di dalam negeri adalah penentu utama. Apabila Indonesia berhasil menyelaraskan strategi kebijakan nasional (seperti roadmap mineral kritis) dengan komitmen internasional (IEU-CEPA) melalui koordinasi lintas lembaga yang efektif, maka pelaksanaan perjanjian ini dapat sejalan dengan kepentingan nasional.



Kesimpulan

Dari analisis di atas, jelas bahwa ketentuan-ketentuan dalam IEU CEPA berpotensi membawa konsekuensi berupa menurunnya ruang kebijakan dan melemahkan strategi penguatan tata kelola sektor mineral kritis Indonesia. Bab 8 (Investasi) tidak adanya kewajiban bagi investor untuk melakukan transfer teknologi dan manfaat investasi asing bagi industri lokal. Bab 13 (Persaingan) membebani kemampuan Indonesia mendukung industri strategis melalui subsidi atau perlakuan khusus, bahkan berpotensi mengancam kelangsungan program hilirisasi. Bab 14 (Energi dan Bahan Baku) adanya liberalisasi bahan baku mineral. Bab 15 (Pembangunan Berkelanjutan) walau membawa semangat positif, ketentuannya bersifat kontradiktif antar bab. Bab 22 (Penyelesaian Sengketa) memperlihatkan risiko Indonesia digugat secara hukum jika menjalankan kebijakan protektif, sehingga kebutuhan untuk melindungi “kepentingan nasional” akan berpotensi sulit dipertahankan melalui perjanjian I EU CEPA. Kondisi ini menunjukkan bahwa posisi tawar Indonesia dalam konteks perdagangan dan investasi pada sektor mineral kritis yang sangat rendah.

Belum lagi, ketentuan-ketentuan mengenai “prinsip hijau” yang terkait penilaian dampak lingkungan dan sosial. Dalam konteks mineral kritis ini digarisbawahi hak untuk mengatur sendiri / right to regulate dimana dampak ini masih sangat bergantung praktek hukum dalam negeri, itu berarti mengacu pada aturan hukum investasi dan sumber daya alam di Indonesia. Oleh karena itu, ketentuan dalam perjanjian yang diatur tidak semata-mata membuat adanya perbaikan tata kelola mineral di Indonesia.

Selain itu, perjanjian ini tidak dapat semata-mata dianggap dapat memberikan peluang investasi pada industri mineral kritis, namun juga tertutupnya ruang kebijakan lainnya bagi pemerintah Indonesia untuk mengatur secara menyeluruh tata kelola sumber daya jangka panjang bagi kesejahteraan masyarakat. Walaupun hal ini dikarenakan posisi nilai tawar rendah bagi Indonesia.²⁰ Pemerintah Indonesia harus tetap mengintegrasikan strategi penguatan tata kelola dan kebijakan dalam negerinya.

²⁰ Negara-negara kaya sumber daya mineral (tidak hanya Indonesia) masih berada pada posisi nilai tawar yang rendah, yaitu hanya bermain pada arena persaingan investasi. Negara-negara kaya sumber daya mineral berlomba-lomba untuk memberikan kemudahan fasilitas maupun ketentuan yang longgar dalam ketentuan perjanjian dagang dan investasi. Sebagai contoh; UU Cipta Kerja Indonesia, fleksibilitas sekaligus perlindungan bagi asing masih menjadi prioritas tanpa adanya strategi jangka panjang yang jelas. Lebih jelaskan: <https://unctad.org/publication/world-investment-report-2025>

Sebagai contoh meskipun ketentuan dalam IEU CEPA seperti larangan persyaratan performa bagi investor, pembatasan subsidi hingga penghapusan perlakuan khusus bagi industri strategis (khususnya sektor mineral kritis) telah disepakati sebagai media tawar investasi, adanya perjanjian tersebut juga belum dapat menjamin akan memberikan nilai investasi pada sektor mineral kritis jika permasalahan seperti kepastian hukum, korupsi dan kebijakan dalam negeri masih tinggi. Maka ketentuan dalam perjanjian dagang dan investasi tersebut tidak dapat dipisahkan dengan aturan dalam negeri itu sendiri.

Karenanya perjanjian perdagangan maupun investasi seperti IEU CEPA ini tidak dapat dijadikan strategi pendorong investasi dan pemulihan ekonomi di sektor mineral kritis, justru dapat menghambat pemerintah Indonesia dalam memperbaiki tata kelola industri mineral kritisnya. Selain itu, ketentuan-ketentuan dalam perjanjian ini tidaklah seimbang, meski mineral kritis adalah sumber daya nasional Indonesia, banyak ketentuan justru membatasi hak Indonesia untuk mengaturnya.

Adanya tantangan serius dalam tata kelola mineral kritis Indonesia pada aspek sosial, ekonomi dan ekologi. Pemerintah Indonesia juga perlu menganalisa secara hati-hati dan menyeluruh karena dampak jangka panjang perjanjian dagang dan investasi seperti IEU CEPA berpotensi memperlemah daya saing industri dalam negeri dan memperkuat ketimpangan struktural dalam ekonomi nasional. **Tampaknya perlu disusun ulang strategi hilirisasi Indonesia yang berkeadilan agar sejalan diplomasi ekonomi luar negeri Indonesia bisa lebih cermat dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional jangka panjang.**

Namun, sinergi ini hanya dapat berjalan efektif apabila didukung oleh kebijakan internal yang koheren, termasuk perencanaan industrialisasi hilir untuk berbagai mineral kritis, serta strategi yang jelas untuk menjamin keberlanjutan dan kedaulatan sumber daya nasional dengan tidak melupakan aspek sosial dan ekologisnya.

Jika kebijakan dalam negeri tidak diintegrasikan dengan strategi diplomasi ekonomi yang baik, justru berisiko menempatkan Indonesia dalam perangkap rantai nilai industri yang lemah pada periode yang lama. Tidak hanya kerugian ekonomi, sosial dan ekologi secara menyeluruh, namun kedaulatan sumber daya nasional dalam jangka panjang juga dipertaruhkan.

Oleh karena itu, walaupun perjanjian perdagangan IEU CEPA telah disepakati, melalui kertas analisis ini, penting untuk secara kritis membedah kembali ketentuan-ketentuan yang ada dalam perjanjian tersebut. Karena kalau dilihat pada teks perjanjian yang ada justru sumber daya mineral Indonesia dilegitimasi penguasaannya oleh Uni Eropa melalui IEU CEPA. Sementara Uni Eropa enggan melakukan transfer teknologi dalam hal industri mineral kritis. Ini jelas akan membawa dampak tidak hanya kerugian ekonomi, melainkan rongrongan terhadap kedaulatan sumber daya energi dan mineral Indonesia.

REFERENSI

- **CSIS (2023).** "Memetik Keuntungan Indonesia EU CEPA", diakses melalui <https://www.csis.or.id/publication/memetik-keuntungan-dari-perjanjian-transformatif-studi-mengenai-indonesia-eu-cepa/>
- **Katadata.** "Indonesia, Negara Penghasil Nikel Terbesar di Dunia pada 2023 Menurut Badan Survei Geologi Amerika Serikat". Diakses melalui <https://databoks.katadata.co.id/pertambangan/statistik/78c11619e2e0aa2/indonesia-a-negara-penghasil-nikel-terbesar-di-dunia-pada-2023>
- **Keputusan Menteri ESDM No. 296 Tahun 2023** tentang Penetapan Mineral yang Tergolong dalam Klasifikasi Mineral Kritis.
- **Bosker, M, E van den Herik, P Pelzl and S Poelhekke (2025),** 'DP20791 The (Un)intended Consequences of Export Restrictions: Evidence from Indonesia', CEPR Discussion Paper No. 20791. CEPR Press, Paris & London. <https://cepr.org/publications/dp20791>
- **Financial Times (2014),** "Indonesia ore ban to hit metals markets", FinancialTimes.com. Diakses melalui <https://www.ft.com/content/907305de-7883-11e3-831c-00144feabdc0>
- **World Bank. (2022).** INVESTMENT POLICY AND REGULATORY REVIEW. Diakses melalui https://documents1.worldbank.org/curated/en/099010009062240252/pdf/P17393_8086d09008a0bb280eb2777f84016.pdf
- **CELIOS.** Diakses melalui https://energyandcleanair.org/wp/wp-content/uploads/2024/02/Press-release_CREA_Celios_Nickel-downstreaming_02-2024_ID.pdf
- **European Commission.** "EU-Indonesia: Text of the agreements". Diakses melalui https://commission.europa.eu/index_en
- **European Commission.** Key elements <https://policy.trade.ec.europa.eu/eu>
- **UNCTAD. (2025).** World Investment IEU CEPA. Report. <https://unctad.org/publication/world-investment-report-2025>
- **Mongabay.** Menguak Timah Ilegal dari Bangka Belitung ke Pasar Global. Diakses melalui <https://mongabay.co.id/2025/11/18/menguak-timah-illegal-dari-bangka-belitung-k-e-pasar-global/>
- **CNBC Indonesia** "Prabowo Sebut Ada 1.000 Tambang Timah Ilegal di Bangka Belitung" selengkapnya di sini: https://www.cnbcindonesia.com/news/20250929102429-4-671015/prabowo-sebut-ada-1000-tambang-timah-illegal-di-bangka-belitung_
- **Walhi Bangka Belitung** (Hafiz, wawancara dan presentasi, November 2025).

Disusun oleh:

- **K. Audina** Permana Putri, Program Coordinator, Indonesia for Global Justice (IGJ)
- **Cahaya** Arga P. Diponegoro, Geopolitics Enthusiast (Intern), Indonesia for Global Justice (IGJ)