

## BAB I PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Pada 23 September 2025, di Nusa Dua, Bali, sebuah peristiwa bersejarah dalam hubungan dagang Indonesia terjadi: Indonesia dan Uni Eropa (UE) secara resmi menyelesaikan negosiasi *Indonesia–European Union Comprehensive Economic Partnership Agreement* (IEU-CEPA) setelah melewati perjalanan perundingan yang panjang sejak 2016 (EKON, 2025b; KEMENDAG, 2022). Kesepakatan ini dicapai menyusul *political agreement* yang ditandatangani oleh Presiden Komisi Eropa Ursula von der Leyen dan Presiden Indonesia Prabowo Subianto pada 13 Juli 2025 (Union, 2025). Finalisasi tersebut ditandatangani oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Airlangga Hartarto dan Komisioner Perdagangan dan Keamanan Ekonomi Komisi Eropa Maroš Šefčovič. Menurut Kemenko Perekonomian RI, IEU-CEPA disepakati sebagai *game changer* bagi pertumbuhan ekonomi Indonesia dan merupakan salah satu perjanjian dagang terbesar yang pernah dicapai Indonesia, menciptakan zona perdagangan bebas dengan lebih dari 700 juta konsumen (KEMENKO, 2025b).

IEU-CEPA merupakan perjanjian kemitraan ekonomi komprehensif yang mencakup perdagangan barang, jasa, investasi, hak kekayaan intelektual, dan kerja sama ekonomi berkelanjutan. Berdasarkan Factsheet resmi Direktorat Jenderal Perundingan Perdagangan Internasional (Ditjen PPI) Kementerian Perdagangan RI, perjanjian ini akan menghapus tarif pada lebih dari 98 persen lini tarif yang secara efektif mencakup hampir seluruh nilai perdagangan kedua pihak (Ekon.go.id, 2026). Saat diimplementasikan, produk Indonesia akan langsung menikmati tarif nol persen di 90,40 persen pasar UE, dengan penurunan tarif tambahan secara bertahap untuk produk-produk tertentu (InvestorTrust, 2025a).

Di luar penghapusan tarif, perjanjian ini juga mencakup ketentuan-ketentuan komprehensif mengenai perdagangan dan pembangunan berkelanjutan (*Trade and Sustainable Development/TSD*), pengakuan bersama atas 221 indikasi geografis (IG) produk UE dan 72 IG produk Indonesia, serta kerangka hukum yang lebih pasti bagi investor dari kedua pihak (Commission, 2025f).

IEU-CEPA hadir dalam konteks hubungan perdagangan bilateral yang telah berjalan secara signifikan namun belum mencapai potensi penuhnya. Pada tahun 2023, ekspor Indonesia ke UE bernilai sekitar €13 miliar. Dari jumlah tersebut, hampir 40 persen menikmati skema preferensi tarif GSP (*Generalised Scheme of Preferences*) yang ditetapkan UE, sementara 60 persen sisanya masih dikenai tarif normal. Melalui IEU-CEPA, cakupan produk yang mendapat tarif nol akan diperluas hingga 80 persen dari seluruh ekspor, termasuk sektor manufaktur dan produk olahan seperti tekstil, alas kaki, perikanan, serta olahan minyak kelapa sawit (Kadin, 2025b).

Uni Eropa menempati posisi sebagai mitra dagang dan investasi terbesar kedua Indonesia setelah Tiongkok, menjadikan CEPA sebagai instrumen strategis yang langsung menyentuh kepentingan ekonomi nasional jangka panjang (Kadin, 2025a). Kemenko Perekonomian RI memproyeksikan bahwa dengan implementasi penuh IEU-CEPA, potensi ekspor Indonesia ke UE dapat melonjak hingga 57,76 persen dalam tiga tahun ke depan, disertai potensi peningkatan output nasional dan pertumbuhan kesejahteraan yang signifikan (Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Republik, 2025).

Perundingan ini secara resmi diluncurkan pada 18 Juli 2016, setelah proses *scoping exercise* berhasil diselesaikan pada April 2016 (Commission, 2025b). Dari 2016 hingga 2024, berlangsung 19 putaran perundingan formal, ditambah

serangkaian pertemuan *intersessional* antara putaran (European Commission, 2025c). CSIS Indonesia (2024) dalam publikasi yang secara khusus mengkaji pembelajaran dari Vietnam mencatat bahwa setelah 16 putaran perundingan IEU-CEPA, negosiasi masih cukup dinamis dan kesepakatan masih belum cukup memenuhi kepentingan Indonesia maupun UE (CSIS Indonesia, 2024a).

Meski kesepakatan substantif telah ditandatangani pada September 2025, IEU-CEPA tidak langsung berlaku efektif. Pasca penandatanganan, kedua pihak memasuki fase *legal scrubbing*, yaitu proses peninjauan dan penyuntingan dokumen hukum untuk memastikan konsistensi terminologi, terjemahan resmi, dan kepastian hukum teks dalam seluruh bahasa resmi perjanjian (European Commission, 2025b). Setelah *legal scrubbing* selesai, perjanjian harus diajukan untuk mendapatkan persetujuan dari Parlemen Eropa dan diratifikasi oleh 27 negara anggota Uni Eropa, yang diperkirakan memakan waktu 10-12 bulan karena harus melalui proses administratif dan legislasi nasional di setiap negara anggota (ANTARA, 2025b). Kerangka waktu ratifikasi yang panjang ini membawa implikasi tersendiri bagi akses pasar dan kerja sama ekonomi strategis, sebagaimana dianalisis oleh Triyatun (2025) yang menyoroti bahwa dinamika global yang bergerak cepat menuntut kedua pihak untuk mempersiapkan mekanisme implementasi sementara guna menjaga momentum kerja sama selama proses ratifikasi berlangsung (Triyatun, 2025).

Di sisi Indonesia, proses ratifikasi relatif lebih cepat sekitar 1-2 bulan, namun membutuhkan penyusunan undang-undang oleh DPR RI yang diproyeksikan berlangsung pada kuartal II hingga kuartal IV 2026 (BKPM, 2025). Dengan mempertimbangkan seluruh tahapan tersebut, Direktur Jenderal Perundingan Perdagangan Internasional Kementerian Perdagangan Djatmiko Bris

Witjaksono menargetkan implementasi penuh IEU-CEPA dapat dimulai pada kuartal I 2027 (ANTARA, 2025b).

Salah satu hambatan yang paling menonjol dan paling lama bertahan dalam perundingan IEU-CEPA adalah isu kelapa sawit. Sawit merupakan komoditas ekspor strategis Indonesia ke UE — pada tahun 2023 saja, ekspor minyak sawit dan turunannya senilai USD 24,8 miliar tercatat sebagai komponen ekspor terbesar Indonesia ke pasar Eropa (Kadin, 2025b). Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit (BPDPKS) mencatat bahwa kelapa sawit masih menjadi isu sentral dalam dinamika perundingan IEU-CEPA, di mana UE mendesak standar keberlanjutan yang sangat ketat sementara Indonesia mempertahankan posisinya bahwa kebijakan sawit UE mengandung unsur diskriminatif dan proteksionis terhadap komoditas unggulan Indonesia (BPDPKS, 2025a). Pengesahan EU Deforestation Regulation (EUDR) pada Juni 2023 — yang mensyaratkan *due diligence* komprehensif untuk membuktikan produk tidak berkontribusi pada deforestasi — memperparah ketegangan ini secara signifikan. MUC Tax Research menyatakan bahwa IEU-CEPA merupakan peluang dan ujian dua arah bagi daya saing Indonesia, di mana tantangan terbesar terletak pada kemampuan memenuhi standar keberlanjutan UE yang terus berkembang tanpa mengorbankan kepentingan petani kecil dan industri domestik (MUC, 2025).

Pada putaran ke-18 yang diselenggarakan pada Juni 2024, Indonesia dan UE berhasil mencapai konsensus hanya pada 11 dari 21 isu yang dirundingkan — meningkat dari delapan isu pada putaran sebelumnya, sebelas isu yang disepakati mencakup Bea Cukai dan Fasilitasi Perdagangan, tindakan Perlindungan Perdagangan, dan Kerja Sama Ekonomi, namun sepuluh isu krusial masih belum terselesaikan, termasuk pembatasan ekspor bahan mentah (nikel), kondisi



investasi, dan regulasi *State-Owned Enterprise* (SOE) (EKON, 2025e). CSIS Indonesia (2022) dalam studi komprehensifnya mengenai potensi dampak IEU-CEPA menemukan bahwa terdapat potensi besar untuk menciptakan reformasi ekonomi yang komprehensif, namun realisasinya mensyaratkan kedua pihak untuk mengesampingkan perbedaan dan berfokus pada kepentingan bersama (Deni Friawan, 2022). Dalam konteks yang lebih luas, kajian mengenai Uni Eropa dan Indonesia dalam kerangka kerja sama IEU-CEPA (2024) menegaskan bahwa relasi bilateral ini pada dasarnya bersifat asimetris, dengan UE memiliki kapasitas regulatif dan kelembagaan yang jauh lebih kuat dibandingkan Indonesia, sehingga ketimpangan struktural ini perlu diperhitungkan dalam setiap analisis mengenai dinamika perundingan (Akbar, 2024). CSIS Indonesia (2024) secara eksplisit mengidentifikasi bahwa keterlambatan memiliki biaya oportunitas yang nyata bagi Indonesia, dengan mencatat bahwa Vietnam berhasil menyelesaikan perundingan jauh lebih cepat meskipun memiliki kompleksitas ekonomi yang lebih rendah (CSIS Indonesia, 2024a). Sementara itu, Kemenko Perekonomian RI mencatat bahwa salah satu pendorong utama akselerasi perundingan pada 2025 adalah kesadaran yang semakin mendesak bahwa posisi daya saing Indonesia di pasar Eropa terus tergerus oleh sesama negara ASEAN yang sudah lebih dahulu memiliki perjanjian perdagangan dengan UE (EKON, 2025c).

Wakil Ketua Umum Bidang Perindustrian Kadin Indonesia Saleh Husin menegaskan bahwa perjanjian IEU-CEPA harus diimplementasikan dengan mengutamakan kepentingan nasional dan prinsip saling menguntungkan, agar Indonesia tidak sekadar menjadi pasar bagi produk impor Eropa. Ia secara khusus menekankan perlunya harmonisasi regulasi, penyediaan infrastruktur sertifikasi berstandar internasional, serta pendampingan UMKM dalam menghadapi

persyaratan teknis UE yang ketat (InvestorTrust, 2025a). Kadin Indonesia (2025) dalam analisis strategisnya juga mengidentifikasi bahwa salah satu risiko utama IEU-CEPA adalah potensi ketidaksiapan pelaku usaha Indonesia terutama UMKM dalam memenuhi standar teknis dan keberlanjutan yang dipersyaratkan oleh pasar UE, yang pada gilirannya dapat menjadikan Indonesia lebih banyak menyerap impor daripada meningkatkan ekspor (Kadin, 2025a).

Kebijakan tarif agresif pemerintahan Donald Trump terhadap UE yang pada Juli 2025 menetapkan tarif impor 15 persen untuk produk-produk UE mendorong UE untuk mempercepat diversifikasi mitra dagangnya di kawasan Indo-Pasifik, meningkatkan urgensi penyelesaian IEU-CEPA secara signifikan (EKON, 2025c). Dari sisi Indonesia, kepemimpinan Presiden Prabowo Subianto yang mengusung diplomasi ekonomi multiarah yang intensif sebagaimana dideskripsikan Kadin Indonesia (2025) sebagai strategi seribu teman masih kurang, satu musuh terlalu banyak membawa pendekatan yang lebih pragmatis dan bersedia menerima kompromi yang sebelumnya dianggap tidak dapat diterima (Kadin, 2025b).

Deni Friawan (2022) melalui studi komprehensifnya menggunakan simulasi model ekonomi untuk menghitung potensi manfaat IEU-CEPA, menemukan peningkatan output dan kesejahteraan yang signifikan, namun kajian ini bersifat proyektif-kuantitatif dan tidak secara mendalam menelaah hambatan-hambatan diplomatik dan domestik yang menjadi sebab lamanya proses perundingan (Deni Friawan, 2022). CSIS Indonesia (2024) memang mengidentifikasi bahwa negosiasi masih dinamis dan belum memenuhi kepentingan kedua pihak, namun kajian tersebut lebih berfokus pada perbandingan pembelajaran dari Vietnam daripada menganalisis secara sistematis

faktor-faktor struktural yang menjadi penghambat dari sisi negosiasi dan dinamika dua tingkat (CSIS Indonesia, 2024a).

Kemenko Perekonomian RI (2025) sendiri menyatakan bahwa IEU-CEPA merupakan langkah strategis untuk meningkatkan daya saing dan akses pasar global Indonesia (EKON, 2025a). Ditjen PPI Kementerian Perdagangan RI dalam *factsheet* resminya menegaskan bahwa keberhasilan implementasi IEU-CEPA memerlukan pemahaman yang mendalam dari seluruh pemangku kepentingan atas substansi, manfaat, dan tantangan perjanjian tersebut (PPI, 2026). Dalam konteks inilah penelitian ini hadir, menggunakan teori *Two-Level Game* (Evans et al., 1993), dan konsep Asimetri Kekuatan untuk memberikan penjelasan yang komprehensif, terstruktur, dan berakar pada bukti empiris yang terverifikasi.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan, penelitian ini merumuskan pertanyaan bagaimana faktor-faktor penghambat dan upaya penyelesaiannya dalam proses negosiasi IEU-CEPA

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor penghambat serta upaya penyelesaian dalam proses negosiasi IEU-CEPA

## **1.4 Manfaat Penelitian**

### **1.4.1 Manfaat Teoretis**

Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya kajian Hubungan Internasional, khususnya dalam penerapan teori *Two-Level Game* dan konsep Asimetri Kekuatan pada konteks negosiasi perdagangan antara negara berkembang besar

dan blok ekonomi yang dominan secara regulatif, termasuk dalam menjelaskan mekanisme penyelesaian hambatan negosiasi.

#### **1.4.2 Manfaat Praktis**

- a. Bagi peneliti, penelitian ini memberikan wawasan dan pengalaman mendalam dalam menganalisis dinamika negosiasi perjanjian perdagangan internasional, khususnya IEU-CEPA, yang bermanfaat bagi pengembangan kapasitas akademik dan profesional peneliti ke depannya.
- b. Bagi pemerintah Indonesia, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan rujukan dan masukan bagi para pengambil kebijakan, khususnya Kementerian Perdagangan dan Kementerian Luar Negeri, dalam merancang strategi negosiasi perjanjian perdagangan internasional yang lebih efektif.
- c. Bagi akademisi dan peneliti lain, penelitian ini dapat menjadi referensi dan pijakan bagi pengkajian lebih lanjut mengenai strategi penyelesaian hambatan negosiasi Indonesia dalam konteks bilateral maupun multilateral, serta mendorong penelitian-penelitian serupa yang lebih mendalam di bidang ini.