

**Upaya Pemerintah  
Indonesia Dalam  
Menghadapi Peraturan *EU  
Directive* Tentang Sawit di  
Eropa Tahun 2017-2019**

Frequency of International Relations  
Vol 1 (2) 262-284  
© The Author(s)  
fetrian.fisip.unand.ac.id  
Submission track :  
Submitted : October 22, 2019  
Accepted : January 16, 2019  
Available On-line : January 17, 2019

**Dini Tiara Sasm**

Universitas Islam Riau  
dinitiarasasm@soc.uir.ac.id

**Abstract**

*This article describes Indonesian Government effort dealing with new regulation in European Union, namely EU Directive which prohibit palm oil use for biodiesel. The European Commission has concluded in a regulation that palm oil use in biofuels will be reduced to zero by 2030. This regulation is based on allegations against oil palm plantation that causes excessive environmental damage. Environmental issues that arise as a result of the growing awareness of the international community in preserving the earth are often contrary to the wishes of a country in developing its economy. Campaigns from environmental activists in Indonesia highlight a lot about the palm oil industry which is often considered not sustainable and causes environmental damage. On the other hand, this campaign caused a negative reputation followed by the decline of Indonesia's palm oil exports to Europe. One of the regulations that arose was the EU Directive which was considered by the Indonesian government as discrimination against oil palm products and their derivatives. This article uses a qualitative analysis method. This study aims to analyze how the Indonesian government responds to the EU Directive regulation on Palm Oil which is considered detrimental to Indonesia's palm oil exports to Europe.*

**Keywords**

*Policy; Environmental Issue; Diplomacy; Palm Oil; EU Directive;*

## Pendahuluan

Sejak awal 1990-an, dunia sudah menyaksikan bagaimana model perdagangan antar negara mengalami pengulangan siklus yang menakjubkan, dalam hal ini disebut dengan perdagangan preferensial (PTA). Menurut Organisasi Perdagangan Dunia (WTO), pada April 2019, jumlah PTA aktif yang diberitahukan berjumlah 294 negara, dengan setiap anggota WTO menjadi bagian dari setidaknya satu PTA yang berlaku.<sup>1</sup> Angka ini sebenarnya cenderung meningkat\ akhir-akhir ini karena banyak anggota WTO saat ini terlibat dalam negosiasi baru untuk PTA. Banyaknya perjanjian semacam itu telah menghasilkan sejumlah besar literatur, dimulai oleh Bhagwati (1991), yang menganalisis apakah PTA adalah "blok bangunan" atau "batu sandungan" menuju liberalisasi perdagangan multilateral, yang akan menjadi kebijakan terbaik pertama.

Tren utama kedua yang telah mendominasi kebijakan komersial internasional selama periode yang sama adalah peningkatan dramatis dalam aktivitas anti dumping. Meskipun tujuan kebijakan Anti Dumping yang dinyatakan adalah untuk menghilangkan efek merugikan dari dumping (misalnya, mengekspor produk dengan nilai kurang dari "wajar"), aktivitas Anti Dumping dalam praktiknya tidak ada hubungannya dengan menjaga lingkungan perdagangan yang adil. Kebijakan anti dumping dinilai "hanyalah sebagai bentuk perlindungan modern", yang saat ini digunakan secara teratur oleh banyak negara maju dan berkembang. Karena langkah-langkah kebijakan Anti Dumping dapat memberikan pemerintah instrumen kebijakan perdagangan yang fleksibel disaat komitmen WTO yang sangat membatasi penggunaan tarif negara yang paling disukai, maka wajar ketika muncul pertanyaan apakah efek yang ditimbulkan oleh PTA baik dalam efek batu sandungan maupun sebaliknya, mungkin sebenarnya

malah akan memberikan manfaat pada negara pengguna PTA tersebut, tentu melalui penggunaan langkah-langkah yang terukur.

Perdagangan preferensial atau sering disingkat dengan PTA, dewasa ini sering juga disebut sebagai proteksionisme perdagangan. Proteksionisme perdagangan ini ada banyak bentuknya, dari hambatan dagang tarif maupun hambatan dagang non-tarif. Selain itu proteksionisme dipandang sebagai kebijakan ekonomi yang menyaring perdagangan antarnegara melalui cara-cara seperti batas kuota, tarif barang impor, standar barang dalam suatu negara, dan banyak bentuk lainnya yang sengaja dirancang oleh suatu negara guna menciptakan suatu keadaan yang diinginkan suatu negara tersebut. Sekarang isu lingkungan pun dapat digunakan sebagai suatu alasan guna membatasi arus barang masuk kedalam suatu Kawasan tertentu.

Pada tahun 2018 keluar regulasi baru oleh komisi Uni Eropa, yakni Renewable Energy Directives II atau RED II, dalam Bahasa Indonesia disebut dengan keputusan Arahan Energi terbarukan II. Regulasi baru ini dapat mengancam keberlangsungan ekspor minyak kelapa sawit Indonesia ke Eropa, karena dalam peraturan baru tersebut, tercantum kewajiban Negara-negara Uni Eropa untuk menggunakan RED II paling sedikit 32 persen dari total konsumsi energi negaranya hingga 2020. Permasalahan yang muncul akibat dari peraturan RED II ini adalah, dalam kebijakan tersebut, terdapat aturan yang mengesampingkan atau mengeluarkan penggunaan minyak kelapa sawit sebagai bahan yang diperbolehkan dalam produksi bahan bakar nabati (biofuel). Regulasi baru ini sangat krusial bagi Indonesia dikarenakan Uni Eropa merupakan destinasi ekspor terbesar kedua bagi minyak kelapa sawit (crude palm oil/ CPO) Indonesia dan turunannya.

Mengutip data dari Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (GAPKI), disebutkan bahwa volume ekspor minyak CPO dan

turunannya sepanjang tahun 2018 mencapai 32,02 juta ton. Pasar ekspor terbesar CPO Indonesia adalah India sebesar 6,7 juta ton. Sedangkan Uni Eropa menempati posisi kedua sebesar 4,7 juta ton. Lalu disusul oleh Cina sebesar 4,4 juta ton, Afrika sebesar 2,5 juta ton, Pakistan sebesar 2,4 juta ton, Timur Tengah sebesar 1,9 juta ton, Bangladesh sebesar 1,4 juta ton, Amerika Serikat sebesar 1,2 juta ton, dan negara lainnya sebesar 6,4 juta ton. Dengan demikian terlihat jelas bagaimana pentingnya Uni Eropa sebagai salah satu destinasi ekspor minyak kelapa sawit bagi Indonesia. (Sitanggang, 2017)

Dalam pasar minyak nabati dunia terdapat berbagai macam jenis sumber minyak nabati seperti, minyak biji bunga matahari, minyak kedelai, minyak lobak, dan terakhir minyak kelapa sawit. Dari keseluruhan macam sumber minyak nabati tersebut, minyak kelapa sawit merupakan yang paling efektif dan efisien untuk diproduksi. Hal ini dikarenakan dalam 1 hektar luas area lahan, perkebunan sawit mampu menghasilkan minyak hingga berkali-kali lipat dibandingkan dengan hasil produksi minyak dari sumber nabati lain. Sebagai contoh, dalam 1 hektar, minyak kedelai hanya mampu produksi hingga 0.4 ton, minyak biji matahari 0.6 ton, minyak biji lobak (rapeseed) 0,7 ton. Sedangkan sawit mampu memproduksi minyak kelapa sawit hingga 4 ton per hektarnya. Produktivitas minyak kelapa sawit unggul 6-10 kali lipat produktivitas minyak nabati lainnya (Oil World, 2012).

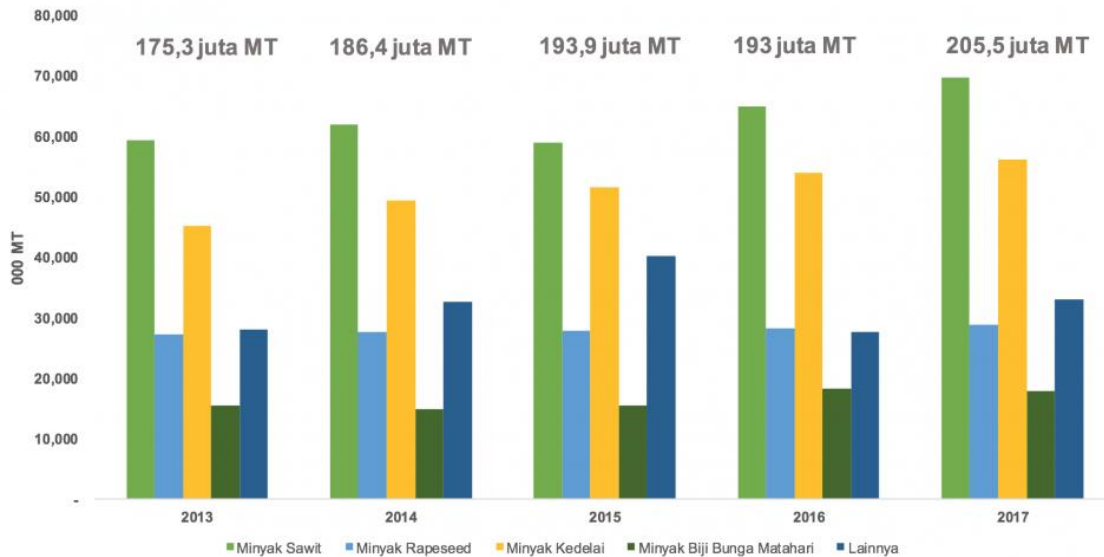
**Gambar 1. Perbandingan Penggunaan Luas Areal Lahan Dalam Produksi Minyak Nabati Dunia Tahun 2013-2017**



Sumber: fas.USDA.gov.us

Berdasarkan data dari fas.USDA.gov.us selama tahun 2013 hingga tahun 2017 minyak nabati yang paling banyak menggunakan lahan yaitu minyak kedelai dibandingkan dengan penggunaan lahan oleh minyak nabati lainnya. Pada tahun 2017 total luas lahan tanaman minyak nabati di dunia adalah 276,6 juta Hektar. Luasan tersebut didominasi oleh tanaman kedelai sebesar 45%, diikuti oleh tanaman minyak lainnya sebesar 25%, minyak lobak (rapeseed), 13%, bunga matahari 9% dan kelapa sawit 8%. Data dari Departemen Agrikultur Amerika Serikat ini telah memperlihatkan dengan jelas bagaimana produktifitas minyak kelapa sawit jauh lebih unggul dibandingkan dengan minyak-minyak nabati lain ketika ditanam dalam lahan yang memiliki luas areal yang sama. Dalam arti kata lain, minyak sawit membutuhkan lahan yang jauh lebih kecil dibandingkan minyak-minyak nabati lain. (USDA, 2018)

**Gambar 2. Perbandingan Hasil Produksi Minyak Nabati Dunia  
Tahun 2013-2017**



**Sumber: fas.USDA.gov.us**

Dalam sisi produksi minyak sawit juga unggul dibandingkan minyak nabati lain. Jika dilihat dari produksi minyak nabati dunia tahun 2013-2017, dengan luas lahan paling kecil, kelapa sawit menjadi penghasil minyak paling tinggi. Pada tahun 2017 produksi kelapa sawit mencapai 69,8 juta ton (34%), baru kemudian diikuti oleh minyak kedelai sebesar 56,2 juta ton (27%). Produktivitas minyak sawit yang lebih tinggi dan biaya produksi minyak sawit yang lebih rendah menyebabkan harga minyak sawit konsisten lebih rendah dibandingkan minyak nabati lainnya. Harga minyak sawit yang lebih murah tersebut dan ketersediaannya di pasar internasional menyebabkan meningkatnya konsumsi minyak sawit dunia. Sehingga dapat disimpulkan bahwa minyak sawit merupakan minyak nabati yang paling efisien dan efektif untuk dibudidayakan dan diolah di dunia mengalahkan minyak-minyak nabati lain seperti minyak biji bunga matahari, minyak kedelai (Thahar, 2018).

Permintaan akan minyak kelapa sawit atau crude palm oil (CPO) sebenarnya sudah dimulai sejak abad ke-18. Memasuki abad ke-20, permintaan akan produk minyak kelapa sawit terus meningkat. Banyaknya kegunaan minyak kelapa sawit, mulai dari sebagai bahan dasar makanan, bahan pembuat produk kebersihan, bahan dasar pembuatan kosmetik, hingga penggunaan minyak kelapa sawit sebagai bahan bakar alternatif (biodiesel) yang dapat menggantikan minyak fosil yang akan segera habis, menjadi faktor mengapa permintaan minyak kelapa sawit dunia terus meningkat. Pohon kelapa sawit sendiri tidak dapat tumbuh disemua belahan bumi, Pohon sawit baru dapat tumbuh subur di daerah yang memiliki kondisi geografis tertentu. Kondisi tersebut diantaranya, memiliki iklim tropis dimana matahari dapat bersinar 5-7 jam dalam sehari, memiliki suhu rata-rata 25-27°C, memiliki curah hujan 2.500-3000mm pertahun, dan memiliki karakter tanah latosol, podsolik merah kuning, hidromorf kelabu, aluvial, dan organosol atau gambut tipis. Secara Geografis, Indonesia terletak di antara 2 negara besar yakni Cina dan Australia dan di sepanjang garis khatulistiwa. Kondisi geografis Indonesia yang sesuai dengan kondisi yang baik untuk membudidayakan sawit membuat Negara Indonesia menjadi produsen sawit terbesar di seluruh dunia. Perkebunan Sawit di Indonesia dapat dilihat dari mulai Sumatera (Medan, Riau, Jambi, Palembang), Kalimantan, Sulawesi dan Papua.

Hingga saat ini produksi minyak sawit dunia didominasi oleh Indonesia dan Malaysia. Kedua negara ini mendominasi industri perkebunan kelapa sawit dunia hingga 85-90%. Apabila dibandingkan antara Malaysia dan Indonesia, maka Indonesia memiliki perkebunan sawit yang lebih luas dibandingkan dengan Malaysia. Sekarang, sawit merupakan sektor komoditas perkebunan terunggul yang telah menyumbangkan devisa terbesar bagi Indonesia. Ekspor sawit dan turunannya dilakukan ke beberapa Negara. Memang Uni Eropa bukan

merupakan Negara utama destinasi ekspor sawit asal Indonesia, namun Uni Eropa sering kali dijadikan rujukan pengambilan keputusan dari Negara-negara dari belahan bumi yang lain. Sehingga dikhawatirkan, apabila Uni Eropa menolak sawit sebagai produk yang tidak ramah lingkungan maka Negara-negara lain akan segera mengikuti. Contohnya saja, di Jepang sekarang sudah mulai ada pelarangan (*restriction*) yang sama terhadap produk sawit, selain itu di Pakistan juga sudah mulai ada kampanye negatif tentang isu kesehatan terhadap penggunaan sawit sebagai bahan minyak goreng makanan.

Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, Bapak Darmin Nasution mengatakan kebijakan UE lewat RED II telah mendiskriminasi produk minyak kelapa sawit dari produk minyak nabati lain seperti kedelai dan biji bunga matahari. Oleh sebab itu, Indonesia bersama dengan Malaysia dan Kolumbia yang tergabung dalam Dewan Negara-negara Produsen Minyak Sawit (*Council of Palm Oil Producing Countries/CPOPC*) sepakat mengirim misi bersama untuk menentang pemberlakuan kebijakan RED II. Setelah mengeluarkan peraturan RED II, UE memberi waktu kepada Indonesia hingga Maret 2019 untuk menyampaikan respons dari kebijakan RED II. Dalam merespon regulasi ini para menteri di Indonesia sepakat untuk menentang rancangan peraturan (RED II) tersebut melalui konsultasi bilateral antara lain melalui ASEAN, WTO, dan forum lainnya.

### **Kerangka Konseptual**

Pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan beberapa strategi dalam menghadapi kebijakan baru yang bernama *Renewable Energy Directive (RED II)* yang dikeluarkan Uni Eropa. Langkah-langkah ini dikeluarkan dalam upaya Indonesia untuk mengubah diskriminasi



terhadap produk sawit dan turunannya serta menyelamatkan reputasi sawit dimata dunia. Kajian mengenai upaya apa saja yang dilakukan pemerintah Indonesia dalam menghadapi peraturan RED II dari Uni Eropa belum pernah dilakukan sebelumnya. Sehingga hal ini mendorong peneliti untuk meneliti mengenai langkah-langkah strategis apa saja yang diambil pemerintah dalam menghadapi RED II dari Uni Eropa tersebut. Penelitian ini menggunakan perspektif strukturalisme dan konsep peranan dalam menjelaskan fenomena yang diteliti. Strukturalisme merupakan perspektif yang menekankan motif ekonomi dalam menjelaskan hubungan internasional. Perspektif strukturalisme memberikan jawaban atas pertanyaan-pertanyaan seperti mengapa peraturan energi terbarukan (RED II) mengeluarkan sawit dari bahan nabati yang diperbolehkan dalam memproduksi biofuel, atau mengapa pemerintahan Indonesia mati-matian memperjuangkan sawit Indonesia di Eropa dan di pasar internasional lainnya. Selain itu konsep peranan juga mampu menjelaskan bagaimana kekuatan suatu pemerintah dalam melakukan diplomasi untuk memperjuangkan kepentingan ekonomi negaranya. Apalagi seperti yang sudah di jelaskan sebelumnya, sawit merupakan sektor perkebunan yang telah menyumbangkan banyak devisa bagi Indonesia dan menumbuhkan perekonomian suatu daerah di Indonesia.

Selanjutnya Teori Perdagangan Internasional juga dapat digunakan dalam menjelaskan penelitian ini. Teori perdagangan Internasional adalah teori yang membahas faktor-faktor terjadinya perdagangan global serta keuntungan yang timbul dari perdagangan tersebut. Sebelum adanya perdagangan, harga-harga relatif dari berbagai komoditas di masing-masing negara merupakan refleksi atau pencerminan dari keunggulan komparatif yang dimilikinya. Setelah adanya perdagangan harga-harga relatif tersebut kemudian akan saling menyesuaikan dan menyeimbangkan satu sama lain sehingga

akan terbentuk suatu harga keseimbangan. Salvatore menjelaskan keunggulan komparatif suatu negara hanya akan terjadi apabila negara melakukan lebih banyak ekspor daripada impor. (Salvatore, 1997)

Dalam penelitian ini, strategi-stragei yang dilakukan pemerintah Indonesia adalah wujud upaya yang dilakukan untuk meningkatkan ekspor Indonesia. Seperti yang telah dijelaskan oleh Salvatore mengenai teori perdagangan internasional maka dapat dilihat disini bahwa perdagangan sawit antara Indonesia dan Eropa yang sudah dimulai sejak abad ke-18 mulanya terjadi karena adanya kebutuhan masyarakat Uni Eropa akan minyak kelapa sawit yang dapat diolah menjadi berbagai macam produk olahan lain dan memiliki banyak manfaat serta cenderung memiliki harga yang relatif lebih murah dibandingkan minyak-minyak nabati lainnya. Namun seiring meningkatnya konsumsi sawit Indonesia oleh masyarakat Eropa, mulai muncul beberapa masalah baik internal maupun eksternal. Contohnya, kalahnya produksi minyak nabati asal Eropa dibandingkan minyak sawit asal Indonesia dan munculnya isu negatif lingkungan terkait produksi sawit di Indonesia. Motif ekonomi merupakan awal terjadinya hubungan permintaan dan penawaran akan minyak kelapa sawit Indonesia asal Indonesia ini. Selain itu, produksi minyak kelapa sawit Indonesia yang melebihi kebutuhan akan konsumsi dalam negeri terhadap minyak kelapa sawit tersebut, membuat komoditi ini menjadi komoditas dengan keunggulan komparatif di Indonesia. Hal ini sesuai dengan teori keunggulan komparatif oleh Salvatore.

Sejalan dengan teori yang dijelaskan oleh Salvatore, David Ricardo juga menyebutkan bahwa teori keunggulan komparatif dapat dicapai apabila suatu negara mampu melakukan spesialisasi dalam memproduksi dan mengekspor satu produk komoditas unggulan yang memiliki kerugian absolut lebih kecil serta mengimpor komoditas yang memiliki kerugian absolut lebih besar di negaranya (David Ricardo

2011). Hal ini menunjukkan produktivitas tenaga kerja untuk semua produk dapat dihasilkan di negara tertentu. Selain itu konsep pengaruh atau *Influence* dan konsep peranan (*role*) oleh KJ Holsti juga dapat menjelaskan fenomena dalam penelitian ini. Konsep ini menjelaskan bahwa pengaruh (*influece*) dan peranan (*role*) merupakan kemampuan pelaku politik untuk mempengaruhi tingkah laku orang dalam cara yang dikehendaki oleh pelaku tersebut (KJ Holsti, 1988). Kebijakan pemerintah baik langsung (pajak), maupun tidak langsung (misalnya regulasi), ada dan tidaknya kesempurnaan pasar sangat berhubungan dengan pengaruh dan perananan yang di munculkan oleh pemerintah di suatu Negara, dalam hal ini ekspor minyak kelapa sawit Indonesia ke Eropa.

Teori selanjutnya masih berasal dari Salvatore yaitu, teori permintaan ekspor. Teori ini menjelaskan faktor-faktor apa saja yang menyebabkan timbulnya permintaan suatu Negara. Faktor-faktor tersebut adalah, harga, GDP per kapita, nilai tukar riil, dan terakhir populasi. Faktor pertama adalah harga, menyatakan bahwa harga yang ditawarkan berhubungan negatif dengan jumlah permintaan akan komoditas tersebut. Dengan kata lain semakin mahal harga komoditas yang ditawarkan maka semakin kecil permintaan akan komoditas tersebut. Minyak kelapa sawit merupakan minyak nabati dengan harga termurah dibandingkan minyak-minyak nabati lainnya, maka tidak mengherankan permintaan akan minyak ini meningkat dari tahun-ketahun. Murahnya harga minyak kelapa sawit bahkan membuat Amerika Serikat menuding Indonesia telah menerapkan praktik subsidi untuk sektor perkebunan kelapa sawit Indonesia. Faktor kedua adalah GDP per kapita. GDP perkapita adalah kemampuan suatu Negara dalam membeli barang dan jasa. GDP per kapita berbanding lurus dengan permintaan impor suatu komoditas. Maka semakin besar GDP per kapita suatu Negara maka akan semakin besar pula permintaan

Negara tersebut akan komoditas barang dan jasa. Faktor ketiga nilai tukar riil menjelaskan bahwa jika nilai tukar riil tinggi, maka harga barang-barang luar negeri relatif murah, dan barang-barang domestik relatif mahal. Sebaliknya, jika nilai tukar riil rendah, maka harga barang-barang domestik relatif murah, sedangkan harga barang-barang luar negeri mahal (Mankiw 2000). Faktor terakhir populasi, menjelaskan bahwa jumlah populasi mempengaruhi baik permintaan maupun penawaran. Ketika populasi meningkat maka produksi barang dan jasa meningkat sehingga penawaran akan ekspor turut meningkat pula. Selain itu meningkatnya populasi turut menambah kebutuhan dalam negeri akan komoditas sehingga permintaan akan barang dan jasa dari luar akan turut meningkat pula.

### **Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Namun penelitian ini juga menggunakan data kuantitatif seperti data statistik, tabel, grafik dan diagram. Data yang digunakan adalah data sekunder dan data primer. Data sekunder adalah data yang didapatkan atau dikumpulkan peneliti melalui berbagai macam sumber literature yang dapat dipercaya, sedangkan data primer adalah data yang didapatkan atau dikumpulkan peneliti secara langsung melalui observasi, wawancara, dan FGD (*Focus Group Discussion*). Data sekunder diperoleh dari Asosiasi Produsen Minyak Sawit Indonesia seperti GAPKI (Gabungan Pengusahaan Kelapa Sawit Indonesia), Oilworld, UN Comtrade, Worldbank, Kementerian Perindustrian, Kementerian Pertanian, Kementerian Perdagangan, Badan Pusat Statistik (BPS), Kementerian Keuangan, Bank Indonesia, PPKS (Pusat Penelitian Kelapa Sawit), GIMNI (Gabungan Industri Minyak Nabati Indonesia), dan dari lembaga penerbit data perdagangan internasional (ITC) serta dari berbagai instansi atau asosiasi terkait lainnya.

Sedangkan Data primer diperoleh melalui survey, wawancara pakar serta FGD (*Focus Group Discussion*) yang melibatkan praktisi industri minyak sawit. Untuk menjawab pertanyaan penelitian analisis data dilakukan bersamaan dengan proses pengamatan dalam pelaksanaan penelitian. Jadi selama proses penelitian berlangsung data yang diperoleh dapat langsung dianalisis. Sesuai dengan metode penelitian dan teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini, maka untuk menganalisis data yang telah dikumpulkan dari lapangan, teknik analisis yang digunakan adalah analisis deskriptif. Teknik analisis deskriptif akan memudahkan peneliti dalam menggambarkan seluruh data atau fakta yang diperoleh dengan mengembangkan kategori-kategori yang relevan dengan tujuan penelitian dan penafsiran terhadap hasil analisis deskriptif dengan berpedoman pada teori-teori yang sesuai dalam penelitian mengenai Upaya Pemerintah Indonesia dalam menghadapi Kebijakan Energi Terbarukan (RED II) Uni Eropa.

### **Hasil dan Diskusi**

Seluruh bentuk perekonomian negara yang ada di dunia pada saat ini, tidak bisa mengenyampingkan 100% peran pemerintah dalam bidang perekonomiannya. Negara dengan sistem kapitalis yang mengkehendaki peran swasta lebih dominan sekalipun, masih membutuhkan peran pemerintah dalam mengelola perekonomiannya. Adam Smith dengan teori "*The Invisible Hand*" mengungkapkan bahwa pasar hanya akan mencapai keseimbangan ketika tidak ada campur tangan pemerintah didalamnya. Dengan kata lain, akan ada tangan-tangan tidak terlihat atau permintaan dan penawaran yang akan menciptakan ekuilibrium pasar dengan sendirinya. Namun pada kenyataannya bahkan, Amerika Serikat sebagai pelopor Negara Kapitalis yang di inisiasi oleh Adam smith ini pun masih menerapkan

sistem proteksionisme dalam melindungi perekonomiannya. Jadi dapat ditarik kesimpulan, tidak ada satupun Negara di dunia ini yang benar-benar menerapkan sistem kapitalis murni.

Indonesia sebagai Negara berkembang merupakan pasar besar dengan jumlah penduduk berada dalam peringkat terbesar ke-4 di dunia setelah Cina, India dan Amerika Serikat. Dalam satu dekade belakang, Indonesia telah tumbuh menjadi kekuatan perekonomian dunia. Hal ini ditandai masuknya Indonesia dalam kelompok forum ekonomi G20. G20 atau *the group of twenty* adalah organisasi yang beranggotakan Negara dengan perekonomian terbesar di dunia dilihat dari besarnya jumlah PDB (produk nasional bruto) suatu Negara. Jadi jelaslah bahwa perekonomian Indonesia memiliki andil yang besar tidak hanya bagi warga negaranya namun juga bagi Negara-negara lain. Perekonomian yang besar ini, apabila tidak dikelola secara baik dapat membawa Indonesia kepada perlambatan perekonomian atau yang lebih parah lagi kemiskinan. Sumber Daya Alam dan Sumber Daya Manusia Indonesia perlu dikelola secara terintegrasi dan terstruktur demi mencapai pertumbuhan perekonomian Indonesia yang maksimal. Selain itu, Deputy Bidang Koordinasi Pangan dan Pertanian Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Musdhalifah Machmud dalam Rapat Koordinasi tentang Posisi Pemerintah Indonesia terhadap EU Delegated Act dan Organisasi Council of Palm Oil Producing Countries (CPOPC), mengatakan gangguan dan diskriminasi kelapa sawit tentunya akan berdampak negatif terhadap program pengentasan kemiskinan dan menghambat pencapaian Indonesia dalam Sustainable Development Goals (SDGs) yang telah ditetapkan oleh Perserikatan Bangsa- Bangsa (PBB). Untuk itu, saat ini pemerintah tengah melakukan proses litigasi melalui forum World Trade Organization (WTO)

Maka ketika ada ancaman terhadap komoditas unggul Indonesia,

dalam hal ini sawit, sudah sepantasnya pemerintah Indonesia turun tangan dalam menyelamatkan perlakuan diskriminatif terhadap komoditas unggul yang telah memberikan lapangan pekerjaan kepada hampir 16 juta orang. Data yang peneliti dapatkan dari Sumarjono Saragih selaku Ketua Bidang Ketenagakerjaan Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (GAPKI) hingga tahun 2019 sebanyak 42 persen perkebunan sawit Indonesia milik rakyat, sisanya sebanyak 58 persen milik swasta. Dari persentasi 58 persen perkebunan sawit milik swasta ini terdapat 3500 perusahaan yang apabila ditotal telah mempekerjakan rakyat Indonesia hingga 16 juta orang. Industri perkebunan sawit juga sudah menyumbang devisa Negara hingga Rp 300 triliun tahun 2018 (GAPKI, 2018). Ditambah lagi hingga saat ini, tidak ada negara-negara dunia yang benar-benar menerapkan sistem liberalisme secara murni. Amerika Serikat selaku negara pertama yang menginisiasi pasar bebas sekalipun tetap melakukan intervensi terhadap pasar nya ketika dinilai dapat mengancam perdagangan internasional mereka.

### **Dampak Diberlakukannya RED II bagi Indonesia**

Hasil pertemuan anggota negara-negara produsen sawit yang tergabung CPOPC (*Council of Palm Oil Producing Countries*) mencurigai bahwa regulasi RED II yang dibuat di Eropa merupakan bentuk proteksionisme perdagangan terhadap minyak-minyak nabati asli Eropa seperti minyak Kedelai, biji bunga matahari, *rapeseed* dari minyak kelapa sawit yang unggul jauh dalam hal produktifitasnya. Negara produsen sawit seperti Indonesia dan Malaysia menilai regulasi yang diusulkan ini adalah guna membatasi dan secara efektif melarang semua biofuel minyak sawit di Uni Eropa, yang dengan sengaja menilai minyak sawit penyebab deforestasi. Hal ini sangat tidak mendasar, sebab berdasarkan data Kementerian Kehutanan selama kurun waktu

1950-2014, konversi kawasan hutan menjadi kawasan nonhutan di Indonesia secara akumulasi sebesar 99,6 juta ha. Sedangkan, ekspansi perkebunan sawit untuk kurun waktu yang sama adalah 10,8 juta ha. Dengan demikian, ekspansi perkebunan sawit bukanlah pemicu utama konversi kawasan hutan menjadi nonhutan di Indonesia.

Pemerintah dan industri minyak sawit Indonesia bereaksi keras terhadap usulan Parlemen Eropa tersebut. Bahan Bakar Nabati (*biofuel*) dipandang penting sebagai sumber energi terbarukan untuk menggantikan bahan bakar fosil dan mengurangi emisi Gas Rumah Kaca (GRK) untuk memerangi perubahan iklim karena pembakarannya dianggap menghasilkan lebih sedikit emisi dibandingkan bahan bakar fosil. Uni Eropa (sebagaimana pula Indonesia) memiliki kewajiban hukum untuk mengurangi emisi Gas Rumah Kaca, salah satunya melalui penggunaan energi terbarukan. Dari hasil penelitian dan penyelidikan yang dilakukan Uni Eropa, ditemukan bahwa penggunaan bahan bakar nabati (tidak hanya sawit) berpotensi mendorong perubahan penggunaan lahan tidak langsung (*indirect land use change*) atau ILUC. ILUC adalah meningkatnya penggunaan/ alih fungsi lahan di tempat lain, termasuk di hutan dan lahan gambut serta lahan-lahan yang memiliki keanekaragaman hayati yang tinggi (Indra Nugraha dan Sapariah Saturi, 2019).

Ekspor minyak sawit Indonesia didominasi oleh pasar India, Uni Eropa, Singapura, Malaysia, dan Kenya. Hal ini menunjukkan bahwa Uni Eropa merupakan pasar yang potensial walaupun masih memiliki pangsa pasar di bawah India. Kebijakan RED II yang membatasi penggunaan biodiesel berbasis CPO ini memberikan dampak internal dan eksternal. Dari segi internal berakibat terhadap nasib  $\pm$  20 juta petani sawit di Indonesia. Peningkatan program kemitraan dengan petani sawit dapat dilakukan demi peningkatan produktivitas. Selain permasalahan petani sawit, adanya isu lingkungan juga tertuang dalam



RED II, yang menyatakan bahwa sawit sebagai penyumbang emisi karbon yang tinggi. Minyak sawit menjadi salah satu alternatif yang cukup tepat, tetapi jika pengembangan sawit sebagai sumber bahan terganggu, pemerintah sulit untuk mencari tanaman pengganti yang lebih efisien. Dari segi eksternal berakibat menurunnya nilai ekspor minyak sawit Indonesia ke Uni Eropa hingga miliaran dolar (CNBC, 2019).

Hal ini tentunya akan memengaruhi perdagangan internasional terlebih neraca perdagangan Indonesia yang selama ini selalu mengalami surplus. Apabila hal ini tidak segera ditangani maka tidak menutup kemungkinan industri minyak kelapa sawit pada seperti halnya industri perkebunan kopi Indonesia. Perluasan pasar-pasar baru ekspor sawit perlu dilakukan, hal ini dapat melalui promosi minyak sawit Indonesia kepada negara lain.

Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Darmin Nasution mengungkapkan pemerintah telah menyiapkan beberapa langkah strategis dalam menghadapi rencana Uni Eropa untuk menerapkan Peraturan Arahan Energi Terbarukan (RED II). Menurut Darmin, ini bukan kali pertama Uni Eropa mencoba untuk membatasi jumlah impor sawit Indonesia ke Uni Eropa. Sebelumnya, pada tahun 2017 Uni Eropa melayangkan tuduhan Indonesia telah melakukan praktik subsidi terhadap komoditas sawit sehingga harga sawit menjadi sangat murah. Kenaikan ekspor sawit hingga 4 kali lipat dalam beberapa tahun ke Eropa dikatakan sebagai hasil dari politik dumping Indonesia. Namun dalam gugatan yang dilayangkan kepada WTO, Indonesia tidak terbukti melakukan subsidi seperti yang telah dituduhkan Uni Eropa tersebut. Pada saat itu, dibentuk BPDP (Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit) untuk menangkis tuduhan subsidi dari Uni Eropa tersebut. Selanjutnya, Uni Eropa menerapkan Bea Masuk Imbalan Sementara (BMIS) terhadap impor biodiesel asal Indonesia

terkait dugaan subsidi pada produk sawit. Besaran tarif yang ditetapkan berkisar 8-18 persen, dan tarif ini dijadwalkan mulai berlaku 6 September 2019.

Parlemen Uni Eropa kemudian mengeluarkan Delegated Act Renewable Energy Directive (RED) II pada tahun 2018. Kebijakan ini sendiri sudah mulai berlaku pada tanggal 13 Maret 2019. Pemerintah Indonesia akan menyiapkan sejumlah langkah yang terukur dan terarah menghadapi kebijakan RED II Uni Eropa. Melalui penerbitan Delegated Regulation yang merupakan turunan dari Renewable Energy Directive II (RED II) ini, kelapa sawit ditempatkan sebagai komoditas berisiko tinggi terhadap perusakan hutan (deforestasi) / indirect land-use change (ILUC) dibandingkan dengan minyak nabati lainnya. Hal ini dicantumkan dalam Delegated Regulation/DR Article 3 and Annex. Besarnya kerugian yang ditimbulkan oleh RED II ini membuat pemerintah Indonesia bersama-sama dengan pemerintah Negara lain yang tergabung dalam dewan Negara-negara produsen sawit (CPOC) mengunjungi Uni Eropa pada 8-9 April 2019. Misi Gabungan yang dipimpin oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Darmin Nasution mengajukan 3 opsi dalam melawan diskriminasi Uni Eropa terhadap produk sawit nasional, yaitu :

1. Melakukan gugatan ke pengadilan,
2. Mengadukan ke Organisasi Perdagangan Internasional (WTO),
3. Mengancam keluar dari kesepakatan Paris (*Paris Agreement*) (Media Indonesia, 9 April 2019).

Selanjutnya, menyikapi kebijakan RED II yang dikeluarkan Uni Eropa dan menimbang permasalahan lingkungan yang menerpa industri sawit Indonesia cukup lama, maka upaya solusi yang dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia ada beberapa, berikut ini penjelasannya:

1. **Pertama**, perbaiki tata kelola dan sektor hilir (hilirisasi). Perbaiki tata kelola dan pengembangan sektor hilirisasi sawit

merupakan alternatif solusi yang yang harus diprioritaskan. Apabila dibandingkan antara Indonesia dan Malaysia dalam hal pengembangan sawit dan turunannya, maka hingga saat ini Indonesia baru dapat mengembangkan 40 jenis produk turunan CPO sedangkan Malaysia telah berhasil mengembangkan 100 jenis turunan produk CPO. Dengan demikian, potensi industri perkebunan kelapa sawit Indonesia untuk mengembangkan industri hilir sangat besar dan lebih dibutuhkan ketimbang berfokus pada ekspansi lahan yang berisiko meningkatkan konflik dan kerusakan lingkungan hidup perkebunan sawit.

2. **Kedua**, dalam menghadapi penurunan permintaan minyak kelapa sawit dipasar Eropa, maka pemerintah Indonesia perlu memperluas cakupan pasar ekspor sawit selain Eropa yaitu Asia dan Afrika. Kerja sama antar wilayah dapat mulai dilakukan, selain tentunya terus menumbuhkan penggunaan sawit di dalam negeri.

3. **Ketiga**, berkaitan dengan aspek lingkungan, rencananya dalam lima tahun ke depan PTPN V akan melakukan peremajaan di lahan seluas 28 ribu ha di lima kabupaten di Provinsi Riau. Peremajaan lahan sawit dilakukan sebagai wujud dari pengembangan industri sawit nasional. Selain peremajaan, hal yang sudah dilakukan yaitu moratorium. Moratorium berlaku paling lama tiga tahun sejak Inpres terbit dan dilakukan dalam rangka mengevaluasi dan menata kembali izin-izin perkebunan sawit dan meningkatkan produktivitas. Regulasi ini tercantum dalam Inpres No. 8 Tahun 2018 tentang Penundaan dan Evaluasi Perizinan Serta Peningkatan Produktivitas Perkebunan Sawit, ditandatangani Presiden Joko Widodo pada 19 September 2018.

4. **Keempat**, reputasi positif akan industri minyak kelapa sawit harus terus dilakukan dan diupayakan sebaik-baiknya oleh pemerintah melalui banyak cara. Salah satunya dengan jalur diplomasi langsung oleh pemerintah Indonesia dengan pemerintah negara-negara Uni

Eropa (G to G). Pemerintah Indonesia harus fokus dalam membuktikan semua tuduhan dan prasangka buruk akan minyak kelapa sawit Indonesia oleh Komisi Eropa tidak benar dan tidak beralasan. Jalur perundingan perdagangan dan diplomasi harus diperkuat dengan mempertimbangkan semua aspek untung ruginya.

5. **Kelima**, program biodiesel seperti B-20, B-30 serta tujuan akhir B-100 yang menggunakan minyak sawit sebagai bahan bakar minyak nabati harus mendapat perhatian yang serius dan dikelola secara baik oleh pemerintah. (Mangeswuri, 2019). Apabila target penggunaan minyak kelapa sawit sebagai bahan bakar B-100 tercapai, maka penyerapan hasil perkebunan sawit Indonesia akan meningkat berkali-kali lipat yang kemudian akan berimbas kepada peningkatan perekonomian warga Indonesia.

6. **Keenam**, penelitian-penelitian mengenai industri sawit yang berfokus kepada manfaat dan keunggulannya harus lebih banyak dilakukan oleh tidak hanya pemerintah namun juga swasta beserta seluruh komponen masyarakat baik yang berhubungan langsung dengan industri sawit maupun tidak. Dana penelitian harus lebih banyak dikeluarkan untuk penelitian-penelitian yang berhubungan dengan industri kelapa sawit. Hal ini sangat diperlukan untuk memperbaiki reputasi minyak sawit dipasar internasional.

### **Kesimpulan dan Rekomendasi**

Peraturan baru yang bernama Renewable Energy Directive II yang muncul di Eropa merupakan peraturan yang mengeluarkan minyak kelapa sawit dari bahan yang diperbolehkan sebagai bahan dasar pembuatan bahan bakar nabati (*biofuel*). Peraturan ini berdasarkan pada temuan-temuan yang mengatakan bahwa industri kelapa sawit bukanlah industri berkelanjutan (*sustainable*), sehingga dalam perjalanannya banyak melakukan kerusakan pada lingkungan,

seperti deforestasi, gas emisi rumah kaca, matinya spesies orangutan yang dilindungi di Kalimantan hingga tuduhan pemberian subsidi kepada industri minyak kelapa sawit demi mendapatkan harga minyak kelapa sawit yang murah.

Kebijakan RED II ini menimbulkan dampak penurunan permintaan impor sawit oleh Negara-negara Eropa. Dalam kebijakan ini sendiri penggunaan minyak kelapa sawit akan dikurangi secara perlahan dari pasar nabati Eropa hingga nol persen penggunaan di tahun 2030. Kemunculan kebijakan ini dapat menjadi ancaman bagi industri minyak kelapa sawit Indonesia dikarenakan Eropa merupakan destinasi kedua terbesar tujuan ekspor minyak kelapa sawit Indonesia. Selain itu Eropa sering kali dijadikan rujukan Negara-negara lain sehingga dikhawatirkan Negara lain akan mengikuti jejak Eropa untuk menerapkan peraturan yang sama. Untuk menghadapi kebijakan RED II tersebut, pemerintah Indonesia telah melakukan beberapa usaha dan strategi. Upaya-upaya ini disampaikan langsung oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Darmin Nasution dalam rapat dewan Negara-negara produsen sawit (CPOC) di bulan April 2019 yang lalu. Upaya tersebut di antaranya melakukan gugatan ke WTO (World Trade Organization) serta mengancam keluar dari kesepakatan Paris (Paris Agreement). Pemerintah Indonesia terus-menerus melakukan perundingan dengan pihak Uni Eropa melalui jalur diplomasi G to G (*Government to Government*). Untuk mengantisipasi perihal berkurangnya pasar sawit di Uni Eropa, pemerintah Indonesia melakukan diversifikasi pasar ekspor ke wilayah Negara lain seperti Cina dan India

Selain jalur diplomasi, Pemerintah Indonesia juga memiliki upaya-upaya internal dalam menghadapi regulasi RED II tersebut. Upaya tersebut di antaranya, perbaikan tata kelola dan sektor hilir (hilirisasi). serta terus meningkatkan penggunaan sawit dalam negeri.

Pengembangan produk turunan sawit perlu mendapatkan prioritas dan juga berkaitan dengan masalah lingkungan, maka peremajaan lahan sawit perlu dilakukan. Peran DPR terhadap kebijakan RED II dalam melaksanakan fungsi regulasi dan pengawasan juga sangat dibutuhkan, terutama dalam hal mendorong pemerintah dan *stakeholder* guna pengembangan bisnis sawit nasional. DPR juga harus melindungi petani sawit demi keberlangsungan industri sawit Indonesia yang adil dan ramah terhadap lingkungan. Selanjutnya perkebunan-perkebunan milik negeri didorong untuk terus melakukan peremajaan terhadap perkebunan-perkebunan yang sudah ada daripada membuka lahan baru untuk perkebunan sawit. Pemerintah juga harus serius dalam mengembangkan produk biodiesel dari minyak sawit melalui program B-20, dan B-30, serta B-100. Terakhir, dalam menghadapi kebijakan RED II yang berpangkal dari isu lingkungan yang muncul maka pemerintah Indonesia beserta seluruh komponen masyarakat harus lebih banyak melakukan penelitian dan menerbitkan publikasi hasil penelitian-penelitian yang berkaitan dengan industri minyak kelapa sawit Indonesia yang berkelanjutan.

### **Daftar Pustaka**

- CNBC. (2019). *RI Bakal Rugi Miliaran Dolar Akibat Larangan Sawit Uni Eropa*.
- GAPKI. (2018). *16 Juta Pekerja Gantungkan Hidupnya Pada Industri Sawit*. Retrieved from <https://gapki.id/news/4857/16-juta-pekerja-gantungkan-hidupnya-pada-industri-sawit>
- Indra Nugraha dan Sapariah Saturi. (2019). *Tak Perlu Sewot Kebijakan Uni Eropa, Serius Saja Benahi Tata Kelola dan Hilirisasi Sawit*. Retrieved from <https://www.mongabay.co.id/2019/03/23/tak-perlu-sewot-kebijakan-uni-eropa-serius-saja-benahi-tata-kelola-dan-hilirisasi-sawit/>

- KJ Holsti. (1988). *Politik internasional, Jilid 2: Kerangka Untuk Analisis* (2nd ed.; M. T. Azhary, ed.). Jakarta: Erlangga.
- Mangeswuri, D. R. (2019). Hambatan ekspor minyak sawit ke uni eropa dan upaya mengatasinya 19. *Berkas DPR RI*. Retrieved from [https://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info\\_singkat/Info Singkat-XI-8-II-P3DI-April-2019-220.pdf](https://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info_singkat/Info_Singkat-XI-8-II-P3DI-April-2019-220.pdf)
- Oil World. (2012). Global Supply Demand and Price Outlook of Poils and Fats. *Global Oils & Forum of the APOC*. New Orleans (USA).
- Salvatore, D. (1997). *Ekonomi Internasional Edisi Kelima* (5th ed.; H. Munanda, ed.). Jakarta: Erlangga.
- Sitanggang, T. (2017). Siaran Pers GAPKI ; Refleksi Industri Kelapa Sawit 2017 dan Prospek 2018. *Sekretaris Jenderal GAPKI*. Retrieved from <https://gapki.id/news/4140/refleksi-industri-kelapa-sawit-2017-dan-prospek-2018%0D>
- Thahar, A. (2018). Pasar Minyak Nabati. *BPDP*. Retrieved from <https://www.bpdp.or.id/id/sawit-berkelanjutan/pasar-minyak-nabati-dunia/>
- USDA, F. (2018). *Oilseeds: World Markets and Trade*. Retrieved from <https://www.fas.usda.gov/data/oilseeds-world-markets-and-trade>

### **Deklarasi Kepentingan yang Bertentangan**

Penulis menyatakan tidak ada potensi konflik kepentingan sehubungan dengan kepengarangan dan / atau publikasi artikel ini.

### **Pengakuan**

Penulis mengucapkan terima kasih atas arahan dan bimbingan dari Pembimbing Dr. Rendi Prayuda, M.Si (Hubungan Internasional)

### **Biografi**

Dini Tiara Sasmi merupakan dosen di jurusan Ilmu Hubungan Internasional Universitas Islam Riau. Minat penelitiannya adalah tentang Ekonomi Politik, juga isu perdagangan internasional. Penulis dapat dihubungi melalui email: [dinitiarasasmi@soc.uir.ac.id](mailto:dinitiarasasmi@soc.uir.ac.id)