

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan salah satu negara pengekspor kelapa sawit terbesar di dunia. Industri kelapa sawit Indonesia setidaknya menyerap 16,2 juta orang tenaga kerja yang mana terdiri dari 4,2 tenaga kerja langsung dan sisanya adalah pekerja turunan dari produksi kelapa sawit (Anggraeni, 2018). Ekspor minyak sawit Indonesia disebabkan oleh tingginya permintaan pasar minyak sawit dunia. Sejak tahun 2004, penggunaan bahan baku minyak sawit telah menempati posisi tertinggi di pasar minyak nabati global dengan 30 juta ton dan pertumbuhan rata-rata 8% per tahun. Pada tahun 2017 kelapa sawit sendiri menyumbang devisa sebesar USD 23 miliar atau setara dengan Rp 300 triliun yang mana salah satu tujuan ekspor utama Indonesia adalah Uni Eropa (GAPKI, 2018).

Uni Eropa sendiri merupakan pasar yang memiliki potensi besar untuk ekspor produk minyak sawit Indonesia. Meningkatnya permintaan minyak sawit dari Uni Eropa tidak lepas dari kawasan tersebut yang menggunakan energi terbarukan biofuel dari biodiesel yang dikembangkan oleh Uni Eropa untuk mengatasi masalah lingkungan. Teknologi ini dikembangkan untuk mengatasi kekurangan energi dengan menggunakan sumber daya terbarukan. Negara-negara Uni Eropa mengimpor minyak sawit dari negara-negara penghasil minyak sawit termasuk Indonesia.

Pada 4 April 2017 Parlemen Eropa mengeluarkan kebijakan tentang Palm Oil and Deforestation of Rainforest yang mendiskriminasi kelapa sawit Indonesia (Bonita, 2018). Uni Eropa mengeluarkan kebijakan ini berdasarkan pada Renewable Energy Directive (RED) untuk mengurangi dampak lingkungan dengan menurunkan penggunaan biofuel (biodiesel dan bioethanol). Resolusi tersebut mencakup larangan ekspor minyak sawit

karena industri minyak sawit telah menyebabkan deforestasi dan kebakaran hutan yang mana hal ini tidak konsisten dengan visi Uni Eropa tentang pembangunan berkelanjutan dan progresif.

Kebijakan ini merugikan Indonesia sebagai salah satu negara yang menjadikan sawit sebagai komoditas utama. Adanya diskriminasi dengan asumsi bahwa kelapa sawit Indonesia berkontribusi besar terhadap kerusakan hutan atau deforestasi sangat merugikan dan akan berdampak besar bagi pendapatan negara. Luas lahan kelapa sawit di seluruh dunia adalah sekitar 16 juta hektare (ha) dan hanya menyumbang 8% deforestasi dunia sedangkan minyak nabati lain seperti kedelai menyumbang 19% (Gumelar, 2017).

Industri perkebunan memiliki kontribusi yang besar terhadap *Gross Domestic Product* (GDP). Laju sektor kelapa sawit Indonesia meningkat dari tahun 2016 hingga 2017 mencapai 300 triliun rupiah pada tahun 2017. Nilai ekspor minyak sawit dan turunannya ke Uni Eropa juga sangat besar. Sudah mencapai US\$2,28 miliar pada 2018, yang mana 51% dari impor ini digunakan untuk bahan baku biodiesel oleh Uni Eropa. Indonesia kehilangan US\$ 1,16 miliar pada tahun 2018 yang setara dengan 4% dari total impor migas Indonesia tahun itu (Adharsyah, 2019).

Industri kelapa sawit Indonesia memiliki banyak aktor yang menciptakan sebuah jaringan. Jaringan produksi kelapa sawit di Indonesia sebagian besar terdiri dari industri utama yaitu perkebunan dan pabrik pengolahan yang memproduksi CPO dan minyak inti sawit. Industri ini terdiri dari perkebunan swasta sebesar 57%, petani kecil 35% dan perkebunan besar milik negara 8%.

Pemerintah Indonesia dan pihak-pihak terkait harus bekerja sama menanggapi resolusi ini. Jika dibiarkan resolusi ini mengganggu produksi dan ekspor produk minyak sawit Indonesia. Hal ini kemudian berdampak

pada perekonomian dan kesejahteraan para pegiat ekonomi yang bergantung pada industri kelapa sawit Indonesia.

Indonesia membawa permasalahan ini ke Organisasi Perdagangan Dunia. Indonesia berpendapat bahwa peraturan UE melanggar aturan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) tentang non-diskriminasi dan hambatan teknis perdagangan. Indonesia, bersama Malaysia, produsen minyak sawit utama lainnya, mengajukan keluhan ke WTO, menuduh UE secara tidak adil menargetkan ekspor mereka (Blenkinsop, 2019). Uni Eropa berpendapat bahwa peraturan tersebut diperlukan untuk mempromosikan penggunaan biofuel yang berkelanjutan dan untuk mengurangi emisi gas rumah kaca. UE mempertahankan bahwa peraturannya sejalan dengan aturan WTO dan tidak mendiskriminasi minyak kelapa sawit secara khusus tetapi lebih menargetkan semua biofuel berisiko tinggi (Union, 2019).

Sengketa tersebut memiliki implikasi yang signifikan bagi perekonomian Indonesia, karena ekspor minyak kelapa sawit merupakan bagian besar dari PDB dan lapangan kerja negara. Jika peraturan UE berjalan sesuai rencana, hal itu dapat mengurangi permintaan minyak sawit Indonesia secara signifikan dan berdampak negatif pada perekonomian negara. Namun, jika Indonesia memenangkan kasusnya di WTO, hal itu dapat menjadi preseden bagi negara lain yang menghadapi tantangan serupa terhadap ekspor mereka.

Pemerintah berusaha membuktikan bahwa kelapa sawit Indonesia aman dan sesuai dengan aturan yang berlaku. Indonesia dan pihak terkait sedang melakukan berbagai upaya praktik diplomasi. Selain menjelaskan tentang industri kelapa sawit Indonesia, Indonesia juga berupaya menjaga hubungan kerjasama dengan Uni Eropa. Oleh karena itu, penelitian ini membahas tentang upaya Indonesia dalam menyikapi resolusi Parlemen Eropa dan tindakan yang dilakukan pemerintah Indonesia bekerjasama dengan berbagai pihak terkait dengan resolusi tersebut.

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang permasalahan yang telah dipaparkan oleh penulis maka tulisan ini membahas tentang bagaimana kolaborasi industri dan pemerintah pada strategi Indonesia dalam menangani sengketa kelapa sawit dengan Uni Eropa?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui sengketa dagang biodiesel antara Indonesia-Uni Eropa
2. Untuk mengetahui bentuk-bentuk kolaborasi yang dilakukan industri dan pemerintah untuk menangani diskriminasi kelapa sawit oleh Uni Eropa

D. Kerangka Pemikiran

1) Teori Diplomasi

Kerjasama domestik mengacu pada kolaborasi antara berbagai kelompok dalam suatu negara untuk mencapai tujuan bersama. Korporasi domestik adalah bisnis yang menjalankan urusannya di negara asalnya atau di negara bagian di mana ia didirikan (Daniel, 2021). Pemerintah dalam hal ini melakukan kolaborasi dengan aktor domestik kelapa sawit seperti GAPKI dan APROBI.

Pemerintahan Indonesia yang menangani kasus kelapa sawit adalah pada masa pemerintahan Joko Widodo selama dua periode. Pada tahun 2017 Uni Eropa mengeluarkan kebijakan yang menyatakan bahwa kelapa sawit Indonesia menyebabkan kerusakan lingkungan. Selanjutnya pada tahun 2019, Indonesia menantang apa yang dianggapnya sebagai kebijakan Uni Eropa yang "diskriminatif" tentang kelapa sawit dan membawa sengketa antara Indonesia dan UE atas minyak sawit ke Organisasi Perdagangan Dunia (Barahamin, 2022).

Industri adalah sekelompok usaha atau organisasi produktif yang menghasilkan atau memasok barang, jasa, atau sumber pendapatan. Sektor industri mewakili segmen besar ekonomi yang mencakup banyak perusahaan. Industri yang dimaksudkan di sini adalah industri kelapa sawit. Industri kelapa sawit ini memiliki gabungan pengusaha sawit seperti GAPKI dan APROBI. GAPKI dan APROBI sama-sama asosiasi yang terkait dengan industri kelapa sawit di Indonesia, namun memiliki fokus yang berbeda. Sementara GAPKI fokus mempromosikan praktik produksi minyak sawit berkelanjutan dan mewakili kepentingan produsen minyak sawit, APROBI fokus mempromosikan biofuel sebagai sumber energi terbarukan dan mewakili kepentingan produsen biofuel (Kenton, 2022).

Minyak kelapa sawit adalah minyak nabati yang dapat dimakan yang berasal dari daging buah kelapa sawit yang berwarna kemerahan. Dua jenis minyak dapat dihasilkan: minyak sawit mentah dari memeras buah berdaging dan minyak inti sawit dari menghancurkan inti atau batu di tengah buah. Minyak kelapa sawit banyak digunakan dalam pembuatan makanan, termasuk produk kemasan yang dijual di supermarket, karena keserbagunaannya dan harganya yang murah. Kelapa sawit telah menjadi topik perdebatan karena dampaknya terhadap deforestasi dan hilangnya keanekaragaman hayati. Ekspansi perkebunan kelapa sawit telah menyebabkan deforestasi dan kerusakan habitat spesies langka seperti orangutan dan harimau. Namun, praktik produksi minyak sawit berkelanjutan telah dikembangkan untuk meminimalkan dampak lingkungan sekaligus mendukung masyarakat lokal (Kinseng et al., 2023).

Kebijakan deforestasi mengacu pada serangkaian tindakan dan peraturan yang ditujukan untuk mengurangi atau mencegah hilangnya hutan alam sebagai akibat dari konversi menjadi pertanian

atau penggunaan lahan non-hutan lainnya, konversi menjadi perkebunan, atau tujuan lain. Kebijakan tersebut dapat dirancang untuk memperlambat deforestasi di lahan publik di negara berkembang. Ini juga dapat mencakup komitmen nol deforestasi yang melarang pembukaan atau konversi kawasan hutan (Angelsen, 2010).

Berridge dan James mendefinisikan teori Diplomasi sebagai saluran komunikasi formal yang dilakukan oleh anggota sistem negara dan komunikasi antara negara berdaulat melalui pejabat dengan gelar diplomat sementara atau anggota layanan diplomatik (Servet, 2018). Diplomasi ini berfungsi sebagai benteng pertahanan dari konflik internasional dengan membangun dan mengelola hubungan antar negara-negara.

Hedley Bull menyebutkan empat fungsi diplomasi. Pertama, diplomasi membantu komunikasi antar negara dan komponen-komponennya seperti kepala negara dalam politik dunia. Kedua, diplomasi digunakan untuk merundingkan suatu kesepakatan. Ketiga, mengumpulkan pengetahuan dan informasi tentang negara lain. Keempat, diplomasi membantu meminimalkan konflik dalam politik internasional.

Dalam pelaksanaan diplomasi negara tidak dapat mencapai tujuan politiknya sendiri. Berdasarkan hal tersebut, diperlukan kombinasi beberapa jalur atau jalur yang terlibat dalam melakukan diplomasi untuk mencapai tujuan yang sama. Kombinasi jalur ini dikenal sebagai Diplomasi Multi-Track. Konsep Diplomasi Multi-Track didefinisikan sebagai konsep diplomasi yang menggambarkan proses perdamaian dunia melalui kombinasi beberapa jalur diplomatik, antara lain pemerintah, non-pemerintah dan individu.

Ada sembilan jalur diplomatik yang dijalankan berdasarkan aktor yang terlibat dalam kegiatan diplomatik. Track 1 Government (pemerintah); Track 2 Non-government atau professional melalui

resolusi konflik; Track 3 Business atau lewat jalur perdagangan, Track 4 Private Citizen atau diplomasi melalui keterlibatan personal; Track 5 Research, Training, and Education, melalui jalur pembelajaran; Track 6 Activism, melalui advokasi; Track 7 Religion, melibatkan agama; Track 8 Funding, melalui penyediaan sumber daya; Track 9 Communications and the Media atau diplomasi melalui informasi (Choudhary, 2013).

Penelitian ini tergolong sebagai konsep diplomasi multi-jalur karena terdapat beberapa kombinasi jalur yang dapat dianalisis berdasarkan upaya Indonesia menyikapi resolusi Parlemen Eropa tentang deforestasi kelapa sawit dan hutan hujan. Usaha yang dilakukan melalui Diplomasi Multi-Track ini dapat dibagi menjadi Track Government melalui jalur resmi pemerintah dan pada Track Three atau Business.

Jalur pertama atau Track Government sering disebut sebagai diplomasi resmi. Jalur ini didefinisikan sebagai alat kebijakan luar negeri yang digunakan untuk membuat dan membangun hubungan antara pemerintah negara lain melalui perantara yang diakui oleh masing-masing pihak (Mapendere, 2000). Tujuan penggunaan Track Government adalah untuk mempengaruhi struktur kekuasaan politik. Jalur Pertama menggunakan tindakan formal pemerintah, biasanya dilakukan oleh diplomat, pejabat senior pemerintah, atau kepala negara.

Track Government juga digunakan sebagai alat kebijakan luar negeri untuk meningkatkan hubungan antar negara. Selain mempererat hubungan kenegaraan dan berpartisipasi dalam dunia internasional, First Track Diplomacy juga memiliki kekuatan tersendiri. Diantaranya, diplomasi adalah kemampuan menggunakan kekuatan politik untuk mempengaruhi jalannya negosiasi dan hasil yang ingin dicapai. Diplomasi ini memiliki kemampuan untuk mengakses sumber daya material dan finansial

yang dapat meningkatkan kekuatan para diplomat dalam bernegosiasi.

Selanjutnya Track Three atau Business berhubungan dengan diplomasi ekonomi. Diplomasi ekonomi didefinisikan sebagai hubungan dan pengaruh pemerintah untuk mempromosikan perdagangan internasional (Boer, 2014). Selain itu diplomasi ekonomi dikatakan sebagai penggunaan sarana politik untuk mempengaruhi negosiasi internasional yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi nasional dan untuk meningkatkan stabilitas politik negara (Killian, 2012). Diplomasi ekonomi merupakan penggunaan jalur ketiga atau jalur bisnis karena selain pemerintah yang melakukan diplomasi ini juga dilakukan oleh kelompok bisnis atau melalui kegiatan perdagangan.

Pada Track Government ini pemerintah melakukan upaya berupa negosiasi langsung dengan Parlemen Eropa melalui DPR, bekerja sama dengan Malaysia, dan membawa sengketa ini ke lembaga internasional WTO. Dalam melakukan upaya ini pemerintah tidak sendirian. Pemerintah berkolaborasi dengan industri yang termasuk dalam Track Business. Pihak industri berupaya dalam menyebarkan informasi positif soal kelapa sawit dengan diplomasi publik di forum-forum internasional.

E. Hipotesa

Dari latar belakang masalah, rumusan masalah, dan kerangka pemikiran yang sudah dipaparkan, penulis mengambil hipotesa yaitu pemerintah dan industri berkolaborasi dalam hal implementasi standar ISPO dan penyampaian informasi tentang penggunaan biodiesel kepada dunia internasional

F. Jangkauan Penelitian

Penelitian ini berfokus pada rentang tahun 2017 ketika Uni Eropa mengeluarkan kebijakan tentang Palm Oil and Deforestation of Rainforest

hingga tahun 2018 ketika Uni Eropa memutuskan untuk menunda resolusi tersebut hingga 2030

G. Metodologi Penelitian

Tulisan ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Dalam penelitian ini diperlukan data terkait pernyataan aktor-aktor domestik dan proses yang terjadi dalam kolaborasi antara industri dan pemerintah. Untuk metode pencarian data penulis menggunakan studi kepustakaan yang berasal dari buku, jurnal ilmiah, artikel, dokumen resmi pemerintah dan wawancara. Penulis menggunakan teknik analisa data berupa teknik deskriptif dari data-data diperoleh.

H. Sistematika Penulisan

Bab I Pendahuluan

Berisi pendahuluan yang di dalamnya termasuk latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka pemikiran, hipotesa, dan metodologi penelitian, dan sistematika penulisan

Bab II Kolaborasi Industri dan Pemerintah Dalam Menghadapi Kebijakan Biodiesel Uni Eropa

- a) Kebijakan *Renewable Energy Directive* (RED)
- b) Asal-Usul Resolusi Palm Oil and Deforestation of Rainforests
- c) Bentuk-Bentuk Kolaborasi Industri dan Pemerintah

Bab III Kesimpulan

Berisi kesimpulan dari penelitian ini