

# BAB I

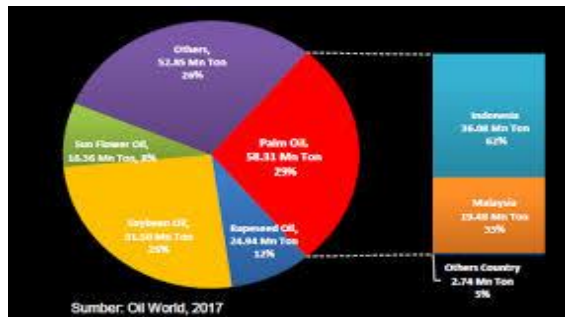
## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Skripsi ini akan membahas tentang kebijakan pembatasan impor minyak sawit terhadap negara Indonesia dan Malaysia.

Indonesia dan Malaysia merupakan negara produsen minyak sawit terbesar di dunia. Kedua negara ini secara total menghasilkan sekitar 80% dari total produksi minyak sawit dunia. Sebagai negara produsen minyak sawit terbesar di dunia, Indonesia menguasai pangsa produksi minyak sawit sebesar 62% sedangkan Malaysia berada di posisi kedua dengan menguasai pangsa produksi minyak sawit sebesar 33%, sebagaimana dapat dilihat pada Gambar diagram dibawah ini (Eximbank, n.d.).

**Figure 1. 1 Produksi Minyak Sawit Indonesia dan Malaysia**



Indonesia sebagai negara produsen minyak kelapa sawit terbesar di dunia, memiliki luas area perkebunan sebesar 12,3 juta hektar dan produksi sebesar 35,36 juta ton pada tahun 2018. Perkebunan minyak kelapa sawit Indonesia tersebar di 190 Kabupaten hingga pelosok daerah. Perkebunan ini tidak hanya milik para pengusaha besar bahkan kelapa sawit

merupakan perkebunan individu masyarakat yang menjadi sumber ekonomi bagi masyarakat. Perkebunan sawit juga menyerap kurang lebih sekitar 16,2 juta tenaga kerja di Indonesia (Suwandi, 2016).

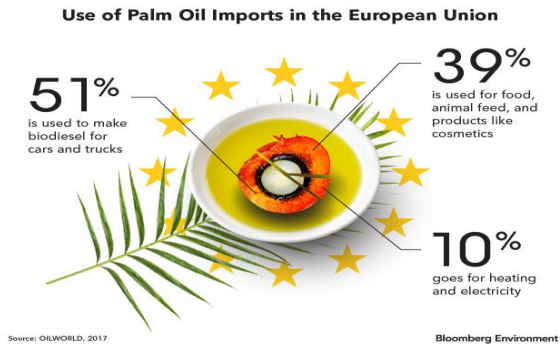
Sebagai negara kedua penghasil minyak sawit terbesar di dunia, Malaysia memandang sektor perdagangan minyak sawit juga sangat penting bagi perekonomian Malaysia. Berdasarkan data dari *Malaysia Palm Oil Board*, tingkat produksi minyak mentah kelapa sawit tahun 2017 mencapai 19,9 juta ton dengan luas lahan tanaman pada tahun itu mencapai 5,8 juta hektar. Pemerintahan Malaysia juga mendirikan sebuah Lembaga Minyak Sawit Malaysia (MPOB) yang merupakan sebuah lembaga pemerintah yang bertanggung jawab untuk promosi dan pengembangan sektor minyak kelapa sawit di negara Malaysia (Fatimah Ibrahim, 2017).

Indonesia dan Malaysia melihat kebutuhan akan konsumsi dan pangsa pasar minyak sawit yang terus meningkat sebagai peluang untuk melakukan ekspor. Negara-negara yang menjadi tujuan ekspor minyak sawit Indonesia dan Malaysia pada tahun 2018 diantaranya India sebesar 6,71 (juta ton), Uni Eropa 4,78 (juta ton), China 4,41 (juta ton), Afrika 2,58 (juta ton), dan Pakistan 2,48 (juta ton). Minyak sawit merupakan komoditi unggulan dari subsektor perkebunan yang kinerja ekspornya dipengaruhi daya saing dan perubahan pangsa pasar yang terjadi di pasar domestik maupun pasar internasional (Novianti, 2017).

Uni Eropa menjadi salah satu negara mitra dagang ekspor minyak sawit Indonesia dan Malaysia. Neraca perdagangan Indonesia terhadap Uni Eropa menunjukkan nilai yang positif, atau dengan kata lain nilai ekspor Indonesia ke Uni Eropa lebih besar dibandingkan dengan nilai impor Indonesia dari Uni Eropa. Salah satunya melalui ekspor minyak sawit dari Indonesia ke Uni Eropa, dimana Indonesia menjadi salah satu negara terbesar pengeksportir minyak sawit ke Uni Eropa. Uni Eropa merupakan konsumen minyak terbesar kedua di dunia setelah Amerika Serikat. Konsumsi minyak UE mencapai 20% dari total konsumsi minyak dunia. Dari total konsumsi tersebut, 80% dari total konsumsinya dipenuhi melalui impor. Saat ini

sebagian besar dari kebutuhan energi Uni Eropa berasal dari impor dan diperkirakan pada tahun 2030 impor energinya meningkat menjadi 65% dari total konsumsi energi Uni Eropa. Uni Eropa memberikan perhatian yang sangat besar terkait dengan masalah energi. Energi menjadi faktor yang sangat vital dalam mendorong pertumbuhan ekonomi di negara-negara anggota Uni Eropa. Untuk itu, Jaminan keamanan pasokan energi bagi negara-negara anggota UE menjadi perhatian utama dari Uni Eropa (Dewi, 2013).

**Gambar 1. 1 Penggunaan Minyak Sawit di Uni Eropa**



Negara anggota Uni-Eropa merupakan negara yang banyak menggunakan minyak nabati salah satunya minyak sawit yang digunakan sebagai bahan campuran makanan, kosmetik dan bahan bakar energi. Salah satu contoh penggunaan bahan bakar energi adalah biofuel atau biodiesel yang menggunakan Crude Palm Oil (CPO) sebagai bahan campurannya. Crude Palm Oil (CPO) di produksi oleh negara agraris seperti Indonesia dan Malaysia. Ekspor CPO yang berasal dari Indonesia dan Malaysia memenuhi kebutuhan Uni-Eropa selain Rasepped Oil dan Sunflower Oil yang merupakan produksi negara-negara Uni – Eropa tersebut. Tidak hanya itu di Uni Eropa juga terdapat minyak nabati lainnya seperti Rapeseed Oil dan Sunflower Oil yang merupakan komoditas utama disana. Namun Minyak Kelapa sawit adalah minyak nabati dengan konsumsi terbanyak kedua setelah Resepeed Oil

di Uni-Eropa. Konsumsi yang besar membuktikan bahwa minyak kelapa sawit sangat dibutuhkan di Uni Eropa (Bonita, 2018). Selain itu harga minyak sawit relative lebih murah dibandingkan dengan minyak nabati lainnya, dimana jika dilihat dari tingkat produksinya 1 hektar lahan perkebunan kelapa sawit akan menghasilkan sekitar 6 ton minyak sawit. Sangat jauh berbeda dengan minyak nabati lainnya seperti rapeseed dan sunflower yang jika luas perkebunannya 1 hektar hanya akan menghasilkan minyak sebesar 0,6 ton.

Komitmen pemerintah Uni Eropa (UE) terhadap lingkungan searah dengan Protokol Kyoto, yaitu bertujuan untuk mengurangi emisi karbon sebesar 20%. Tidak hanya itu juga melainkan sebagai bentuk upaya mendukung tujuan dari *Community Environment Action Programme*. Maka dari itu, Uni Eropa mengeluarkan sebuah kebijakan untuk biofuel (biodiesel dan bioethanol) pertama yang dikenal sebagai *Renewable Energy Directive (RED)* pada tahun 2003. Di tahun 2016, Uni Eropa kembali merancang target-target baru dalam kebijakan energi terbarukannya, yang dikenal sebagai (*Renewable Energy Directive II*) *RED II*. Dalam *RED II* ini ditetapkan bahwa target penggunaan energi terbarukan (biofuel) pada tahun 2030 dari yang awalnya 27% naik menjadi 32% (CNBC Indonesia, 2019).

Pada awal tahun 2017, di tingkat Komite Lingkungan, Kesehatan Masyarakat dan Keamanan Pangan Uni Eropa telah melakukan voting rekomendasi kebijakan merencanakan pembatasan impor minyak sawit dan penghentian penggunaan minyak sawit untuk program biodiesel di Uni Eropa dalam "*Resolution on Palm Oil and Deforestation of Rainforests*" di Starssbourg. Kebijakan tersebut kemudian telah diputuskan dalam pleno Parlemen Eropa yang merekomendasikan Badan Eksekutif Uni Eropa untuk mengeksekusi (GAPKI, 2017).

Pada tanggal 22 Mei 2019 Uni Eropa telah menetapkan peraturan untuk membatasi penggunaan minyak sawit untuk penggunaan Biodiesel atau *Biofuel* (bahan bakar ramah lingkungan) dalam sebuah jurnal resmi Uni Eropa. Peraturan pembatasan penggunaan produk CPO tersebut berlaku pada juni 2019. Batasan penggunaan minyak sawit sepanjang tahun 2021-

2023 akan berada di level yang sama pada tahun 2019. Selanjutnya penggunaan minyak sawit akan dikurangi secara bertahap hingga habis sama sekali pada tahun 2030.

Menurut seorang ahli lingkungan veteran Sir Jonathan Porritt, yakni seorang mantan ketua Komisi Pembangunan Berkelanjutan pemerintah Inggris, Pengambilan kebijakan tentang minyak kelapa sawit oleh Uni Eropa dapat ditelusuri melalui upaya yang dilakukan oleh pihak tertentu yang melakukan lobi-lobi di Uni Eropa yang berasal dari asosiasi perdagangan atau para kepentingan bisnis dan beberapa LSM lingkungan (Kobo, 2019). Dengan begitu kebijakan tentang pembatasan impor minyak sawit untuk produk biodiesel oleh uni eropa dapat ditelusuri melalui pengaruh dari para kepentingan bisnis minyak nabati di uni eropa dan LSM lingkungan.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, dapat maka rumusan masalah yang bisa disimpulkan adalah **“Bagaimana tekanan dari kepentingan bisnis dan LSM lingkungan berpengaruh terhadap kebijakan pembatasan impor minyak sawit untuk produk biodiel di Uni Eropa?”**

## **C. Kerangka Konseptual**

Dalam menganalisis penelitian mengenai “Pengaruh Tekanan Kepentingan Bisnis dan LSM Lingkungan Terhadap Kebijakan Pembatasan Impor Minyak Sawit Uni Eropa dari Indonesia dan Malaysia”, maka penulis menggunakan konsep dalam hubungan internasional sebagai berikut:

### **Model Politik Birokratik**

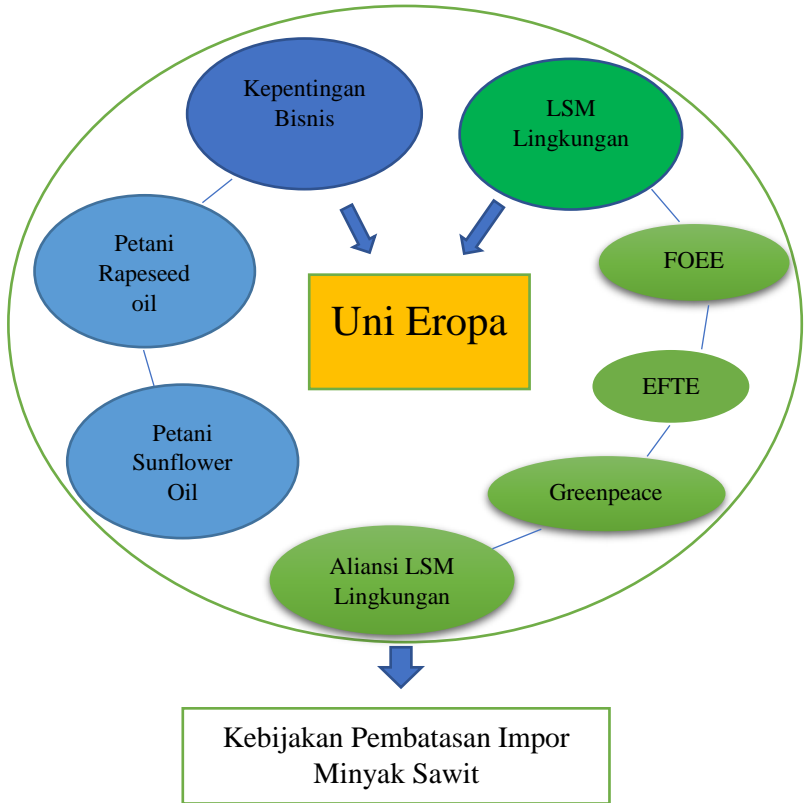
Menurut Graham T Allison terdapat tiga model dalam mendeskripsikan proses pembuatan kebijakan luar negeri, yaitu diantaranya Aktor Rasional, Proses Organisasi, dan Politik Birokratik. Dalam menganalisis tentang pengaruh tekanan dari kepentingan bisnis minyak

nabati UE dan LSM lingkungan terhadap kebijakan pembatasan impor minyak sawit oleh Uni Eropa, maka digunakan model politik birokratik untuk menggambarkan bahwa politik luar negeri dipandang bukan sebagai hasil dari proses intelektual yang menghubungkan tujuan dan sarana secara rasional melainkan politik luar negeri adalah hasil dari proses interaksi, penyesuaian diri dan berpolitikan diantara berbagai aktor dan organisasi (Mas'ood, 1990).

Model Politik Birokratik merupakan salah satu model dalam politik luar negeri. Dalam model politik birokratik melibatkan berbagai permainan tawar menawar (*begaining games*) di antara pemain-pemain dalam birokrasi dan arena politik nasional. Dengan kata lain, pembuatan keputusan politik luar negeri adalah *proses social* bukan proses intelektual. Dalam model ini menggambarkan suatu proses di mana masing-masing pemain berusaha bertindak secara rasional, maksud dari pemain disini ialah presiden, para Menteri, penasehat, jenderal, anggota parlement dll. Mereka berusaha menetapkan tujuan, menilai berbagai alternative sarana dan menetapkan pilihan melalui suatu proses intelektual.

Dalam model Polirik Birokratik lebih menekankan *bargaining games* sebagai penentu perilaku politik luar negeri, dalam mempelajari proses pembuatan keputusan politik luar negeri kita harus memperoleh informasi tentang persepsi, motivasi, posisi, kekuasaan, dan *maneuver* dari pemain-pemain yang terlibat di dalamnya (Mas'ood, 1990). Dalam model politik birokratik ini menekankan bahwa proses pengambilan keputusan dirumuskan oleh berbagai aktor, kelompok, dan juga pihak lain yang berkepentingan melalui proses tawar menawar, saling mempengaruhi dan kompromi antar *stakeholders* terkait. Setiap negara digambarkan sebagai aktor rasional yang selalu bertindak didasari oleh kepentingan atas dirinya sendiri. Dan yang paling mendasar adalah untuk menjaga kedaulatan dan mencapai kepentingan nasional.

**Figure 1. 2 Skema Pembuatan Kebijakan Pembatasan Impor Minyak Sawit di Uni Eropa**



Gambar diatas merupakan implementasi dari model politik birokratik mengenai skema dari pembuatan kebijakan pembatasan impor minyak sawit di Uni Eropa. (Nur Azizah, 2018) Dimana terdapat pengaruh desakan yang berasal dari kepentingan bisnis minyak nabati uni eropa dan dari LSM lingkungan kepada pemerintah Uni Eropa, hingga akhirnya pemerintah uni eropa mengeluarkan kebijakan pembatasan impor minyak sawit. Jika kita lihat, yang merupakan bagian dari desakan dari

kepentingan bisnis minyak nabati uni eropa diantaranya ada petani *rapeseed oil* dan *sunflower oil*. Kemudian desakan yang dilakukan LSM lingkungan diantaranya yang dilakukan oleh FOEE, EFTE, *Greenpeace* dan Aliansi LSM lingkungan.

Dalam model politik birokratik ini bahwa masing-masing pemain politik memiliki nilai mereka sendiri yang akan mempengaruhi rekomendasi kebijakan pula. Perbedaan pandangan dan rekomendasi kebijakan tersebut dilatarbelakangi oleh kepentingan dari masing-masing pihak yang tentu berbeda-beda pula.

Uni Eropa sendiri bukan sebuah negara melainkan organisasi Internasional Supranational dengan beranggotakan 27 negara, tetapi mereka memiliki konsep politik luar negeri bersama dan bertindak sebagai aktor (mirip negara). Uni Eropa mendapatkan limpahan kewenangan negara sehingga memiliki otoritas atas negara anggota. Di dalam Uni Eropa, terdapat banyak organ yang memiliki kekuasaan tertentu. Kekuasaan Legislatif dipegang oleh *European Council* dan *European Parliament*. Sedangkan kekuasaan eksekutif dijalankan oleh *European Commission*. Ketiga organ ini saling berinteraksi dan memiliki kekuatan yang seimbang dalam pengambilan keputusan di Uni Eropa (Sugito, 2016).

Dalam proses pengambilan keputusan yang ada di Uni Eropa, Parlement eropa (anggotanya dipilih dipilih secara langsung oleh warga eropa) harus menyetujui kebijakan bersamaan dengan dewan menteri (mewakili 28 pemerintah negara uni eropa). Sebelumnya Komisi eropa mengusulkan prakarsa yang sebelumnya telah ditinjau terlebih dahulu termasuk menilai konsekuensi ekonomi, social dan lingkungan yang mungkin akan timbul. Melalui *Impact Assessment* yang menetapkan keuntungan dan kerugian dari pilihan kebijakan yang mungkin terjadi. Kemudian Komisi Eropa berkonsultasi dengan pihak lain yang berkepentingan seperti organisasi non-pemerintah, pemerintah daerah dan perwakilan industry dan masyarakat sipil. Selanjutnya rancangan tersebut dibawa ke Parlement



Eropa dan Dewan Menteri. Parlemen Eropa dan Dewan Menteri meninjau kembali proposal yang diajukan oleh Komis Eropa dan berwenang mengusulkan amandemen. Parlemen Eropa memiliki kekuasaan untuk menolak rancangan undang-undang yang diusulkan jika tidak mendapat persetujuan Dewan Menteri, kemudian panitia konsiliasi akan mencoba mencari solusinya, Dewan Menteri dan Parlemen Eropa dapat menolak usulan legislatif pada pembacaan akhir. Namun jika keduanya menyetujui amandemen, rancangan undang-undang yang diusulkan tersebut dapat diadopsi (Muhammad, 2017).

#### **D. Hipotesa**

Kepentingan bisnis dan LSM Lingkungan mempengaruhi kebijakan pembatasan impor minyak sawit di Uni Eropa, melalui:

1. Aksi demo penolakan penggunaan minyak sawit di salah satu kilang minyak yang ada di Uni Eropa.
2. Aksi kampanye anti kelapa sawit karena perkebunan kelapa sawit dianggap menyebabkan deforestasi.

#### **E. Metodologi Penelitian**

##### **1. Jenis Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif yakni sebuah metode yang dilakukan dalam sebuah penelitian yang tidak melibatkan perhitungan. Metode ini memperhatikan perilaku aktor-aktor internasional dengan menghubungkan sebab-akibat yang terjadi dengan menggunakan teknik kepustakaan yang bersifat eksplanatif secara induktif yang akan berusaha untuk mengungkapkan dan menganalisa fenomena atau kejadian terkait dengan permasalahan yang diteliti.

##### **2. Teknik Pengumpulan Data**

Jenis data yang digunakan oleh penulis adalah data sekunder. Penulisan skripsi ini menggunakan teknik

pengumpulan data melalui study kepustakaan (library research), berdasarkan data-data sekunder baik dari buku, majalah, jurnal, artikel, surat kabar, internet, maupun bentuk-bentuk tulisan lainnya yang relevan dengan objek penulisan skripsi.

## **F. Jangkauan Penelitian**

Untuk membatasi analisis, jangkauan penelitian ini dibatasi jangka waktunya, tinjauan waktu dalam penelitian ini dilakukan sejak tahun 2017 dimana *Resolution Palm Oil and Deforestation of Rainforest* Uni Eropa dikeluarkan, sampai dengan tahun 2019. Agar penelitian tidak melebar maka peneliti mengambil ruang lingkup berupa Kebijakan Pembatasan Impor Minyak Sawit untuk produk Biodiesel oleh Uni Eropa sebagai objek penelitian.

## **G. Sistematika Penulisan**

Sistematika dalam penulisan karya tulis ini akan terbagi dalam enam bab sebagai berikut:

**BAB I:** Pendahuluan yang terdiri dari Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Kerangka Teoritik, Hipotesa, Metode Penelitian, Jangkauan Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

**BAB II:** Pertama, akan menjelaskan tentang perjalanan perdagangan minyak sawit antara Uni Eropa dengan Indonesia dan Malaysia. Kedua, akan menjelaskan Aturan penggunaan minyak sawit dalam Biofuel/Biodiesel di Uni Eropa berdasarkan RED II.

**BAB III:** Akan menganalisis mengenai tekanan dari kepentingan bisnis yakni petani Rapeseed Oil dan Sunflower Oil di Uni Eropa melalui aksi demo di salah satu kilang minyak di Uni Eropa.

**BAB IV:** Akan menganalisis mengenai tekanan dari LSM Lingkungan yang ada di Uni Eropa melalui aksi kampanye anti kelapa sawit.

**BAB V:** Akan menjelaskan mengenai kebijakan pembatasan impor minyak sawit yang dikeluarkan oleh Uni Eropa.

**BAB VI:** Merupakan bagian kesimpulan singkat dari penelitian dari bab-bab sebelumnya.