

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1. Latar Belakang Penelitian

Dalam hubungan internasional setiap negara akan melakukan afiliasi dengan negara lain untuk membentuk suatu hubungan kerjasama yang dilakukan atas dasar kepentingan nasional dari masing – masing negara. Salah satu kerjasama yang sering dilakukan baik satu negara dengan negara lain atau negara dengan NGO (*Non-Governmental Organization*) yaitu kerjasama dalam sektor perdagangan. Satu – satunya organisasi Internasional yang mengatur mengenai laju perdagangan internasional agar stabil yaitu *World Trade Organization* atau dapat disebut dengan WTO (*World Trade Organization, n.d.-a*)

Kerjasama yang dilakukan tidak akan selalu sesuai dengan ekspektasi terkadang muncul hambatan – hambatan yang membuat suatu hubungan kerjasama dapat merenggang hingga membuat hubungan yang berawal damai menjadi konflik. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia arti hambatan sendiri adalah halangan atau rintangan yang dapat di definisikan bahwa halangan merupakan suatu tindakan untuk menghalangi laju kerjasama yang sedang dilakukan (Bahasa, 2008).

Salah satu faktor hambatan dalam hubungan kerjasama di bidang perdagangan internasional yaitu dengan adanya regulasi atau peraturan yang dibuat oleh salah satu pihak yang bertujuan untuk membatasi perdagangan bebas.

Menurut James N. Rosenau, kebijakan luar negeri adalah salah satu bentuk usaha yang dilakukan oleh suatu negara, yang mencakup berbagai sikap dan tindakan, dengan tujuan memperoleh manfaat dari lingkungan eksternalnya. Jadi

dapat dikatakan kebijakan luar negeri adalah seperangkat keputusan – keputusan, atau cara – cara dan strategi yang digunakan negara untuk mencapai kepentingannya dengan cara mempengaruhi negara lain. Setiap negara harus menyesuaikan kebijakan luar negerinya untuk dapat menyepakati kerjasama yang akan dijalankan hal tersebut dilakukan demi kepentingan antar pihak yang melakukan kerjasama. Tidak hanya antar negara namun setiap negara yang tergabung dalam suatu organisasi internasional harus menyesuaikan kebijakan luar negeri negara tersebut dengan peraturan yang dibuat oleh organisasi internasional tersebut untuk menghindari benturan antar negara.

Ketika suatu negara dari anggota WTO membuat kebijakan luar negeri tidak sesuai dengan kesepakatan bersama akan berdampak merugikan bagi negara itu sendiri serta berimpas pada negara anggota lainnya. Selain itu menjadi salah satu penyebab munculnya konflik antar negara anggota dimana kebijakan luar negeri yang dikeluarkan saling tumpang tindih dan keluar dari kesepakatan awal saat bergabung dengan WTO.

Dengan demikian apabila ada sebuah negara yang sudah tergabung dalam suatu organisasi internasional maka kesepakatan kerjasama antar negara yang berkepentingan menjadi acuan dasar dalam hubungan antar anggota negara yang bersifat mengikat dan memiliki sanksi bagi setiap anggota yang melanggar kesepakatan yang telah disetujui bersama.

Dalam beberapa tahun terakhir, isu terkait regulasi Uni Eropa terhadap minyak kelapa sawit menjadi topik yang banyak diperbincangkan. Regulasi tersebut menilai bahwa minyak kelapa sawit tidak memenuhi standar pasar yang diterapkan di Uni Eropa. Kelapa sawit sendiri merupakan salah satu komoditas

utama di Indonesia yang memiliki peran signifikan dalam sektor perkebunan. Sampai saat ini perekonomian Indonesia masih bergantung pada hasil perkebunan dengan komoditas kelapa sawit menjadi yang paling banyak dalam menyumbang pendapatan nasional dan devisa negara dilihat sehingga menjadi tumpuan untuk kestabilan ekonomi Indonesia. Hal tersebut dapat dilihat pada tahun 2018 ekspor perkebunan mencapai 28,1 miliar dollar atau sama dengan 393,4 Triliun rupiah (Kementerian Koordinasi Perekonomian Republik Indonesia, n.d.).

Hasil olahan kelapa sawit yang berbentuk minyak yang sering di sebut dengan CPO ( *Crude Palm Oil*) saat ini mendapat banyak perhatian karena menjadi salah satu jenis minyak nabati dengan pengolahannya yang terbilang efisien sebab semua bagian pada buah kelapa sawit dapat diolah dan dimanfaatkan dengan baik (Azahari, 2019). Dan yang membuat menambah nilai lebih pada minyak kelapa sawit ini sudah dikembangkan untuk pengembangan biofuel sebagai energi alternatif menggantikan bahan bakar fosil juga sebagai salah satu upaya dalam menyujudkan cara penerapan dan pencapaian pembangunan berkelanjutan (*Sustainable Development Goals/ SDGs*).

Indonesia adalah negara dengan penghasil kelapa sawit terbesar di dunia disusul oleh Malaysia lalu Thailand. Menjadi salah satu negara dominan dalam komoditas Minyak kelapa sawit membuat Indonesia berada diposisi yang sangat menguntungkan dengan permintaan yang tinggi Indonesia banyak mengirim minyak kelapa sawitnya ke India, China, Amerika Serikat, hingga masuk pasar Eropa (Pradhana, 2020). Hal ini menjadi bukti bahwa minyak kelapa sawit yang diproduksi oleh Indonesia mampu bersaing di pasar internasional .

Kebijakan *Renewable Energy Directive (RED)* merupakan salah satu kebijakan yang diadopsi oleh Uni Eropa sebagai bagian dari rangkaian inisiatif terkait energi terbarukan. Tujuan utama kebijakan ini adalah menciptakan sinergi yang positif antara pertumbuhan ekonomi melalui perdagangan dan upaya pelestarian lingkungan. Isu ini telah menjadi fokus dalam White Paper tentang peningkatan daya saing dan penciptaan lapangan kerja yang diterbitkan oleh Komisi Uni Eropa pada tahun 1993 (European Commission, 1993). Sejak tahun 2009, Uni Eropa memperkenalkan kebijakan *Renewable Energy Directive (RED)* (Commission, 2009). Kebijakan ini berfokus pada pemanfaatan sumber daya terbarukan sebagai langkah untuk mengatasi krisis energi. Sumber energi yang dimaksud berasal dari bahan-bahan biologis, termasuk biji-bijian, yang diharapkan dapat menjadi alternatif dalam memenuhi kebutuhan energi. Parafrase keseluruhan teks secara unik dengan struktur akademis tanpa merubah konteks; Kebijakan RED merupakan bagian dari akumulasi langkah kebijakan energi terbarukan di Uni Eropa namun terlihat seperti menggiring opini negatif terhadap minyak kelapa sawit dengan menuduh bahwa produksi minyak kelapa sawit tidak ramah terhadap lingkungan karena dianggap mendeforestasi hutan karena saat membuka lahan untuk perkebunan kelapa sawit harus membakar hutan dengan demikian dapat mengganggu kestabilan lingkungan dan keanekaragaman hayati dengan tuduhan tersebut industri kelapa sawit di diskualifikasi dari pasar Uni Eropa.

Ditambah Uni Eropa juga menggunakan (*Sustainable Development Goals/SDGs*) yang mempunyai 17 tujuan dalam pembangunan berkelanjutan sebagai alasan dimana pada point ke 13 menyatakan bahwa setiap negara harus menjaga keamanan lingkungan sebagai alat untuk memperkuat argumennya tentang minyak

kelapa sawit yang dianggap tidak baik dalam proses produksinya. Namun Uni Eropa mengabaikan point ke 1 yang tercantum dalam SDGs yaitu komitmen untuk memberantas kemiskinan dan hal itu yang sedang di perjuangkan oleh Indonesia melalui Industri kelapa sawit (Pratama, 2019).

Keputusan yang diambil oleh Uni Eropa terbilang mendiskriminasi minyak kelapa sawit dimata dunia dan juga mendapat kritik atas tindakannya dari para negara produsen minyak kelapa sawit, ditambah Uni Eropa juga membuat *negative campaign* terhadap minyak kelapa sawit yang dianggap tidak ramah lingkungan.

Dilihat pada sisi lain Uni Eropa merupakan konsumen terbesar ke dua dalam ekspor minyak kelapa sawit dari Indonesia ini bisa menjadi salah satu faktor mengapa Uni Eropa memberlakukan RED (Commission, 2009) yang dapat dilihat saat ini minyak kelapa sawit mulai menjadi primadona di Eropa yang mengakibatkan minyak yang berasal dari biji – bijian yang diproduksi sendiri di Eropa kalah saing dalam pasar internasional.

Pada tahun 2018 Uni Eropa mengeluarkan Kebijakan RED II yaitu bentuk amandemen dari RED sebelumnya yang merupakan kebijakan mengenai energi terbarukan Uni Eropa dengan tujuan untuk mengoptimalkan pemakaian energi terbarukan berbasis biofuel bersamaan dengan meminimalisir penggunaan biofuel yang dianggap menjadi penyebab deforestasi hutan mulai diterapkan pada tahun 2021- 2030 (European Union law, 2018).

Implementasi kebijakan RED II didukung oleh adanya *delegate action* yang berwenang untuk membatasi sumber biofuel dengan risiko perubahan penggunaan lahan tidak langsung (ILUC) yang tinggi, atau yang memiliki dampak signifikan terhadap alih fungsi lahan secara tidak langsung. Dalam konteks ini, *delegate action*

secara eksplisit mengklasifikasikan minyak kelapa sawit sebagai bahan bakar biofuel yang tidak ramah lingkungan, dengan tingkat deforestasi yang tinggi. Parlemen Uni Eropa berupaya untuk membatasi penggunaan minyak kelapa sawit sebagai sumber bahan bakar terbarukan, yang rencananya akan diterapkan dari tahun 2023 hingga 2030 dengan target penggunaan 0% (Nyoman & Lorensia, 2022).

Walaupun Uni Eropa tidak secara langsung menyebut Indonesia tetapi Indonesia yang selalu dijadikan contoh bahwa betapa tidak baiknya proses produksi minyak kelapa sawit selain karena deforestasi. Indonesia sendiri sudah mengatur tentang keamanan lingkungan dalam peraturan pemerintah No. 24 Tahun 2010 tentang penggunaan kawasan hutan. Adanya peraturan ini seharusnya dapat dijadikan rujukan bagi pemerintah Indonesia agar dapat menepis cela yang terjadi pada industri kelapa sawit dengan tuduhan telah melakukan deforestasi hutan dengan skala besar (Pratama, 2019).

Indonesia merupakan salah satu negara penyuplai minyak kelapa sawit terbesar di dunia, menduduki peringkat teratas dalam komoditas kelapa sawit. Hal ini berdasarkan data dari United States Department of Agriculture (Production et al., 2023), yang dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

**Tabel 1.1**

*Palm Oil : World Supply Thousand Metric Tons*

No	Negara produksi	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022
1.	Indonesia	41,500	42,500	43,500	45,500
2.	Malaysia	20,800	19,255	17,854	19,000
3.	Thailand	3,034	2,652	2,963	3,260
4.	Kolombia	1,632	1,529	1,558	1,838
5.	Nigeria	1,1030	1,140	1,275	1,400

Sumber : *United States Department of Agriculture/USDA Global Market Analysis*

Merasa bahwa hal yang dilakukan oleh Uni Eropa terkesan tidak adil karena dengan berdalih peduli dengan lingkungan banyak pihak yang mulai berfikir kembali untuk menggunakan minyak kelapa sawit.

Selain itu, pernyataan yang dikeluarkan oleh Uni Eropa terkait minyak kelapa sawit berdampak negatif pada produksi minyak kelapa sawit di Indonesia. Permintaan pasar yang tinggi terhadap minyak kelapa sawit asal Indonesia mendorong negara ini untuk membuka lahan baru dan meningkatkan produksi guna memenuhi kebutuhan di pasar domestik maupun internasional.

Melalui kebijakan yang dikeluarkan oleh Uni Eropa, Indonesia akan mengalami kerugian yang tidak sedikit karena komoditas kelapa sawit Indonesia sudah menyediakan setidaknya 16 juta pekerjaan yang bekerja baik secara langsung maupun tidak langsung (Kementerian Koordinasi Perekonomian Republik Indonesia, n.d.). Jika kebijakan Uni Eropa terus berlanjut komoditas kelapa sawit Indonesia harus mengurangi jumlah tenaga kerja yang ada untuk tetap mempertahankan kestabilan produksi karena berdasarkan data badan pusat statistik

70% hasil produksi minyak kelapa sawit indonesia adalah untuk di ekspor ke luar negeri dan sisanya akan di manfaatkan oleh domestik.

Berikut adalah data statistik perkembangan volume dan nilai ekspor minyak kelapa sawit tahun 2018-2022

**Tabel 1.2**



Sumber : Badan Pusat Statistik Kelapa Sawit Indonesia 2022

Jika dilihat dari volume ekspor minyak kelapa sawit Indonesia pada tahun 2018 menyentuh angka 29,67 juta ton dengan harga 18,23 miliar US\$. Pada tahun 2019 berhasil berada di 30,22 juta ton dengan harga 15,98 miliar US\$, jika dilihat volumenya mengalami peningkatan sedangkan nilai jual yang didapat mengalami penurunan 601US\$/mt. Pada tahun 2020 volume yang di ekspor mencapai 27,63 juta ton dengan harga 18,69. Pada tahun 2021 volume yang berhasil di ekspor 27,04 juta ton dengan harga 28,68 dan pada tahun 2022 volume yang di keluarkan 26,33 juta ton dengan harga 29,75 miliar US\$. Berdasarkan table diatas nilai dan volume yang dimiliki Indonesia dari tahun ke tahun mengalami naik turun yang cukup signifikan dan tidak berjalan selaras seperti pada tahun 2018 minyak kelapa sawit



berhasil menyentuh angka 29,67 juta ton dengan harga 18,23 miliar US\$ dan pada tahun 2019 memiliki kenaikan pada volume di angka 30,22 juta ton tetapi mengalami penurunan harga di angka 15,59 miliar US\$ dan hal tersebut kembali terjadi pada tahun 2020 yakni Indonesia berhasil meningkatkan nilai jual di harga 18,69 miliar US\$ dengan volume 28,68 juta ton. Dilihat dari data di atas penjualan minyak kelapa sawit Indonesia masih terbilang cukup stabil setelah dikeluarkannya regulasi RED yang dimiliki oleh Uni Eropa tetapi Indonesia harus waspada karena kasus yang diangkat mengenai bagaimana produksi minyak kelapa sawit di proses harus di tangani dengan serius mengingat saat ini negara – negara yang berada di wilayah Uni Eropa tengah gencar dengan gerakan *go green* yang mereka tengah gaungkan karena melihat kondisi dunia saat ini yang mulai tidak baik dan harus di jaga keseimbangan ekosistemnya.

Salah satu kebijakan luar negeri Indonesia dengan salah satu anggota negara Uni Eropa di sektor kelapa sawit yaitu Italia dengan adanya kerja sama bilateral tersebut dapat menjadi salah satu peluang bagi Indonesia dalam mensiasati kebijakan RED II yang dikeluarkan oleh Uni Eropa (Dewani, 2023). Karena kerjasama bilateral tersebut pada dasarnya bertentangan dengan kebijakan RED II dari sisi sebagai negara anggota Uni Eropa, namun tetap menjadi sebuah kesepakatan atau perjanjian kerjasama internasional yang sah bagi para pihak yaitu Indonesia dengan Italia yang harus dijalankan karena sudah mengikat kedua belah pihak, baik Indonesia maupun Italia.

Salah satu cara persuasif yang digunakan Indonesia untuk melakukan dialog secara intensif dengan Eropa terkait minyak kelapa sawit yaitu diselenggarakannya konferensi internasional dengan mengusung tema “Eradicating Poverty through the

Agricultural and Plantation Industry to Empower Peace and Humanity” di Pontifical Urbana University di Roma, Italia pada 15 Mei 2018. Pertemuan ini menawarkan kesempatan signifikan bagi Indonesia untuk mengungkapkan pandangan yang lebih transparan terkait dengan isu-isu lingkungan yang muncul seiring dengan ekspansi dan pengembangan lahan perkebunan kelapa sawit serta industri turunan minyak kelapa sawit (CPO). Selain itu, pemerintah Indonesia juga menerapkan standar untuk minyak sawit berkelanjutan yang wajib dipatuhi oleh pelaku industri kelapa sawit melalui skema sertifikasi, khususnya bagi negara-negara tujuan ekspor di pasar Eropa (Gaol, 2018). Dengan mengeluarkan kebijakan ISPO (*Indonesian Sustainable Palm Oil*) yang diatur berdasarkan Peraturan Menteri Pertanian No.19/Permentan/OT.140/3/2011, “Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2020 dan Peraturan Menteri Pertanian No. 38 Tahun 2020 mengenai sistem sertifikasi perkebunan kelapa sawit berkelanjutan Indonesia sebagai bentuk untuk memperkuat sistem sertifikasi ISPO. lembaga sertifikasi ISPO (LS ISPO) adalah satu – satunya lembaga yang sudah mendapatkan akreditasi dari Komite Akreditasi Nasional (KAN) untuk mengeluarkan sertifikat ISPO. Per- tahun 2021 terdapat 15 lembaga sertifikasi ISPO yang telah mendapat akreditasi dari KAN sebagai bentuk dalam menindak lanjuti Perpres No. 44 Tahun 2020”.

Dengan melihat dua cara tersebut Indonesia juga mengambil Tindakan untuk meminimalisir kerugian dengan industrialisasi dan pembukaan pasar baru. Industrialiasasi yang telah dilakukan yaitu dengan pembuatan bahan bakar B20 B30 dan B100 yang masing – masing memiliki persentasi yang berbeda. “Berdasarkan data dari Direktorat Jendral Energi Baru Terbarukan dan Konservasi Energi (EBTKE) pada tahun 2019, B20 memiliki kandungan 20% biodiesel dan 80%

bahan bakar minyak jenis solar sudah mulai berjalan sejak tahun 2016, B30 memiliki kandungan 30% biodiesel dan 70% bahan bakar minyak jenis solar program ini telah berjalan dari tahun 2018, semuanya sudah setara dengan yang telah dicantumkan dalam peraturan menteri ESDM No. 12 Tahun 2015, berikut penjelasan mengenai pertahapan kewajiban minimal pemanfaatan biodiesel B100 sebagai campuran bahan bakar minyak (Indonesian Ministry of Energy and Mineral Resources, 2015)”.

**Tabel 1.3**

Pemanfaatan Biodiesel B100

Jenis Sektor	April 2015	Januari 2016	Januari 2020	Januari 2025	Keterangan
Rumah Tangga	-		-	-	Saat ini tidak ditentukan
Usaha Mikro, Usaha Perikanan, Usaha Pertanian, Transportasi, dan Pelayanan Umum (PSO)	15%	20%	30%	30%	Terhadap kebutuhan total
Transportasi Non PSO	15%	20%	30%	30%	Terhadap kebutuhan total
Industri dan Komersial	15%	20%	30%	30%	Terhadap kebutuhan total
Pembangkit listrik	25%	30%	30%	30%	Terhadap kebutuhan total

Sumber: Peraturan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia

Ini dilakukan Indonesia untuk dapat lepas dari bayang – bayang Uni eropa sebagai salah satu pasar besar yang dimiliki Indonesia terlihat pada tahun 2017 Indonesia mengirimkan minyak kelapa sawitnya ke negara anggota Uni Eropa sebesar 4,4 juta ton, maka membuat Uni Eropa berada pada Posisi ke lima untuk tujuan ekspor minyak kelapa sawit Indonesia dan berkontribusi tinggi untuk devisa ke Indonesia (Christiningrum, 2018).

Kebijakan ISPO ini juga dibuat Indonesia untuk dapat memperluas cakupan pasarnya untuk industri minyak kelapa sawit karena diskriminasi yang lontarkan Uni

Eropa. Akan tetapi melihat kondisi domestik Indonesia masih banyak mengalami masalah yang lebih merugikan masyarakat Indonesia khususnya di wilayah yang dijadikan sebagai lahan untuk pertanian kelapa sawit.

Pemerintah Indonesia dianggap berpihak pada satu golongan saja dilihat dari diizinkan pembukaan lahan dengan cara yang tidak ramah lingkungan dan membuat penduduk sekitar menjadi tidak nyaman contohnya di Kalimantan banyak perusahaan swasta yang mendapatkan izin untuk membuka lahan kelapa sawit namun tidak dengan cara yang benar hal ini masih menjadi permasalahan internal yang harus di selesaikan untuk keberlangsungan masa depan karna hutan adalah paru – paru dunia yang harus di jaga (Pratama, 2019).

Berdasarkan hal tersebut dapat dilihat bahwa peraturan yang telah dibuat belum berjalan sebagaimana mestinya dan pemerintah belum konsen terhadap hal tersebut dan dapat dianggap lalai dalam menjalankan tugasnya yang seharusnya selaras dengan peraturan yang telah di tetapkan.

Maka berdasarkan latar belakang serta permasalahan yang telah dipaparkan, penelitian mengangkat fenomena ini menjadi sebuah penelitian yang berjudul **KEBIJAKAN LUAR NEGERI INDONESIA DALAM MERESPON HAMBATAN PERDAGANGAN MINYAK KELAPA SAWIT KE UNI EROPA.**

## **1.2 Perumusan Masalah**

Mengacu pada latar belakang dan identifikasi masalah yang sudah dipaparkan sebelumnya, maka peneliti merumuskan masalah penelitian sebagai berikut

**“Bagaimana strategi Indonesia dalam meng - counter hambatan perdagangan minyak kelapa sawit ke Uni Eropa ?”**

### **1.3 Pembatasan Masalah**

Berdasarkan analisis masalah yang telah diuraikan oleh penulis, penting untuk membatasi ruang lingkup penelitian agar pembahasan menjadi lebih terfokus dan sistematis. Hal ini krusial untuk mengidentifikasi inti permasalahan yang akan diteliti. Oleh karena itu, penelitian ini akan mencakup periode antara tahun 2018 hingga 2023, yang merupakan saat berlakunya regulasi RED II yang dikeluarkan oleh Uni Eropa. Dengan pemerintah Indonesia yaitu kementerian luar negeri Indonesia, Kementerian perdagangan, serta pengusaha kelapa sawit Indonesia dalam penelitian ini PT. Mahkota Group sebagai aktor. Hal ini agar tidak terjadi kerancuan ataupun kesimpangsiuran dalam menginterpretasikan hasil penelitian dengan titik fokus kebijakan luar negeri Indonesia sebagai alat untuk merespon regulasi yang di keluarkan oleh Uni Eropa. Ruang lingkup penelitian ini meliputi pemerintahan Indonesia Uni Eropa serta WTO yang menaungi sektor perdagangan internasional yang dimaksudkan sebagai penegasan mengenai batasan-batasan objek.

### **1.4 Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

#### **1.4.1 Tujuan Penelitian**

1. Penelitian ini ditulis untuk memberi pengetahuan kepada pembaca bahwa kebijakan ISPO dapat dimanfaatkan dengan baik oleh pemerintah Indonesia.
2. Untuk melihat seberapa potensial pengaruh dari kebijakan ISPO dalam penjualan CPO yang ditinjau menggunakan teori *mutli track diplomacy*.

3. Dan juga untuk dapat menyelesaikan tugas akhir yang menjadi salah satu penentu kelulusan.

#### **1.4.2 Kegunaan Penelitian**

1. Penelitian ini dapat dijadikan ajuan atau referensi untuk para pembaca untuk meneliti mengenai kebijakan industrialisasi Indonesia dan sebagai parameter jika ada yang ingin meneliti dengan topik yang sama.
2. Memberikan informasi secara khusus untuk pembaca mengenai strategi Indonesia untuk merespon kebijakan Uni Eropa terkait permasalahan minyak kelapa sawit.
3. Sebagai syarat untuk menyelesaikan mata kuliah skripsi dalam program studi Ilmu Hubungan Internasional di Universitas Pasundan.