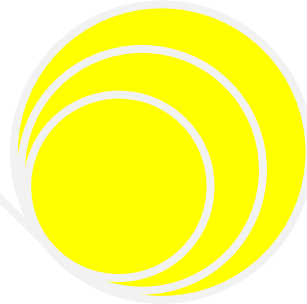




Sengketa Minyak Sawit Antara Indonesia dan Uni Eropa

Novian Uticha Sally
Lecturer in English Education Department, International
University of Batam



ABSTRAK

Makalah ini dilatarbelakangi oleh kesadaran penulis akan produksi minyak kelapa sawit Indonesia yang melimpah dan potensi untuk mengembangkan penjualannya ke skala yang lebih besar. Namun segala potensi yang dimiliki oleh minyak kelapa sawit Indonesia menempuh banyak masalah dalam proses pengembangannya. Kendala yang paling berat yang dirasakan oleh pemerintah Indonesia adalah adanya kampanye hitam tentang minyak kelapa sawit Indonesia oleh negara – negara Eropa. Minyak kelapa sawit yang diproduksi oleh Indonesia dianggap tidak ramah lingkungan dan menyebabkan kerusakan alam. Padahal dalam kenyataannya minyak sawit produksi negara – negara di Eropa sendiri masih dan sedang berkembang penjualannya di sana. Hal tersebut menurut ilmu hubungan internasional dapat digolongkan sebagai upaya proteksionisme Uni Eropa terhadap minyak kelapa sawit negara lain. Proteksionisme adalah upaya suatu negara untuk merumuskan kebijakan ekonomi sedemikian rupa dalam rangka melindungi perekonomian domestik dari dominasi produk-produk asing, sehingga memerlukan kekuatan yang berbeda dari pemerintahan yang mempengaruhi pola perdagangan dan lokasi aktivitas ekonomi global. Untuk menghadapi upaya proteksionisme ini, pemerintah Indonesia harus menempuh berbagai upaya yang dapat memungkinkan meminimalisir upaya proteksionisme yang terjadi. Upaya proteksionisme juga pernah dilakukan oleh Amerika Serikat terhadap produk sapi Kanada. Indonesia dapat mencontoh mekanisme penyelamatan ekonomi Kanada dari praktek proteksionisme yang dilakukan oleh Amerika. Upaya tersebut adalah dengan melakukan forum shopping untuk memilih kerangka legal yang tepat untuk mengatasi masalah ini. Selain upaya dengan melakukan forum shopping, Indonesia juga dapat melakukan kampanye positif tentang keunggulan minyak sawit produksinya dengan bekerjasama dengan komunitas epistemic. Hal-hal ini perlu dilakukan pemerintah Indonesia untuk menyelamatkan produksi minyak sawitnya.

Kata kunci: minyak sawit, proteksionisme, uni eropa, forum shopping, komunitas epistemic

ABSTRACT

The background of this scientific paper is the author's awareness upon Indonesia's crude palm oil production which is abundant and the potential to expand its sales to a larger scale. But its potential to grow has to face many problems in the development process. The most severe constraint that is felt by the government of Indonesia is the black campaign on Indonesian palm oil by European countries. Palm oil produced by Indonesia is not considered environmentally friendly and causing natural damage in the plantation process. Yet, in the reality, Europe countries still use crude palm oil from the countries within themselves. This case according to international relations science can be regarded as EU's effort of protectionism against palm oil production by other country. Protectionism is the act of a country formulating economic policy in such a way in order to protect the domestic economy from the domination of foreign products, thus requiring different powers of government that affect trade patterns and location of economic activity globally. To deal with this policy, Indonesian government must take some serious actions to minimize the occurrence of protectionism done by other countries. The same protectionism effort has also been faced by Canadian government through the meat import that has been declined by America due to their protectionism policy. Indonesian government can carry out Canadian rescue mechanism against protectionism as a model to face European practice of protectionism. The effort is to do forum shopping to choose the right legal framework to address these issues. In addition to efforts by forum shopping, Indonesia can also make a positive campaign about the advantages of palm oil production in cooperation with the epistemic community. These things need to be done by the government of Indonesia to rescue the production of palm oil.

Keywords: palm oil, protectionism, the EU, forum shopping, epistemic communities

LATAR BELAKANG

Minyak sawit bagi Indonesia dapat dipandang seperti berlian kuning. Terutama sejak tahun 1970, minyak sawit telah menjadi salah satu komoditas terpenting di Indonesia. Di tengah kelangkaan sumber energi, minyak sawit hadir sebagai salah satu alternatif. Selain itu, minyak sawit juga penting dalam berbagai jenis industri pangan dan non pangan. Minyak sawit yang digunakan untuk industri pangan persentasenya mencapai 80%, untuk industri kosmetik mencapai 19% dan sisanya 1% digunakan untuk industri *biodiesel* dalam rangka memenuhi kebutuhan energi terbarukan. Total produksi minyak sawit dunia diperkirakan lebih dari 45 juta ton, dengan Indonesia dan Malaysia sebagai produsen dan eksportir utama dunia. Indonesia mendominasi pasar dunia sebanyak 47,6% dari jumlah keseluruhan produksi sawit dunia. Luas areal kelapa sawit Indonesia mencapai 8,4 juta hektare. Menurut catatan Gapki dari luas tersebut, sebanyak 52% digarap perusahaan swasta, 42% berupa perkebunan sawit rakyat, dan 6% digarap oleh perusahaan BUMN (Listyowati, 2012). Keberadaan perkebunan sawit ini juga merupakan jawaban atas minimnya lapangan pekerjaan yang ada di Indonesia. Sektor perkebunan menyumbang sekitar 108 ribu lapangan kerja setiap tahunnya terutama perkebunan sawit.

Uni Eropa adalah tujuan ekspor terbesar ke-2 bagi Indonesia dan merupakan sumber impor ke-3 bagi Indonesia pada tahun 2012. Dalam lima tahun terakhir, perdagangan antara kedua pihak meningkat sebesar 8,5% per tahun. Selama tahun 2013, total perdagangan antara Indonesia dan Uni Eropa mencapai USD 31,8 miliar, atau turun sebesar 0,9% dari USD 32,1 miliar pada tahun 2012. Ekspor Indonesia ke Uni Eropa pada tahun 2013 mencapai USD 18,1 miliar atau meningkat 0,6% dibanding tahun 2012 dengan angka USD 18 miliar. Komoditas ekspor utama didominasi oleh produk-produk pertanian, terutama kelapa sawit dan turunannya. Uni Eropa dengan 28 negara anggota (EU-28) merupakan pasar terbesar ke-2 ekspor minyak kelapa sawit Indonesia. Pada tahun 2013, ekspor minyak kelapa sawit Indonesia ke Uni Eropa mencapai 3.730.000 per metrik ton (MT) dengan nilai USD 2,85 miliar. (Mulyati, 2013) Kebutuhan Eropa akan minyak sawit memang cukup besar. Eropa membutuhkan 6 juta ton minyak sawit pertahunnya. Sedangkan Indonesia hanya mampu mengekspor sebanyak 2,5 juta ton saja. Eksportir minyak sawit terbesar di Eropa sampai saat ini adalah Amerika Latin.

Di balik minimnya angka ekspor minyak mentah Indonesia ke Uni Eropa, pemerintah mengindikasikan adanya upaya penyebaran *black campaign* (kampanye hitam) yang mengaitkan minyak kelapa sawit dengan kesehatan dan lingkungan. Isu ini dimulai dengan diberlakukannya *EU Directive* tentang ketentuan emisi rumah kaca pada tahun 2011, produk minyak sawit Indonesia khususnya CPO (*crude palm oil*) atau minyak sawit mentah akan semakin sulit memasuki kawasan Uni Eropa. Hal ini disebabkan isu bahwa minyak sawit dapat mengakibatkan emisi karbon yang lebih banyak dibanding jenis minyak lain seperti minyak biji bunga matahari, sehingga dapat memperburuk efek rumah kaca yang saat ini telah terjadi di dunia. Selain itu terdapat juga isu tentang keberlanjutan pengembangan kelapa sawit khususnya terkait dengan pengembangan luas areal dan produksi. Begitu juga isu lingkungan mengenai alih fungsi hutan alam dan lahan gambut menjadi perkebunan kelapa sawit. Permasalahan ini kemudian dikaitkan dengan deforestasi hutan, hilangnya biodiversitas satwa dan fauna, serta kebakaran hutan yang berujung pada emisi gas. Isu-isu yang dimunculkan ini bertolak belakang dengan klaim dari pemerintah Indonesia. Indonesia sebagai pengekspor minyak sawit terbesar di dunia, sebenarnya memiliki potensi pasar yang besar di Eropa, namun dengan adanya isu-isu tersebut maka Indonesia tidak dapat mengaktualisasikan kepentingan nasionalnya. Selain itu, Uni Eropa tidak menerapkan peraturan yang sama dengan minyak sawit yang berasal dari Perancis maupun Amerika Latin.

RUMUSAN MASALAH

Bagaimana Indonesia menangani isu-isu terkait minyak sawit di Uni Eropa?

KERANGKA KONSEPTUAL

Proteksionisme adalah upaya suatu negara untuk merumuskan kebijakan ekonomi sedemikian rupa dalam rangka melindungi perekonomian domestik dari dominasi produk-produk asing, sehingga memerlukan kekuatan yang berbeda dari pemerintahan yang mempengaruhi pola perdagangan dan lokasi aktivitas ekonomi global. Penilaian terhadap proteksionisme perdagangan ini rumit karena kurangnya keterbukaan atau transparansi. Proteksionisme diterapkan dalam cara-cara yang berbeda. Semua bentuk proteksi diharapkan dapat meningkatkan posisi domestik yang relatif terhadap produsen asing. Hal ini bisa dilakukan dengan kebijakan-kebijakan yang meningkatkan harga pasar domestik dari produk

asing. Hal ini sama seperti yang dinyatakan oleh kaum merkantilis bahwa ekonomi merupakan sarana untuk meningkatkan kekuatan negara. Alexander Hamilton mengemukakan bahwa negara harus berperan aktif dalam mengembangkan sistem produksi sedemikian rupa tidak saja dalam hal akumulasi kapital, tetapi juga dalam mengatasi berbagai hal di dalam sistem perdagangan internasional yang dapat merugikan kepentingan nasional.

Untuk mengatasi masalah ini dapat menggunakan teori kompleksitas rezim. Rezim memiliki beberapa celah, dimana pelakunya dapat menggunakan celah tersebut untuk disesuaikan dengan kepentingannya. Kompleksitas rezim tersebut dapat berupa *regime shifting*, *forum shopping* maupun *creating strategic inconsistency*. Dalam kasus ini yang paling menonjol adalah adanya *regime shifting* dan *forum shopping*. *Regime shifting* adalah bentuk pemanfaatan rezim dengan cara menggeser isu lain namun dalam agenda yang sama. *Forum shopping* berarti memilih dari banyaknya rezim yang ada untuk menjadi jalan bagi terselesaikannya masalah yang ada.

PEMBAHASAN

Tuntutan Eropa

Ada beberapa tuntutan yang diajukan Uni Eropa terhadap minyak sawit yang masuk ke wilayahnya, tuntutan tersebut antara lain pada pengimporan minyak kelapa sawit, baik untuk kebutuhan pangan atau untuk keperluan industri, maka Uni Eropa mengharuskan adanya produksi minyak kelapa sawit yang berkelanjutan. Selain itu Uni Eropa percaya penggunaan minyak kelapa sawit untuk produksi bahan bakar akan membahayakan kelangsungan jaminan bahan pangan lainnya, terutama bagi orang miskin. Oleh karena itu, penggunaannya sebagai bahan bakar hanya dibolehkan jika tidak mempunyai dampak sosial yang negatif. Uni Eropa harus menuntut badan-badan internasional agar secara global memajukan usaha-usaha untuk memperbaiki standar ekologi dan sosial dalam produksi minyak kelapa sawit, serta mendukung adanya penyusunan standar yang berkelanjutan yang berlaku diseluruh dunia.

Dari tuntutan-tuntutan yang diajukan oleh Uni Eropa tersebut, dapat dilihat bahwa Uni Eropa sedang menerapkan *regime shifting*. Pada kasus minyak sawit ini, Uni Eropa mengaitkan isu perdagangan dengan isu lingkungan. Dalam perkembangannya Uni Eropa telah menyetujui EU *Emission Trading Scheme* (EU – ETS), yaitu kebijakan yang disetujui oleh anggota Uni Eropa untuk mendukung produk negara – negara yang memiliki *low – carbon industrial sectors*.

Pasar EU ETS menggunakan sistem *cap and trade* yaitu *cap (capped)*; Emisi total suatu negara dibatasi dari emisi yang dibatasi inilah nanti akan muncul *allowances* (kelebihan emisi yang tidak dipakai). EU ETS sendiri resmi dimulai tahun 2005, hingga tahun 2013 EU ETS telah berjalan dalam 3 periode yang berbeda, yaitu periode 2005–2008, 2008–2012, dan yang paling baru dilaksanakan adalah periode 2013–2020. Skema 2008 disebut dengan fase “*learning by doing*” dengan melakukan beberapa penetapan yang lebih matang, fase kedua 2008–2012 merupakan periode komitmen Protokol Kyoto dengan melakukan Rencana Alokasi Nasional bagi setiap negara yang mensulkan batas *cap* dari total emisi dari instalasi yang relevan, yang kemudian akan disetujui oleh Komisi Eropa. Dengan *standard* EU ETS produk kelapa sawit dari Indonesia–Malaysia dinilai tidak memenuhi standar tersebut, produksi kelapa sawit gabungan Indonesia dan Malaysia dinilai memproduksi karbon yang ada di atas ambang batas normal, sebesar 0,86 metrik ton atau sebesar 860 kilogram karbon dioksida diproduksi dari perkebunan kelapa sawit setiap harinya (Dutton, 2012). Untuk itu Uni Eropa memutuskan untuk menetapkan

bea masuk *anti dumping* sementara untuk *bio diesel* atau *bio fuel* sawit Indonesia sebesar 2,8-9,6 persen dan mulai berlaku pada Juli 2013.

Usaha Pemerintah Indonesia

Mengatasi isu yang dibawa oleh Uni Eropa dalam melakukan pembatasan minyak sawit, Indonesia mengeluarkan klaim untuk menyanggah isu tersebut. Berikut beberapa klaim pemerintah Indonesia untuk menyangkal kampanye hitam yang dilakukan oleh Uni Eropa: 1. Emisi GHG (*green house gas*) terbesar secara global adalah gas karbondioksida yang mencapai 92% dari total GHG global tahun 2011. 2. Sektor terbesar dalam pengemisi CO₂ adalah konsumsi energy/bahan bakar fosil global, sektor ini berkontribusi 56% dari jumlah total, sedangkan pengembangan lahan 12,2%. 3. Negara pengemisi BBF terbesar di dunia adalah Cina, Amerika Serikat, India, Rusia, Jepang, Jerman, Iran, Kanada, KorSel dan Inggris. 4. Negara pengemisi GHG terbesar dari pertanian global adalah Cina, Brazil, India, Amerika Serikat, Uni Eropa dan Argentina. 5. Deforestasi hutan terjadi di negara yang memiliki hutan non tropis, sedangkan bagi negara pemilik hutan tropis cenderung mengalami reforestrasi (Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia. 2013)

Berbagai penelitian dilakukan oleh pemerintah Indonesia, bekerjasama dengan *epistemic community* sebagai usaha untuk melawan promosi Uni Eropa dalam melarang penggunaan kelapa sawit. Bahkan duta besar Indonesia untuk Uni Eropa, Arif Havas, dalam seminar tentang Uni Eropa selalu menekankan pentingnya bagi masyarakat Indonesia untuk mengadakan penelitian dan mempromosikan minyak sawit Indonesia ke kancah global. Hal ini merupakan puncak dari ketidakpuasan Indonesia atas kampanye hitam yang menjadi marak bahkan menjadi iklan di televisi Eropa. Beberapa makanan bahkan mencantumkan logo bebas minyak sawit pada label kemasannya. Lebih jauh lagi Riaz J. P. Saehu, pejabat di KBRI Brussel dalam Afrianti, (2014, p. 13) menganggap proteksionisme yang dilakukan Eropa sebagai tindakan kecemburuan atas tumbuhan sawit yang susah tumbuh di dataran Eropa sedangkan di Indonesia pohon sawit dapat tumbuh dengan suburnya. Untuk itu beliau mendukung adanya film animasi yang mengiklankan dukungan terhadap minyak sawit. Di dalam film itu dipaparkan fakta bahwa untuk bisa membuat minyak sayur, kelapa sawit membutuhkan lahan seluas 9 juta hektar. Area ini lebih sedikit dibandingkan lokasi penanaman bunga matahari yang memerlukan 12 juta hektar lahan. Padahal selama ini Eropa selalu mengandalkan minyak bunga matahari sebagai *bio oil* (Afrianti, Dewi, 2014). Kemudian kendati sama-sama tumbuhan monokultur, namun kelapa sawit mampu

menyerap CO2 lebih banyak dari bunga matahari. Selain itu menanggapi tuduhan tentang minyak sawit yang menciptakan efek rumah kaca, dijelaskan bahwa pada kenyataannya, emisi per kapita yang dimiliki Indonesia 1,8 ton metrik sementara Uni Eropa memiliki 7,5 ton metrik. Hal ini secara nyata dapat membuktikan bahwa jumlah emisi yang terjadi di Eropa lebih banyak daripada yang terjadi di Indonesia yang semula dituduhkan menyumbang emisi gas dalam skala besar karena penggunaan minyak sawit.

Penelitian dan promosi semacam ini sangat penting untuk membuktikan bahwa apa yang dilakukan oleh Uni Eropa merupakan bentuk proteksionisme. Indonesia perlu meyakinkan dunia dengan disertai bukti-bukti yang konkret dan dapat dipertanggungjawabkan untuk melindungi industri minyak sawitnya yang tengah dilanda kampanye hitam. Jika sudah terbukti Uni Eropa melakukan proteksionisme yang dikaitkan dengan kesehatan, maka akan dapat diproses secara hukum. Indonesia dapat melakukan *forum shopping* untuk menemukan rezim yang tepat untuk menyelesaikan masalah ini. Selama ini rezim yang dapat bertindak terhadap proteksionisme adalah WTO. Apabila terbukti bersalah, WTO dapat membentuk sebuah panel untuk menyelidiki masalah ini. Bukan kali ini saja masalah kesehatan dibawa ke ranah perdagangan untuk menjadi *instrument* proteksionisme. Indonesia pernah mengalami kasus serupa terhadap Amerika Serikat masalah rokok kretek. Amerika dan Kanada juga mengalami masalah serupa terkait ekspor daging Kanada dan kebijakan COOL (*country of origin labeling*) milik Amerika Serikat. WTO kemudian membentuk *dispute settlement* untuk menyelesaikan masalah ini. Kasus ini dapat menjadi contoh akan solusi yang dapat diambil oleh Indonesia untuk menghadapi kampanye hitam yang dilakukan oleh negara-negara Eropa terhadap minyak sawit yang dimiliki oleh Indonesia. Diharapkan jika pemerintah dengan sigap mengambil jalan ini, maka perdagangan minyak sawit Indonesia ke Uni Eropa akan mencapai potensi yang optimal.

KESIMPULAN

Uni Eropa mempermasalahkan ekspor minyak sawit yang dilakukan Indonesia dengan alasan terkait isu kesehatan dan lingkungan. Minyak sawit Indonesia dikatakan memiliki lemak jenuh yang tinggi, pengelolaan yang buruk, dan juga pembukaan lahan yang mengakibatkan pemanasan global serta deforestasi. Padahal minyak sawit merupakan prioritas komoditi ekspor terbesar Indonesia. Pembukaan lahan yang digunakan untuk minyak sawit juga memberikan potensi bagi terbukanya lowongan pekerjaan yang akan menyelesaikan masalah pengangguran di Indonesia. Oleh karena itu, pemerintah Indonesia berusaha menyanggah fakta temuan Uni Eropa ini dengan melakukan beragam penelitian. Hasil penelitian ternyata membuktikan bahwa apa yang dituduhkan oleh Uni Eropa bertentangan dengan hasil temuan.

Penelitian membuktikan bahwa ada beberapa fakta yang disangkal oleh Uni Eropa, dan Uni Eropa hanya menonjolkan kesalahan Indonesia saja untuk menjadi *instrument* proteksionisme. Jika hasil penelitian ini dapat diverifikasi dan hasilnya dapat dipertanggungjawabkan, maka Indonesia memiliki kekuatan untuk membawa masalah ini ke ranah hukum internasional. Indonesia dapat melakukan *forum shopping* untuk memilih membawa kasus ini ke rezim yang mengatur masalah proteksionisme. Hingga saat ini, usaha tersebut belum ada, sehingga penulis menyarankan tindakan aktif pemerintah dalam menanganinya. Pemerintah juga dapat memberikan sertifikasi bagi produk sawit Indonesia supaya sesuai dengan standar Eropa sehingga minyak sawit Indonesia dapat bersaing dengan sehat kembali di pasar Uni Eropa.

Daftar Pustaka

- Afrianti, Desi & Dewi, S. (2014). *Lawan Kampanye Hitam Kelapa Sawit di Eropa, Ini Langkah RI*. Retrieved from: <http://bisnis.news.viva.co.id/>
- Dutton, N. (2012). *Groups Say Palm Oil Production Threatens Rainforests, Wildlife*. As quoted by Indry Samauna in Peran RSPO terhadap Pertumbuhan Ekspor Kelapa Sawit Indonesia dan Malaysia Terkait Kebijakan EU-ETS. Surabaya: Skripsi
- Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia. (2013). *Indonesia dan Kelapa Sawit dalam Isu Lingkungan Global*. Jakarta: Tim Penulis Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia
- Listyowati, M. (2012). *Market Brief, Minyak Sawit*. Lyon: Indonesian Trade Promotion Center.
- Mulyati, A. (2013). *Indonesia dan Uni Eropa Sepakat Tingkatkan Dialog Kerja Sama Perdagangan*. Jakarta: Kementerian Perdagangan Republik Indonesia