

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sektor pertanian mempunyai peranan yang penting dalam kegiatan perekonomian di Indonesia. Dilihat dari kontribusinya pada masa pandemi Covid-19 yang telah berdampak nyata pada perekonomian nasional maupun dunia. Dimana terjadi penurunan pada sejumlah sektor ekonomi. Ketika sektor lain mengalami penurunan, sektor pertanian justru mengalami peningkatan pada kuartal dua dan tiga tahun 2020. Pada triwulan II PDB sektor pertanian tumbuh 16,24 persen dan pada triwulan III tumbuh 2,15 persen (Kementerian Pertanian, 2020).

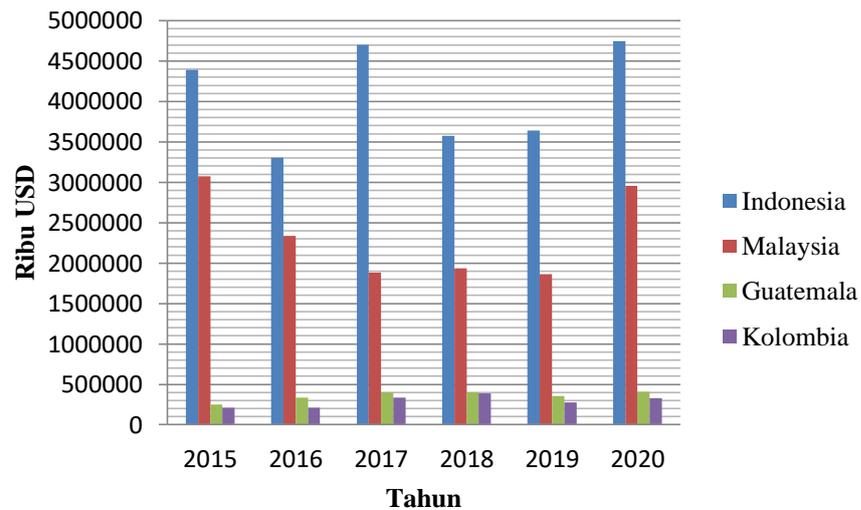
Sektor pertanian menjadi salah satu penopang utama pertumbuhan PDB terutama pada subsektor perkebunan dengan kontribusi sebesar 163,49 triliun rupiah atau 28,59 persen (Badan Pusat Statistik, 2019). Hal ini dikarenakan dorongan peningkatan permintaan domestik maupun luar negeri terhadap komoditas perkebunan seperti kelapa sawit, kakao, karet, cengkeh, dan tembakau. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik tercatat ekspor perkebunan pada periode Januari-Oktober 2020 sebesar 359,5 triliun rupiah atau naik 11,6 persen dibandingkan periode yang sama tahun 2019. Hal ini menunjukkan bahwa peluang ekspor komoditi perkebunan sebagai salah satu sumber devisa negara masih terus meningkat meskipun ditengah wabah Covid-19 yang tengah melanda dunia (Kementerian Pertanian, 2020).



Gambar 1. Perkembangan Ekspor dan Produksi Minyak Sawit Indonesia Periode Tahun 2015-2019

Sumber : BPS dan GAPKI (2020)

Indonesia sebagai salah satu negara produsen minyak sawit terbesar di dunia sehingga peluang ekspor minyak sawit perlu untuk terus ditingkatkan agar mampu bertahan di pasar internasional. Nilai ekspor minyak sawit Indonesia selama periode 2015-2019 mengalami fluktuasi. Nilai ekspor minyak sawit terbesar pada tahun 2019 dan terendah pada tahun 2016 (Gambar 1). Kinerja ekspor minyak sawit dipengaruhi oleh daya saing dan perubahan pangsa pasar yang terjadi di pasar domestik maupun pasar internasional. Minyak sawit masih menjadikan Indonesia sebagai pengekspor minyak sawit terbesar di dunia diikuti dengan Malaysia, Guetamala, dan Kolombia dengan nilai ekspor yang mencapai 4,7 Milyar USD pada tahun 2020 (UN Comtrade, 2020).



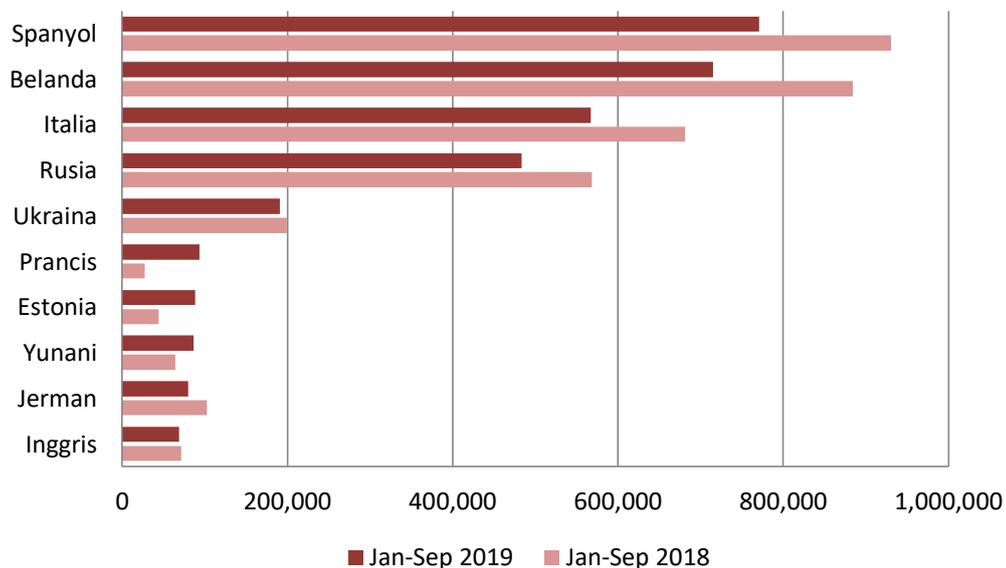
Gambar 2. Perkembangan Nilai Ekspor Minyak Sawit Negara Eksportir Tahun 2015-2020

Sumber : UN Comtrade (2020)

Produksi minyak sawit Indonesia sebagian besar diekspor ke mancanegara dan sisanya dipasarkan di dalam negeri. Ekspor minyak kelapa sawit Indonesia menjangkau lima benua yaitu Asia, Afrika, Australia, Amerika, dan Eropa dengan pangsa utama di Asia. Pada tahun 2019, lima besar negara pengimpor CPO Indonesia adalah India, Malaysia, Spanyol, Singapura, dan Belanda. Total ekspor CPO ke lima negara tersebut mencapai 94,08 persen terhadap total ekspor CPO Indonesia. Negara tujuan ekspor CPO terbesar yaitu India dengan volume ekspor 3,99 juta ton atau 53,88 persen dari total volume ekspor CPO Indonesia dengan nilai US\$ 2.175 juta. Selanjutnya CPO paling banyak diekspor menuju Malaysia dan Spanyol dengan kontribusi ekspor sebesar 12,56 persen dan 12,54 persen dari total ekspor CPO (Badan Pusat Statistik, 2019).

Harga ekspor minyak sawit di pasar dunia terus mengalami fluktuasi. Harga minyak sawit mentah (CPO) pada tahun 2019 melalui Bursa Malaysia Derivatif Exchange berada pada RM 2.166 per ton kemudian mencapai harga

tertinggi hingga RM 2.327 per ton. Lalu menurun hingga menyentuh level terendah di RM 1.937 per ton. Hal ini tentu dipengaruhi oleh harga minyak nabati lainnya seperti minyak kedelai, minyak *rapeseed*, dan minyak nabati lain. Faktor lain seperti perang dagang, pembatasan aktivitas perdagangan hingga risiko disisi suplai. Kedelai menjadi produk unggulan Amerika Serikat akibat perang dagang antar AS dan China, pergerakan harga minyak kedelai juga mempengaruhi minyak nabati lain. Tidak hanya perang dagang, keputusan Uni Eropa terkait penggunaan energi terbarukan juga mempengaruhi harga CPO.



Gambar 3. Volume Ekspor CPO ke Uni Eropa Menurut Negara Tujuan 2019

Sumber : Badan Pusat Statistik (2019)

Produk minyak sawit Indonesia mendapat perlakuan diskriminasi di Uni Eropa karena dianggap memberikan dampak bagi lingkungan. Hal tersebut menyebabkan ekspor minyak sawit pada periode 2019 menyusut 11,78 persen menjadi 32,9 juta ton dibanding periode yang sama pada tahun sebelumnya. Volume tersebut setara dengan 16 persen dari total ekspor minyak sawit Indonesia yang mencapai 21,31 juta ton. Demikian pula nilai ekspor minyak sawit Indonesia

ke Eropa turun sebesar 27,89 persen menjadi 1,72 miliar USD atau setara 24 triliun rupiah. Menurut data Badan Pusat Statistik, data ekspor minyak sawit Indonesia ke Uni Eropa pada periode 2019 terbesar adalah ke Spanyol yaitu mencapai sebesar 771,19 ribu ton turun 17,1 persen dibanding periode tahun sebelumnya. Negara tujuan ekspor terbesar kedua adalah Belanda mencapai 715,23 ribu ton turun 15,3 persen dibanding periode sebelumnya. Kemudian, terbesar ketiga adalah Italia dengan volume mencapai 567,36 ribu ton juga menurun sekitar 16,7 persen dibanding tahun sebelumnya.

Perdagangan yang dilakukan dalam rangka mendorong pertumbuhan ekspor mengalami hambatan baik pada tarif maupun non-tarif. *World Trade Organization* (WTO) telah menetapkan tingkat tarif yang diberlakukan untuk komoditi di seluruh dunia, berlaku untuk negara maju maupun berkembang. Melalui perjanjian preferensi dalam perdagangan global, berbagai bentuk tarif telah semakin berkurang. Adanya batasan tarif ini membuat negara memberlakukan kebijakan non-tarif sebagai bentuk proteksi pada produsen domestik dalam menghadapi persaingan impor dengan produk asing (Dahar, 2014). Kawasan Uni Eropa mengadaptasi kebijakan hambatan non-tarif tersebut ke dalam berbagai jenis kebijakan. Jenis-jenis kebijakan itu antara lain adalah dengan menggunakan lisensi dan kuota, prasyarat teknis, *European Standards Organizations* (ESO), akreditasi dan konfirmasi negara anggota, restriksi bahan kimia dibawah REACH, *Sanitary and Phytosanitary* (SPS)(Lord *et al.* 2010).

Isu lingkungan telah menjadi perhatian global sejak dulu terutama dalam pertumbuhan ekonomi dunia. Negara-negara maju telah mengubah pandangan bahwa memacu pertumbuhan ekonomi dan pembangunan berdampak langsung terhadap kerusakan lingkungan dan kelangsungan hidup manusia (Leonanda, 2019). Beberapa dari negara-negara maju yang begitu antusias akan isu lingkungan hidup seperti Amerika Serikat dan kawasan Uni Eropa. Terkhusus kawasan Uni Eropa yang berada dibawah Perjanjian Paris. Uni Eropa berkomitmen mengurangi gas rumah kaca dan membuat banyak kebijakan yang berhubungan dengan perlindungan lingkungan. Amerika Serikat dibawah kepemimpinan Obama turut ikut dalam Perjanjian Paris dan membuat kebijakan *Clean Power Plan* pada tahun 2015 tetapi dibawah kepemimpinan Trump memutuskan untuk keluar dari Perjanjian Paris (Harun dan Abdiel, 2018).

Uni Eropa sebagai pasar ekspor minyak sawit Indonesia terbesar kedua yakni mencapai 23,63 persen setelah pasar Asia yang didominasi oleh India mencapai 53,88 persen (Badan Pusat Statistik, 2019) mengeluarkan kebijakan biofuel pertama yang dikenal sebagai *Renewable Energy Directive* (RED). Dimana kebijakan ini akan membatasi impor minyak sawit oleh seluruh negara anggota Uni Eropa. Pada tahun 2003, Uni Eropa membuat kebijakan berbentuk *directive* atau arahan bagi seluruh negara anggota Uni Eropa. Kebijakan ini bertujuan untuk mitigasi dari dampak penggunaan energi dari bahan bakar fosil yang berpengaruh terhadap perubahan iklim global. Hal ini sesuai dengan komitmen Uni Eropa terhadap lingkungan yang sejalan dengan Protokol Kyoto yakni mengurangi emisi karbon sebesar 20 persen. Dimana Uni Eropa menargetkan penggunaan biofuel untuk transportasi sebesar 2 persen pada tahun

2005 dan 5,75 persen pada tahun 2010. Namun, pada tahun 2005 Uni Eropa hanya mampu mencapai pemenuhan 1,4 persen biofuel pada sektor transportasi. Karena peraturan ini tidak bersifat mengikat sehingga dilakukan secara sukarela oleh setiap Negara anggota. Selanjutnya pada tahun 2007, Uni Eropa mengeluarkan *Renewable Energy Roadmap* untuk mengubah target sebelumnya menjadi 20 persen penggunaan energi terbarukan untuk total konsumsi pada tahun 2020 serta 10 persen biofuel untuk transportasi. Roadmap ini mengubah status kebijakan menjadi mengikat dan wajib bagi negara-negara anggota Uni Eropa.

Pada tanggal 23 April 2009, Uni Eropa kemudian menetapkan revisi pada kebijakan secara keseluruhan untuk produksi maupun promosi dari sumber terbarukan di Uni Eropa. Uni Eropa memastikan setidaknya 20 persen dari bahan bakar transportasi mereka terbuat dari sumber terbarukan pada tahun 2020. *Renewable Energy Directive* menetapkan kriteria keberlanjutan biofuel terhadap semua biofuel yang diproduksi ataupun dikonsumsi di Uni Eropa untuk memastikan bahwa mereka diproduksi secara berkelanjutan dan ramah lingkungan (EU Commission, 2021). Melalui kriteria keberlanjutan tersebut Uni Eropa tidak akan memperhitungkan biofuel yang ditanam di daerah dengan keanekaragaman yang tinggi seperti hutan primer, hutan lindung maupun area yang akan merusak ekosistem. Kriteria keberlanjutan tersebut tertuang pada pasal 17 Directive 2009 yang menyatakan bahwa biofuel harus dapat mengurangi minimal 35 persen emisi gas rumah kaca jika dibandingkan dengan penggunaan bahan bakar fosil. Pasal ini juga mengatur secara teknis mengenai biofuel yang digunakan, mulai dari bahan baku, proses pembuatan, hingga biodiesel yang dihasilkan seberapa besar dapat mengurangi efek gas rumah kaca (Dewi, 2013).

Kemudian pada Desember 2018, Uni Eropa melakukan revisi terhadap *Renewable Energy Directive* yang disebut RED II. Dimana Uni Eropa menetapkan target energi terbarukan yang mengikat mencapai 32 persen pada tahun 2030. RED II sebagai bagian dari *Clean Energy* untuk semua orang Eropa, bertujuan untuk menjadikan Uni Eropa sebagai pemimpin global dalam energi terbarukan dan secara lebih luas membantu Uni Eropa untuk memenuhi komitmen pengurangan emisi di bawah *Paris Agreement* (EU Commission, 2021).

Pada 13 Maret 2019, Uni Eropa melalui Komisi Eropa secara resmi telah mengeluarkan aturan turunan terkait kebijakan *Renewable Energy Directive* (RED) II berjudul *Delegated Regulation Supplementing Directive of The EU Renewable Energy Directive II*. Melalui regulasi ini, Uni Eropa telah menetapkan minyak kelapa sawit sebagai bahan baku energi terbarukan yang berisiko tinggi dan tidak berkelanjutan melalui skema *Indirect Land Use Change* (ILUC). Pengklasifikasian minyak kelapa sawit tersebut didasarkan pada laporan Komisi Eropa dan Dewan Uni Eropa berjudul *Report on the status of production expansion of relevant food and feed crops worldwide*. Laporan itu menyebutkan terdapat kaitan antara kelapa sawit dan tingkat deforestasi yang tinggi selama periode 2008 – 2015. Tingkat deforestasi akibat dari tanaman kelapa sawit mencapai 45 persen dan semuanya terjadi di daerah dengan cadangan karbon tinggi (Stiadi, 2021). RED II mengalami perubahan atau dilakukan revisi kembali pada tahun 2021 dimana Uni Eropa akan mengurangi emisi gas rumah kaca sebesar 55 persen pada tahun 2050 dan menerapkan peningkatan penggunaan energi terbarukan menjadi 38-40 persen. Revisi ini masih dalam tahap peninjauan oleh Dewan dan Parlemen Uni Eropa.

Negara-negara anggota Uni Eropa dituntut untuk menerapkan kebijakan energi terbarukan yang tertuang dalam RED. Namun, negara anggota bebas menggunakan cara apapun untuk mencapai target yang ditetapkan dalam RED. Spanyol dan Italia merupakan negara tujuan utama ekspor minyak sawit Indonesia di pasar Uni Eropa. Spanyol melalui kebijakan RED menetapkan aturan sertifikasi dalam skema *RED Bioenergy Sustainability Assurance (RBSA)*. Lalu, Italia dalam mengimplementasikan RED mengadopsi beberapa langkah guna mengembangkan dan mendorong penggunaan energi terbarukan melalui *Renewable Energy Resources (RES)*. Sedangkan, Jerman merupakan negara dengan kepedulian tinggi terhadap isu lingkungan. Jerman juga merupakan negara penyumbang biodiesel terbesar di Uni Eropa. Jerman mengeluarkan aturan terkait biofuel yang masuk ke negara tersebut harus melalui proses sertifikasi dalam skema *International Sustainability and Carbon Certification (ISCC)*. Tidak hanya aturan tersebut, Jerman juga memberlakukan aturan bagi produk turunan bahan baku biodiesel yang harus melalui proses registrasi terlebih dahulu melalui kebijakan *Registration, Evaluation, Authorization and Restriction of Chemicals (REACH)* (Irawan, 2010).

Beberapa tahun terakhir, kebijakan RED Uni Eropa telah menjadi permasalahan yang penting bagi industri minyak sawit Indonesia. Sejak ditetapkan pada tahun 2009 yang disebut RED I, kebijakan RED terus mengalami perbaikan oleh Parlemen Uni Eropa. Dimana perbaikan ini semakin mempersulit ekspor minyak sawit ke pasar Uni Eropa. Pada tahun 2017, menurut data GAPKI secara empiris trend ekspor CPO Indonesia ke Uni Eropa tetap meningkat dimana pertumbuhan ekspor CPO Indonesia ke Uni Eropa mengalami kenaikan sebesar

21,82 persen dibanding tahun sebelumnya. Resolusi yang berjudul *Report on Palm Oil and Deforestation of Rainforest* yang dikeluarkan Uni Eropa tidak mudah diimplementasikan. Pada tahun 2018, parlemen Uni Eropa menetapkan revisi RED I menjadi RED II. Kebijakan ini semakin memperketat aturan untuk minyak sawit. Pada Juni 2018, Uni Eropa mengeluarkan keputusan berjudul *Palm Oil: Outcome of the Trilogue of the EU's Renewable Energy Directive* sebelum menetapkan kebijakan *Renewable Energy Directive (RED) II* pada Desember 2018. Kemudian pada Maret 2019, Uni Eropa mengeluarkan aturan turunan terkait kebijakan RED II yang berjudul *Delegated Regulation Supplementing Directive of The EU Renewable Energy Directive II*. Para anggota negara yang tergabung dalam *Council of Palm Oil Countries (CPOC)* terus melakukan mediasi dan diplomasi guna menyampaikan keberatan terhadap kebijakan Uni Eropa ini. Pada April 2019, para negara anggota CPOC mengunjungi Uni Eropa. Kunjungan dilakukan untuk melawan diskriminasi Uni Eropa terhadap produk kelapa sawit. *Joint mission* ini dipimpin oleh Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Republik Indonesia, Darmin Nasution. Pemerintah Indonesia akan menggugat kebijakan RED II beserta *Delegated Act* melalui pengadilan WTO dan menghentikan ekspor biji nikel untuk menekan Uni Eropa merevisi beberapa pasal yang mendiskriminasikan kelapa sawit (Stiadi, 2018).

Kebijakan yang bersifat diskriminatif dari Uni Eropa tersebut tentu akan berdampak terhadap ekspor minyak sawit Indonesia. Sebagai penghasil devisa negara minyak sawit memiliki peran yang cukup penting bagi Indonesia. Uni Eropa merupakan salah satu tujuan ekspor yang potensial bagi minyak sawit Indonesia. Kebijakan ini dapat menyebabkan Indonesia kehilangan pangsa pasar

potensialnya dalam memperjuangkan produk kelapa sawit. Berdasarkan hal tersebut, untuk mengetahui dampak kebijakan *Renewable Energy Directive* (RED) maka penulis melakukan penelitian tentang **“Analisis Pengaruh *Renewable Energy Directive* (RED) Uni Eropa Terhadap Ekspor Minyak Sawit Indonesia ke Negara Tujuan di Uni Eropa”**.

1.2 Perumusan Masalah

Indonesia menjadi salah satu produsen dan eksportir terbesar minyak sawit dunia menghasilkan 85-90 persen dari total minyak sawit dunia. Produksi minyak sawit Indonesia dikonsumsi domestik dan diekspor ke luar negeri sebagai tambahan bagi devisa negara. Permintaan dunia akan minyak sawit semakin meningkat sejalan dengan populasi dunia yang terus bertumbuh. Harga minyak sawit dunia yang terus mengalami fluktuasi dipengaruhi oleh harga minyak nabati lainnya.

Pandangan dunia internasional khususnya Eropa dan Amerika Serikat mengenai perkembangan kelapa sawit perlu didalami, mengenai isu negatif (*black campaign*) terhadap kelapa sawit dimana pembangunan kelapa sawit dikhawatirkan tidak berkelanjutan. Sementara itu, pengembangan komoditas minyak kelapa sawit dan produk turunannya perlu dilakukan dalam rangka memanfaatkan pasar global untuk mempersiapkan industri dan pelaku industri sawit dalam memenuhi standar keberlanjutan (*sustainable*).

Terlebih setelah munculnya kebijakan yang dikeluarkan Uni Eropa untuk membatasi impor *Crude Palm Oil* (CPO) Indonesia. Pada tahun 2009, Uni Eropa mengeluarkan kebijakan *Renewable Energy Directive* (RED) dimana menetapkan penggunaan energi terbarukan di semua negara anggota

Uni Eropa pada tahun 2020. Kebijakan RED 2009 membatasi penggunaan *biofuel* berbasis kelapa sawit karena penghematan karbon berbasis CPO dianggap gagal memenuhi target yang ditetapkan oleh Uni Eropa sebesar 35 persen. Kebijakan ini awalnya tercetus pada tahun 2003 dalam bentuk *directive* tetapi tidak bersifat wajib sehingga Uni Eropa melakukan revisi guna mencapai target Uni Eropa dalam penggunaan energi terbarukan. Pada 2007, Uni Eropa membuat *Roadmap* penggunaan energi terbarukan yang kemudian mengubah kebijakan *directive* 2003 menjadi wajib dan mengikat bagi negara anggota Uni Eropa.

Kemudian pada tahun 2018, Uni Eropa melakukan perbaikan pada *Renewable Energy Directive* yang dikenal sebagai RED II. RED II menjelaskan bahwa Uni Eropa akan mengurangi emisi gas rumah kaca dan menerapkan setidaknya 32 persen penggunaan energi terbarukan pada tahun 2030. Uni Eropa telah menetapkan minyak kelapa sawit sebagai bahan baku energi terbarukan yang berisiko tinggi dan tidak berkelanjutan melalui skema *Indirect Land Use Change* (ILUC). Berdasarkan laporan Komisi Eropa dan Dewan Uni Eropa yang berjudul *Report on the status of production expansion of relevant food and feed crops worldwide* menyebutkan terdapat kaitan antara kelapa sawit dan tingkat deforestasi yang tinggi selama periode 2008 – 2015. Tingkat deforestasi akibat dari tanaman kelapa sawit mencapai 45 persen dan semuanya terjadi di daerah dengan cadangan karbon tinggi. RED II mengalami perubahan atau dilakukan revisi kembali pada tahun 2021 dimana Uni Eropa akan mengurangi emisi gas rumah kaca sebesar 55 persen pada tahun 2050 dan menerapkan peningkatan penggunaan energi terbarukan menjadi 38-40 persen. Revisi ini masih dalam tahap peninjauan oleh Dewan dan Parlemen Uni Eropa.

Berdasarkan uraian tersebut maka dapat diperoleh perumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana gambaran perdagangan minyak sawit Indonesia di pasar Uni Eropa?
2. Bagaimana perkembangan kebijakan *Renewable Energy Directive* (RED) Uni Eropa yang diterapkan oleh negara anggota seperti Spanyol, Italia, dan Jerman?
3. Bagaimana pengaruh kebijakan *Renewable Energy Directive* (RED) Uni Eropa terhadap ekspor minyak sawit Indonesia ke negara tujuan diantaranya Spanyol, Italia, dan Jerman?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan paparan latar belakang serta perumusan masalah diatas, maka penelitian ini bertujuan:

1. Menggambarkan perdagangan minyak sawit Indonesia di pasar Uni Eropa.
2. Menganalisis perkembangan kebijakan *Renewable Energy Directive* (RED) Uni Eropa yang diterapkan oleh negara anggota seperti Spanyol, Italia, dan Jerman.
3. Menganalisis pengaruh kebijakan *Renewable Energy Directive* (RED) Uni Eropa terhadap ekspor minyak sawit Indonesia ke negara tujuan diantaranya Spanyol, Italia, dan Jerman.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagi Penulis
 - a. Salah satu bentuk untuk meningkatkan pengetahuan dan implementasi dari ilmu yang telah dipelajari di masa perkuliahan.
 - b. Sebagai pemenuhan salah satu syarat tugas akhir dalam menyelesaikan studi strata 1 di Fakultas Pertanian Universitas Jambi.
2. Bagi Pembaca
 - a. Sebagai sarana untuk menambah wawasan dan pengetahuan.
 - b. Sebagai bahan studi, referensi, dan perbandingan untuk penelitian selanjutnya.