



## **Analisis Perubahan Sikap Uni Eropa Terhadap Impor Minyak Kelapa Sawit Indonesia**

**Muhammad Aditya Pradhana**

Departemen Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Diponegoro

Jalan Prof. Soedarto, SH, Tembalang, Semarang, Kotak Pos 1269

Website :<http://www.fisip.undip.ac.id> Email : [fisip@undip.ac.id](mailto:fisip@undip.ac.id)

### **ABSTRACT**

*The European Union is one of the largest energy user in the world, but due to lack of natural resources the European Union fulfill energy needs by import. To reduce its energy imports the European Union created the Renewable Energy Directive to stimulate the use and production of alternative energy such as biofuels. Biofuel is an alternative energy made from vegetable oils. One of the vegetable oils used by the European Union in making biofuels is palm oil. In 2017 the European Union made a resolution to stop imports of palm oil from Indonesia in 2021 due to environmental issues. Palm oil plantations in Indonesia are considered not sustainable and violate human rights. In 2018, the European Union raised the Renewable Energy Directive II, which delayed the ban on imports of palm oil from 2021 to 2030. The purpose of this study was to find out the reasons behind the change of attitude by the European Union in the import of palm oil. In analyzing the change, this study uses the theory of new institutionalism that sees at the interests that exist within the European Union and European Union member states to achieve even greater goals.*

**Keywords:** *European Union, Biofuel, Palm Oil, and Regional Interest*

### **PENDAHULUAN**

Uni Eropa adalah salah satu pengguna energi terbesar di dunia (EEA, 2018) tetapi untuk memenuhi kebutuhan energinya Uni Eropa masih melakukan impor karena terbatasnya sumber daya alam. Hal ini yang mendorong Uni Eropa dalam menciptakan kebijakan Renewable Energy Directive. Renewable Energy Directive merupakan suatu langkah yang dilakukan oleh Uni Eropa untuk mengurangi ketergantungan terhadap konsumsi dan impor terhadap bahan bakar fosil. Selain untuk mengurangi ketergantungan impor bahan bakar fosil, kebijakan ini ditujukan dalam rangka untuk mengurangi emisi karbon secara global sebagai bentuk komitmen Uni Eropa terhadap Protokol Kyoto. Selain itu, penentuan target penggunaan biofuel bagi negara-negara anggota dengan persyaratan harus memenuhi kriteria keberlanjutan seperti yang ditetapkan dalam Directive 2009/28/EC.

Biofuel menghasilkan karbon dioksida hingga 48 persen lebih sedikit daripada bensin konvensional sementara penggunaan biodiesel hanya melepaskan seperempat jumlah karbon dioksida yang dikeluarkan diesel konvensional. Hal ini menjadi pilihan yang jauh lebih ramah lingkungan jika dibandingkan dengan bahan bakar fosil. Oleh karena itu minyak kelapa sawit yang memiliki hasil panen tertinggi di antara tanaman nabati lainnya karena kelapa sawit diyakini menjadi bahan baku paling ekonomis untuk biodiesel. Siklus hidup pohon kelapa sawit

30 tahun juga berarti nilai penyerapan karbon yang dilepaskan ke atmosfer tinggi (US Department of Energy, t.t.).

Uni Eropa sadar akan pentingnya kelapa sawit sebagai salah satu komoditas perdagangan utama. Kesadaran Uni Eropa ini ditunjukkan dengan disahkan *Amsterdam Declaration* pada tahun 2015. Dalam *Amsterdam Declaration* terlihat bahwa Uni Eropa memperhatikan kelapa sawit dengan pernyataan “Permintaan global akan minyak nabati telah tumbuh lebih dari 5% per tahun dan diperkirakan akan mempertahankan pertumbuhan ini selama 10 tahun ke depan. Minyak kelapa sawit adalah minyak nabati yang paling banyak diproduksi dan diperdagangkan di dunia, menyumbang 40% dari semua minyak nabati yang diperdagangkan secara internasional” (*Amsterdam Declaration*, 2015). Karena selain bisa digunakan sebagai biofuel, minyak sawit juga dalam penggunaannya juga sangat penting untuk produk pakan dan produk oleokimia. Uni Eropa sendiri merupakan importir minyak sawit terbesar kedua di dunia setelah India (GAPKI, 2018).

Konsumsi minyak kelapa sawit di Eropa mengalami kenaikan tiap tahunnya. Pada tahun 2016 tingkat kenaikan konsumsi minyak kelapa sawit di Eropa mencapai 3.03% (*United States Department of Agriculture*, 2018). Kegiatan ekspor-impor minyak kelapa sawit antara Indonesia dan Uni Eropa memiliki banyak dinamika termasuk adanya *black campaign* dan diskriminasi berupa stempel pelarangan produk yang menggunakan minyak kelapa sawit yang dilakukan di beberapa negara Uni Eropa seperti di Prancis. Lembaga turut ambil posisi dalam kebijakan yang mempersulit ekspor minyak kelapa sawit Indonesia ke Uni Eropa. Diskriminasi Uni Eropa semakin terlihat dengan adanya Resolusi Parlemen Eropa terhadap Minyak Kelapa Sawit. Resolusi Parlemen Eropa tentang *Palm Oil and Deforestation of Rainforests* yang disahkan melalui pemungutan suara pada sesi pleno di Strasbourg pada tanggal 4 April 2017 mencerminkan tindakan diskriminatif terhadap minyak kelapa sawit.

Resolusi tersebut menyebutkan bahwa perkebunan kelapa sawit di Indonesia menyebabkan deforestasi dan kebakaran hutan. Perubahan sikap Uni Eropa mengenai minyak kelapa sawit ini berdampak besar bagi negara eksportir kelapa sawit seperti Indonesia. Hal ini dikarenakan Indonesia merupakan negara dengan ekspor minyak kelapa sawit terbesar ke Uni Eropa. Di satu sisi, Uni Eropa berusaha untuk tetap menjaga kelestarian lingkungan dan mengurangi emisi global. Namun di sisi lain, hal ini dianggap sebagai bentuk hambatan baru yang diciptakan oleh Uni Eropa dalam rangka memproteksi minyak nabati dari negara lain, karena selama ini Uni Eropa juga menghasilkan minyak nabati didalam regionalnya (*The Committee on Agriculture and Rural Development*, 2017).

Sikap yang diambil oleh Uni Eropa tentang pembatasan dan pelarangan kelapa sawit dan dengan penolakan oleh negara eksportir kelapa sawit ditambah dengan dilakukannya diplomasi sawit oleh Indonesia dengan bernegosiasi dengan beberapa negara anggota Uni Eropa. Diplomasi sawit ini membuahkan hasil berupa pengunduran tenggat waktu pelarangan impor kelapa sawit yang semula di tahun 2021 menjadi 2030 secara bertahap (*Renewable Energy Directive II*, 2018). Hal ini menimbulkan pertanyaan bagi sikap Uni Eropa ini, apakah sikap Uni Eropa yang mengundurkan tenggat waktu pelarangan impor ini dikarenakan adanya kepentingan Uni Eropa.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui alasan dibalik perubahan sikap Uni Eropa dalam impor minyak kelapa sawit dari Indonesia, yang semula melakukan impor lalu menghentikannya dan terakhir mengundur waktu penghentian impornya. Dalam menganalisis perubahan sikap Uni Eropa, penulis berfokus untuk membedah tentang faktor-faktor yang mempengaruhi proses pengambilan kebijakan Uni Eropa dengan menggunakan level analisis meso dan menggunakan teori *new institutionalism*. *New institutionalism* digunakan untuk mengetahui timbal balik adanya pengambilan kebijakan Uni Eropa dengan lembaga lembaga di dalam Uni Eropa sebagai alat analisis di harap mampu memberkan jawaban atas rumusan masalah. Semua kebijakan adalah produk dari keputusan tentang apa yang harus dilakukan,

bagaimana melakukannya, dan bagaimana memutuskan apa yang harus dilakukan. Mempelajari kebijakan dengan mereduksinya menjadi unit analisis terendah yang paling umum, keputusan individu, sesuai dengan sistem pemerintahan multi-tingkat seperti Uni Eropa. Oleh karena itu penulis menggunakan teori new institutionalism untuk membedah bagaimana perubahan kebijakan ini bisa terjadi di Uni Eropa (Peterson, 1995)

New institutionalism adalah bagian dari gerakan yang lebih luas untuk membawa peran negara kembali sebagai aktor politik dalam institusi itu sendiri. Institusi didefinisikan secara luas sebagai praktik politik, hubungan, atau organisasi yang signifikan. Bagaimana kelembagaan disusun secara mendalam membentuk pola persaingan politik. New institutionalism membantu kita memahami tentang bagaimana posisi negosiasi antar negara anggota ditentukan sebelum mereka tawar menawar satu sama lain di tingkat penetapan kebijakan. Efektivitas lembaga untuk mengembangkan posisi nasional dalam politik Uni Eropa adalah variabel kunci dalam menentukan siapa yang menang dan siapa yang kalah. Hal ini berbeda dengan teori Institutionalisme yang mengupas lembaga-lembaga kenegaraan seperti apa adanya secara statis. New institutionalism melihat institusi negara sebagai hal yang dapat diperbaiki ke arah suatu tujuan tertentu, mencapai visi yang lebih besar lagi (Budiardjo, 2007). Fokus dari new institutionalism lebih tertuju pada analisis ekonomi, kebijakan isikal dan moneter, pasar dan globalisasi ketimbang pada masalah konstitusi yuridis

Pembentukan level kebijakan di tingkat meso berarti sejumlah pelaku di sektor kebijakan mana pun akan memiliki kepentingan untuk memastikan bahwa proses pembuatan kebijakan mencerminkan tingkat prediksi dan stabilitas yang minimum. Terkadang, komunitas kebijakan akan 'melembagakan' kekuatan sejumlah aktor tertentu untuk mengendalikan agenda kebijakan. Namun, hal ini menyebabkan bahkan regional yang paling terintegrasi dan bersatu dapat kehilangan kendali atas agenda kebijakan ketika perubahan kelembagaan atau ketika prioritas lembaga-lembaga utama Uni Eropa berubah (Peterson, 1995).

Pada akhirnya, institutionalisme dan kebijakan yang baru menawarkan serangkaian pengetahuan yang berbeda tentang pengambilan keputusan Uni Eropa. New institutionalism memberi pandangan baru pada pengambilan keputusan pada tingkat sistemik di mana kebijakan ditetapkan. Hasil mencerminkan kontinuitas atau perubahan kelembagaan, strategi oleh-lembaga Uni Eropa, atau kemampuan relatif negara-negara anggota untuk mengembangkan posisi negosiasi yang jelas dan terkoordinasi dengan baik. Model jaringan kebijakan berfokus kuat pada tingkat meso (Peterson, 1995). Ini menyoroti bagaimana berbagai konstelasi aktor dapat berkompromi dan berbagi sumber daya untuk memastikan bahwa agenda kebijakan dapat diprediksi. Lebih umum, yang paling mencolok dari tata kelola Uni Eropa adalah sejauh mana kesatuan institusional bergabung dengan keragaman organisasi (Shackleton, 1991).

## **PEMBAHASAN**

Uni Eropa memiliki aturan berupa directive, dan berbeda dengan regulasi, directive ini tidak berlaku secara umum bagi negara anggota. Karena hasilnya akan dituangkan dalam kebijakan nasional dalam bentuk dan metode yang diinginkan masing-masing negara anggota, sehingga tidak seragam seperti halnya regulasi (European Commission, 2014) . RED merupakan directive yang sifatnya mengikat, sehingga negara anggota Uni Eropa harus memenuhi aturan ini dengan caranya masing-masing.

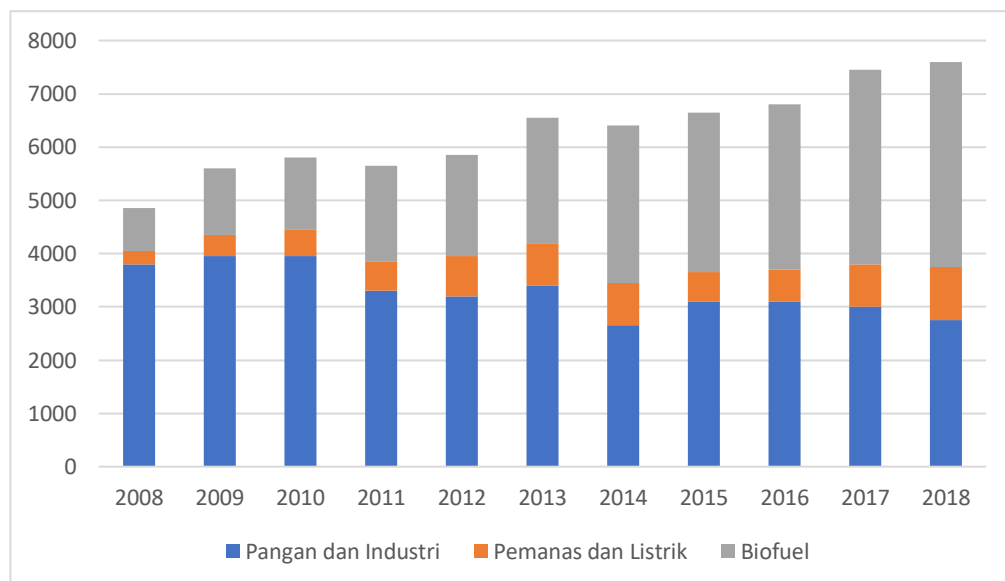
Melihat ke belakang ketika Uni Eropa pertama kali menciptakan kebijakan Renewable Energy pada tahun 2003 dengan fokus menggantikan penggunaan bahan bakar fosil menjadi biofuel. Maka dari itu ketika Uni Eropa membuat RED I kebijakan tersebut merupakan stimulan dari Uni Eropa bagi negara-negara anggotanya dalam penggunaan biofuel. Dalam hal ini kepentingan dari regional ini adalah mencapai target dari RED I yaitu penggunaan 10% biofuel pada tahun 2020. Implementasi RED yang mengharuskan bagi negara-negara anggota

Uni Eropa menggunakan biofuel yang memenuhi standar/kriteria keberlanjutan (European Parliament, 2009).

Oleh karena itu dengan dikeluarkannya Renewable Energy Directive oleh Uni Eropa yang disetujui pada bulan Desember 2008, setiap negara anggota memiliki kewajiban untuk meningkatkan penggunaan energi terbarukan antara 8,5% hingga 20% pada tahun 2020. Hal ini karena adanya perubahan aturan dari yang bersifat tidak mengikat menjadi mengikat bagi seluruh anggota. Target penggunaan 10% biofuel untuk transportasi juga termasuk target yang harus dipenuhi oleh setiap anggotanya (European Parliament, 2009). Untuk mencapai target tersebut setiap anggota harus meningkatkan penggunaan energi terbarukan sebesar 5,5% dari tahun 2005.

Uni Eropa telah menetapkan kebijakannya untuk menggunakan biofuel sebagai campuran dalam bahan bakarnya. Setiap Negara Anggota Uni Eropa memiliki target nasional penggunaan biofuel pada tahun 2020 sendiri dan pada titik ini Belanda dan Prancis paling jauh dari target nasional mereka. Hasilnya, Renewable Energy Directive terbilang sudah berhasil diimplementasikan di sebagian besar negara anggota Uni Eropa. Tetapi dalam implementasinya pada kenyataannya Uni Eropa masih bergantung pada impor. Meskipun industri minyak nabati Uni Eropa mampu menyediakan sebagian besar bahan baku, Uni Eropa masih mengimpor bahan baku biofuelnya dari negara produsen sumber bahan bakar nabati lain, seperti Indonesia yang merupakan negara produsen minyak sawit utama dunia. Produktivitas kelapa sawit untuk transportasi dinilai lima kali lipat lebih tinggi dibandingkan rapeseed dan kedelai, yang biasa digunakan oleh negara-negara Uni Eropa.

**Grafik 1.** Penggunaan Minyak Kelapa Sawit di Uni Eropa 2008-2018



Sumber: diolah dari *Transport and Environment, 2019* dan *OIL WORLD, 2020*

Tren impor minyak kelapa sawit meningkat seiring dengan peningkatan penggunaan minyak kelapa sawit di Uni Eropa. Dalam grafik 1 di atas Total konsumsi minyak sawit Uni Eropa untuk biodiesel dan energi terus tumbuh, sementara penggunaan untuk makanan menurun. Sejak tahun 2009, ketika renewable energy directive di berlakukan, penggunaan minyak kelapa sawit dalam biodiesel telah tumbuh dengan signifikan sementara penggunaan kelapa sawit untuk membuat makanan menurun. Uni Eropa sekarang mengkonsumsi 53% dari semua minyak kelapa sawit impor untuk biodiesel pada tahun 2018, tertinggi sepanjang masa. Selain penggunaan untuk biodiesel, sekitar 12% dari impor minyak sawit digunakan untuk pemanas dan listrik. Jadi total 65% dari impor minyak sawit dibakar untuk menjadi biofuel.

Sedangkan sisanya hanya sepertiga yang tersisa digunakan untuk pangan dan keperluan industri olekimia (Transport and Environment, 2019).

Setelah mengetahui kepentingan regional dari Uni Eropa yaitu pemenuhan target penggunaan biofuel di tahun 2020 selanjutnya penulis akan membahas mengenai kepentingan dari negara anggota Uni Eropa. Dalam pembahasan ini diketahui selain pemenuhan target penggunaan biofuel, Uni Eropa memiliki andil dalam pengembangan industri agrikulturan negara anggotanya. Dalam kasus ini lebih tepatnya akan membahas mengenai industri minyak nabati domestik. Pembahasan selanjutnya akan menjawab juga mengapa Uni Eropa mengubah kebijakannya dalam impor minyak kelapa sawit. Minyak kelapa sawit adalah salah satu bahan baku utama pembuatan biofuel di Uni Eropa. Setelah sebagian besar negara berhasil memenuhi target RED sebelum tahun 2020 Uni Eropa mulai menjalankan fase keduanya yaitu RED II yang memasang target minimal penggunaan energi terbarukan sebanyak 32% pada tahun 2030.

Uni Eropa menganggap bahwa saat ini produksi sawit dinilai telah bertentangan dengan visi pembangunan berkelanjutan dan progresif Uni Eropa. Diantara hal-hal yang bertentangan dengan visi Uni Eropa adalah. Deforestasi tersebut merupakan akibat dari pembukaan hutan ilegal untuk lahan produksi kelapa sawit, kacang kedelai, dan perternakan sapi. Lahan tersebut dianggap dapat menghasilkan 1,47 gigaton karbon per tahun. Pendirian perkebunan kelapa sawit mengakibatkan kebakaran hutan besar-besaran, mengeringnya sungai, erosi tanah, drainase lahan gambut, polusi saluran air dan hilangnya keanekaragaman hayati (Konecna, 2017). Sehingga, berdampak pada kerusakan lingkungan maupun pemanasan iklim global. Parlemen Uni Eropa menganggap dalam mengatasi dampak produksi minyak sawit yang tidak memenuhi prinsip berkelanjutan, khususnya yang memasuki pasar Uni Eropa, maka harus dilakukan sebuah langkah penghentian penggunaan kelapa sawit dan pengurangan impor secara bertahap. Sehingga, diputuskan untuk dihapus secara bertahap mulai pada tahun 2019 hingga 2021.

Dalam resolusi tersebut Uni Eropa akan mengurangi impor dan menghentikan penggunaan minyak kelapa sawit dari negara-negara produsen minyak kelapa sawit. Bahkan, secara khusus dan beberapa kali disebutkan nama Indonesia sebagai aktor deforestasi dalam resolusi. Banyak faktor penyebab yang menjadi alasan mengapa pihak Uni Eropa menghentikan ekspor kelapa sawit Indonesia. Komite menganggap bahwa produksi kelapa sawit yang dilakukan oleh Indonesia tidak berkelanjutan atau merusak lingkungan, sehingga menyebabkan deforestasi dan kebakaran hutan (European Parliament, 2017).

Kebijakan Parlemen Uni Eropa dianggap sebagai usaha menggeser kurva Supply ke kanan, dan di sisi lain, menggeser permintaan minyak kelapa sawit ke kiri, dengan demikian. Cara yang digunakan Uni Eropa memang tidak adil yakni sebuah resolusi untuk menghentikan konsumsi minyak kelapa sawit di Uni Eropa pada tahun 2017. Resolusi tersebut berjudul Resolution on Palm Oil and Deforestation of Rainforest. Dalam resolusi tersebut Parlemen Eropa meminta pertimbangan dan opini kepada beberapa bagian dari lembaga Uni Eropa, diantaranya adalah Committee on Development, Committee on International Trade, Committee on Agriculture and Rural Development.

di kawasan Uni Eropa, minyak kelapa sawit bukanlah satu-satunya minyak nabati yang dikonsumsi di Uni Eropa. Minyak kelapa sawit adalah salah satu dari empat minyak nabati lainnya yang dikonsumsi oleh Uni Eropa Tiga jenis minyak nabati lainnya adalah minyak kedelai, minyak rapeseed dan minyak biji bunga matahari. Minyak kelapa sawit yang dikonsumsi di Uni Eropa semuanya diimpor dari negara produsen minyak kelapa sawit terutama Indonesia dan Malaysia. Sedangkan minyak rapeseed, minyak bunga matahari, dan minyak kedelai selain di impor juga sebagian dihasilkan di kawasan Eropa. Produksi minyak nabati di Uni Eropa meliputi tiga komoditas diatas, sedangkan minyak sawit tidak tumbuh di Uni Eropa, karena tanaman ini merupakan tanaman Tropis (GAPKI, 2017).

Negara-negara anggota Uni Eropa, khususnya negara produsen minyak nabati pun memiliki andil dalam melindungi kepentingan dalam negerinya. Prancis sebagai negara produsen minyak nabati terbesar di Uni Eropa adalah salah satu negara yang paling keras dalam menentang impor minyak kelapa sawit. Hal ini bisa kita anggap sebagai bentuk Prancis dalam melindungi kepentingannya, yaitu industri minyak nabati domestiknya. Seperti yang kita ketahui bahwa Prancis merupakan negara yang paling berhasil mengembangkan agrikulturnya. Hal ini membuat kedudukan Prancis juga sebagai penghasil minyak nabati bahan baku biofuel terbesar di Uni Eropa. Sayangnya tingkat produksi bahan baku yang besar tidak SELARAS dengan tingkat penggunaan biofuel di negaranya. Dalam penerapan RED I di negaranya, Prancis hanya dapat meningkatkan penggunaannya sebesar 16.6% saja di tahun 2018, padahal Prancis sendiri memiliki target yang lumayan besar pada tahun 2020 yaitu 23%. Penulis menduga bahwa hasil ini diperoleh akibat penolakan pemerintah Prancis dalam penggunaan minyak kelapa sawit sebagai bahan baku biofuel.

Selain Prancis, negara lain di Uni Eropa dengan koalisi NGO lingkungan di Belgia (Fédération Inter-Environnement Wallonie), Brussels (Transportasi & Lingkungan), Prancis (Amis de la Terre dan Canopeé), Jerman (Deutsche Umwelthilfe dan Nabu), Italia (Legambiente), Portugal (Zero), Spanyol (Ecologistas en Acción), Swedia (Masyarakat Swedia untuk Konservasi Alam) dan Belanda (Milieudefensie / Friends of the Earth Belanda) memiliki kampanye untuk mendesak Komisi untuk melaksanakan fase keluar dari minyak sawit dalam undang-undang yang didelegasikan pada 1 Februari 2019. Koalisi telah meluncurkan petisi warga, didukung oleh salah satu platform terkemuka di Eropa, SumOfUs. Kampanye #NotInMyTank akan melibatkan sejumlah inisiatif publik dengan berbagai demonstrasi di Roma, Madrid, Berlin, Paris dan di Berlaymont, markas Komisi Uni Eropa. Aktivis telah mengumumkan beberapa 'Gatherings of the Apes' untuk meyakinkan pembuat kebijakan agar mengambil tindakan untuk menghindari kepunahan banyak spesies, termasuk orangutan, yang disebabkan oleh deforestasi (Transport & Environment, 2018).

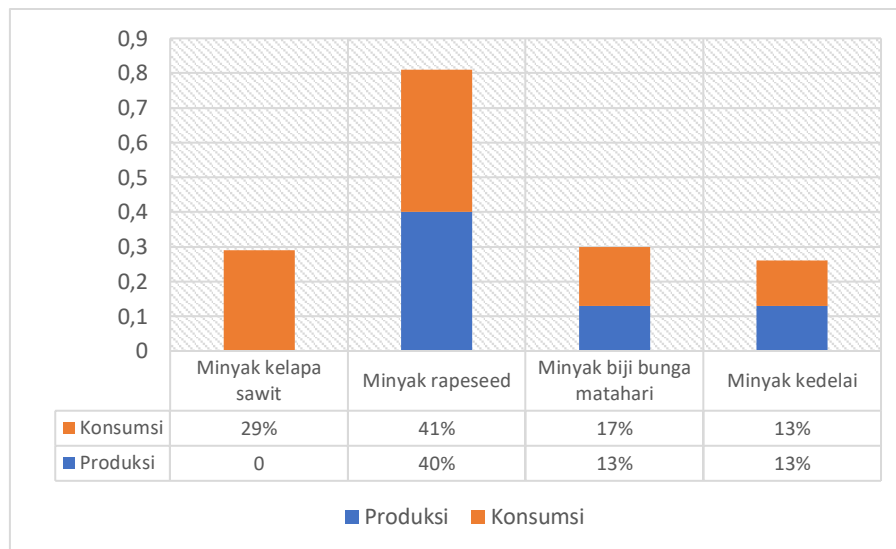
Resolusi Parlemen Eropa tentang Palm Oil and Deforestation of Rainforests Pada tahun 2017, mengejutkan negara-negara produsen kelapa sawit seperti Indonesia. Muncul berbagai usaha untuk membatalkan resolusi ini, salah satunya dengan diplomasi sawit yang dilakukan Indonesia kepada negara-negara anggota Uni Eropa. Uni Eropa pada saat itu belum memberikan tanggapan yang baik hingga akhirnya pada tahun 2018 mengeluarkan Renewable Energy Directive II. Renewable Energy Directive (RED) II, undang-undang baru yang didelegasikan menetapkan target konsumsi energi terbarukan yang baru dan mengikat minimal 32% untuk tahun 2030 untuk seluruh Uni Eropa, bukan 20% seperti sebelumnya pada tahun 2020 yang akan dicapai melalui target nasional individu. Untuk menguraikan penerapan directive yang diperbarui ini, Komisi Eropa mengadopsi Peraturan Delegasi 2019/807 2 pada 13 Maret 2019, yang mulai berlaku dua bulan kemudian setelah pengawasan oleh Parlemen Eropa dan Dewan Eropa (CIMB ASEAN Research Institute, 2019).

RED II dirumuskan dalam waktu tiga tahun dan dalam perumusannya pada Dewan Eropa, negara-negara memiliki pendekatan yang berbeda. beberapa sangat menentang penggunaan biofuel berbahan bakar minyak nabati, tetapi mayoritas memutuskan untuk mempertahankan kerangka kerja utama RED I. Dewan Eropa pada bulan Desember 2017 memberikan target transportasi khusus sebesar 14% (meningkatkan ambisi dari 10% RED I), mempertahankan batas tanaman-biofuel pada 7%; Berkenaan dengan biofuel lanjutan, karena sebagian besar negara merasa targetnya sulit dicapai (Dusser, 2019).

Adanya perbedaan kepentingan antara Uni Eropa dan negara anggotanya merupakan salah satu faktor yang menyebabkan Uni Eropa akhirnya memundurkan tenggat waktu pelarangan impor minyak kelapa sawit. Hal ini dapat dibuktikan pada pembahasan mengenai implementasi RED bahwa lebih dari setengah minyak kelapa sawit yang di impor Uni Eropa di gunakan sebagai bahan baku biofuel. Sekilas pengunduran ini tampak merugikan bagi negara produsen

minyak nabati domestik, tetapi sebenarnya keputusan ini merupakan win-win solution bagi kepentingan regional Uni Eropa maupun kepentingan negara produsen minyak nabati di Uni Eropa. Hal ini sejalan dengan teori new institusionalism dimana kepentingan negara menjadi salah satu faktor yang digunakan untuk mencapai tujuan yang lebih besar lagi.

Hasil analisa penulis perubahan kebijakan ini dikarenakan negara produsen belum mampu memenuhi gap yang kosong jika impor minyak kelapa sawit dihentikan. Kepentingan regional Uni Eropa adalah mencapai target penggunaan biofuel sebanyak 32% pada tahun 2030 sedangkan kepentingan negara produsen adalah untuk menaikkan pangsa pasar minyak nabati domestiknya. RED II yang akhirnya mengundurkan impor minyak kelapa sawit ke tahun 2030 merupakan kepentingan regional Uni Eropa untuk memenuhi target penggunaan biofuel. Fakta yang tidak bisa dibantahkan bahwa produksi minyak nabati domestik belum bisa memenuhi konsumsi.

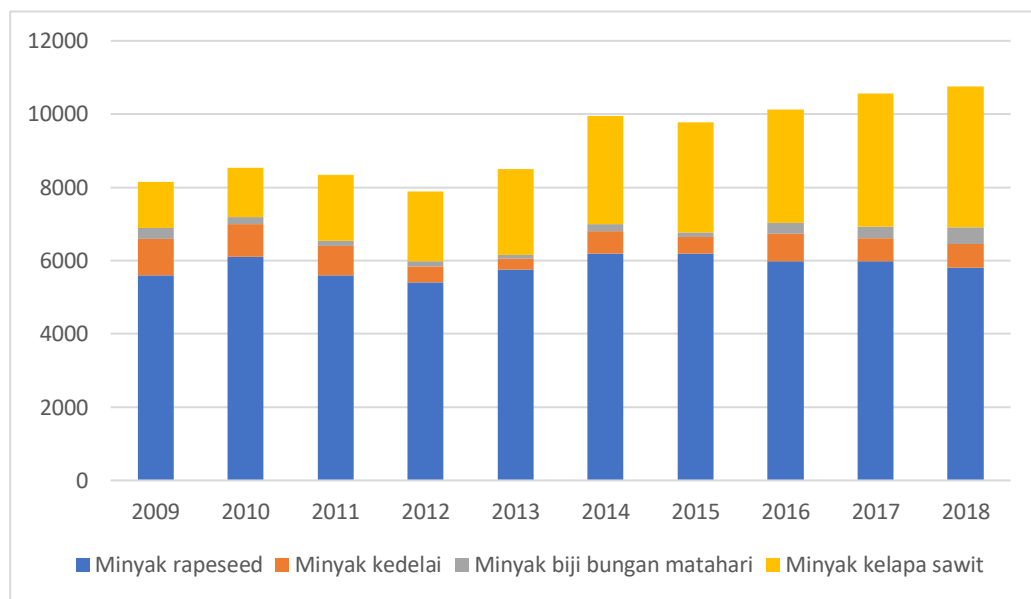


**Grafik 2.** Gap Konsumsi dan Produksi Minyak Nabati Uni Eropa tahun 2018

Sumber: (United States Departement of Agriculture, 2018)

Dalam grafik 2, pola produksi dan konsumsi minyak nabati Uni Eropa menunjukkan adanya kesenjangan yang cenderung semakin melebar. Kesenjangan antara produksi dan konsumsi domestik mencapai 29 persen. Kesenjangan yang semakin melebar antara produksi dan konsumsi minyak nabati domestik di Uni Eropa. Sekitar dua per tiga konsumsi domestik mampu dipenuhi oleh produksi domestik, dan sekitar sepertiga, Uni Eropa sangat tergantung pada impor. Minyak biji bungan matahari, minyak kedelai, dan minyak rapeseed, termasuk komoditas yang thin market di pasar nabati dunia, karena volume yang bisa diperdagangkan relatif kecil (GAPKI, 2017). Hal ini memberikan memperjelas, bahwa minyak kelapa sawit memiliki kontribusi yang sangat tinggi dalam memenuhi konsumsi minyak nabati di Uni Eropa.

Hal ini dapat dibuktikan bahwa produksi biofuel minyak kelapa sawit memang telah memakan sebagian pangsa pasar dari minyak nabati domestik, bahkan minyak kelapa sawit mengisi slot dari penurunan biofuel rapeseed. Ini melanjutkan tren yang dimulai pada 2009. produksi biofuel minyak kelapa sawit menyumbang sebagian besar pertumbuhan produksi biodiesel Uni Eropa, sementara biofuel minyak nabati domestik Uni Eropa cenderung stagnan dan tidak stabil. pangsa konsumsi minyak nabati terbesar di Uni Eropa masih di tempati oleh minyak rapeseed. Minyak rapeseed banyak digunakan untuk konsumsi pangan dan juga sebagai bahan baku biofuel. Akan tetapi karena jumlah produksi yang tidak stabil menyebabkan turunnya angka produksi biofuel dari minyak rapeseed. Berkurangnya pangsa minyak rapeseed di Uni Eropa kemudia digantikan oleh minyak kelap sawit impor yang penggunaannya dalam bahan baku biofuel terus meningkat tiap tahunnya.



**Grafik 3.** Produksi Biofuel di Uni Eropa 2009-2018

Sumber: diolah dari (Transport and Environment, 2019) dan (OIL WORLD, 2020)

Penggunaannya terus tumbuh hingga tahun 2018, mengambil pangsa pasar dari sumber biodiesel terbesar di Uni Eropa yaitu minyak rapeseed yang semakin turun. Pada tahun 2018, biodiesel yang diproduksi di Eropa terdiri dari 52% minyak rapeseed, 38% minyak sawit, 6% minyak kedelai, dan 4% minyak bunga matahari. Secara keseluruhan, Uni Eropa menggunakan lebih dari 4 juta ton minyak sawit mentah untuk membuat biodiesel pada tahun 2018 (Transport and Environment, 2019). Jika dilihat grafik 3 walaupun pangsa kelapa sawit naik dan minyak rapeseed turun, tetapi jelas minyak rapeseed masih menjadi minyak nabati terbanyak yang menjadi bahan baku biofuel.

Atas semua data yang telah dipaparkan dan argumen yang telah di sampaikan dapat dipastikan bahwa perubahan kebijakan impor minyak kelapa sawit di Uni Eropa penuh akan kepentingannya. Pada akhirnya tujuan akhir dari Uni Eropa adalah untuk mencapai target penggunaan biofuel serta melindungi industri minyak nabati dalam negeri. Pemenuhan kebutuhan minyak nabati ini juga terkait erat dengan pemenuhan target Renewable Energy Directive II yang menargetkan penggunaan 32% biofuel di tahun 2030. Tanpa adanya impor minyak kelapa sawit dari Indonesia negara-negara di Uni Eropa akan kesulitan memenuhi target nasional mereka di tahun 2030. Hal ini mendorong negara anggota Uni Eropa untuk kembali mengubah kebijakannya terkait impor minyak kelapa sawit dari Indonesia.

## **PENUTUP**



dapat disimpulkan bahwa perubahan sikap Uni Eropa merupakan bentuk dari adanya kepentingan regional dalam Uni Eropa dan juga kepentingan domestik negara anggotanya. Sesuai dengan teori yang digunakan penulis didalam penelitian ini, perubahan sikap Uni Eropa merupakan gambaran dari kepentingan regional di dalam Uni Eropa dan hubungannya dengan kepentingan domestik negara-negara anggota. Dalam teori new institutionalism melihat institusi sebagai hal yang dapat diperbaiki ke arah suatu tujuan tertentu, dan untuk mencapai visi yang lebih besar lagi. Sehingga hubungan antar kepentingan regional dan kepentingan domestik suatu negara dapat menjadi faktor dalam penentuan kebijakan. Melalui desakan dari negara anggota yang ingin melindungi industri minyak nabati dalam negeri ditambah dengan kepentingan Uni Eropa untuk memenuhi target penggunaan biofuel menyatakan hal yang sama menyebabkan perubahan kebijakan yang berulang oleh Uni Eropa.

Meningkatnya penggunaan kelapa sawit di Uni Eropa memicu protes dari negara-negara anggota Uni Eropa utamanya yang merupakan produsen minyak nabati. Salah satu negara yang paling keras dalam protes penggunaan minyak kelapa sawit adalah Prancis. Prancis adalah negara produsen minyak nabati terbesar di Uni Eropa melakukan berbagai macam upaya untuk melarang masuknya minyak kelapa sawit ke Uni Eropa. Upaya Prancis dalam mendesak kebijakan ini terjadi diantaranya adalah kampanye hitam, menaikkan pajak impor minyak kelapa sawit, hingga membuat kebijakan bahwa minyak kelapa sawit sudah tidak dianggap sebagai bahan baku biofuel. Upaya pelarangan impor minyak kelapa sawit juga didukung oleh lembaga di dalam Uni Eropa. Beberapa komite dalam Uni Eropa memberi laporan negatif yang menyudutkan minyak kelapa sawit hingga akhirnya diputuskan dalam resolusi Parlemen Eropa tentang Palm Oil and Deforestation of Rainforests bahwa minyak kelapa sawit akan berhenti diimpor pada tahun 2021.

Hasil dari resolusi tersebut tidak berlangsung lama, pada tahun 2018 Uni Eropa mengeluarkan RED II dengan target penggunaan biofuel sebanyak 32% pada tahun 2030. Salah satu isi dari RED II menyatakan bahwa pelarangan impor minyak kelapa sawit akan dilakukan pada tahun 2030 dan akan dikurangi secara bertahap dari tahun 2022. Perubahan kebijakan ini kembali memberi bukti mengenai kebijakan pelarangan impor kelapa sawit ini penuh dengan kepentingan domestik negara-negara anggotanya. Berkaca dari implementasi RED I yang menargetkan 10% penggunaan biofuel di tahun 2020 membutuhkan lebih dari 50% minyak kelapa sawit impor untuk dijadikan bahan baku biofuel. Sehingga dapat disimpulkan pengunduran tenggat waktu pelarangan impor minyak kelapa sawit ini juga merupakan bagian dari kepentingan Uni Eropa dalam memenuhi target dari RED II yaitu penggunaan 32% biofuel pada tahun 2030. Singkat kata, negara-negara Uni Eropa belum mampu memenuhi kebutuhan konsumsi minyak nabati domestik sehingga masih harus melakukan impor.

## REFERENSI

- Amsterdam Declaration. (2015). *The Amsterdam Declaration in Support of a Fully Sustainable Palm Oil*. European Union.
- Budiardjo, M. (2007). *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. PT Gramedia Pustaka Utama.
- CIMB ASEAN Research Institute. (2019). Policy Brief: EU's Renewable Energy Directive (RED) II and Implications on Palm Oil Trade. *CIMB ASEAN Research Institute - CARI*. <https://www.cariasean.org/asean-2/asean-economic-progress/policy-brief-eus-red-ii-and-implications-on-palm-oil-trade/>
- Dusser, P. (2019). The European Energy Policy for 2020–2030 RED II: What future for vegetable oil as a source of bioenergy? *OCL*, 26, 51. <https://doi.org/10.1051/ocl/2019040>
- EEA. (2018). *Primary energy consumption by fuel—European Environment Agency [Indicator Assessment]*. <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/primary-energy-consumption-by-fuel-6/assessment-2>

- European Commission. (2014). *PROGRAMME GUIDE FOR ACTIONS GRANTS*.
- European Parliament. (2009). *Directive 2009/28/EC Of The European Parliament and of The Council of 23 April 2009*.
- European Parliament. (2017). *European Parliament resolution on palm oil and deforestation of rainforests*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017IP0098&rid=7>
- Renewable Energy Directive II, 32018L2001, EP, CONSIL, OJ L 328 (2018). <http://data.europa.eu/eli/dir/2018/2001/oj/hrv>
- GAPKI. (2017, Mei 31). *Supply-Demand Minyak Nabati Uni Eropa: Apakah Resolusi Sawit Mudah Diimplementasikan?* Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (GAPKI). <https://gapki.id/news/2491/supply-demand-minyak-nabati-uni-eropa-apakah-resolusi-sawit-mudah-diimplementasikan>
- GAPKI. (2018). *GAPKI: Permintaan di Negara Tujuan Ekspor Terus Meningkat*. <https://gapki.id/news/4123/gapki-permintaan-di-negara-tujuan-ekspor-terus-meningkat>
- Konecna, K. (2017). *Committee on the Environment, Public Health and Food Safety: On Palm Oil and Deforestation of Rainforests*. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0066\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0066_EN.html)
- Moustakidis, S. (2018, Desember 12). *Renewable Energy – Recast to 2030 (RED II)* [Text]. EU Science Hub - European Commission. <https://ec.europa.eu/jrc/en/jec/renewable-energy-recast-2030-red-ii>
- OIL WORLD. (2020). *OIL WORLD ANNUAL 2020*. <https://www.oilworld.biz/t/publications/annual>
- Peterson, J. (1995). *Journal of European Public Policy. Decision-making in the European Union: Towards a framework for analysis*.
- Shackleton, M. (1991). The European Community Between Three Ways of Life: A Cultural Analysis. *Journal of Market Studies*.
- The Committee on Agriculture and Rural Development. (2017). *REPORT on palm oil and deforestation of rainforests*. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0066\\_EN.html#title6](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0066_EN.html#title6)
- The Committee on Development. (2017). *REPORT on palm oil and deforestation of rainforests*. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0066\\_EN.html#title6](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0066_EN.html#title6)
- The Committee on International Trade. (2017). *REPORT on palm oil and deforestation of rainforests*. [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0066\\_EN.html#title6](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0066_EN.html#title6)
- Transport & Environment. (2018). *Seven in 10 Europeans are against burning palm oil in their cars*. <https://www.transportenvironment.org/press/seven-10-europeans-are-against-burning-palm-oil-their-cars-poll>
- Transport and Environment. (2019a). *Almost two-thirds of palm oil consumed in the EU is burned as energy*. <https://www.transportenvironment.org/press/almost-two-thirds-palm-oil-consumed-eu-burned-energy-new-data>
- Transport and Environment. (2019b). *The trend worsens: More palm oil for energy, less for food*. <https://www.transportenvironment.org/sites/te/files/publications/final%20palm%20briefing%202019.pdf>
- United States Department of Agriculture. (2018). *Biofuel Mandates in the EU by Member State in 2018* (No. GM18024).
- US Department of Energy. (t.t.). *Alternative Fuels and Advanced Vehicles*. <https://afdc.energy.gov/fuels/>