

BAB II

Hubungan Kerjasama Perdagangan Produk Minyak Kelapa Sawit (CPO) antara Indonesia dan Uni Eropa

Pada pembahasan ini, penulis menjelaskan mengenai hubungan kerjasama perdagangan antara Indonesia dan Uni Eropa dalam sektor minyak kelapa sawit (CPO) sebagaimana CPO menghasilkan produk turunan yaitu biodiesel yang dijadikan komoditas impor non-migas Indonesia ke Uni Eropa. Penulis menyertakan uraian mengenai sejarah hubungan kerjasama perdagangan CPO biodiesel kedua negara beserta dinamika kerjasama tersebut serta uraian mengenai gugatan dumping biodiesel oleh UE kepada Indonesia.

A. Hubungan Kerjasama Perdagangan Indonesia-Uni Eropa

Indonesia dan Uni Eropa telah menjalin kerjasama perdagangan sejak lama. Hubungan kerjasama keduanya telah dimulai sejak tahun 1967. Uni Eropa merupakan negara mitra dagang terbesar ketiga yang penting dan stabil bagi Indonesia serta merupakan negara tujuan ekspor non-migas pertama Indonesia. Komoditi Kerjasama yang terjalin selain perdagangan meliputi kerjasama di bidang politik keamanan, keamanan maritim, pencegahan obat-obatan terlarang, melawan kejahatan transnasional dan lintas batas, anti korupsi, binda dami dan manajemen bencana. Perjanjian kerjasama bilateral juga banyak di jalin seperti PCA, Indonesia *Interfaith Scholarship*, FLEGT VPA, dan *Comprehensive Economic Partnership Agreement* (CEPA). Keduanya menjalin hubungan kerjasama yang dinamis dan terus berkembang. Hal ini dipengaruhi faktor baik internal maupun eksternal terutama bila berkaitan dengan aspek regulasi.

Uni Eropa merupakan kelompok 28 negara independen yang unik dengan sekitar 510,1 juta warga yang tinggal dalam batas wilayah tersebut. Negara-negara anggota Uni Eropa terikat di dalam Uni Eropa dengan serangkaian traktat yang telah mereka tanda tangani. Semua traktat ini harus disepakati oleh masing-masing Negara Anggota dan kemudian diratifikasi baik oleh parlemen nasional atau melalui referendum. Uni Eropa bukan sebuah negara federal ataupun organisasi internasional dalam pengertian tradisional, akan tetapi merupakan sebuah badan otonom. Dalam bidang hukum, istilah yang digunakan adalah ‘organisasi supranasional’. Uni Eropa bersifat unik karena para Negara Anggota tetap menjadi negara-negara berdaulat yang independen. Dalam praktiknya penggabungan kedaulatan berarti bahwa Negara-negara Anggota Mendelegasikan sebagian kuasa mereka dalam hal pengambilan keputusan kepada lembaga-lembaga bersama yang telah didirikan sehingga keputusan untuk masalah-maslaah tertentu yang melibatkan kepentingan-kepentingan bersama dapat diambil secara demokratis pada tingkat Eropa. Uni Eropa memiliki tiga lembaga utama yaitu Parlemen Eropa yang mewakili warga negara Uni Eropa dan dipilih langsung oleh mereka, Dewan Uni Eropa yang mewakili masing-masing Negara Anggota, Komisi Eropa yang berupaya untuk menegakkan kepentingan Uni Eropa secara keseluruhan (EEAS, 2017).

Uni Eropa secara kelembagaan merupakan sebuah integrasi kawasan regional negara-negara Eropa yang telah mengalami fase-fase perkembangan yang kompleks serta mengakar. Uni Eropa memiliki pendapatan domestik bruto (PDB) terbesar di dunia. Hal tersebut menjadikan UE memiliki standar yang tinggi pada aspek birokrasi dan aspek regulasi, mulai dari standar operasional, prosedur, hingga syarat-syarat yang tinggi harus dipenuhi oleh Indonesia sebelum mendapatkan persetujuan bagi Indonesia untuk bersaing secara mandiri di pasar Uni Eropa. Begitu juga dengan Indonesia

sebagai negara berkembang yang memiliki dinamika dalam perjalanan kerjasama internasionalnya. Banyak kasus produk Indonesia di tolak oleh UE dikarenakan tidak sesuai dengan ketentuan regulasi yang ditentukan oleh UE.

Indonesia dan UE sendiri memiliki pilar-pilar kerjasama yang tertuang di *Partnership and Cooperation Agreement (PCA)*. Ini merupakan sebuah kesepakatan kerjasama internasional revolusioner, dimana melalui kesepakatan ini, Indonesia diharapkan dapat mengalami perkembangan dan pertumbuhan secara domestik dan signifikan. Indonesia sebagai salah satu negara yang mewakili ASEAN untuk menandatangani perjanjian tersebut. PCA memiliki 4 pilar utama, antara lain ; (1). Perdagangan dan Investasi, (2). Pelestarian Lingkungan, (3). Pendidikan serta (4). HAM dan Demokrasi (Baranta, 2017). Mengingat dinamika hubungan kerjasama perdagangan kedua negara yang stagnan maka diharapkan pilar-pilar ini dapat menjembatani keduanya dan dapat mewujudkan kerjasama perdagangan yang bermanfaat.

B. Kerjasama CPO Biodiesel antara Indonesia-Uni Eropa

Uni Eropa merupakan pasar utama Indonesia dalam ekspor produk CPO. Uni Eropa telah menjalin kerjasama impor CPO dengan Indonesia sejak tahun 2008. Belanda dan Itali merupakan dua negara pengimpor CPO terbesar dari UE. (Widyaningtyas & Widodo, 2016). Ekspor CPO ke UE merupakan acuan bagi negara-negara lain seperti Tiongkok, China dan India namun standarisasi yang diterapkan oleh UE menjadi acuan bagi negara-negara lain. Sehingga standarisasi UE akan berimplikasi pada pangsa pasar CPO Indonesia ke negara-negara lain.

Biodiesel merupakan produk yang berkembang pesat di Uni Eropa. Sebagaimana UE berkomitmen untuk mengurangi emisi gas rumah kaca dengan

menggunakan produk biodiesel sebagai produk untuk transportasi mereka. Masyarakat UE menggunakan bahan bakar biofuel juga bertujuan untuk mengatasi kelangkaan energi. UE merupakan pasar sekaligus produsen biodiesel terbesar di dunia, dengan target pasar sebesar 5,75% dan dari total konsumsi minyak dunia dari total konsumsi minyak diesel untuk transportasi pada tahun 2010 (Hardy, 2011). Eropa merupakan pasar utama produk biodiesel Indonesia, negara tersebut menjadikan biodiesel sebagai produk utama untuk transportasi dan pembangkit listrik. Sejak 10 tahun yang lalu Eropa telah menggunakan campuran biofuel berbasis minyak nabati, sehingga biodiesel sawit lebih diminati dibanding dari minyak nabati lain seperti kedelai dikarenakan harga yang lebih murah.

Salah satu sektor agroindustri Indonesia yang sangat berkembang dan memiliki prospek baik ke depan adalah perkebunan kelapa sawit. Kelapa sawit merupakan komoditas andalan di sektor perkebunan Indonesia. Sehingga sektor kelapa sawit sangat memberikan kontribusi dalam pertumbuhan perekonomian. Kelapa sawit yang diolah menjadi minyak kelapa sawit (CPO) memegang peran penting dalam perekonomian nasional yaitu sebagai komoditi andalan ekspor non-migas bagi Indonesia. Sebagaimana diketahui kelapa sawit merupakan tanaman penghasil minyak nabati paling efisien di dunia. Indonesia merupakan negara dengan produksi kelapa sawit yang tinggi diikuti Malaysia dan China. Perkembangan produk turunan CPO adalah bahan bakar minyak yaitu biodiesel yang banyak di harapkan dapat menjadi pengganti kelangsungan energi di masa yang akan datang. Indonesia adalah negara dengan penghasil CPO terbanyak di dunia dengan rata-rata kontribusi sebesar 44,46% dari total produksi CPO dunia. (Azizah, 2015)

Ekspor minyak kelapa sawit ke UE juga sempat terganggu dengan adanya keputusan parlemen UE untuk melarang penggunaan minyak sawit sebagai bahan baku

biofuel. Hal ini sangat meresahkan pemerintah Indonesia sebagaimana diketahui Indonesia merupakan negara pengekspor sawit terbesar di dunia. Di lain hal, UE merupakan pasar utama ekspor kelapa sawit setelah India. CPO yang masuk ke UE harus memiliki standarisasi dari *Roundtable on Sustainable Palm Oil* (RSPO). Alasan terbentuknya RSPO ini bahwa UE ingin memastikan produknya bersumber dari bahan baku yang dalam produksinya tidak ada aktivitas pelanggaran HAM serta adanya kritik dari para pemerhati lingkungan terkait penggunaan lahan secara besar-besarnya yang menyebabkan kerusakan lingkungan (Sawit Watch, 2013).

Beberapa pihak menganggap bahwa hal ini merupakan bagian dari kampanye hitam UE dengan larangan penggunaan biofuel berbasis minyak sawit mentah atau *crude palm oil* (CPO) pada 2030. Hal ini berangkat dari isu deforestasi besar-besaran sebagai akibat dari produksi CPO. Pada 23 April 2009, UE membuat *Renewable Energy Directive* (RED) yang menetapkan kebijakan secara keseluruhan untuk produksi dan promosi energi dari sumber terbarukan di UE. Kebijakan ini ingin memastikan bahwa seluruh produk tersebut diproduksi secara berkelanjutan dan ramah lingkungan. Kebijakan pelarangan penggunaan CPO sebagai campuran biodiesel ini tentu akan mempengaruhi nilai ekspor Indonesia ke UE.

Sejumlah aktor-aktor dari negara produsen membantah keputusan Parlemen Eropa. Menurut Menteri Luar Negeri Indonesia, masalah deforestasi dan peningkatan emisi karbon yang disebutkan dalam resolusi tersebut sebenarnya tidak mendasar. Bahkan dari kajian Komisi Eropa tahun 2013, dari total 239 juta hektar lahan yang mengalami deforestasi secara global dalam kurun waktu 20 tahun, 58 juta hektar terdeforestasi akibat sektor perternakan (*livestock grazing*), 13 juta hektar dari kedelai, 8 juta hektar dari jagung, dan 6 juta hektar dari minyak sawit. Dengan kata lain, total minyak sawit dunia hanya berkontribusi kurang lebih 2,5% terhadap deforestasi global

(hal ini disampaikan dalam Pertemuan Menlu Indonesia dan Malaysia pada 11 Agustus 2017). Resolusi Parlemen Eropa menggunakan data dan informasi yang tidak akurat mengenai perkembangan minyak kelapa sawit dan manajemen kehutanan di negara-negara produsen minyak sawit, termasuk Indonesia. Skema sertifikasi tunggal tersebut justru memunculkan *unnecessary barriers to trade* dan berlawanan dengan upaya peningkatan usaha keberlanjutan minyak sawit. Indonesia sendiri memiliki Indonesian Sustainable Palm Oil (ISPO) yang bersifat mandatory dengan berfokus pada perlindungan dan pengelolaan lingkungan. Oleh karena itu, rekomendasi Parlemen Uni Eropa untuk mengurangi minyak sawit secara bertahap sebenarnya merupakan bagian dari usaha memproteksi minyak nabati yang mereka hasilkan (Erman, 2017).

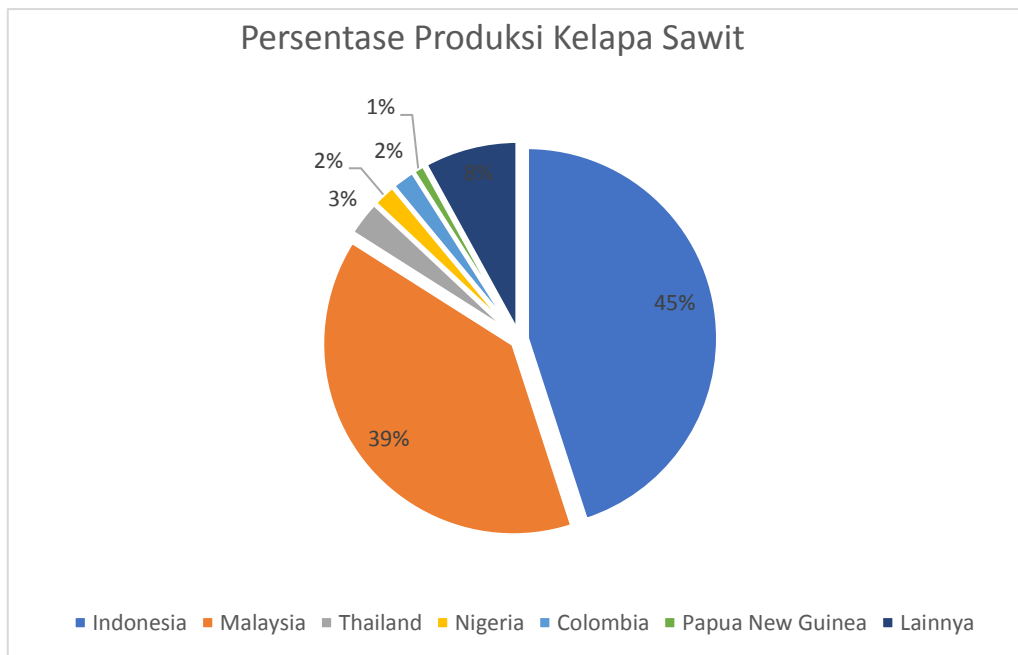
UE memberikan kesempatan kebijakan pelarangan penggunaan CPO ini masih diberi waktu tenggat hingga 2030. Keputusan ini merupakan kompromi menyusul penolakan Dewan dan Komisi Eropa yang berisi penolakan tenggat waktu kelapa sawit. Pertemuan trilog antara Parlemen, Dewan dan Komisi Eropa kompromi terkait impor minyak sawit dari Indonesia ke UE. Sebelumnya pemerintah UE menetapkan larangan penggunaan minyak kelapa sawit sebagai campuran biodiesel pada 2021. Sehingga ada pengunduran waktu terkait larangan penggunaan CPO dari 2021 ke 2030. Menurut beberapa pakar pertanian, hal ini dikarenakan sawit memiliki usia produktif selama 25 tahun. Sehingga dari pengunduran waktu ini diharapkan pemerintah Indonesia dapat melakukan perbaikan tata kelola sawit (detiknews, 2018).

Indonesia menduduki sebagai negara dengan persentase produksi kelapa sawit terbanyak di dunia sepanjang tahun 2008-2012. Berikut merupakan diagram nya;

Diagram 2.1

Negara-negara dengan Persentase Produksi Kelapa Sawit Terbesar di Dunia, pada tahun 2008-

2012



Sumber : FAO diolah Pusat Data Informasi, Kementerian Pertanian 2016

Indonesia sebagai negara dengan persentasi produksi kelapa sawit sebesar 45%, diikuti Malaysia sebesar 39%, Thailand sebesar 3%, Nigeria sebesar 2%, Colombia sebesar 2%, Papua New Guinea sebesar 1% dan negara-negara lain sebesar 8%. Dari diagram tersebut menyatakan bahwa Indonesia memiliki presentase terbesar dalam produksi kelapa sawit. Tinggi nya nilai produksi ini tentu mempengaruhi ketersediaan produk yang menunjang nilai impor dibanding negara-negara lain.

Total perdagangan Indonesia-Uni Eropa pada tahun 2017 mencapai USD 28,8 miliar atau meningkat 14,7% dibandingkan tahun 2016. Salah satunya kerjasama dibidang Minyak Kelapa Sawit/*Crude Palm Oil* (CPO) sebagai impor produk utama kedua negara yang mana dalam hal ini salah satunya impor produk biodiesel sebagai produk turunan dari CPO.

Dari tingginya konsumsi biodiesel di Uni Eropa ini maka negara Indonesia menjadi Uni Eropa sebagai pasar utama impor produk biodiesel. Hal ini menunjukkan bahwa produksi biodiesel di Indonesia di produksi dalam jumlah banyak. Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral mengatakan bahwa Indonesia akan menjadi

penghasil utama biodiesel dunia. Produksi biodiesel Indonesia saat ini meningkat menjadi 5 juta kiloliter per tahun (Kemenprin, 2019).

Data Eurostat menunjukkan bahwa 90% atau 2,5 juta metrik ton impor biodiesel tahun 2011 diimpor dari biodiesel Indonesia dan Argentina. Tingkah selisih harga kedua produk impor ini sekitar US\$ 60-US\$110 per metrik ton dari biodiesel yang di produksi Uni Eropa. Namun, murah nya harga jual biodiesel sawit ini, memicu tuduhan dumping (Amri, 2014).

Indonesia sebagai negara pemasok CPO terbesar di dunia di dukung oleh tingginya penggunaan CPO di Uni Eropa yang meningkat setiap tahunnya. Dalam kerjasama bidang ekspor biodiesel antara Indonesia-Uni Eropa telah berjalan sejak lama. Sejak tahun 2007 produksi biodiesel Indonesia terus meningkat, terutama ke Uni Eropa. Pasar utama produk biodiesel Indonesia ialah Uni Eropa yang mana sudah semenjak 10 tahun yang lalu negara ini menggunakan campuran biofuel dalam sektor transportasi mereka. Seiring dengan kebutuhan masyarakat Uni Eropa untuk mengolah CPO menjadi berbagai macam komoditi baik pangan maupun non-pangan. Kawasan di Uni Eropa menjadikan CPO untuk memproduksi *biofuels* khususnya biodiesel sebagai bahan nabati dalam sektor transportasi (Flach, 2015). Berikut data yang menunjukkan bahwa Indonesia merupakan negara pengeksport CPO terbesar di Uni Eropa.

Tabel 1.1

Data Negara Pengimpor CPO ke Uni Eropa (dalam ton)

<i>Negara</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>
---------------	-------------	-------------	-------------	-------------

Indonesia	2.432.593	3.526.654	3.773.776	3.506.618
Malaysia	2.015.395	2.050.203	1.861.567	2.087.788
Papua Nugini	563.618	543.642	534.074	574.689
Honduras	126.723	96.075	169.787	176.861
Kolombia	74.341	94.464	112.769	219.786

Sumber : UN Comtrade

Dari data diatas menunjukkan bahwa Indonesia memiliki posisi yang kuat dalam pasar biodiesel di Uni Eropa sebagai negara dengan pengimpor CPO terbesar ke Uni Eropa sepanjang tahun 2012-2015. Hal ini tentu didukung dengan tingginya tingkat produktivitas CPO Indonesia. Dari besarnya pangsa pasar ini membuat Uni Eropa mengindikasikan adanya praktik dumping yang dilakukan Indonesia dari berbagai hasil investigasi salah satu yang paling menonjol adalah adanya perbedaan harga jual produk biodiesel *rapseed* dan biodiesel CPO.

Sepanjang tahun 2013 hingga 2017 ekspor biodiesel Indonesia ke Uni Eropa mengalami penurunan hal ini dipengaruhi kenaikan tarif impor yang dibebankan kepada perusahaan-perusahaan Indonesia yang terkena BMAD. Bahkan di tahun 2017 Indonesia sama sekali tidak melakukan ekspor biodiesel ke UE.

C. Gugatan dumping Uni Eropa kepada Indonesia

Indonesia merupakan negara pengimpor bahan bakar nabati di dunia, dengan total impor 90% biodiesel ke Uni Eropa berasal dari Indonesia. Namun, Uni Eropa mengklaim bahwa Indonesia telah menjual biodiesel dengan harga yang lebih murah dibawah harga normal kepada negara anggota Uni Eropa (ICTSD, 2013). Adanya bea masuk tambahan yang dibebankan kepada Indonesia dikarenakan menurut hasil dari investigasi Uni Eropa produk impor biodiesel dari Indonesia dinilai merugikan. Industri

Eropa yang mengalami kerugian material antara lain Verbio AG (VBK), asal Jerman, Diester Industrie SAS asal Perancis dan Novoa SRL asal Italia. Investigasi ini di inisiasi oleh *European Biodiesel Board* (EBB) yang merupakan kelompok resmi biodiesel di Eropa yang beranggotakan sejumlah perusahaan. EBB menyatakan bahwa harga jual biodiesel oleh Indonesia dibawah rata-rata sehingga hal ini menyebabkan kerugian bagi banyak pihak.

Tindakan anti dumping merupakan tindakan yang paling sering digunakan negara-negara yang merasa adanya praktik dumping dari negara lain yang merugikan produksi domestiknya, hal ini bertujuan untuk melindungi industri dalam negerinya. Alasannya adalah bahwa tindakan ini paling fleksibel dan dan paling kecil risikonya dalam melakukan perdagangan internasional. Selain itu telah terdapat hukum yang mengatur mengenai Anti Dumping Agreement atau Agreement on Implementation of Article VI of GATT 1994. Hal ini dikarenakan dumping membuat pendapatan dalam negeri menurun dan mematikan pasar dalam negeri tersebut dikarenakan menjual barang sejenis dibawah harga normal dari produk yang diimpor negara tersebut (Rostia, 2016).

Biodiesel Indonesia dikenakan biaya anti dumping di kisaran € 76.94 sampai € 17,85 per ton. Perusahaan asal Indonesia yang terkena dampak antara lain; Musim Mas 2,8%, Pelita Agung Industri 5,3%, Wilmar Nabati & Bioenergi 9,6% sedangkan Ciliandra Perkasa 0% (Wusyung, 2019). Sehingga berangkat dari ini UE mulai melakukan inisiasi investigasi produk biodiesel Indonesia pada 29 Agustus 2012 dan EBB melaporkan hasil temuan investigasi tersebut kepada Komisi Uni Eropa-Anti Dumping (*UE Commission Anti-Dumping*). Tarif anti dumping ini harus dibayar 6 bulan atau bisa di perpanjang hingga lima tahun. Dengan harga biodiesel Indonesia yang lebih

murah, pada tahun 2012 Indonesia berhasil meningkatkan pangsa pasar dari 9,1% hingga 19,3% di pasar biodiesel Eropa dan dari 1,4% menjadi 8,5% (Deli, 2013).

Tingginya produktivitas kelapa sawit Indonesia, membuat harga biodiesel yang diimpor menjadi lebih murah dibanding produk biodiesel domestik negara tersebut yang mana dalam hal ini di negara Eropa. Selain itu, biodiesel CPO sendiri di pasar Uni Eropa memiliki peminat yang cukup banyak karena memiliki proses pembakaran yang cepat dan lebih murah daripada biodiesel berbasis rapseed methyl esters (RME) yang selama ini beredar di Uni Eropa (Pradananda, 2015). Dari hal tersebut pihak Indonesia berhasil menguasai pasar biodiesel Uni Eropa dengan beberapa keunggulan biodiesel CPO.

Dengan Perbedaan harga produk inilah yang membuat Uni Eropa menggugat Indonesia dengan tuduhan dumping karena berdampak pada sejumlah perusahaan biodiesel di Eropa. Laporan dari EBB membuat *European Comission* melakukan investigasi hingga akhirnya menghasilkan keputusan pemberian BMAD bagi biodiesel Indonesia. Hal ini menjadi alasan bagi Uni Eropa untuk mengenakan tariff tambahan atau biaya masuk anti dumping (BMAD) sebagai sangsi kepada negara-negara yang melakukan dumping salah satunya dalam hal ini Indonesia, ini merupakan bentuk tindakan proteksionisme terhadap pasar Uni Eropa.

Upaya bilateral pada tahun 2013 yang dilakukan pemerintah Indonesia adalah melakukan lobi dengan pemerintah UE melalui Kedutaan Besar RI di luar negeri. Dalam menanggapi tuduhan UE, pemerintah Indonesia mengirim surat tanda keberatan atas tuduhan dumping dengan menetapkan BMAD untuk Indonesia sebesar 2,8%-9,6% biodiesel dari Indonesia. Surat keberatan tersebut kemudian di kirimkan ke kedutaan-kedutaan di Jakarta melalui Kementerian Perdagangan. Tuduhan yang di layangkan

pada Indonesia bahwa harga biodiesel yang di ekspor lebih murah di banding biodiesel milik UE tidak tepat, hal itu di karenakan biaya bahan baku kelapa sawit di Indonesia lebih murah di banding di UE. Kemudian hingga September 2013, pihak pemerintah Indonesia menunggu respon dari pihak UE apakah akan tetap mengenakan BMAD atau tidak (Wahyuni, 2013). Melalui surat tersebut, pemerintah Indonesia meminta Kedutaan Besar RI di luar negeri untuk menyampaikan hal yang sama terkait ketidaksetujuan atas pengenaan pajak impor dengan itu KBRI diminta melakukan lobi. Langkah berikutnya adalah menunggu kebijakan UE apakah tetap mengenakan BMAD atau tidak, namun ternyata upaya tersebut tidak berhasil dan UE tetap mengenakan BMAD.

Pada tanggal 15 September 2016, Pengadilan Umum Uni Eropa menganulir peraturan *anti-dumping* N 1194/2013 tertanggal 19 November 2013 untuk perkara-perkara individual yang diajukan oleh sejumlah produsen biodiesel Argentina dan Indonesia. (EEAS, 2018). Ini merupakan ketetapan pengenaan BMAD kepada biodiesel Indonesia.

Berikut merupakan profil kasus sengketa impor biodiesel (DS-480) antara Indonesia dan UE (sumber Laporan DPP Kemendag RI, Maret 2018) ;

Profil kasus :

Produk dengan kode kasus: Biodiesel, HS : 1516.20.98; 1.518.00.91, 1518.00.95; 1518.00.99; 2710.19.43; 2710.20.15; 2710.20.17, 3824.90.97; 3826.00.10; 3826.00.90.

Dengan notifikasi anti dumping pada 17 Juli 2012, EBB melakukan inisiasi pengenaan BMAD pada 29 Agustus 2012 dengan periode Investigasi dari Juli 2011 hingga Juni 2012. Dikeluarkannya putusan BMAD pada produk biodiesel Indonesia atau *final measure* pada 28 November 2013. Terdapat 5 perusahaan terdampak dengan Margin Dumping berkisar 8.8% s.d 20,5% yaitu PT.Ciliandra Perkasa, PT. Wilmar Bioenergi

Indonesia, PT. Wilmar Nabati Indonesia, PT. Musim Mas, dan PT. Pelita Agung Industri. Indonesia tidak menyetujui pengenaan BMAD tersebut dengan dasar gugatan Indonesia yaitu EU menggunakan cost adjustment dalam perhitungan margin dumping bagi Indonesia dan EU menerapkan besaran profit yang dianggap tinggi.