

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Kelapa sawit (*Elaeis guineensis Jacq*) termasuk salah satu tanaman yang perkembangannya cukup pesat di Indonesia. Perkembangan yang pesat tersebut dikarenakan pengelolaan tanaman kelapa sawit terbilang efisien, dan hampir seluruh bagian buahnya bisa dimanfaatkan (Suandi, 2017).

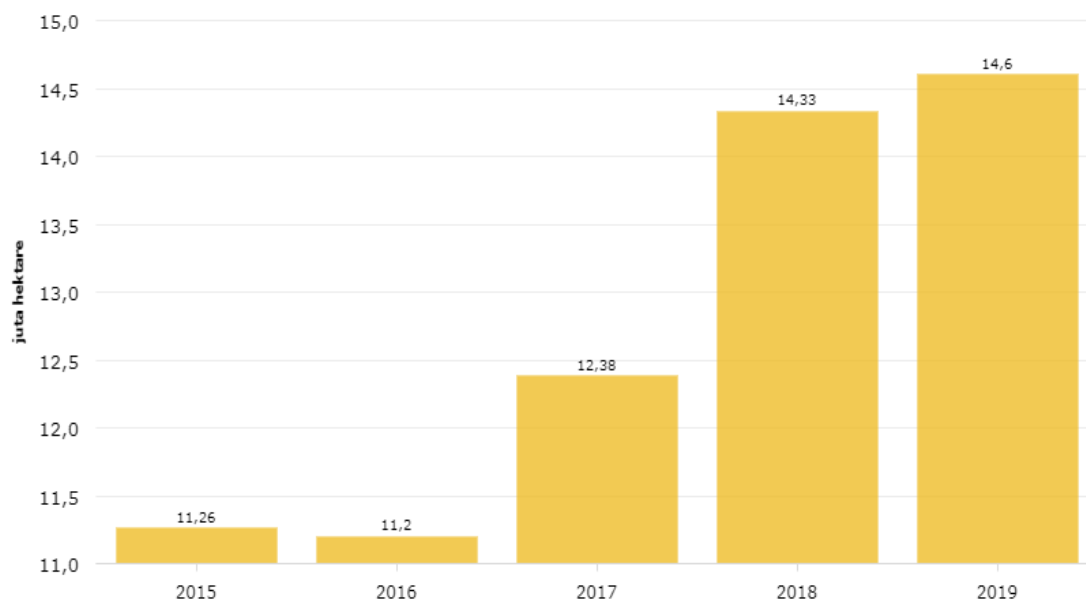
Minyak nabati yang dihasilkan oleh tanaman buah kelapa sawit disebut dengan CPO (*Crude Palm Oil*). Memiliki tingkat produksi minyak sawit (*crude palm oil*) yang tinggi menjadikan Indonesia sebagai produsen terbesar dalam perdagangan minyak nabati dunia (USDA, 2019). Meningkatnya ekspor minyak sawit dari tahun ke tahun membuat kelapa sawit diklaim sebagai komoditas penyumbang devisa yang sangat berarti bagi Indonesia maupun masyarakat dan pihak lain yang terlibat di dalam industrinya.

Posman Sibuea (2014) menuliskan dalam bukunya yang berjudul “Minyak Kelapa Sawit Teknologi dan Manfaatnya Untuk Pangan Nutrasetika!” bahwa permintaan pasar global lebih didominasi oleh CPO (*crude palm oil*) dibanding produk turunannya karena permintaan CPO juga didorong oleh peningkatan produksi bahan bakar nabati (*biofuel*) di dunia yang menggunakan CPO (*crude palm oil*) sebagai bahan baku atau sebagai campuran petrokimia (Sibuea , 2014).

Badan Pusat Statistik (2020) mencatat bahwa tren luas areal perkebunan kelapa sawit Indonesia sangat tidak stabil selama periode 2015-2019. Pada tahun

2015 hingga 2016, perkebunan kelapa sawit luasnya mengalami penurunan. Namun, pada tahun 2016 hingga 2019, luasnya terus meningkat hingga mencapai 14,6 juta hektar (ha) (BPS, 2020). Luas areal perkebunan kelapa sawit Indonesia tahun 2016-2019 dapat dilihat pada grafik berikut:

Grafik 1.1. Tren Luas Areal Perkebunan Kelapa Sawit di Indonesia Tahun 2015-2019



Sumber: Badan Pusat Statistik, 2020.

Penyerapan tenaga kerja di industri perkebunan kelapa sawit memberikan manfaat ekonomi bagi masyarakat di sekitar perusahaan kelapa sawit. Selain itu, terjalinnya kerjasama antara perusahaan perkebunan kelapa sawit dalam negeri dengan perusahaan perkebunan kelapa sawit asing juga telah memberikan dampak ekonomi yang signifikan di kawasan. Penggunaan CPO yang beragam sebagai bahan baku pangan ataupun non pangan berimplikasi pada kebutuhan CPO

yang meningkat, sehingga dapat dikatakan bahwa CPO merupakan komoditas ekspor yang strategis bagi Indonesia di kancah internasional.

Meskipun industri perkebunan kelapa sawit Indonesia memiliki produktifitas yang signifikan setiap tahun nya, kegiatan ekspor CPO ke luar negeri masih memiliki banyak hambatan yang dikaitkan dengan isu masalah lingkungan dan kesehatan (Tyson & Eugenia 2020,).

Uni Eropa beranggotakan 27 negara yang merupakan pasar ekspor minyak sawit tertinggi kedua bagi Indonesia yang hingga saat ini masih memperlmasalahkan hal tersebut di atas yang membuat pemerintah mengindikasikan adanya upaya *green protectionism* yang bersifat diskriminatif terhadap industri kelapa sawit Indonesia maupun negara penghasil sawit lainnya (CNBC Indonesia, 2019).

Dilansir dari Bbc.com (23/3/2019) dikatakan bahwa pemberian label *Non Environmental Goods* (produk tidak ramah lingkungan) pada produk yang menggunakan bahan baku minyak sawit dan turunannya kemudian mulai merebak di kawasan Uni Eropa. Para petani lokal di sana kemudian menuntut Parlemen Eropa untuk membuat kebijakan yang mendukung pertumbuhan industri minyak nabati domestik mereka sebagai peluang untuk menggantikan penggunaan CPO (BBC, 2019).

Negara-negara di Uni Eropa melabeli kemasan produk makanan mereka dengan label bebas minyak sawit atau label *palm oil free* atau *no palm oil* yang artinya produk tersebut tidak mengandung minyak sawit. Contohnya kampanye negatif terhadap penggunaan minyak kelapa sawit yang dilakukan oleh jaringan

supermarket Inggris, Iceland Co untuk menghentikan penggunaan minyak sawit pada ritelnya pada akhir tahun 2018. Atas dasar itu, CPOC (*Council Of Palm Oil Producer Countries*) memprotes kebijakan Iceland Co karena dianggap diskriminatif dan mendiskreditkan citra positif kelapa sawit di Uni Eropa. Hal-hal kecil seperti ini merupakan bentuk gerakan menentang minyak sawit (CPO) yang membuat kelapa sawit seolah menjadi komoditas yang merugikan (Widjaja, 2017).

Uni Eropa sendiri memiliki pasar yang besar dan seringkali menjadi acuan berbagai negara di dunia untuk berbagai standar aturan dan kebijakan, salah satunya pada komoditas. Sehingga, apabila Uni Eropa menerapkan standar-standar terkait kesehatan, sustainability dan lain-lain yang bersifat diskriminatif terhadap suatu komoditas tertentu, standar tersebut dapat mempengaruhi pengambilan kebijakan di wilayah lain di dunia. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, kini perlakuan diskriminatif terhadap minyak kelapa sawit tidak hanya dialami Indonesia di Eropa, namun juga mulai muncul di wilayah dunia lainnya seperti Asia Selatan dan Amerika (PPID KEMENLU RI 2022).

Renewable Energy Directive (RED) II telah berlaku sejak 21 Desember 2018 dan *Delegated Act* telah berlaku sejak 10 Juni 2019. Keduanya merupakan *legal act* yang disusun oleh Uni Eropa sebagai langkah-langkah untuk mendukung pencapaian komitmen negara-negara Uni Eropa pada *Paris Agreement*.

Diberlakukannya usulan *Renewable Energy Directive* (RED) II oleh Uni Eropa dianggap sebagai suatu langkah untuk mengurangi emisi karbon global sebagai bentuk dari komitmen Uni Eropa kepada Protokol Kyoto (Dewi, 2013). Selain dari pihak Uni Eropa sendiri, NGO (*Non Governmental Organizations*)

seperti *Greenpeace* juga turut mengkritik Indonesia karena terus menerus mengalihfungsikan lahan, sehingga hal inilah yang semakin memperkuat alasan Parlemen Uni Eropa untuk melarang impor minyak kelapa sawit asal Indonesia yang dianggap *not environmentally friendly* serta mengusik tempat tinggal satwa.

Penerapan *Renewable Energy Directive* (RED) II itu sendiri di satu sisi dianggap sebagai peluang terciptanya pasar baru bagi produk-produk minyak nabati oleh negara-negara pengekspor lainnya. Namun, di sisi lain implementasi aturan baru tersebut dapat menimbulkan permasalahan baru bagi Indonesia karena dianggap sebagai bentuk proteksi serta diskriminasi terhadap CPO dan produk turunannya ketika tidak bisa atau tidak bersedia memenuhi standar-standar keberlanjutan yang diterapkan oleh Uni Eropa seperti aturan ekspor CPO yang harus melalui proses sertifikasi *biofuel* dalam skema ISCC (*International Sustainability and Carbon Certification*)(Dewi 2013, 157).

Salah satu gagasan yang perlu diperhatikan dalam penerapan *Renewable Energy Directive* (RED) II ini adalah syarat untuk serah terima penuh yang bertahap kepada negara anggota UE dalam memutuskan langkah-langkah implementasinya. Bagi negara bagian Eropa Timur yang bukan pengguna minyak sawit mungkin bisa menghapus impornya menjadi 0%. Namun, tidak bagi negara anggota yang mempunyai 7% kuota energi terbarukan pada sektor transportasi yang sudah memiliki persentase tinggi lalu diturunkan menjadi nol. Sehingga implementasi kebijakan tersebut dinilai dapat menghambat perdagangan biodiesel minyak sawit karena tidak ada regulasi yang jelas dan progresif terkait hal ini diserahkan kepada negara anggota. Maka dari itu, kebijakan ini dianggap sebagai bentuk diskriminasi

terhadap CPO karena dianggap bertolak belakang terhadap prinsip perdagangan bebas yang ada di dalam *General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)* dan *Technical Barrier to Trade Agreement* (Chairunisa, 2020).

Upaya oleh Uni Eropa ini seringkali disebut dengan istilah “*green protectionism*”. *Green Protectionism* (proteksionisme hijau) ini tidak selalu menyangkut soal kebijakan lingkungan melainkan berbagai kebijakan lain yang tidak terkait secara langsung dengan lingkungan tetapi dapat mempengaruhi kebijakan lingkungan, sehingga hal ini menimbulkan diskriminasi dan larangan perdagangan bagi suatu negara. Selain itu, sikap proteksionisme diharapkan dapat meningkatkan posisi negara tersebut dari dominasi produsen asing (Sally 2016, 5).

Menurut Purba dan Sipayung (2017) bahwa citra buruk tentang industri kelapa sawit Indonesia tersebut antara lain meliputi pembangunan perkebunan kelapa sawit di Indonesia yang dipersepsikan tidak berkelanjutan (*unsustainable*) serta ekspansi pembukaan lahan perkebunan kelapa sawit dinilai menjadi pemicu utama (*driver*) deforestasi dan kerusakan hutan yang menyebabkan rusaknya habitat hewan di Indonesia (Purba 2017, 81-94).

Mendamaikan permasalahan tersebut adalah hal yang mustahil. Namun, seberapapun kemungkinannya pasti akan selalu ada celah atau upaya untuk melihat dua hal yang saling bertentangan tersebut termasuk menemukan jalan tengahnya. Walaupun kriteria *social sustainability* tidak diatur secara rigid di dalam RED oleh Uni Eropa, tetapi persoalan sosial yang diakibatkan oleh persoalan penggunaan lahan ini mesti menjadi pertimbangan tersendiri bagi Komisi Uni Eropa.

Indonesia perlu mengambil langkah dan upaya lebih ekstra lagi untuk mengoreksi prasangka-prasangka buruk tersebut dan mencoba untuk menunjukkan bahwa industri kelapa sawit Indonesia masih layak dalam pencapaian prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan yang dapat melayani kepentingan produk kelapa sawit Indonesia yang ditunjukkan melalui misalnya bilateral, dialog, forum multilateral dengan negara mitra dan berbagai pendekatan positif dan damai lainnya melalui upaya diplomasi.

Kemudian dari seluruh penjelasan yang sudah dipaparkan di atas, peneliti akan melakukan penelitian yang berjudul “Upaya Diplomasi Indonesia Dalam Memperbaiki Citra Kelapa Sawit Dari Adanya Upaya “*Green Protectionism*” Oleh Uni Eropa Tahun 2018-2022”.

1.2. Identifikasi Masalah Penelitian

Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan, maka peneliti mengidentifikasi beberapa masalah, antara lain:

1. Industri kelapa sawit Indonesia kerap kali diterpa isu negatif. Isu-isu yang diangkat antara lain: isu deforestasi dan kerusakan biodiversitas, isu kesehatan, maupun sebagai industri kelapa sawit yang tidak berkelanjutan.
2. Adanya *Black campaign* yang menyebar di kawasan Uni Eropa dalam bentuk label “*palm oil free*” pada produk yang mengandung minyak sawit, diseminasi informasi yang *misleading* terkait kelapa sawit dalam bentuk iklan, artikel, dan berita, serta adanya klaim-klaim terkait industri kelapa sawit yang tidak berkelanjutan dapat membuat citra kelapa sawit Indonesia menjadi buruk di mata internasional.

3. Uni Eropa secara bertahap mengeluarkan peraturan yang bersifat diskriminasi terhadap minyak kelapa sawit, aturan tersebut disinyalir sebagai bentuk “*Green Protectionism*” Uni Eropa terhadap produk unggulan domestiknya. Upaya tersebut menjadi ancaman bagi Indonesia sebagai produsen terbesar dapat menghambat ekspor CPO serta perkembangan industri kelapa sawit Indonesia kedepannya.

1.3. Fokus Penelitian

Berdasarkan masalah yang diteliti, peneliti memberikan batasan masalah dengan memfokuskan pada upaya yang dilakukan oleh Indonesia melalui diplomasi publik dalam memperbaiki citra kelapa sawit dan produk turunannya di mata masyarakat internasional yang ditimbulkan dari adanya upaya “*green protectionism*” oleh Uni Eropa.

Upaya yang dilakukan Uni Eropa tersebut akhir akhir ini setidaknya dapat memunculkan stigma dan citra negatif dan bersifat diskriminatif terhadap kelapa sawit Indonesia dan produk turunannya. Sehingga, upaya tersebut dapat mengancam keberlanjutan perindustrian kelapa sawit serta pihak-pihak yang terlibat di dalamnya.

Penelitian ini menggunakan teori Diplomasi Publik dari Mark Leonard (2002) dalam menanggapi fenomena dalam penelitian ini, karena berkaitan dengan pembentukan citra terhadap kelapa sawit dari Indonesia, dimana Indonesia sebagai produsen kelapa sawit terbesar di dunia dan CPO (*Crude Palm Oil*) sebagai produk ekspor strategisnya merasa perlu untuk melakukan upaya-upaya untuk menaikkan citra positif lebih lanjut kepada masyarakat internasional. Upaya-upaya perbaikan citra

tersebut dilakukan melalui tiga bidang dalam diplomasi publik, antara lain: *news management*, *strategic communication* dan *relationship building*.

Pemilihan tahun penelitian pada tahun 2018 sampai 2022 dilakukan karena pada periode tersebut aturan *Renewable Energy Directive* (RED) II, *Delegated Act*, serta *EU Proposal for A Regulation On Deforestation And Forest Degradation-Free Commodities* (DFC) mulai diberlakukan, serta masih terdapat kampanye hitam yang ditujukan kepada kelapa sawit hingga saat ini. Sehingga peneliti ingin mengetahui bagaimana upaya Indonesia dalam menyikapi kebijakan tersebut.

1.4. Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan pada latar belakang penelitian di atas, maka rumusan masalah dari penelitian ini adalah: “Bagaimana upaya diplomasi yang dilakukan oleh Indonesia di tahun 2018 hingga 2022 untuk memperbaiki citra kelapa sawit dari adanya upaya “*green protectionism*” oleh Uni Eropa?”.

1.5. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk memberikan gambaran terkait upaya-upaya diplomasi yang dilakukan oleh Indonesia melalui diplomasi publik untuk memperbaiki dan meningkatkan citra kelapa sawit di mata dunia dari adanya upaya “*green protectionism*” oleh Uni Eropa. Indonesia sebagai produsen kelapa sawit terbesar didunia melalui serangkaian upaya-upaya *news management*, *strategic communication* dan *relationship building* tersebut yang peneliti rangkum berdasarkan data pada tahun 2018 hingga 2022.

1.6. Manfaat Penelitian

1.6.1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan kajian dalam pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya disiplin Ilmu Hubungan Internasional pada kajian Politik Global yang dikaji berdasarkan teori Diplomasi Publik.

1.6.2 Manfaat Praktis

1. Bagi peneliti, diharapkan dapat menambah wawasan terkait upaya diplomasi publik Indonesia untuk memperbaiki citra kelapa sawit di mata dunia internasional.
2. Bagi akademisi atau mahasiswa/I program studi Hubungan Internasional, diharapkan menjadi referensi untuk mengetahui tentang upaya Indonesia dalam diplomasi publik.
3. Bagi pengambil keputusan, penelitian ini diharapkan dapat menginformasikan para pengambil keputusan maupun kebijakan agar dapat membuat persepsi akan fitur dan aspek produk yang *eco-friendly* (ramah lingkungan),serta mencakup setidaknya penyediaan peta masalah dan bagaimana posisi dan peran pemangku kepentingan terkait dalam mengatasi efek samping dari proses produksi terhadap lingkungan.