

Bab I

Pendahuluan

1.1 Latar Belakang Masalah

Percepatan pelaksanaan Mandat Biodiesel 30 atau Mandat B30¹ berupaya dilakukan oleh pemerintah Indonesia. B30 semula akan dimulai pada 2020 dan mencapai target penuh pada 2025 (Pertamina, 2017). Namun pada Juli 2018 muncul rencana untuk melakukan penerapan Mandat B30 setahun lebih cepat yaitu pada 2019 (Wicaksono, 2018; Arvirianty, 2018). Rida Mulyana selaku Direktur Jenderal Energi Baru Terbarukan dan Konservasi Energi (EBTKE) menyebutkan bahwa sejumlah kementerian terkait telah melakukan pembahasan dan sepakat untuk mempercepat penerapan Mandat B30 (Meilanova, 2018). Pada akhirnya pengimplementasian Mandat B30 diresmikan pada 23 Desember 2019 (EBTKE, 2020). Meskipun pada akhirnya upaya percepatan berjalan tidak jauh dari target awal, penulis melihat urgensi percepatan Indonesia sebagai sesuatu yang menarik.

Program mandat biodiesel sejatinya merupakan tindak lanjut dari kebijakan yang ada sejak masa kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono melalui Instruksi Presiden (Inpres) No.1 tahun 2006 tentang Penyediaan dan Pemanfaatan Bahan Bakar Nabati² (Biofuel) sebagai Bahan Bakar Lain. Sekalipun upaya rangkaian mandat

¹ Mandat B30 merupakan peraturan yang mengharuskan bahan bakar minyak (BBM) berbasis fosil untuk dibaurkan dengan kandungan biodiesel sebesar 30%. Kandungan biodiesel yang dimaksud merujuk kepada *fatty acid methyl esters* (FAME) yang bersumber dari minyak kelapa sawit. Abjad B dalam hal ini merujuk kepada istilah biodiesel dan angka di belakangnya merepresentasikan persentase dari kandungan biodiesel dalam BBM.

² Bahan bakar nabati merupakan bentuk energi cair yang dihasilkan dari berbagai sumber biomassa. Adapun jenis bahan bakar nabati yang umum diketahui adalah biodiesel dan bioetanol.

biodiesel dapat dipahami sebagai pemenuhan terhadap Inpres tersebut, percepatan penerapan Mandat B30 dari target awal ini merupakan hal yang tidak biasa. Terlebih Mandat B30 yang diterapkan Indonesia disebut-sebut sebagai Mandat B30 pertama di dunia (EBTKE, 2019a; Christina, 2019). Dengan demikian Indonesia memegang predikat sebagai negara yang menerapkan mandat campuran biodiesel tertinggi sampai saat ini. Target mandat biodiesel dalam tahapan yang lebih tinggi bahkan berusaha dicapai dalam waktu dekat. Bersamaan dengan peresmian Mandat B30 pada 23 Desember 2019, pemerintah sudah menyatakan akan melaksanakan B40 pada tahun berikutnya. Selanjutnya Presiden Joko Widodo juga memerintahkan agar pada akhir tahun 2020 B50 sudah dapat dikembangkan. Target mandat diperkirakan akan terus ditingkatkan mengingat tujuan akhir yang ingin dicapai adalah B100 (Bayu, 2019; Umah, 2020). Hilirisasi produksi serta serapan domestik minyak kelapa sawit terlihat sebagai ambisi yang kuat.

Ambisi tersebut salah satunya direpresentasikan oleh pidato Presiden Joko Widodo di JIExpo Kemayoran, Jakarta pada Jumat, 10 Januari 2020. Adapun cuplikan pidato tersebut diunggah oleh kanal YouTube Kompas TV, diunggah pada 10 Januari 2020 (1.02).

“... .. Sekarang ini kita memiliki 13 juta kebun kelapa sawit yang setiap tahun berproduksi kurang lebih 46 juta ton per tahun. Padahal kalau kita bandingkan dengan negara sebelah kita produksi per hektar kelapa sawit kita masih kurang lebih 4 ton. Harusnya per hektar bisa 7 hingga 8 ton. Kalau dilipatkan artinya produksi per-tahunnya bisa mencapai hampir 100 juta ton. Apa yang ingin saya sampaikan? Jangan lagi kita mengekspor CPO (crude palm oil) ini terus-terusan. Harus kita ubah menjadi barang jadi atau setengah jadi. Karena kalau tidak kita selalu dimain-mainin oleh pasar. Uni Eropa memunculkan isu tidak ramah lingkungan. Sebetulnya apa sih mereka

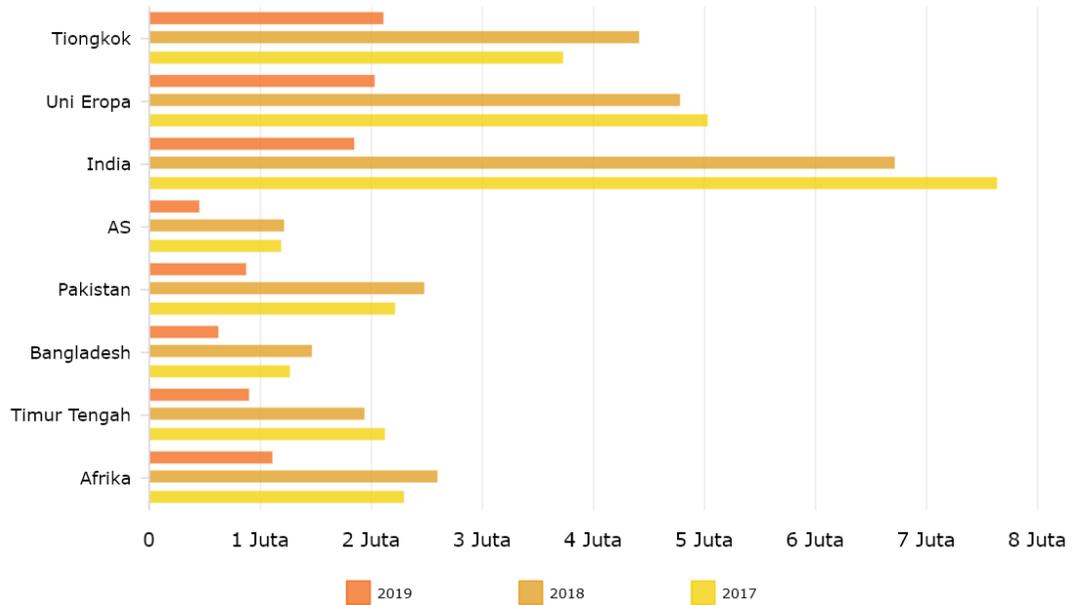
memunculkan isu seperti itu? Karena kelapa sawit itu bisa lebih murah dari minyak bunga matahari yang diproduksi oleh mereka. Ini hanya perang ekonomi dan bisnis antar negara, tapi dipakai alasan terus. Oke nggak apa-apa. Kamu nggak beli CPO kita tidak apa-apa karena sekarang kita telah menjadikan CPO kita, minyak kelapa sawit kita menjadi B20 dan tahun ini sudah B30. Ya kita pakai sendiri saja. Dan juga bayangkan dengan menjadikan CPO ke B30, kita menghemat kurang lebih 110 triliun rupiah per tahun dan nantinya kalau sampai ke B50 yang jelas akan lebih dari 200 triliun“

Melalui pidato tersebut, Presiden Joko Widodo menunjukkan betapa besar potensi kelapa sawit yang dimiliki Indonesia. Potensi tersebut juga dinyatakan masih bisa dioptimalkan. Selanjutnya disebutkan juga bahwa keputusan untuk menggunakan kelapa sawit secara domestik melalui program mandat biodiesel secara tersirat memiliki korelasi dengan keengganan Uni Eropa untuk mengimpor kelapa sawit dengan alasan kelestarian lingkungan. Presiden Joko Widodo juga menyebutkan bahwa keputusan untuk mengkonsumsi minyak kelapa sawit di dalam negeri juga akan memberikan keuntungan ekonomis.

Lansiran beberapa media massa mengangkat tajuk yang mengindikasikan hal yang sama. Adapun tajuk yang diangkat diantaranya: (1) DW Indonesia (2019): “B30: Setelah Ditolak Uni Eropa, Biodiesel Harus Jadi Primadona di Negeri Sendiri?”; (2) Kontan (2019): “Antisipasi Uni Eropa, program B30 dipercepat mulai September”; (3) CNBC (2018): “Eropa Melarang, RI Justru Kembangkan Biodiesel Berbasis Sawit”. Dari berita-berita tersebut, diketahui bahwa Uni Eropa menerapkan kebijakan yang memberikan hambatan bagi pasar kelapa sawit Indonesia (Basith, 2019). Baik pidato Presiden Joko Widodo maupun tajuk-tajuk yang diangkat oleh media massa tersebut, dapat diasumsikan bahwa upaya percepatan memiliki keterkaitan dengan kebijakan

Uni Eropa. Faktor eksternal menjadi alasan yang menonjol dalam mendorong kebijakan percepatan.

Ekspor Minyak Sawit dan Turunannya Berdasarkan Negara Tujuan Utama



Grafik 1.1

Sumber: Jayani, 2019

Di sisi lain, potensi hambatan terhadap pasar kelapa sawit Indonesia tidak hanya datang dari Uni Eropa saja. Potensi tersebut bisa saja datang dari pasar lain. Salah satunya dapat dilihat pada grafik di atas yang menunjukkan bahwa penurunan cukup signifikan pada tahun 2017 ke 2018 justru terjadi pada ekspor menuju India. Kebijakan percepatan disebutkan juga sudah dipastikan pemerintah Indonesia pada tahun 2018 (Basith, 2019). Akan tetapi, merujuk pada pernyataan Presiden Joko Widodo sebelumnya, upaya percepatan lebih dikaitkan kepada kebijakan Uni Eropa sebagai penyebab, bukan kepada pasar global ataupun kepada pasar tujuan ekspor lainnya. Kebijakan yang dicanangkan Uni Eropa dalam hal ini terlihat lebih menonjol daripada stimulus lainnya.

Korelasi antara kebijakan Uni Eropa dan percepatan mandat biodiesel Indonesia perlu dipastikan.

Guna mengetahui kejelasan lebih lanjut mengenai kasus di atas, perlu dilakukan analisis mengapa kebijakan Uni Eropa tersebut berpengaruh terhadap kebijakan percepatan target mandat biodiesel di Indonesia. Sebaliknya, perlu dijustifikasi pula mengapa keputusan percepatan target mandat biodiesel adalah langkah yang tepat bagi Indonesia dalam merespons hambatan dagang dari kebijakan Uni Eropa. Mandat biodiesel sejatinya hanya akan berlaku dalam domestik Indonesia. Di sisi lain, Uni Eropa juga bukanlah satu-satunya pasar ekspor yang dapat dijangkau Indonesia. Mengapa kebijakan tersebut dalam pidato Presiden Joko Widodo secara khusus dikaitkan dengan kasus kebijakan yang diangkat Uni Eropa menjadi hal yang menarik untuk diteliti. Bagaimana signifikansi serta korelasi kedua kebijakan tersebut menjadi fokus utama dalam penelitian ini.

1.2 Rumusan Masalah

Bagaimana pengaruh Uni Eropa terhadap penerapan Mandat B30 Indonesia yang setahun lebih cepat dari target awal pada 2020?

1.3 Tujuan Penelitian

Pelaksanaan penelitian setidaknya meliputi dua tujuan, yaitu: (1) Mengetahui orientasi dan kapasitas kedua aktor dalam penerapan kebijakan; (2) Melakukan analisis terhadap interaksi kebijakan percepatan pelaksanaan Mandat B30 Indonesia dengan kebijakan Uni Eropa.

1.4 Tinjauan Pustaka

Sebagai sarana memperkaya wawasan dalam menyelesaikan penelitian, penulis mencoba mengidentifikasi penelitian-penelitian terdahulu sebagai acuan. Dengan demikian diharapkan penelitian yang akan dilaksanakan memiliki pijakan bagi kerangka pemikiran yang lebih kuat. Adapun tinjauan pustaka yang menjadi bahan rujukan meliputi tiga pokok bahasan. Kajian literatur pertama membahas mengenai pengaruh Uni Eropa terhadap kebijakan perubahan iklim Brazil. Kedua, pembahasan mengenai perkembangan *biofuel* di kancah global. Ketiga, bagaimana sektor agrikultur khususnya kelapa sawit Indonesia memberikan dampak bagi pengentasan kemiskinan

Kajian literatur pertama berfokus pada pengaruh Uni Eropa terhadap kebijakan iklim Brazil. Penulis dalam hal ini merujuk pada tulisan *The EU's Influence on Brazil's Climate Policy* oleh Jakob Kuhn (2020). Kuhn (2020) menjelaskan bahwa Brazil dan Uni Eropa telah menjalin relasi dagang sejak lama. Dibuktikan dengan perjanjian sejak 1999 hingga perdagangan bebas EU-Mercosur yang telah memasuki babak final pada 2019. Namun kesuksesan tersebut disusul ancaman dari negara-negara anggota Uni Eropa untuk tidak meratifikasi perjanjian. Pemicunya, Presiden Brazil, Jair Bolsonaro dinilai tidak mengupayakan langkah serius dalam menangani kebakaran hutan

Amazon. Ketegangan tersebut salah satunya ditunjukkan dalam konferensi G7 saat Bolsonaro mengecap Emmanuel Macron memiliki mentalitas kolonial, merespons pernyataan Macron yang menyoroti pentingnya peranan hutan hujan Amazon dalam melindungi iklim (Tagesschau, 2019 dalam Kuhn, 2020: 1).

Kuhn dalam penelitiannya berupaya menganalisis peran Uni Eropa dalam memengaruhi kebijakan iklim di Brazil. Menggunakan koridor *Normative Power Europe* (NPE), Kuhn berupaya membedah instrumen-instrumen apa saja yang bisa digunakan Uni Eropa dalam memberikan pengaruhnya terhadap Brazil sebagai negara ketiga³. Adapun instrumen tersebut meliputi kerjasama multilateral maupun bilateral dalam bidang ekonomi dan lingkungan. Baik Uni Eropa maupun Brazil meratifikasi beberapa *multilateral environmental agreement* (MEA) seperti Perjanjian Paris sehingga terdapat titik netral yang mana kedua aktor mengakui norma yang sama (Kuhn, 2020: 8). Oleh karenanya NPE dapat digunakan sebagai alat analisis dalam kasus ini.

Dari penelitian Kuhn ini penulis dapat mengambil pijakan teoritis bahwa dalam memberikan pengaruhnya, Uni Eropa menggunakan instrumen diplomasi, komunikasi, dan pembentukan kerja sama multilateral. Instrumen-instrumen tersebut merupakan inti dari kebijakan luar negeri Uni Eropa yang kemudian dianalisis berdasarkan kaidah NPE. Kerja sama perdagangan bebas EU-Mercosur dalam penelitian Kuhn (2020: 37)

³ Negara ketiga merupakan istilah yang merujuk kepada negara yang bukan anggota Uni Eropa. Ini meliputi negara atau teritori yang warganya tidak menikmati *European Union right to free movement*, sebagaimana didefinisikan dalam Pasal 2 (5) dari *Regulation* (UE) 2016/399 (Schengen Borders Code) (Komisi Eropa, t.t.).

dinilai sebagai langkah potensial yang dapat memberikan pengaruh bagi kebijakan iklim Brazil. Dengan dasar tersebut, penulis berupaya mengaplikasikan langkah Uni Eropa dalam memberikan pengaruhnya terhadap kebijakan Indonesia melalui hubungan dagang. Secara spesifik penelitian akan berfokus pada komoditas sawit yang terkena imbas kebijakan Uni Eropa.

Kedua, kajian literatur merujuk pada tulisan *The Emerging Global Biofuels* oleh John Wilkinson (2009). Adapun tulisan ini berfokus pada kajian terhadap perkembangan *biofuel* di kancah global. *Biofuel* atau bahan bakar nabati menjadi komoditas yang tengah menjadi perhatian dunia. Atas manfaatnya sebagai penangkal perubahan iklim dan upaya untuk melepaskan ketergantungan terhadap bahan bakar fosil, *biofuel* dipandang sebagai opsi potensial. Baik negara maju maupun negara berkembang mulai mendorong capaian target *biofuel* serta mendorong proyek-proyek investasi bagi perluasan produksinya (Wilkinson, 2009: 91). Dalam tulisannya, Wilkinson berupaya menjelaskan bagaimana presensi pasar *biofuel*. Mulai dari awal mula pengembangannya, jenis-jenis serta dari mana saja *biofuel* dapat dihasilkan, pengaruh krisis 2008, peran negara, perjanjian internasional serta respons masyarakat sipil, hingga proyeksi global pasar *biofuel*.

Kontribusi tulisan Wilkinson (2009) bagi penelitian ini setidaknya meliputi empat poin penting. Pertama, Wilkinson menggarisbawahi bahwa kehadiran, skala dan dinamika pasar *biofuel* berkaitan erat dengan kebijakan pemerintah dan sangat rentan terhadap pembentukan opini (Wilkinson, 2009: 92). Kedua, Uni Eropa merupakan salah satu aktor utama yang cukup aktif dalam menentukan target dan regulasi bagi *biofuel*.

Hadirnya mekanisme deliberasi serta fokus Komisi dan Parlemen Eropa dalam mendorong tindakan terpadu membuat kebijakan Uni Eropa terhadap *biofuel* lebih ketat dan dinamis (Wilkinson, 2009: 106). Dalam hal ini, *non-governmental organization* (NGO) maupun gerakan sosial masyarakat mempunyai tempat untuk memberikan partisipasi bagi kebijakan.

Ketiga, Indonesia dan Malaysia berupaya untuk menjadi poros produksi *biodiesel*, keduanya merupakan produsen kelapa sawit terbesar dalam ranah global. Di sisi lain, upaya tersebut harus menghadapi argumen bahwa perluasan lahan sawit memberikan dampak pada pengeringan rawa dan deforestasi (Wilkinson, 2009: 104). Keempat, produksi *biodiesel* tidak hanya dapat diperoleh dari sawit. Ini mengakibatkan komoditas sawit rentan digantikan oleh komoditas pengganti. Selain menghadapi persaingan dengan komoditas lain, preferensi pasar negara-negara tertentu yang menghendaki standar tinggi berkenaan dengan lingkungan, berpotensi memberikan kebijakan diskriminatif (Wilkinson, 2009: 104).

Kajian literatur ketiga merujuk pada penelitian Ryan B. Edwards (2019) yang berjudul *Export Agriculture and Rural Poverty: Evidence from Indonesian Palm Oil*. Adapun penelitian Ryan secara spesifik mengangkat studi kasus kelapa sawit yang ada di Indonesia. Sebagai produsen kelapa sawit terbesar, Indonesia telah mencapai peningkatan produksi sebesar empat kali lipat sejak tahun 2000. Pencapaian ini meliputi perluasan lahan pertanian yang tercatat sebagai ekspansi agrikultur modern terbesar di dunia. Saat ini, kebun kelapa sawit setidaknya mencakupi 7% dari

keseluruhan daratan Indonesia (Edwards, 2019: 2). Ekspansi perkebunan kelapa sawit memerlukan alih fungsi lahan dan mendorong deforestasi.

Asumsi bahwa minyak kelapa sawit tidak hanya berbahaya bagi lingkungan, tetapi juga ekonomi dan masyarakat, telah menjadi pandangan yang umum. Atas dasar itu, banyak koalisi aktivis yang mendorong kebijakan yang membatasi konsumsi kelapa sawit melalui kebijakan pemerintah atau bahkan pemboikotan konsumen. Menanggapi keprihatinan tersebut, Bank Dunia memberlakukan moratorium investasi terkait minyak sawit pada 2009 dan Parlemen Eropa memilih untuk melarang impor minyak sawit untuk bahan bakar nabati melalui resolusi yang diajukan pada 2017 (Edwards, 2019: 2). Di sisi lain, pertumbuhan kelapa sawit memiliki manfaat ekonomis dan dinilai mampu membantu pengentasan kemiskinan. Edwards (2019) dalam penelitiannya berupaya menjelaskan korelasi tersebut dengan mengangkat kasus yang terjadi di Indonesia.

Pada kesimpulan yang diambil, Edwards (2019: 24) menyatakan bahwa terjadi penurunan kemiskinan lebih cepat pada area rural yang secara intensif mengalami peningkatan produksi kelapa sawit. Angka kemiskinan nasional menurun dari 18,2% menjadi 11,2% pada kurun 2002-2015, area perluasan kelapa sawit mengalami penurunan 5% lebih cepat dibanding wilayah rural lainnya. Melalui penelitiannya, Edwards (2009: 25) berhasil menemukan sedikit dukungan empiris yang menunjukkan bahwa produk agrikultur dengan orientasi ekspor dapat berfungsi sebagai *economic enclave* dan memberikan manfaat bagi komunitas lokal, setidaknya dalam konteks Indonesia. Presensi permintaan ekspor di samping itu juga memberikan pemasukan

bagi pendapatan pemerintah daerah serta infrastruktur ekonomi dan sosial yang dapat digunakan sebagai penunjang produksi.

Akan tetapi, beberapa negara besar berbalik arah dan menerapkan kebijakan perdagangan yang diskriminatif, mengecualikan produk-produk yang tidak sesuai dengan standar yang mereka tetapkan. Studi ini menyoroti manfaat potensial dari pertumbuhan ekspor dan pentingnya integrasi berkelanjutan ke dalam rantai nilai global untuk kawasan penghasil di negara berkembang. Betapapun niatnya baik, tindakan kebijakan yang mengalihkan permintaan dari minyak sawit maupun komoditas lain dapat memberikan kerugian. Terlebih terhadap komoditas yang sebagian besar diproduksi di negara-negara berpenghasilan rendah dan menengah. Ini kemungkinan besar akan berdampak pada kemiskinan dan pembangunan ekonomi di daerah penghasil.

Berdasarkan tinjauan terhadap tulisan Edwards (2019) penulis memahami bahwa kelapa sawit memiliki kontribusi terhadap pengentasan kemiskinan di wilayah dengan perluasan kebun kelapa sawit. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan tulisan Edwards (2019) sebagai landasan argumen bahwa keberlangsungan sektor kelapa sawit perlu dijaga. Adanya penurunan ekspor akan berdampak pada keberlangsungan pekerja kelapa sawit yang rentan terhadap kemiskinan. Di sisi lain, menjaga keberlangsungan kelapa sawit dapat diartikan sebagai langkah dalam meningkatkan perekonomian. Percepatan mandat biodiesel dalam hal ini berupaya menyerap pasokan minyak kelapa sawit dan menjaga potensi ekonomi tersebut.

1.5 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran meliputi kajian teori yang akan penulis gunakan dalam membangun logika berpikir serta menjadi dasar acuan dalam menganalisis objek penelitian agar menjadi penelitian yang relevan dan ilmiah. Penulis membagi kerangka pemikiran ke dalam dua pokok bahasan.

1.5.1 *Normative Power Europe*

Dikemukakan oleh Ian Manners pada 2002, teori *Normative Power Europe* (NPE) memberikan khazanah baru bagi pemahaman visi, ide serta prinsip kebijakan Uni Eropa. Manners mencoba memberikan konsepsi baru merespons proposisi Hedley Bull yang menyatakan “Europe is not an actor in international affairs, and does not seem likely to become one...” (Bull, 1982 dalam Manners, 2002: 235). Konsepsi yang dikemukakan Bull telah menjadi acuan dasar bagi kajian Eropa selama puluhan tahun. Dua dekade setelahnya, Manners menawarkan argumen di luar cara pandang tradisional yang ada dengan menggarisbawahi peran normatif Eropa di kancah internasional.

Diskusi terkait norma internasional tidak terlepas dari pandangan tiga konsep utama. Pertama, norma utilitarian yang menuntun negara untuk berkolaborasi dan berkoordinasi guna memaksimalkan utilitas (Shannon, 2000: 294-295 dalam Manners, 2000: 31), mengatur dan membatasi perilaku (Finnemore dan Sikkink, 1998: 891 dalam Manners, 2000: 31), serta memberikan tujuan fungsional (Spruyt, 2000: 69 dalam Manners, 2000: 31). Kedua, terdapat norma sosial yaitu norma membentuk identitas dan kepentingan aktor (Shannon, 2000: 294-295 dalam Manners, 2000: 31) serta dapat

dipahami sebagai matriks prinsip-prinsip konstitutif yang mengatur perilaku anggota kelompok sosial tertentu (Spruyt, 2000: 68 dalam Manners, 2000: 31). Ketiga, norma moral yang lebih berperan sebagai aturan yang membedakan perilaku bermoral dan tidak bermoral (Spruyt, 2000: 67 dalam Manners, 2000: 31), serta mewakili kualitas preskriptif dari sebuah keharusan (Finnemore dan Sikkink, 1999: 891 dalam Manners, 2000: 31).

Di samping ketiga konsep utama dalam norma internasional tersebut, Manners (2000: 32) menambahkan adanya norma naratif yang dikemukakan Lyotard (1993: 10). Norma naratif berfokus pada pemberian legitimasi pada narasi tertentu. Titik kulminasi dari norma naratif adalah untuk memercayainya sebagai narasi besar dan menegaskan pengakuan terhadap narasi lain (Lyotard, 1993: 10 dalam Manners, 2000: 31). Adapun dari semua jenis norma yang ada, teori NPE lebih banyak diilhami oleh norma naratif. Ini dapat dilihat pada konsepsi kekuatan normatif yang diproposisikan Manners (2000: 32) bahwa norma internasional lebih baik dipahami sebagai cara singkat untuk mengungkapkan apa saja yang dapat dianggap 'normal' dalam hubungan internasional. Klaim atas apa yang dianggap 'normal' tersebut tidak terlepas dari bagaimana kontestasi yang meliputi. Atas dasar tersebut, kekuatan normatif dapat dipahami sebagai kemampuan untuk membentuk atau mengubah apa yang dianggap normal dalam hubungan internasional. Hasil dari penerapan kekuatan tersebut dapat diniscayai memiliki dimensi norma apapun baik itu utilitarian, sosial, moral, maupun naratif. Bagaimana hal tersebut diniscayai tidak terlepas dari perdebatan (Manners, 2000: 32).

NPE memiliki tautan pada fondasi ontologis Uni Eropa yang secara identitas dan karakteristik berbeda dengan negara. Kajian Manners menaruh perhatian lebih kepada substansi dan kekuatan norma yang melekat dalam Uni Eropa (Manners, 2002: 236). Melalui kekuatan normatifnya, Uni Eropa mampu memberikan pengaruh bagi hubungan internasional melalui ‘*power over opinion*’ atau ‘*ideological power*’. Ini sekaligus memberikan insentif baru bagi perdebatan mengenai pemahaman identitas internasional Uni Eropa (Manners dan Whitman, 1998 dalam Manners, 2002: 239).

Identitas dan peran Uni Eropa di kancah internasional dimanifestasikan dalam perjanjian dasar Uni Eropa yang mana melibatkan norma dan prinsip universal. Adapun prinsip dasar normatif Eropa diantaranya dirangkum pada tabel berikut.

Dasar Normatif Uni Eropa

| <i>Founding Principles</i> | <i>Tasks and Objectives</i> | <i>Stable Institutions</i> | <i>Fundamental Rights</i> |
|---|--|--|---|
| Liberty | Social solidarity | Guarantee of democracy | Dignity |
| Democracy | Anti-discrimination | Rule of law | Freedoms |
| Respect for human rights and fundamental freedoms | Sustainable development | Human rights | Equality |
| Rule of law | | Protection of minorities | Solidarity |
| | | | Citizenship |
| | | | Justice |
| Treaty base – set out in art. 6 of the TEU | Treaty base – set out in arts. 2 of TEC and TEU, arts. 6 and 13 of TEC | Copenhagen criteria – set out in the conclusions of the June 1993 European Council | Charter of Fundamental Rights of the European Union |

Tabel 1.1

Sumber: Manners, 2002: 243

Mengacu pada tabel di atas, dapat diketahui dasar-dasar pijakan norma bagi Uni Eropa serta negara-negara anggotanya. Perjanjian dasar Uni Eropa, norma dan prinsip-prinsip meliputi identitas inheren yang turut membentuk peran Uni Eropa dalam menentukan kebijakan eksternalnya di kancah internasional. Adapun karakteristik inheren tersebut tercantum dalam Pasal 2 Traktat Lisbon (dicantumkan juga dalam Pasal 6 Traktat Uni Eropa (*Treaty on European Union/TEU*), yaitu:

“The Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. These values are common to the Member States in a society in which pluralism, nondiscrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men prevail.” (Whitman, 2011: 2).

Dalam proses penyebarannya, difusi nilai normatif Uni Eropa meliputi enam faktor (Manners, 2002: 244-245). Keenam faktor penyebaran tersebut yaitu: (1) *Contagion*: tanpa disengaja; (2) *Informational*: deklaratif dan komunikasi strategis; (3) *Procedural*: institusionalisasi hubungan; (4) *Transference*: pertukaran manfaat baik melalui barang, bantuan dan sebagainya dengan pihak ketiga; (5) *Overt*: presensi Uni Eropa di organisasi dan negara ketiga; serta (6) *Cultural filter*: difusi kultural dan pembelajaran politis maupun penolakan norma oleh organisasi maupun negara ketiga. Dalam penelitian ini, setidaknya terdapat empat faktor penyebaran yang relevan terhadap kasus. Keempat faktor penyebaran tersebut diantaranya adalah faktor *contagion*, *informational*, *transference*, dan *cultural filter*. Melalui empat faktor tersebut aktualisasi penyebaran norma Uni Eropa terhadap komoditas sawit Indonesia akan ditelaah dalam penelitian.

1.5.2 Glokalisasi

Terminologi glokalisasi diproposisikan oleh Roland Robertson pada 1997 yang merupakan sintesis dari “globalisasi” dan “lokalisasi”. Glokalisasi memberikan paradigma baru bagi studi berkenaan dengan relasi lokal-global yang sebelumnya lebih dilihat secara biner (Robertson, 2018: 2). Glokalisasi lebih cenderung menggarisbawahi konotasi budaya, bertolak belakang dengan globalisasi yang lebih kental akan ide ekonomi-politik (Robertson, 2018: 3). Konsep globalisasi menghasilkan keseragaman atau homogenisasi. Namun belakangan, akademisi dan praktisi mulai meyakini bahwa globalisasi menghasilkan perbedaan. Glokalisasi lantas menjadi pendekatan yang relevan dalam menjelaskan bagaimana suatu fenomena menyebar dan disesuaikan pada suatu tempat (Robertson, 2018: 3).

Robertson (2018: 4) menyampaikan bahwa glokalisasi memberikan koreksi khusus terhadap fenomena homogenisasi pada globalisasi. Pengaruh globalisasi yang kemudian mengalami adaptasi pada tataran lokal dalam beberapa hal membatalkan unsur homogenisasi yang ada. Pengaruh yang diberikan globalisasi lantas dimodifikasi oleh konteks lokal yang dituju. Selain tempat itu sendiri, unsur diskursus mengenai jaringan ilmu sosial juga memberikan pengaruh terhadap konteks lokalitas. Glokalisasi memiliki ranah yang dekat dengan ide *soft power* (Robertson, 2018: 6). Dalam penelitian ini, glokalisasi berguna untuk menjelaskan bagaimana pengaruh atau dorongan dari luar kemudian diadaptasi di dalam konteks lokal.

1.5.3 *Domestic Demand-Led Growth*

Proposisi atas *domestic demand-led growth* dikemukakan oleh Tom Palley (2002) melalui tulisannya “*Domestic demand-led growth: a new paradigm for development*”. Paradigma pertumbuhan ekonomi yang didorong oleh permintaan domestik (*domestic demand-led growth*) muncul sebagai alternatif dari bentuk perkembangan ekonomi yang didorong oleh ekspor (*export-led growth*). Ide utama *export-led growth* meliputi strategi pembangunan yang ditujukan untuk menumbuhkan kapasitas produktif dengan berfokus pada pasar luar negeri. Ini menjadikannya bagian dari konsensus baru di antara ekonom yang memberikan insentif bagi keterbukaan ekonomi yang terjadi pada 1970-an (Palley, 2012: 142). *Export-led growth* kemudian dipandang sebagai jantung dari Konsensus Washington⁴ (Palley, 2002: 2). Kehadiran *domestic demand-led growth* sekaligus muncul sebagai jawaban atas ketidakmampuan *export-led growth* yang dinilai terlalu menggantungkan pertumbuhan terhadap permintaan di luar negeri (Palley, 2002: 2).

Kritik terhadap model *export-led growth* beberapa diantaranya menyangkut masalah otonomi, kualitas pembangunan, dan ketergantungan. Model *export-led growth* cenderung mengarah pada pembangunan yang dangkal dan lemah. Palley (2002: 3) menilai model pertumbuhan semacam ini mereplikasi pola pembangunan “*plantation*” yang mana negara eksportir tidak mendapatkan nilai tambah. Ini meliputi eksploitasi pekerja dan kegagalan untuk menghasilkan peningkatan pendapatan secara luas.

⁴ Konsensus Washington yang meliputi reformasi liberalisasi pasar telah banyak memandu kebijakan pembangunan untuk berfokus pada dorongan ekspor guna mencapai pertumbuhan ekonomi (Palley, 2002: 2).

Berdampak pada semakin sulitnya pengembangan pasar domestik dan pertumbuhan yang mandiri secara otonom. Pertumbuhan yang bergantung pada permintaan ekspor, membuat negara berkembang rentan terhadap perlambatan yang berasal dari pasar ekspor mereka (Palley, 2002: 3).

Karakteristik *export-led growth* dinilai dangkal dan eksploitatif. Atas argumen tersebut diperlukan model pembangunan baru utamanya bagi negara berkembang. Negara perlu melihat pertumbuhan berdasarkan pengembangan pasar internal. Meskipun demikian, ekspor tetap dinilai penting mengingat negara berkembang masih perlu mendapatkan dana lebih untuk mendanai pertumbuhan. Sistem perdagangan global harus menjadi subordinat dari pembangunan domestik. Pembangunan dalam negeri tidak boleh dikesampingkan demi memperoleh keunggulan kompetitif semata (Palley, 2002: 4).

Proposisi *domestic demand-led growth* oleh Palley (2002) mensyaratkan peningkatan upah dan distribusi pendapatan yang lebih baik. Dengan demikian pembangunan domestik dapat berdampak secara signifikan. Adanya kenaikan upah mendorong perkembangan pasar, begitu pula sebaliknya, perkembangan pasar juga dapat mendorong kenaikan upah. Ini kemudian harus disertai oleh peningkatan standar ketenagakerjaan dan demokrasi. Selain itu, kesuksesan *domestic demand-led growth* juga bertumpu pada tata kelola yang baik, stabilitas keuangan, serta pembiayaan pembangunan yang terjangkau (Palley, 2002: 4).

1.6 Hipotesis

Alasan Indonesia mempercepat Mandat B30 karena (1) sebagai bentuk penyesuaian thd norma EU mengenai standar kelayakan komoditas ekspor biodiesel; (2) sebagai langkah antisipatif turunnya permintaan pasar EU dengan mempersiapkan permintaan pasar domestik.

1.7 Metodologi Penelitian

1.7.1 Definisi dan Operasionalisasi Konsep

1.7.1.1 Norma Uni Eropa

Norma Uni Eropa dalam penelitian ini banyak merujuk kepada norma pembangunan berkelanjutan. Norma pembangunan berkelanjutan yang diterapkan dalam internal Uni Eropa lantas dapat berpengaruh terhadap negara ketiga melalui faktor penyebaran atau difusi. Penulis menggunakan empat faktor penyebaran. Pertama melalui *contagion diffusion* atau penyebaran penularan yang merupakan salah satu faktor penyebaran *Normative Power Europe* (NPE). Penyebaran melalui penularan yang mana lebih cenderung mengarah pada jenis kekuatan normatif simbolis (kekuatan melalui contoh). Dalam hal ini, ide NPE tersebar ke aktor lain secara tidak sengaja (Manners, 2000: 35). Adapun adopsi nilai oleh aktor lain bersifat replikatif, mengacu pada Uni Eropa sebagai contoh. *Contagion diffusion* dalam skripsi ini menjadi instrumen bagi penulis dalam menjelaskan pengaruh Uni Eropa bagi kebijakan Indonesia.

Kedua *informational diffusion* (penyebaran melalui informasi) merupakan hasil dari kekuatan normatif simbolis. Jenis penyebaran ini dapat ditemukan dalam berbagai bentuk komunikasi strategis seperti pernyataan inisiatif kebijakan baru oleh Uni Eropa

maupun aktivitas deklaratif lainnya (Manners, 2000: 35). Dalam skripsi ini, *informational diffusion* mampu menjelaskan bagaimana aspek informasional dari kebijakan Uni Eropa dapat berpengaruh terhadap aktor lain. Apakah pengaruh tersebut dapat menjadi umpan positif maupun negatif bagi kebijakan Indonesia merupakan bagian penting dalam penelitian.

Ketiga faktor penyebaran *transference* sebagian besar melibatkan kekuatan normatif substantif. Model penyebaran ini dapat berlaku melalui hubungan mutual antara Uni Eropa dengan negara ketiga. *Transference diffusion* juga dikenal sebagai bentuk ‘*carrot and stickism*’ yang mana Uni Eropa berupaya memengaruhi kebijakan negara ketiga melalui pemberian penghargaan atau sanksi. Ini bergantung pada bagaimana tindakan negara ketiga, apakah sesuai atau berlawanan dengan norma Eropa (Manners, 2000: 35). Dalam skripsi ini, *transference diffusion* menjadi dasar bagi penulis untuk menyajikan data penelitian yang berkenaan dengan sanksi maupun penghargaan oleh Uni Eropa terhadap Indonesia.

Keempat *cultural filter diffusion* atau penyebaran saringan budaya merupakan bentuk penyebaran melalui pembelajaran norma dan politik oleh negara ketiga. Model penyebaran ini tidak terlalu simbolis maupun substantif. Ini dikarenakan model *cultural filter diffusion* lebih didasarkan pada interaksi antara konstruksi pengetahuan dan penciptaan identitas sosial-politik oleh subjek difusi norma. Interaksi tersebut dapat menghasilkan reaksi penerimaan ataupun penolakan oleh negara ketiga maupun aktor lain (Manners, 2000: 35). *Cultural filter diffusion* dalam penelitian ini digunakan sebagai instrumen analisis. Bagaimana interaksi Uni Eropa-Indonesia dapat

berpengaruh pada kebijakan yang ada. Adapun kebijakan tersebut dapat berupa bentuk penerimaan atau penolakan terhadap norma yang disebarkan.

1.7.1.2 Permintaan Pasar Domestik

Permintaan pasar domestik menjadi opsi bagi Indonesia dalam merespons potensi penurunan pasar Uni Eropa. Dalam hal ini Indonesia berupaya mengurangi ketergantungan terhadap pertumbuhan pasar ekspor. Pertumbuhan ekspor dapat diartikan sebagai adanya pertumbuhan permintaan. Akan tetapi pertumbuhan permintaan yang datang dari luar negeri dapat berujung pada kelebihan pasokan dan deflasi global. Ini dapat terjadi dikarenakan adanya persaingan, perlambatan permintaan dan kurangnya otonomi negara untuk mengembangkan dan mengonsumsi komoditas mereka sendiri (Palley, 2002: 2). Oleh karenanya, tantangan yang ada adalah untuk menghindari ekspor sebagai fokus utama kebijakan dengan tanpa menghambat pembangunan.

Domestic demand led-growth lantas muncul sebagai alternatif untuk menjawab tantangan tersebut. Dalam kasus kelapa sawit, potensi kelebihan pasokan lebih diakibatkan oleh perlambatan permintaan pasar tujuan ekspor itu sendiri (Palley, 2002: 3). Dalam skripsi ini, ketergantungan terhadap pertumbuhan pasar ekspor lebih diarahkan pada kelapa sawit Indonesia sebagai subjek penelitian. Adapun potensi kelebihan pasokan kelapa sawit lebih diakibatkan oleh perlambatan permintaan di pasar ekspor. Kebijakan yang dikeluarkan Uni Eropa dapat dirujuk sebagai sumber perlambatan permintaan tersebut.

1.7.2 Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini bersifat eksplanatif. Adapun hubungan sebab akibat yang menjadi fokus penelitian meliputi interaksi kebijakan Uni Eropa dan kebijakan percepatan Mandat B30. Penelitian berupaya mengemukakan analisis mengenai keterhubungan kedua kebijakan tersebut.

1.7.3 Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data penelitian meliputi data-data dari sumber primer dan sekunder. Data primer diperoleh melalui observasi perilaku aktor-aktor yang terlibat melalui laporan dan dokumen yang diperoleh dari laman resmi aktor terkait. Sedangkan data sekunder diperoleh dari buku teks, hasil penelitian terdahulu, jurnal ilmiah, serta artikel berita.

1.7.4 Teknik Analisis Data

Analisis data dilakukan setelah data diperoleh guna menjawab masalah penelitian serta untuk menguji hipotesis yang diajukan melalui penyajian data. Penulis dalam penelitian ini menggunakan teknik analisis data secara kualitatif. Data-data yang terkumpul diolah dan dianalisis menjadi data yang sistematis dan terstruktur sehingga kemudian diperoleh pemahaman untuk selanjutnya dapat ditarik kesimpulan.

1.7.5 Ruang Lingkup Penelitian

Rentang waktu penelitian mencakup tahun 2015 saat inisiatif atas *indirect land use of change* (ILUC) diakui dalam *Directive* (EU) 2015/151349 hingga tahun 2019 saat Indonesia menetapkan pelaksanaan Mandat B30. Adapun faktor eksternal sebagai pendorong penerapan percepatan Mandat B30 dalam penelitian ini hanya terbatas pada dorongan eksternal oleh Uni Eropa.

1.7.6 Sistematika Penelitian

Penelitian secara keseluruhan dibagi ke dalam 5 bab, antara lain meliputi:

BAB I: Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Tinjauan Pustaka, Kerangka Pemikiran, Hipotesis dan Metodologi Penelitian.

BAB II: Pembahasan tentang dinamika perdagangan kelapa sawit Indonesia-Uni Eropa

BAB III: Pembahasan mengenai faktor penyesuaian Indonesia terhadap pengaruh normatif Uni Eropa mengenai standar kelayakan komoditas ekspor biodiesel.

BAB IV: Pembahasan mengenai faktor antisipasi Indonesia terhadap kemungkinan penurunan permintaan pasar kelapa sawit Uni Eropa.

BAB V: Kesimpulan.