

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **I.1 Latar Belakang**

Pada masa kini, negara-negara di dunia berupaya untuk menciptakan serta menerapkan kebijakan ekonomi yang mampu mempertahankan stabilnya perekonomian global sehingga membuat negara tersebut saling ketergantungan (Sorensen, 2013). Salah satu wujud dari adanya ketergantungan antara negara-negara tersebut adalah perdagangan internasional. Perdagangan internasional dilakukan oleh suatu negara dengan negara lainnya dengan tujuan untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri negara tersebut. Kegiatan yang termasuk perdagangan internasional adalah ekspor dan impor. Tentu saja kegiatan tersebut dilakukan untuk memenuhi tujuan tadi. Selain untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri, perdagangan internasional pun tentunya dilakukan untuk meningkatkan perekonomian negara. Hal tersebut berlaku pula untuk Indonesia dalam memenuhi kebutuhan serta meningkatkan perekonomian nasionalnya.

Sektor perkebunan merupakan salah satu andalan dalam meningkatkan perekonomian nasional Indonesia melalui perdagangan internasional. Kelapa sawit adalah satu komoditas unggulan dalam sektor perkebunan tersebut (Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian Kementerian Pertanian, 2015). Pada tahun 2018, ekspor komoditi minyak kelapa sawit secara menyeluruh (yakni CPO beserta produk turunannya, biodiesel, dan oleochemical) mengalami kenaikan sebesar 8% dengan volume 34,71 juta ton dibandingkan pada tahun 2017 sebesar 32,18 juta ton (Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (GAPKI), 2018).

Kelapa sawit adalah komoditi alam yang dimiliki oleh Indonesia untuk salah satunya diciptakan menjadi bahan bakar alternatif yang dinamakan biodiesel. Biodiesel ini dapat digunakan untuk menggantikan bahan bakar fosil. Pengembangan biodiesel di Indonesia memiliki peluang dan potensi yang cukup besar. Tidak hanya berpeluang karena posisinya dapat menjadi pengganti solar, hal tersebut terjadi pula karena keadaan alam di Indonesia yang memiliki

keberagaman tumbuhan sehingga dapat menjadi sumber untuk bahan bakar biodiesel, salah satunya adalah kelapa sawit tadi. Pemerintah pun mensubsidi bahan bakar biodiesel layaknya subsidi yang diberikan untuk bahan bakar fosil (Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (GAPKI), 2017).

Tabel 1. Permintaan Dan Penawaran Biodiesel Indonesia

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Beginning Stocks	18	15	81	38	40	55	7	57	34	34
Production	630	330	740	1800	2200	2800	3000	1180	2450	2600
Import	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Exports	610	204	563	1440	1515	1800	1350	343	200	100
Consumption	23	60	220	358	670	1048	1600	860	2250	2400
Ending Stocks	15	81	38	40	55	7	57	34	34	134

Tabel 2. Kapasitas Produksi Biodiesel Indonesia

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Number of Biorefineries	14	20	22	22	26	26	26	27	28	29
Nameplate Capacity	3138	3528	3936	4281	4881	5670	5670	6750	7286	7628
Capacity Use (%)	20%	9%	19%	42%	45%	49%	53%	17%	34%	34%

### Gambar I.1.1 Permintaan dan Penawaran Biodiesel Indonesia serta Kapasitas Produksi Biodiesel Indonesia

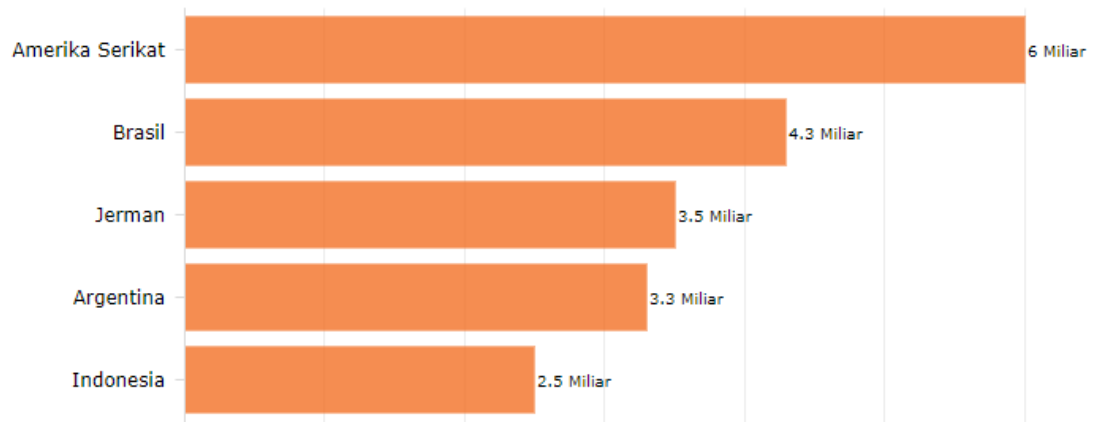
Sumber: (Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (GAPKI), 2017)

<http://gapki.id/news/3250/perkembangan-biodiesel-di-indonesia-dan-terbesar-di-asia#>

Pada tabel 1 gambar I.1.1 dapat dilihat bahwa di tahun 2008, biodiesel yang berhasil diproduksi oleh Indonesia adalah sebanyak 630 ribu kilo liter meskipun konsumsinya hanya 23 ribu kilo liter, serta sebagian besar dari hasil produksi tersebut adalah untuk ekspor. Karena setiap tahunnya pertumbuhan produksi biodiesel ini mengalami trend yang terus meningkat, pada akhirnya di tahun 2017 tingkat produksinya mencapai 2.6 juta kilo liter (Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (GAPKI), 2017).

Selanjutnya, pada tabel 2 gambar I.1.1 terlihat kemajuan pada pertumbuhan perkembangan biodiesel di Indonesia. Dimana, sejak tahun 2010 hingga 2017 perusahaan *refinery* yang meningkat mencapai 29 perusahaan

dibanding dari tahun sebelumnya yang hanya tumbuh sebesar 9-20% saja (Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (GAPKI), 2017).

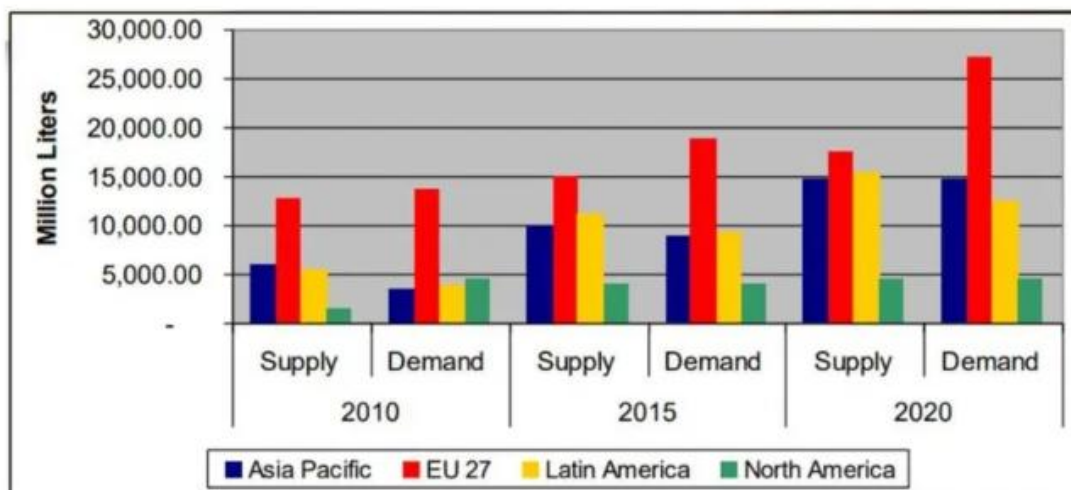


**Gambar I.1.2 Negara-negara Penghasil Biodiesel Dunia (2017)**

Sumber: (databoks, 2018)

<https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2018/08/30/indonesia-masuk-daftar-5-besar-negara-penghasil-biodiesel-dunia>

Berdasarkan data pada gambar I.1.2, dapat dilihat Indonesia masuk ke dalam 5 besar salah satu negara penghasil biodiesel di dunia dimana Indonesia menempati posisi ke-5. Brasil yang menempati posisi ke-2, di masa depan berpeluang untuk menjadi eksportir utama biodiesel di dunia karena saat ini sedang mengupayakan *blending* biodiesel. Sedangkan, Amerika Serikat yang menempati posisi pertama akan dihadapkan pada kendala dalam proses pengembangan biodieselnnya yang berhubungan dengan ketentuan penggunaan biodiesel berbahan dasar kedelai yang berdampak terhadap lingkungan (Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (GAPKI), 2017). Sehingga dalam hal ini, Indonesia tentunya perlu mempertahankan atau bahkan meningkatkan posisinya sebagai negara pengekspor biodiesel terbesar di dunia.



Gambar 1. Pasar Biodiesel Dunia tahun 2010, 2015 dan 2020

### Gambar I.1.3 Pasar Biodiesel Dunia tahun 2010, 2015 dan 2020

Sumber: (Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (GAPKI), 2017)

<http://gapki.id/news/3250/perkembangan-biodiesel-di-indonesia-dan-terbesar-di-asia#>

Pasar untuk biodiesel yang paling besar di dunia adalah Uni Eropa, diikuti dengan Amerika Latin, kemudian Asia Pasifik, dan terakhir Amerika Utara. Uni Eropa akan tetap menjadi konsumen terbesar dengan pangsa 44%, namun Asia - Pasifik akan mendekati pangsa sebesar 39% (Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (GAPKI), 2017). Sehingga, Uni Eropa menjadi tujuan utama ekspor biodiesel Indonesia (Pusat Penelitian Kehutanan Internasional (CIFOR), 2018).

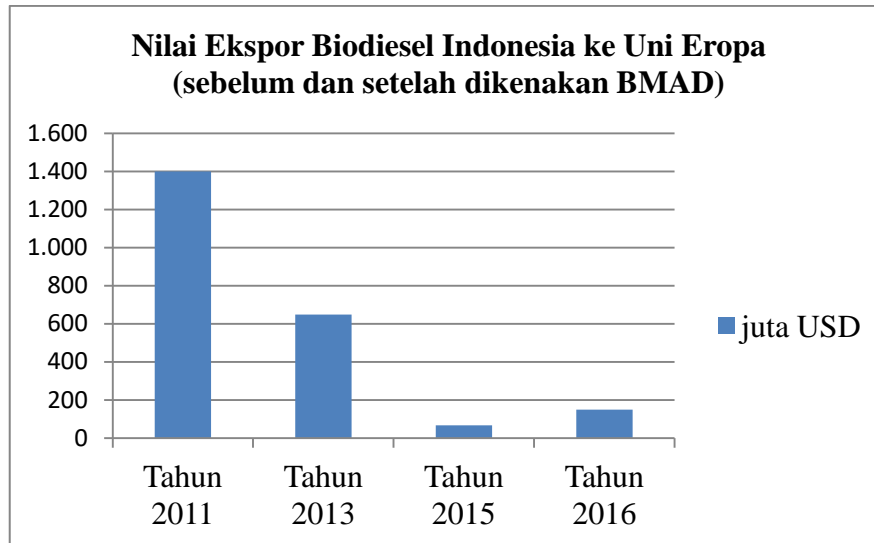
Mulai tahun 2003, Uni Eropa adalah konsumen utama biodiesel serta etanol. Hal tersebut, karena adanya peraturan terkait RED (*Renewable Energy Directive*) di tahun 2009 yakni kebijakan Uni Eropa terkait ketentuan energi terbarukan, sehingga dalam hal ini dibutuhkan pangsa sebesar 10% untuk energi terbarukan tersebut pada sektor transportasi di tahun 2020, dan adanya upaya keberlanjutan dalam hal itu, termasuk menghemat penggunaan lahan serta pengurangan gas rumah kaca (GHG) (Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (GAPKI), 2018).

Di dalam undang-undang Uni Eropa saat ini, adanya pertimbangan dimana hanya 5% dari total energi transportasi disana yang diizinkan bersumber

dari biofuel yang berbahan tanaman. Kebijakan seperti itu tentunya akan menghalangi laju impor biodiesel dan etanol ke Uni Eropa sebesar 4,5% dari jumlah energi transportasi biofuel Uni Eropa yang berbahan dasar tanaman pangan. Akan tetapi, hal tersebut berakibat pada berkembangnya biofuel berbahan dasar non-panen lahan sehingga menyebabkan permintaan impor meningkat tinggi (Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (GAPKI), 2018).

Pada satu sisi, adanya kebijakan biofuel yang berkelanjutan serta impor bahan bakar nabati yang tinggi dikarenakan mandat untuk mengurangi efek gas rumah kaca. Akan tetapi, di sisi lainnya Uni Eropa sendiri tidak bisa untuk memenuhi kebutuhan biofuel di dalam Uni Eropa. Sehingga, ketergantungan Uni Eropa akan biodiesel cukup tinggi yaitu sebesar 15% – 21% (Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (GAPKI), 2018).

Selama tiga tahun beruntun mulai dari 2013-2016, ekspor biodiesel Indonesia ke Uni Eropa mengalami penurunan akibat adanya persaingan dengan bahan bakar fosil serta adanya penurunan pajak. Penurunan ekspor yang semakin tajam di tahun 2016 terjadi akibat adanya hambatan perdagangan yang diberlakukan Uni Eropa terkait tuduhan kepada Indonesia yang melakukan *dumping*, sehingga biodiesel dari Indonesia dikenakan pajak anti *dumping* yang cukup tinggi (Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (GAPKI), 2018).



**Grafik I.1.1 Nilai Ekspor Biodiesel Indonesia ke Uni Eropa  
(sebelum dan setelah dikenakan BMAD)**

Mulai November 2013, Uni Eropa sudah menetapkan bea masuk anti *dumping* (BMAD) terhadap biodiesel Indonesia dengan diberlakukannya pajak tambahan sebesar 24,6% yang berdasarkan pada keputusan Komisi Eropa (*European Commission / EC*) (Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia (GAPKI), 2018). Sejak saat itu, ekspor biodiesel Indonesia ke UE mengalami penurunan. Berdasarkan data statistik BPS, ekspor biodiesel Indonesia ke Uni Eropa sempat mencapai USD 1,4 miliar pada tahun 2011 sebelum dikenakan BMAD (JawaPos.com, 2018). Akan tetapi, setelahnya pada periode 2013 – 2016 ekspor biodiesel Indonesia ke UE turun sebesar 42,84%, dari USD 649 juta pada tahun 2013 turun menjadi USD 150 juta pada tahun 2016. Nilai ekspor biodiesel Indonesia ke UE paling rendah terjadi di tahun 2015 yaitu hanya sebesar USD 68 juta (Kementerian Perdagangan Republik Indonesia, 2018).

Kementerian Perdagangan (Kemendag) memperkirakan bahwa Uni Eropa sedang menjalankan kebijakan proteksionisnya dengan mengeluarkan pengenaan bea masuk untuk produk biodiesel Indonesia sebesar 8% - 18%. Direktur Pengamanan Perdagangan Kemendag berkata bahwa pengenaan bea masuk berdasarkan margin yang ditentukan oleh Uni Eropa adalah *grand strategy* yang terstruktur, terorganisir, serta masif untuk menghalangi masuknya ekspor biodiesel asal Indonesia. Pada dasarnya, Uni Eropa tidak ingin minyak nabati dari

negara Asia atau negara tropis lainnya menyaingi minyak nabati yang dihasilkan negara Uni Eropa. Hal tersebut membuat Uni Eropa sengaja mengeluarkan kebijakan BMAD tadi, karena menurut Uni Eropa minyak kelapa sawit olahan hasil Indonesia memiliki keunggulan kompetitif dibandingkan dengan minyak nabati hasil Uni Eropa yang diproduksi dari kedelai atau biji bunga matahari (Liputan 6, 2019).

Sedangkan, menurut pernyataan dari EC di dalam laporannya, setelah dilakukan penyelidikan selama 15 bulan dinyatakan bahwa produsen asal Argentina serta Indonesia melangsungkan tindakan *dumping* pada biodiesel yang di ekspor ke pasar Uni Eropa. Tindakan *dumping* yang dilakukan berdampak negatif secara signifikan pada keuangan serta kinerja operasional produsen biodiesel di Eropa. Dalam laporannya pun, termasuk ditemukannya data bahwa perusahaan asal Argentina dan Indonesia yang mendapat keuntungan karena akses mereka untuk bahan baku yang lebih murah dibanding harga pasaran untuk produsen biodiesel Uni Eropa. Pengenaan pajak tambahan yang tinggi berdasarkan pada bahan baku yang digunakan kedua negara tersebut yakni kacang kedelai serta minyak kedelai untuk Argentina dan minyak sawit untuk Indonesia. Sehingga, dapat dikatakan bahwa pengenaan pajak tadi bukanlah sebagai hukuman untuk keduanya, melainkan melakukan pencegahan terhadap kerugian yang lebih banyak pada industri biodiesel Uni Eropa (European Commission, 2013). Sementara, Wakil Menteri Perdagangan pada masa itu yakni Bayu Krisnamurthi, mengatakan bahwa harga jual dari biodiesel Indonesia yang lebih rendah dibandingkan yang EU gunakan karena keunggulan kompetitif yakni besarnya volume produksi dari sawit alam Indonesia. Dimana, harga biodiesel Indonesia lebih murah rata-rata sebesar USD 200 per ton (Harian Ekonomi Neraca, 2013).

Berdasarkan analisa yang telah dilakukan oleh Kementerian Perdagangan Republik Indonesia, pemberian bea masuk anti *dumping* (BMAD) tersebut dinilai tidak adil serta menimbulkan kontradiksi dengan *Anti-Dumping Agreement* (ADA) di dalam *World Trade Organization* (WTO). Pemerintah Indonesia yakin bahwa terjadinya kesalahan dalam perhitungan padailai normal value dan *profit margin* yang dilakukan EC selaku pemegang wewenang untuk penyelidikan,

sehingga diberlakukannya bea masuk anti *dumping* (BMAD) terhadap eksportir biodiesel asal Indonesia (Kementerian Perdagangan Republik Indonesia, 2018).

Sehingga, dalam hal ini pemerintah Indonesia bersama dengan asosiasi, produsen dan eksportir Indonesia telah sepakat untuk terus memperjuangkan agar pengenaan BMAD dibatalkan karena perhitungan nilai normal dalam menentukan margin dumping yang dilakukan oleh EC tidak sesuai dengan ketentuan Anti-Dumping. Hal tersebut ditempuh dengan mengajukan kasus ini ke Badan Sengketa World Trade Organization (WTO) di Jenewa dan juga mengajukan keberatan ke European Court of Justice (Liputan 6, 2013).

## **I.2 Rumusan Masalah**

Tuduhan atas dumping yang dilayangkan Uni Eropa dilakukan dengan menetapkan kebijakan memberlakukan pajak tambahan untuk biodiesel asal Indonesia. Tentu saja, hal tersebut menyebabkan kerugian atas eksportir asal Indonesia dimana menyebabkan penurunan kinerja ekspor biodiesel Indonesia ke Uni Eropa. Sehingga, dalam menghadapi hal itu akhirnya Indonesia mengajukan gugatan ke badan sengketa yakni DSB milik WTO untuk menyelesaikan sengketa tersebut. Oleh karena itu, menimbulkan pertanyaan penelitian yakni: **Bagaimana diplomasi yang dilakukan Indonesia dalam menyelesaikan sengketa biodiesel dengan Uni Eropa di *World Trade Organization* (WTO) Periode 2013-2018?**

## **I.3 Tujuan Penelitian**

Dalam melakukan penelitian ini penulis memiliki tujuan yang ingin dicapai, yakni untuk menganalisis diplomasi yang telah dilakukan oleh pemerintah Indonesia di *Dispute Settlement Body* (DSB) milik WTO untuk memperjuangkan agar Uni Eropa menghapuskan bea masuk anti *dumping* yang sangat merugikan perdagangan biodiesel Indonesia.

## **I.4 Manfaat Penelitian**

Secara garis besar, penelitian ini mempunyai dua Signifikansi manfaat, diantaranya:



1. **Manfaat akademik**, penelitian ini diharapkan dapat dimanfaatkan sebagai bahan acuan atau referensi untuk kepentingan karya ilmiah yang berkaitan dengan diplomasi pemerintah dalam menyelesaikan sengketa dagang dengan negara lain di organisasi perdagangan internasional.
2. **Manfaat praktis**, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk memberikan informasi maupun data untuk studi Hubungan Internasional yang berkaitan dengan upaya diplomasi Indonesia dalam Sengketa Biodiesel dengan Uni Eropa agar dihapuskannya BMAD atas produk biodiesel asal Indonesia.

## **I.5 Sistematika Penulisan**

### **1. BAB I PENDAHULUAN**

Pada bab ini, penulis akan menjabarkan mengenai bagaimana sengketa biodiesel antara Indonesia dengan Uni Eropa bisa terjadi dan berujung pada pelaporan Indonesia atas tuduhan *dumping* yang dilayangkan Uni Eropa pada produk biodiesel asal Indonesia ke DSB milik WTO. Kemudian, penulis pun memberikan rumusan masalah terkait bagaimana diplomasi Indonesia di WTO dalam menyelesaikan sengketa biodiesel dengan Uni Eropa tersebut. Penulis pun, menjelaskan apa tujuan dan manfaat dari penelitian yang dilakukan. Terakhir, penulis menjelaskan bagaimana sistematika penulisan yang dilakukan dalam menjabarkan upaya diplomasi Indonesia dalam sengketa biodiesel dengan Uni Eropa.

### **2. BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Pada bab ini, penulis akan menjabarkan mengenai karya tulis ilmiah yang terdahulu dengan pembahasan atau topik yang sama atau berkaitan yang memiliki hubungan dengan pembahasan atau topik yang penulis bahas dalam penelitian ini. Karya tulis ilmiah yang digunakan oleh penulis pada bab ini adalah skripsi dan juga jurnal ilmiah. Kemudian, untuk mempermudah penulis dalam melakukan penelitian, penulis menjelaskan kerangka pemikiran dan alur pemikiran untuk mempermudah dalam menganalisis topik yang penulis bahas. Terakhir, penulis menyertakan juga asumsi dasar yang merupakan landasan pada penelitian yang sedang dilakukan.

### **3. BAB III METODE PENELITIAN**

Pada bab ini, penulis akan menjabarkan metode penelitian apa yang penulis gunakan untuk menyusun penelitian yang penulis lakukan. Metode penelitian ini berguna untuk mempermudah penulis dalam memperoleh data serta membantu dalam penyelesaian penelitian. Dalam metode penelitian ini, terdapat pendekatan penelitian, jenis penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, dan jadwal penelitian.

### **4. BAB IV PERMASALAHAN INDONESIA DENGAN UNI EROPA DALAM KASUS SENGKETA PERDAGANGAN *DUMPING* BARANG DI WTO: BIODIESEL 2013-2018**

Pada bab ini, penulis akan menjabarkan seperti apa biodiesel Indonesia sebagai produk turunan CPO yang dipersengketakan oleh Indonesia dengan Uni Eropa. Kemudian, dilanjutkan dengan awal mulai bagaimana sengketa biodiesel Indonesia dengan Uni Eropa tersebut sampai bisa terjadi. Hingga, seperti apa perspektif dari kedua belah pihak, yakni pihak Indonesia maupun pihak Uni Eropa yang bersengketa pada sengketa yang terjadi antara keduanya.

### **5. BAB V DIPLOMASI INDONESIA DENGAN UNI EROPA DALAM PENYELESAIAN KASUS SENGKETA PERDAGANGAN *DUMPING* BARANG DI BADAN WTO: BIODIESEL 2013-2018**

Pada bab ini, penulis akan menjabarkan bagaimana upaya diplomasi Indonesia yang dilakukan agar Uni Eropa membatalkan peraturannya terkait pengenaan BMAD pada produk biodiesel asal Indonesia. Diplomasi yang dilakukan oleh pihak Indonesia ini berupa diplomasi bilateral langsung dengan Uni Eropa melalui Pengadilan Umum Uni Eropa dan memanfaatkan organisasi perdagangan internasional yakni WTO . Kemudian, terdapat hasil akhir dari penyelesaian sengketa biodiesel antara Indonesia dengan Uni Eropa tersebut, dan bagaimana masa depan biodiesel Indonesia setelah sengketa berakhir. Terakhir, penulis menambahkan bagaimana pengaruh sengketa biodiesel pada kinerja produksi biodiesel Indonesia hingga muncul kembali sengketa biodiesel baru yang menimpa Indonesia.

## **6. BAB VI PENUTUP**

Pada bab ini, penulis akan menjabarkan mengenai kesimpulan dari diplomasi yang telah dilakukan oleh Indonesia dalam sengketa biodiesel dengan Uni Eropa serta bagaimana saran dari penulis terkait permasalahan sengketa biodiesel antara kedua negara tersebut.