

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Dalam beberapa dekade terakhir, komunitas internasional semakin menaruh perhatian serius terhadap isu perubahan iklim, deforestasi, dan keberlanjutan lingkungan hidup. Kebutuhan akan tata kelola lingkungan global yang lebih ketat telah melahirkan berbagai instrumen normatif baru yang tidak hanya bersifat sukarela tetapi juga mulai diberlakukan dalam bentuk regulasi yang mengikat. Salah satu contohnya adalah kebijakan European Union Deforestation Regulation (EUDR) yang diadopsi oleh Uni Eropa pada tahun 2023. EUDR menetapkan bahwa semua produk yang diperdagangkan ke pasar Uni Eropa harus bebas deforestasi dan diproduksi secara legal dengan sistem pelacakan yang ketat dalam rantai pasok. Regulasi ini mencakup tujuh komoditas utama yakni minyak sawit, kayu, kakao, karet, kedelai dan daging sapi. Sebagian besar merupakan produk unggulan dari negara-negara berkembang seperti Indonesia. Dengan adanya penerapan paradigma dari pendekatan sukarela ke pendekatan koersif berbasis norma lingkungan,

Sebagai institusi normatif global, Uni Eropa tidak semata berperan dalam aktivitas ekonomi, melainkan turut mendorong internalisasi nilai-nilai lingkungan hidup melalui perangkat hukum dan kebijakan. Dalam hal ini, EUDR membawa norma-norma seperti *zero-deforestation*, *supply chain transparency*, dan *sustainability*, *traceability* yang secara substantif dipandang sebagai standar global yang harus dipatuhi semua mitra dagang Uni Eropa. Namun pada kenyataannya norma-norma tersebut tidak lepas dari kritik dan resistansi terutama dari negara-

negara produsen south global yang melihat ketimpangan kekuasaan dalam pembentukan, penyebaran dan penerimaan norma internasional. Indonesia sebagai salah satu eskportir utama minyak sawit dan kayu dunia, secara langsung terdampak oleh pemberlakuan EUDR. Di satu sisi Indonesia memiliki komitmen terhadap pembangunan berkelanjutan yang telah diimplemenntasikan dalam berbagai kebijakan nasional seperti *Indonesia Sustainable Palm Oil* (ISPO), Sistem Verifikasi Legalitas Kayu (SVLK) dan moratorium izin hutan primer. Disisi lain Indonesia memandang EUDR sebagai bentuk unilateralisme normatif yang cenderung mengabaikan kondisi politik ekonomi domestik, mekanisme sertifikasi lokal, dan proses-proses adaptasi yang telah berlangsung.

Menurut peraturan European Union Deforestation Regulation (EUDR), hanya produk yang bebas deforestasi dan legal yang diizinkan untuk masuk ke pasar Uni Eropa. Selain itu, barang tersebut harus disertakan dengan pernyataan uji tuntas dan sistem keterlacakan penuh yang menghubungkan produk tersebut ke bidang tanah dimana produk tersebut dibuat atau ditanam. Mengingat dari peraturan EUDR ini yang ketat, tidak semua produsen komoditas dapat memenuhi persyaratan tersebut. Dalam jangka pendek penerapan kebijakan EUDR ini dapat menyebabkan penurunan neraca perdagangan Indonesia dengan Uni Eropa. Penurunan kapasitas produksi karena penurunan investasi dan ekspor, dan penurunan penyerapan tenaga kerja terampil karena penurunan investasi (Raseukiy, 2023). Namun, jika Indonesia melihat EUDR sebagai peluang untuk meningkatkan kesejahteraan petani akan ada banyak manfaat jangka panjang. Pada dasarnya persyaratan EUDR menuntut

perbaikan tata kelola yang pada akhirnya akan memungkinkan peningkatan kualitas, produktivitas, dan penerapan prinsip berkelanjutan.

Sebagai bentuk penerapan pembangunan berkelanjutan Uni Eropa berkomitmen penuh terhadap upaya pengentasan berbagai masalah pokok yang menjadi tujuan dari pembangunan berkelanjutan, penerapan akses energi bersih dan memitigasi dampak dari perubahan iklim dengan mengurangi emisi gas rumah kaca sebagai salah satu parameter yang digunakan. Pengurangan emisi gas rumah kaca dalam transportasi adalah dengan mengembangkan penggunaan biofuel dan biodiesel berbahan bakar nabati sebagai energi alternatif pengganti fosil. Salah satu sumber bahan bakar nabati yang digunakan Uni Eropa adalah minyak sawit. Rentang waktu 2006-2012 Uni Eropa menggunakan minyak sawit sebesar 40% dari 4,5 menjadi 6,4 juta ton. 1,9 juta ton digunakan untuk produksi biodiesel dan 0,6 juta ton untuk pembangkit listrik dan panas (Infografis FERN dalam *Policy Brief Agricultural Commodity consumption in the EU* 2017:3). Kemudian di tahun 2018 konsumsi Uni Eropa terhadap minyak sawit sebesar 7,6 juta ton dan penggunaan energi menyumbang sebesar 65 persen, naik 3 persen menjadi 4 juta ton serta listrik dan pemanas sebesar 18% menjadi 900 ribu ton. Sebagai aspek dari transparansi rantai pasok, biofuel yang diproduksi dan dikonsumsi oleh Uni Eropa harus sesuai dengan standar berkelanjutan yang menjamin penghematan karbon serta perlindungan keanekaragaman hayati. Biofuel harus memenuhi unsur keberlanjutan serta dampak dari produksi yang dihasilkan oleh produksi biofuel karena perubahan penggunaan secara tidak langsung atau disebut *Indirect Land Use Change*.

Uni Eropa mengeluarkan beberapa arahan yang berkaitan dengan biofuel antara lain: Pertama, Arahan 2009/28/EC tahun 2009 mengenai promosi penggunaan energi dari sumber terbarukan dan *Delegated Act of Renewable Energy II* tahun 2018; Kedua, Arahan 2009/30/EC tahun 2009 tentang spesifikasi bensin, diesel, dan gas minyak dan perbaikan mekanisme arahan 2015/1513/EC mengenai kualitas bahan bakar nabati. Batas untuk biofuel yang memiliki resiko tinggi mulai diterapkan secara bertahap dari tahun 2021 hingga tahun 2023. Akhirnya pada tahun 2023 batas ini turun drastis dan diperkirakan turun hingga nol pada tahun 2030 (Novelli, 2016:10). Nilai ekonomis minyak sawit bagi Indonesia mencapai nilai ekspor sebesar 300 triliun di tahun 2017 yang meyehtakan neraca perdagangan nasional dan berdampak pada peningkatan pendapatan 5 juta rumah tangga di 200 kabupaten. Eropa juga merupakan konsumen ketiga yang paling penting dari minyak sawit di dunia setelah India dan Indonesia atau 11% dari total konsumsi global (United States Departement of Agriculture 2015). Konsumsi minyak sawit Uni Eropa menjadi terbanyak kedua setelah rapeseed oil, 40 persen dari minyak sawit yang diekspor dikonversi menjadi bahan bakar nabati (biodiesel). Hal ini lah yang menjadi negara-negara produsen minyak kelapa sawit banyak memperluas area perkebunan kelapa sawit yang terkadang mengabaikan keseimbangan alam. Proyek perluasan area perkebunan untuk kelapa sawit dianggap menjadi perhatian penting dari kelompok aktivis NGO lingkungan, maupun kelompok negara-negara maju. Seperti kebijakan anggota parlemen Eropa Resolusi Parlemen Eropa "*Palm Oil and The Deforestation in rainforest*".

Adanya norma lingkungan internasional yang terkandung dalam EUDR merupakan bagian dari strategi kebijakan hijau Uni Eropa yang bertujuan meminimalkan kontribusi blok terhadap deforestasi global. Proses perumusan EUDR dimulai pada tahun 2020, saat Parlemen Eropa meluncurkan *Impact Assessment* dan menginisiasi konsultasi publik sebagai respons atas meningkatnya tekanan publik terkait konsumsi Uni Eropa dalam mendorong deforestasi melalui impor komoditas perkebunan. Setelah melalui tahap legislasi yang intensif di tingkat supranasional, regulasi ini secara resmi diadopsi oleh Parlemen dan Dewan Uni Eropa pada tanggal 19 April 2023 dan mulai berlaku pada 29 Juni 2023 dengan kewajiban implementasi penuh yang dimulai pada akhir Desember 2024. Sebagai norma internasional, EUDR menawarkan standar lingkungan baru sekaligus berfungsi sebagai instrumen normatif yang bersifat koersif karena mengaitkan akses pasar Uni Eropa dengan kepatuhan negara dan perusahaan produsen terhadap ketentuan yang ditetapkan.

Norma tersebut menuntut agar produk yang masuk ke pasar Uni Eropa tidak berasal dari lahan yang mengalami deforestasi setelah tanggal batas 31 Desember 2020 dan komoditas tersebut diproduksi sesuai dengan hukum nasional negara asal. Dalam kerangka difusi norma global, distribusi EUDR kepada negara-negara produsen seperti Indonesia, Brasil, Malaysia, dan beberapa negara Afrika Tengah dilakukan melalui kombinasi mekanisme formal dan informal, termasuk dalam bentuk narasi diplomatik, forum bilateral, dialog perdagangan, dan platform multilateral seperti *World Trade Organization* (WTO) dan *United Nation Forum on Forest* (UNFF). Proses difusi norma ini merepresentasikan model *top-down norm*.

diffusion sebagaimana dijelaskan oleh Finnemore dan Sikkink (1998) yang menekankan peran aktor supranasional sebagai *norm entrepreneurs* dalam menginisiasi norma, kemudian mendorong *norm cascade* melalui tekanan politik, diplomasi ekonomi, serta mekanisme *conditionality* perdagangan. Dalam konteks ini, Uni Eropa memainkan peran hegemonik sebagai pelopor norma dengan daya tawar institusional yang tinggi dengan memanfaatkan posisi pasar mereka sebagai *leverage* untuk menyebarkan nilai-nilai keberlanjutan yang dianggap universal. Peraturan baru tersebut menetapkan aturan uji tuntas wajib bagi operator yaitu organisasi yang mengekspor barang atau produk ke pasar Uni Eropa atau mengekspornya dari Uni Eropa yang terkait dengan deforestasi dan degradasi hutan. Hal ini melibatkan dan memperluas lebih banyak komoditas ke dalam peraturan tersebut dibandingkan dengan regulasi kayu Uni Eropa yang dimana kelapa sawit juga termasuk dalam peraturan tersebut.

Kelapa sawit merupakan salah satu dari tujuh komoditas yang disebutkan dalam regulasi Uni Eropa tentang produk bebas deforestasi yang mengharuskan pelaku usaha menunjukkan bahwa barang yang di produksi tidak berasal dari kawasan hutan yang di bakar atau degradasi lahan setelah tanggal 31 Desember 2020. (Goldman et al., 2020) (european commission, 2023). Regulasi Uni Eropa ini menetapkan tujuh komoditi antara lain karet, kedelai, daging ternak, kelapa sawit, kakao, kopi, dan kayu. Dalam setiap komoditas peraturan tersebut mendefinisikan produk mana saja yang termasuk dalam cakupan hukum sesuai dengan daftar kode bea cukai Uni Eropa. Daftar tersebut mencakup beberapa produk turunan seperti kulit, cokelat dan furnitur. Secara standar hal tersebut setiap

produk atau komoditas yang diimpor atau diekspor dengan menggunakan kode bea cukai yang berbeda dianggap dikecualikan dari peraturan tersebut.

Adanya peraturan tersebut menimbulkan respon terhadap norma EUDR tidak bersifat linier maupun universal. Negara-negara produsen menunjukkan variasi dalam pola penerimaan, penyesuaian, atau bahkan penolakan normatif terhadap ketentuan EUDR. Sebagian negara seperti Malaysia dan Indonesia mengkritik regulasi ini karena dianggap bersifat diskriminatif dan tidak mempertimbangkan kondisi sosiopolitik serta struktur ekonomi domestik. Kritik ini mencerminkan adanya kontestasi norma dimana negara-negara *south global* menolak asumsi universalitas norma EUDR dan menekankan perlunya pengakuan atas pluralitas norma serta prinsip kedaulatan regulatif. Hal ini juga juga memperlihatkan dinamika negosiasi makna dalam ranah hubungan internasional. Dimana norma tidak diterima begitu saja, melainkan mengalami proses reinterpretasi dan resistensi sesuai dengan konteks lokal masing-masing negara. Dengan demikian alih-alih menjadi adopsi normatif yang harmonis proses difusi EUDR justru mengungkapkan kompleksitas interaksi antara kekuatan normatif *north global* dan strategi adaptif *south global*. Pemahaman terhadap dinamika ini penting untuk menganalisis tidak hanya bagaimana norma EUDR didistribusikan secara transnasional, melainkan bagaimana norma tersebut berinteraksi dengan kepentingan domestik dan kapasitas institusional negara-negara produsen dalam merespons tekanan normatif dari aktor global seperti Uni Eropa.

Penerapan EUDR memiliki relevansi yang besar terhadap posisi strategis Indonesia dalam ekonomi politik lingkungan global. EUDR hadir sebagai regulasi

transnasional berbasis nilai yang mempersyaratkan seluruh produk yang memasuki pasar Uni Eropa khususnya produk yang berbasis perkebunan seperti kelapa sawit, kopi, kakao dan lain sebagainya harus bebas dari deforestasi, legal secara hukum, serta dapat ditelusuri asalnya secara transparan. Kebijakan ini tidak hanya mencerminkan evolusi Uni Eropa sebagai *normative power*, melainkan juga menjadi ekspresi dari transformasi tata kelola perdagangan internasional yang semakin berorientasi pada norma keberlanjutan dan etika lingkungan. Dalam konteks Indonesia relevansi EUDR menjadi sangat nyata mengingat Indonesia merupakan eksportir utama beberapa komoditas yang secara langsung menjadi sasaran regulasi tersebut, utamanya minyak kelapa sawit dan kayu. Indonesia juga merupakan negara dengan hutan tropis yang sangat luas dan memiliki rekam jejak kompleks dalam pengelolaan lahan, termasuk kebakaran hutan dan deforestasi lahan. Oleh karena itu, EUDR menyoroti persoalan pembangunan Indonesia yaitu ketegantungan pada sektor ekstraktif sekaligus menguji sejauh mana negara ini mampu menavigasi transisi menuju model pembangunan yang lebih berkelanjutan secara ekologis. Relevansi EUDR terhadap Indonesia tentu saja tidak dapat dilepaskan dari posisi Indonesia dalam skema ekonomi global yang asimetris.

Negara-negara south global termasuk Indonesia selama ini cenderung berperan sebagai penyedia bahan baku mentah yang terintegrasi dalam rantai pasok global dengan tingkat *bargaining power* yang rendah. EUDR meskipun dirangkai sebagai inisiatif lingkungan pada dasarnya juga merupakan instrumen geopolitik ekonomi yang memperluas kontrol normatif Uni Eropa terhadap sistem produksi di luar teritorialnya. Dengan demikian regulasi ini dapat menjadikan representasi dari

apa yang disebut sebagai *regulatory externalization* yakni proses dimana norma dan standar hukum suatu kawasan diberlakukan secara *de facto* kepada negara-negara lain melalui mekanisme pasar dan akses perdagangan. Dari segi dampak, EUDR menciptakan tantangan besar di berbagai level. Pertama, pada tingkat kebijakan nasional regulasi ini memaksa pemerintah Indonesia untuk mereformasi sistem verifikasi dan sertifikasi yang ada seperti ISPO (Indonesian Sustainable Palm Oil) dan SVLK (Sistem Verifikasi Legalitas Kayu) agar sejalan dengan persyaratan *traceability* dan *due diligence* yang diterapkan oleh Uni Eropa. Tentu saja hal ini membutuhkan sinkronisasi kelembagaan, peningkatan transparansi, dan integrasi sistem laporan digital di lintas sektor. Kedua, pada tingkat ekonomi, dampaknya dirasakan paling kuat dirasakan oleh pelaku usaha skala kecil dan menengah yang tidak memiliki kapasitas finansial dan teknis untuk memenuhi standar baru yang kompleks, berbiaya tinggi, dan teknologis. Hal ini membuka potensi marginalisasi petani kecil dan risiko eksklusi pasar bagi pelaku UMKM agrikultur Indonesia yang bergantung pada ekspor. Ketiga, secara politis dan normatif EUDR menimbulkan resistensi dari aktor-aktor domestik di Indonesia yang menilai bahwa kebijakan tersebut bersifat sepihak, diskriminatif dan tidak memperhitungkan kondisi struktural negara berkembang.

Hal tersebut tentu memunculkan kontestasi makna atas apa yang disebut “*sustainable*” dan deforestasi itu sendiri. Dalam kerangka teori kontestasi oleh Antje Wiener (2009) disebutkan bahwa “*Wiener proposes a framework for empirical research on contested meaning of norms in international politics...*”

centred on individually enacted meaning-in-use, i.e., when norms are contested, interpreted or rejected in different governance contexts” (Wiener, 2004)

Situasi ini menggambarkan apa yang disebut *contested meaning-in-use* yakni ketika norma global mengalami interpretasi ulang, resistensi, atau bahkan penolakan ketika masuk konteks lokal yang berbeda secara politik, historis dan sosiokultural (Wiener, 2009b). “*Enacting meaning-in-use: Qualitative Research on Norms and International Relations.*” pp: 175–193). Dalam forum multilateral maupun bilateral, Indonesia secara konsisten menyuarakan keberatan atas sifat unilateralisme EUDR yang dinilai bertentangan dengan semangat kolaboratif dalam pengelolaan lingkungan global. Melalui pernyataan di WTO, G20, ASEAN-EU dialogue, hingga kerja sama South-South. Indonesia menegosiasikan ruang otonomi normatifnya sambil tetap menunjukkan komitmen nya terhadap pengurangan deforestasi. Hal ini menunjukkan bahwa EUDR tidak hanya berdampak secara teknis terhadap struktur kebijakan dalam negeri tetapi menciptakan arena baru dalam diplomasi lingkungan dan kontestasi norma global.

Meskipun EUDR secara normatif dapat mendorong peningkatan tata kelola lingkungan di Indonesia, regulasi ini juga beresiko memperparah ketimpangan struktural antara north global dan south global jika tidak diimbangi dengan dukungan teknis, tranfer teknologi, serta pengakuan atas prinsip *common but differentiated responsibilities*. Oleh karena itu, posisi Indonesia terhadap EUDR harus bersifat dualistik; yakni di satu sisi membangun kapasitas adaptasi terhadap norma yang diterapkan dan di sisi lain mengartikulasikan resistensi terhadap pemaksaan norma tanpa proses deliberatif yang setara. Dengan demikian dampak

EUDR terhadap Indonesia bersifat ganda yakni sebagai pemicu reformasi tata kelola yang lebih baik, sekaligus sebagai tantangan terhadap kedaulatan normatif dan keadilan struktural dalam tata kelola lingkungan global. Untuk itu, strategi Indonesia ke depan harus mencerminkan kombinasi antara diplomasi normatif, penguatan kapasitas domestik, serta kemampuan untuk menjadi *norm sharper* dalam pembangunan lingkungan internasional yang lebih adil dan partisipatif.

1.2 Pertanyaan Penelitian/Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

Bagaimana kontestasi proaktif melalui norm localization dapat membentuk adaptasi strategis Indonesia terhadap EUDR dalam konteks perkebunan sawit?

1.3 Tujuan dan Manfaat

- Menganalisis dinamika kontestasi norma, strategi adaptif, dan respon yang ditempuh Indonesia terkait kebijakan European Union on Deforestation Regulation (EUDR) serta;
- Mengevaluasi kajian empiris terkait bagaimana negara berkembang seperti Indonesia terhadap tekanan perdagangan *Crued Palm Oil* dari aktor internasional
- Menelaah gambaran strategis bagi pelaku industri dan pemangku kepentingan domestik dalam menghadapi implikasi kebijakan EUDR terhadap sektor perkebunan kelapa sawit

1.4 Sistematika Penulisan

Pada penyusunan sistematika skripsi ini terdiri dari tiga bagian antara lain bagian awal meliputi halaman judul, lembar persetujuan, lembar pengesahan, pernyataan orisinalitas, halaman persembahan, kata pengantar, daftar isi, daftar tabel, daftar lampiran, dan ringkasan. Bagian berikutnya, yaitu:

BAB I Pendahuluan

Bab I menguraikan latar belakang masalah menjelaskan pentingnya isu EUDR dalam konteks hubungan kerjasama Indonesia-Uni Eropa serta relevansinya terhadap kepentingan nasional Indonesia. Selanjutnya, memuat tentang rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian (baik secara akademis maupun praktis), terakhir sistematika penulisan yang berisi tentang uraian tentang urutan bagian yang hendak disajikan dalam setiap bab.

BAB II

Berisi tentang kerangka teoritis yang relevan dengan tema penelitian yakni studi tentang kontestasi norma dalam hubungan internasional, diplomasi lingkungan, serta peran aktor negara yang digunakan sebagai pisau analisis.

BAB III Metodologi Penelitian

Bagian ini berisi tentang uraian penjelasan mengenai penelitian eksplanatif dengan menggunakan pendekatan kualitatif yang digunakan untuk memahami fenomena kontestasi norma.

BAB IV

Penelitian ini membahas tentang penjelasan utama yakni analisis terhadap data yang telah dikumpulkan serta pembahasan berdasarkan kerangka teori yang telah di jelaskan pada Bab II terhadap kontestasi norma dan strategi adaptasi.

BAB V

Bab terakhir berisi kesimpulan dari hasil analisis yang telah dilakukan, serta berisi saran, berisi kekurangan penelitian ini untuk diteliti lebih lanjut sehingga dapat diteliti lebih lanjut oleh peneliti selanjutnya yang berkaitan dengan topik penelitian ini.

