

Implementasi *Renewable Energy Directive* Uni Eropa Sebagai Hambatan Non Tarif Perdagangan

Rosita Dewi

Peneliti pada Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia

Abstract:

European Union's decision to adopt Renewable Energy Directive has stirred two opposing views regarding the policy. On one side, it is seen as an EU's commitment to tackle global environment issue as global warming and other environmental degradations posing further threats on human's life, but on the other side, it is perceived as a new form of protectionism to secure EU's main commodity, biodiesel, from fossil-based energy. This paper will present some debates and issues surrounding that controversial policy.

Keywords: *European Union, Environment, Protectionism*

Abstrak:

Pemberlakuan Renewable Energy Directive oleh Uni Eropa menimbulkan paling tidak dua pendapat yang menyertainya. Di satu sisi, kebijakan tersebut dianggap sebagai bentuk komitmen dari institusi supranasional tersebut dalam menjaga lingkungan hidup yang semakin terancam dengan adanya pemanasan global, namun di sisi lainnya, langkah Uni Eropa tersebut dilihat oleh sebagian negara sebagai upaya proteksionisme baru atas komoditas biodiesel yang menjadi komoditas utama Uni Eropa. Tulisan ini akan menyajikan perdebatan dan dinamika yang terjadi terkait dengan penerapan kebijakan kontroversial tersebut.

Kata Kunci : *Uni Eropa, Lingkungan, Proteksionisme*

Pemberlakuan *Renewable Energy Directive* oleh Uni Eropa merupakan suatu langkah dalam rangka untuk mengurangi emisi karbon secara global sebagai bentuk komitmen Uni Eropa terhadap Protokol Kyoto. Selain itu, penentuan target penggunaan biofuel bagi negara-negara anggota Uni Eropa ditujukan untuk mengurangi ketergantungan terhadap konsumsi dan impor terhadap fosil fuel dengan persyaratan harus memenuhi kriteria keberlanjutan seperti yang ditetapkan dalam Directive 2009/28/EC. Di satu sisi, hal ini dimaksudkan untuk tetap menjaga kelestarian lingkungan dan mengurangi emisi global. Namun di sisi lain, hal ini dianggap sebagai bentuk hambatan baru yang diciptakan oleh Uni Eropa dalam rangka memproteksi produk biofuel dari negara lain, karena selama ini negara Uni Eropa merupakan penghasil utama

biodiesel. Persaingan dagang ini mengakibatkan implementasi RED oleh Uni Eropa dilihat sebagai bentuk *green protectionism* melalui pemberlakuan kriteria keberlanjutan (*sustainability*).

Kebutuhan energi dalam negeri negara-negara anggota Uni Eropa, terutama kebutuhan terhadap minyak dan gas harus dipenuhi melalui impor. Saat ini sebagian besar dari kebutuhan energi Uni Eropa berasal dari impor dan diperkirakan pada tahun 2030 impor energinya meningkat menjadi 65% dari total konsumsi energi Uni Eropa (Paul Belkin, 2007). Uni Eropa merupakan konsumen minyak terbesar kedua di dunia setelah Amerika Serikat. Konsumsi minyak UE mencapai 20% dari total konsumsi minyak dunia. Dari total konsumsi tersebut, 80% dari total konsumsinya dipenuhi melalui impor dari Rusia, Timur Tengah, Afrika dan Norwegia (Susanne Nies, 2008: 24). Uni Eropa tidak hanya tergantung pada impor minyak, tapi juga sangat tergantung pada pasokan gas dari Rusia, Norwegia, Algeria dan beberapa negara dari kawasan Timur Tengah. Cadangan gas domestik negara-negara anggota Uni Eropa (UE-25) hanya mampu mensuplai maksimal 41% dari total kebutuhan gas dalam negeri, selebihnya dipenuhi melalui impor (EU Green Paper, 2006).

Oleh karena itu, Uni Eropa memberikan perhatian yang sangat besar terkait dengan masalah energi. Energi menjadi faktor yang sangat vital dalam mendorong pertumbuhan ekonomi di negara-negara anggota Uni Eropa. Untuk itu, Jaminan keamanan pasokan energi bagi negara-negara anggota UE menjadi perhatian utama dari Uni Eropa. Dalam rangka mengamankan pasokan energinya, Uni Eropa mengeluarkan *Solidarity Action Plan* untuk merencanakan tindakan jangka menengah dan jangka panjang untuk mengamankan pasokan energi dalam negeri negara-negara anggotanya (Council of European Union: 2009; Strategic Energy Review: 2008). Untuk rencana jangka menengah dan panjang, Uni Eropa akan melakukan diversifikasi pasokan *non-fossil fuel* serta pengembangan infrastruktur di sektor energi. Hal ini dilakukan Uni Eropa untuk menghindari terulangnya krisis energi yang pernah terjadi pada tahun 1973.

Energi terbarukan memiliki peran yang sangat vital bagi Uni Eropa. Energi terbarukan merupakan energi yang mampu diproduksi sendiri oleh negara-negara anggota Uni Eropa. Secara global, Uni Eropa merupakan salah satu penghasil energi terbarukan yang terdepan dalam bidang teknologi pengembangannya. Kondisi ini memang diharapkan oleh Uni Eropa agar dapat mengurangi ketergantungannya terhadap impor bahan bakar fosil dari luar negeri (European Commission, 2007).

Untuk menstimulasi peningkatan produksi biodiesel di negara-negara anggota Uni Eropa, Komisi Uni Eropa membuat seperangkat kebijakan yang mendukung kebijakan energi terbarukan ini antara lain: [1] Directive 2009/28

yang mengatur mengenai energi terbarukan. [2] *EU Climate and Energy Package*. [3] Directive 2003/96 mengenai perpajakan, yaitu mengenai pengurangan pajak dan pemberian insentif untuk produksi biofuel. Dan [4] *Common Agricultural Policy (CAP)*, kebijakan ini juga mengatur pemberian subsidi bagi petani yang menanam tanaman bahan mentah biofuel (Amezaga, et al, 2010).

Kebijakan energi terbarukan ini dibuat dalam rangka untuk mengurangi ketergantungan impor energi dan mengamankan pasokan energi dalam negeri negara-negara anggota Uni Eropa. Kebijakan ini juga dibuat karena adanya tuntutan global untuk mengurangi emisi karbon untuk mitigasi perubahan iklim. Hal ini terkait dengan komitmen Uni Eropa terhadap Protokol Kyoto untuk mengurangi emisi karbon sebesar 20%. Namun demikian, dalam implementasi *Renewable Energy Directive* ini di satu sisi dilihat oleh negara-negara pengekspor sebagai peluang terciptanya pasar baru bagi produk-produk minyak nabati (biofuel). Namun di sisi lain implementasi aturan baru ini (baca: RED) dapat menimbulkan permasalahan baru bagi negara produsen minyak nabati, ketika tidak bisa/tidak bersedia memenuhi standar-standar keberlanjutan yang diterapkan oleh Uni Eropa, sehingga hanya akan menjadi hambatan baru bagi perdagangan minyak nabati ke negara-negara anggota Uni Eropa.

Renewable Energy Directive

Kebijakan biofuel pertama kali diperkenalkan di Uni Eropa melalui *The Directive on the promotion of the use of biofuels or other renewable fuels for transport* (2003/30/EC). Tujuan dari dibentuknya RED ini adalah untuk mitigasi dari dampak penggunaan energi dari bahan bakar fosil yang berpengaruh terhadap perubahan iklim global. Kebijakan ini menargetkan untuk penggunaan biofuel di sektor transportasi 2% pada tahun 2005 dan 5,75% pada tahun 2010. Kebijakan yang ditetapkan oleh Uni Eropa ini bersifat tidak mengikat. Meskipun demikian, penggunaan biofuel di Uni Eropa meningkat sebesar dua kali lipat antara tahun 2003 hingga tahun 2005, walaupun belum mampu untuk memenuhi target penggunaan biofuel 2% pada tahun 2005. Pada tahun tersebut Uni Eropa hanya mampu mencapai 1,4% dari total penggunaan biofuel (Amezaga, et al, 2010).

Selanjutnya pada tahun 2006, Uni Eropa mengeluarkan *an EU strategy for Biofuels* (COM (2006) 34 final) berdasar pada *Biomass Action Plan* (COM (2005) 628 final). Strategi tersebut meliputi enam strategi untuk pengembangan biofuel di Uni Eropa dan negara-negara berkembang. Dalam strategi ini Komisi Uni Eropa menekankan pada pentingnya pemenuhan target nasional untuk penggunaan biofuel dan produksi biofuel dengan menggunakan penggunaan bahan baku yang berkelanjutan.

Untuk memenuhi tujuan tersebut, Uni Eropa melakukan peninjauan kembali atas kebijakan yang telah dikeluarkan dengan lebih menekankan pada arti pentingnya keberlanjutan dalam penggunaan energi di kawasan Eropa. Kebijakan ini kemudian dituangkan dalam *Green Paper*. Kebijakan energi Uni Eropa yang baru menitikberatkan pada pencapaian tiga aspek, yaitu *pertama* keberlanjutan (*sustainability*). Tujuan dari formulasi kebijakan energi ini adalah untuk mengurangi dampak perubahan iklim dengan mempromosikan penggunaan energi terbarukan dan efisiensi penggunaan energi. *Kedua*, daya saing. Kebijakan ini bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan peningkatan daya saing melalui pasar energi internal UE yang kompetitif. *Ketiga*, jaminan keamanan pasokan, yaitu dengan menjalin koordinasi yang lebih baik antar negara-negara anggota Uni Eropa bagi pemenuhan pasokan energi di kawasan Eropa (Timo Kaphengst, et al, 2007: 3).

Hal ini kemudian ditindaklanjuti dengan dikeluarkannya *renewable energy roadmap* pada tahun 2007. *Roadmap* ini mengubah target yang telah ditetapkan dalam *directive 2003/30*. *Roadmap* ini menargetkan 20% penggunaan energi terbarukan untuk tahun 2020 dengan minimal 10% penggunaan biofuel untuk sektor transportasi. Aturan ini juga berubah dari yang sifatnya sukarela menjadi mengikat dan wajib bagi negara-negara anggota Uni Eropa. Adapun beberapa target yang dikeluarkan oleh Uni Eropa terkait dengan penggunaan energi terbarukan dalam rangka pengurangan gas emisi global, antara lain: [1] 20% pengurangan konsumsi energi pada tahun 2020 melalui efisiensi [2] 20% penggunaan energi terbarukan untuk total konsumsi pada tahun 2020 dan [3] 10% biofuel untuk sektor transportasi pada tahun 2020 (Amezaga, et al, 2010).

Pada bulan Januari 2008, Komisi Uni Eropa mengajukan paket legislatif untuk pelaksanaan target yang sudah diajukan pada bulan Maret 2007. Aturan yang mengikat tersebut mendapat persetujuan dari pemimpin dan parlemen Uni Eropa pada bulan Desember 2008 yang kemudian disebut dengan "*Climate and Energy Package*" yang selanjutnya mulai diberlakukan pada April 2009, yang dikenal dengan "*20-20-20 targets*". Paket kebijakan ini tidak hanya untuk pemenuhan target penggunaan energi terbarukan di kawasan Eropa, namun hal ini sekaligus dimaksudkan untuk memenuhi kewajiban Uni Eropa pada Protokol Kyoto dan untuk negosiasi global tahap selanjutnya (Amezaga, et al, 2010).

Setelah direvisinya kebijakan energi terbarukan 2001/77 dan 2003/30 menjadi *directive 2009/28*, kebijakan ini mengatur mengenai industri biofuel yang akan dikembangkan oleh Uni Eropa adalah *second generation biofuel*, yaitu biofuel yang berasal dari cadangan dan sisa produk pertanian sehingga tidak akan mengganggu stabilitas pangan maupun hutan. Dalam *directive 2009/28* mengatur beberapa hal, antara lain: target 10% penggunaan biofuel untuk

transportasi, ambang batas pengurangan efek gas rumah kaca yang diperkirakan hingga tahun 2017, UE dapat mengurangi efek gas rumah kaca sebesar 35% dan mengatur mengenai kriteria keberlanjutan (Pieter Pous, 2009: 4-6).

Kriteria keberlanjutan tersebut kemudian juga berdampak pada pengembangan biodiesel yang berasal dari kelapa sawit maupun tanaman lainnya. Dalam kriteria tersebut dijelaskan bahwa produk biofuel harus dihasilkan dari aktivitas produksi yang ramah lingkungan dan berkelanjutan. Uni Eropa tidak akan memperhitungkan biofuel yang berasal dari tanaman yang ditanam di daerah yang memiliki keanekaragaman yang tinggi seperti hutan primer, hutan lindung maupun area yang akan merusak ekosistem serta tanah yang mengandung karbondioksida cukup tinggi setelah Januari 2008. Kriteria keberlanjutan yang tertuang pada pasal 17 menyatakan bahwa biofuel yang dihasilkan harus dapat mengurangi minimal 35% emisi gas rumah kaca jika dibandingkan dengan penggunaan bahan bakar fosil. Pasal tersebut juga mengatur secara teknis mengenai biofuel yang digunakan, mulai dari bahan baku, proses pembuatan, hingga biodiesel yang dihasilkan seberapa besar dapat mengurangi efek gas rumah kaca (Directive, 2009: 28).

Dampak Pemberlakuan RED oleh UE

Pemberlakuan RED 2009/28 ini tentunya membawa implikasi baik terhadap negara anggota maupun non anggota Uni Eropa. Kebijakan ini tidak lagi bersifat sukarela akan tetapi mengikat semua negara anggota UE. Masing-masing negara harus memenuhi target penggunaan energi terbarukan seperti yang telah ditetapkan. Hal ini tidak hanya berpengaruh terhadap negara anggota saja, akan tetapi juga mempengaruhi negara lain, terutama negara mitra dagang minyak nabati dan biodiesel, seperti Indonesia, Malaysia dan Brasil.

Dampak Terhadap Negara Anggota UE

Terdapat beberapa bentuk aturan dan kebijakan di dalam tubuh Uni Eropa. Aturan tersebut dapat berupa regulasi (*regulations*), directive (*directives*), ketetapan (*decisions*), rekomendasi (*recommendations*), dan opini (*opinions*). Aturan tertinggi adalah regulasi. Sesuai dengan Pasal 249 dalam EC Treaty, *regulations* ini bersifat mengikat dan berlaku secara umum bagi seluruh negara anggota Uni Eropa. Aturan ini harus diimplementasikan langsung dan dituangkan dalam aturan hukum dalam negeri negara-negara anggota Uni Eropa tanpa mengubah apapun dari isi regulasi tersebut. Aturan kedua adalah *directives*. Berbeda dengan regulasi, *directive* ini tidak berlaku secara umum bagi negara anggota. *Directive* ini dapat bersifat mengikat ataupun sukarela tergantung pada keputusan yang ditetapkan dalam *directive* tersebut.

Directive ini dituangkan dalam kebijakan nasional dalam bentuk dan metode yang diinginkan masing-masing negara anggota, sehingga tidak seragam seperti halnya regulasi. Rekomendasi dan opini ini tidak memiliki dampak langsung bagi negara anggota. Dua aturan ini tidak memiliki kekuatan mengikat negara anggota. Aturan ini hanya berfungsi untuk mereview kembali aturan-aturan yang telah ditetapkan dan bersifat mengikat seluruh negara anggota (Athina Zervoyianni, et al, 2006: 26-29).

Dengan dikeluarkannya kebijakan energi terbarukan (RED) oleh Uni Eropa yang disetujui pada bulan Desember 2008, setiap negara anggota memiliki kewajiban untuk meningkatkan penggunaan energi terbarukan antara 8,5 % hingga 20% pada tahun 2020. Hal ini karena adanya perubahan aturan dari yang bersifat tidak mengikat menjadi mengikat bagi seluruh anggota. Target penggunaan 10% biofuel untuk transportasi juga termasuk target yang harus dipenuhi oleh setiap anggotanya (EurActiv, 2008). Untuk mencapai target tersebut setiap anggota harus meningkatkan penggunaan energi terbarukan sebesar 5,5% dari tahun 2005. Adapun target penggunaan energi terbarukan untuk masing-masing anggota adalah sebagai berikut:

Tabel.1
Target Penggunaan biofuel untuk Negara-negara anggota EU Berdasarkan RED

Negara Anggota	Penggunaan Energi Terbarukan Tahun 2005	Target Penggunaan Energi Terbarukan Tahun 2020
Austria	23.3%	34%
Belgia	2.2%	13%
Bulgaria	9.4%	16%
Cyprus	2.9%	13%
Republik Ceko	6.1%	13%
Denmark	17%	30%
Estonia	18%	25%
Finlandia	28.5%	38%
Perancis	10.3%	23%
Jerman	5.8%	18%
Yunani	6.9%	18%
Hungaria	4.3%	13%
Irlandi	3.1%	16%
Italia	5.2%	17%
Latvia	32.6%	40%
Lithuania	15%	23%
Luxembourg	0.9%	11%
Malta	0%	10%

Belanda	2.4%	14%
Polandia	7.2%	15%
Portugal	20.5%	31%
Romania	17.8%	24%
Republik Slovakia	6.7%	14%
Slovenia	16%	25%
Spanyol	8.7%	20%
Swedia	39.8%	49%
United Kingdom	1.3%	15%

Sumber: Directive 2009/28/EC of The European Parliament and of The Council

Karena kebijakan Uni Eropa ini berupa directive, negara anggota bebas untuk menggunakan cara apapun untuk mencapai target tersebut, termasuk mengimpor bahan baku dari negara lain. Selain itu, negara anggota juga memiliki tanggungjawab untuk memperhatikan kriteria keberlanjutan untuk produk biofuel yang digunakan. Hal ini menjadi penting, karena ketika biofuel yang digunakan berasal dari aktivitas produksi yang tidak mengandung unsur berkelanjutan/sustainable, maka penggunaan tersebut tidak akan dihitung sebagai pemenuhan target yang ditentukan oleh Uni Eropa. Beberapa negara anggota sudah mulai menuangkan directive yang dikeluarkan oleh parlemen Uni Eropa ke dalam kebijakan nasionalnya. Seperti Jerman misalnya yang telah mengeluarkan aturan terkait dengan produk biofuel yang akan masuk ke negara tersebut harus melalui proses sertifikasi dalam skema *International Sustainability and Carbon Certification*. Hal ini dimaksudkan agar sumber energi terbarukan seperti biomassa dan biodiesel yang masuk ke pasar Jerman bebas dari permasalahan lingkungan, seperti kerusakan hutan, tidak menyumbang emisi CO₂, maupun mengganggu keanekaragaman hayati. Jerman tidak hanya memberlakukan aturan untuk biodiesel saja, bahkan untuk produk turunan bahan baku biodiesel juga harus melalui proses registrasi melalui kebijakan *Registration, Evaluation, Authorization and Restriction off Chemical (REACH)* (Atep Yulianto Irawan, 2010: 15-16).

Dampak Terhadap Negara Non Anggota UE

Kebijakan energi terbarukan Uni Eropa ini tidak hanya berdampak terhadap negara anggotanya saja, akan tetapi juga terhadap negara non anggota, terutama bagi negara-negara penghasil bahan baku biofuel seperti Indonesia, Malaysia dan Brazil. Telah dikemukakan di depan bahwa biodiesel merupakan biofuel yang sangat penting bagi Uni Eropa. Akan tetapi, UE tidak memiliki lahan untuk pemenuhan bahan baku biodiesel guna memenuhi target 6,6% untuk tahun 2012. Untuk memenuhi target tersebut Uni Eropa harus mengimpor kurang lebih 40% minyak nabati untuk memproduksi biodiesel (Rachel Fielding, 2010).

Kondisi ini dapat membuka peluang bagi negara-negara penghasil minyak nabati untuk memenuhi permintaan minyak nabati yang akan terus meningkat. Indonesia dan Malaysia merupakan eksportir utama minyak sawit ke kawasan Eropa. Secara ekonomi, rencana UE untuk mengembangkan energi terbarukannya akan menciptakan pasar baru bagi Indonesia. Namun, implementasi RED oleh UE ini dapat menimbulkan permasalahan baru bagi negara eksportir minyak nabati, terutama Indonesia ketika Indonesia tidak dapat memenuhi standar-standar yang diterapkan oleh UE terkait dengan masalah keberlanjutan (*sustainability*).

Dengan adanya kebijakan tersebut, konsumen Eropa cenderung meminta minyak sawit yang dihasilkan dari aktivitas yang ramah lingkungan. Hal ini dikhawatirkan dapat mengakibatkan pelarangan minyak sawit Indonesia masuk ke pasar Eropa jika tidak mampu memenuhi kriteria yang ditetapkan oleh Uni Eropa karena selama ini dinilai bahwa *agrofuel* yang berasal dari minyak sawit Indonesia sama sekali tidak "hijau" sebab menimbulkan dampak yang cukup parah terhadap kerusakan hutan. Kondisi ini dibuktikan dengan adanya penghentian pembelian minyak sawit dari Indonesia dari beberapa MNC yang berasal dari Eropa dan Amerika Serikat, seperti Unilever, Nestle dan Burger King. Bahkan pada September 2009, International Financial Corporation (IFC) menghentikan pendanaan untuk industri kelapa sawit di Indonesia akibat adanya tuduhan dari LSM lingkungan bahwa Indonesia mengembangkan kelapa sawit yang tidak berkelanjutan bahkan menjadi penyebab utama deforestasi di Indonesia (Reiner Simanjuntak, 2010: 75).

Kondisi ini banyak dilihat oleh kelompok bisnis sebagai salah satu strategi Uni Eropa untuk membatasi impor minyak sawit dari Indonesia dan Malaysia sebagai bahan baku *biodiesel* karena akan merugikan investasi mereka. Selain itu, dengan adanya kebijakan tersebut minyak sawit yang dapat masuk ke Uni Eropa harus melalui proses sertifikasi biofuel dalam skema *International Sustainability and Carbon Certification* (ISCC). Situasi ini menjadikan beberapa negara pengeksportir minyak sawit maupun minyak nabati lainnya, harus berupaya untuk dapat mensinergikan kebijakannya dengan kebijakan energi terbarukan yang diimplementasikan oleh Uni Eropa agar produknya dapat diizinkan masuk ke negara-negara anggota Uni Eropa. Seperti Indonesia dan Malaysia yang ikutserta dalam *Roundtable Sustainable of Palm Oil* (RSPO) dalam rangka untuk memperoleh sertifikat bagi produk sawit yang dihasilkan berasal dari kegiatan yang tidak merusak lingkungan dan membahayakan ekosistem.

RED sebagai non tariff trade barrier

Hambatan perdagangan non tarif merupakan segala bentuk kebijakan selain tarif yang dapat berdampak terhadap aliran perdagangan. Terdapat tiga kategori dalam hambatan perdagangan non tariff, yaitu pertama yaitu terkait dengan impor, termasuk di dalamnya kuota impor, larangan impor, prosedur bea cukai dan izin impor. Kategori kedua adalah ekspor, seperti pajak ekspor, kuota ekspor, larangan ekspor. Kategori terakhir adalah yang terkait dengan ekonomi dalam negeri negara yang bersangkutan, seperti aturan-aturan yang diterapkan dalam legislasi dalam negeri suatu negara baik itu terkait standar kesehatan, tenaga kerja, lingkungan, maupun subsidi dalam negeri.

Implementasi RED yang mensyaratkan bagi negara-negara anggota Uni Eropa menggunakan biofuel yang memenuhi standar/kriteria keberlanjutan (*sustainability criteria*) berpengaruh terhadap perdagangan bahan baku biofuel, seperti minyak sawit sebagai bahan baku biodiesel, tebu untuk bioethanol. Hal ini harus dipenuhi oleh negara eksportir seperti Indonesia, Brazil, Thailand dan Malaysia. Hal ini dilihat oleh kelompok bisnis sebagai salah satu strategi Uni Eropa untuk membatasi impor minyak sawit dari Indonesia dan Malaysia sebagai bahan baku *biodiesel* karena akan merugikan investasi mereka.

Sebagaimana diketahui bahwa secara global, UE merupakan salah satu penghasil energi terbarukan (*renewable energy*) yang cukup maju dalam teknologi pengembangannya. Hingga saat ini, Uni Eropa merupakan penghasil biodiesel terbesar di dunia. Produksi biodiesel meningkat lebih dari 20 kali antara tahun 1994 sampai 2005. Jerman merupakan penghasil utama biodiesel yang menyumbang hampir setengah dari total produksi biodiesel yang dihasilkan oleh UE. Jerman mampu memproduksi biodiesel sebesar 2,5 juta ton. Selain Jerman, Perancis juga merupakan produsen biodiesel yang cukup besar di UE setelah Jerman. Perancis menghasilkan 2 juta ton biodiesel pada tahun tersebut. Dibandingkan dengan biodiesel, bioetanol tidak menempati posisi sevitral biodiesel. Tercatat bahwa bioetanol hanya memenuhi 20% dari total produksi biofuel di UE. Negara anggota UE yang menjadi penghasil utama bioetanol adalah Jerman dan Perancis (TimoKaphengst, et al, 2007: 4).

Tabel. 2
Produksi dan Konsumsi Bioethanol dan Biodiesel
di Beberapa Negara Anggota Uni Eropa

Negara	Produksi Bioethanol	Produksi Biodiesel	Total Konsumsi
Jerman	4.020.000	2.477.983	3.257.186
Perancis	403.510	2.020.690	2.424.200
UK	105.189	691.335	796.524

Spanyol	125.000	519.000	644.000
Italia	-	557.280	557280
Polandia	213.968	340.560	459.354

Sumber: Euroobserver, 2009

Biodiesel merupakan biofuel yang sangat penting bagi Uni Eropa. Saat ini tercatat 80% konsumsi biofuel UE adalah biodiesel dan sisanya adalah bioethanol. Menurut laporan dari European Biodiesel Board (EBB) produksi biodiesel Uni Eropa meningkat 16,8% menjadi 5,7 juta ton pada tahun 2007 dibandingkan tahun sebelumnya hanya 4,9 juta ton (Mohd BasriWahid, et al, 2008: 3).

Oleh karena itu, beberapa negara eksportir bahan baku untuk biofuel seperti Indonesia menganggap bahwa penerapan RED oleh Uni Eropa sebagai bentuk hambatan perdagangan yang diciptakan oleh Uni Eropa agar pasar biofuel (biodiesel maupun bioethanol) tidak tersaingi. Pemberlakuan RED oleh Uni Eropa dapat menjadi hambatan bagi masuknya produk minyak sawit Indonesia ke Uni Eropa, karena minyak sawit yang dihasilkan oleh Indonesia bukan minyak sawit “hijau”. Berdasarkan laporan dari Green Peace, pola pengembangan kelapa sawit yang dilaksanakan di Indonesia selama ini dilihat sebagai salah satu penyebab terjadinya deforestasi. Walaupun bukan sebagai satu-satunya penyebab deforestasi. Terdapat tiga penyebab deforestasi antarlain: pembukaan lahan untuk perkebunan, termasuk di dalamnya perkebunan kelapa sawit, *logging* dan Hutan Tanaman Industri (HTI). Pada awalnya *industry pulp and paper* menjadi penyebab utama terjadinya deforestasi, akan tetapi pada awal 1990 terjadi pembukaan lahan untuk kelapa sawit yang cukup massif. Sejak saat itu, kelapa sawit dilihat sebagai salah satu penyebab utama terjadinya deforestasi (Green Peace, 2010).

Industri kelapa sawit di Indonesia juga terkena imbas dari kampanye yang dilakukan oleh Green Peace Internasional maupun Green Peace Indonesia. Hal ini terbukti ketika Green Peace membuat iklan tentang produk Kit Kat dari Nestle yang menggambarkan bahwa produk yang dihasilkan oleh Nestle tersebut menggunakan minyak sawit yang dihasilkan dari perusakan hutan sehingga mengakibatkan musnahnya populasi Orang Utan di Indonesia. Green Peace menggambarkan bahwa setiap pembeli memakan produk tersebut, maka orang tersebut akan memakan jari-jari dari Orang Utan. Iklan ini mengakibatkan turunnya penjualan atas produk Nestle tersebut. Green Peace meminta kepada perusahaan-perusahaan untuk berhenti membeli minyak sawit yang berasal dari Indonesia. Dan hal ini terbukti sangat efektif ketika beberapa perusahaan besar dari Eropa seperti Kraft, Nestle dan Unilever memutuskan kontrak pembelian dengan beberapa perusahaan penghasil minyak sawit dari Indonesia (Green Peace, 2010).

Kondisi ini tentunya akan menjadi hambatan bagi perdagangan terutama minyak sawit untuk masuk ke Uni Eropa, ketika Uni Eropa mewajibkan bahwa minyak sawit yang masuk ke Uni Eropa harus memenuhi kriteria keberlanjutan, seperti kelapa sawit tidak ditanam di atas lahan yang memiliki keanekaragaman hayati yang tinggi, kemudian tidak ditanam di lahan yang menyimpan karbon cukup tinggi, tidak juga ditanam di atas lahan gambut. Selain itu, proses akuisisi lahan untuk pembangunan perkebunan kelapa sawit dalam skala besar bisa berdampak negatif terhadap mata pencaharian masyarakat termasuk petani kecil dan suku asli. Hal ini sangat terkait dengan persoalan bagaimana perusahaan dan lembaga pemerintah memperoleh persetujuan untuk perubahan pemanfaatan. Kondisi ini dikarenakan pemerintah maupun perusahaan sering tidak melakukan konsultasi terlebih dahulu dengan penduduk lokal untuk perkebunan kelapa sawit. Hal ini mengakibatkan terjadinya konflik dengan penduduk setempat (Marcus Colchester, et al, 2006: 15). Walaupun kriteria *social sustainability* tidak diatur secara rigid di dalam RED oleh Uni Eropa, tetapi persoalan sosial yang diakibatkan oleh persoalan penggunaan lahan ini juga menjadi pertimbangan tersendiri bagi Komisi Uni Eropa.

Hal ini dianggap sebagai salah satu strategi dagang Uni Eropa untuk memproteksi biofuel yang dihasilkan oleh negara-negara anggota Uni Eropa, dari produk seperti minyak sawit dinilai jauh lebih efisien dibandingkan dengan minyak nabati yang berasal dari tanaman lain seperti kedelai, biji bunga matahari, maupun minyak kanola, sehingga menawarkan keuntungan yang juga lebih besar (Unilever. 2010). Selain itu, minyak nabati yang paling banyak diimpor oleh negara-negara Uni Eropa adalah minyak sawit (60%) dari Indonesia dan Malaysia, bunga matahari dari Ukraina dan kedelai dari Brasil. Upaya Uni Eropa dalam rangka untuk memproteksi tersebut sering disebut dengan “*green protectionist*”. *Green Protectionist* ini tidak hanya terkait dengan kebijakan lingkungan itu sendiri, tetapi juga berbagai kebijakan yang tidak terkait dengan lingkungan yang berpengaruh terhadap kebijakan lingkungan sehingga mengakibatkan diskriminasi maupun larangan perdagangan. Bentuk *green protectionism* ini sering kali dilihat sebagai *technical barrier trade/TBT* (bagian dari non tariff barrier/NTB) maupun sanitary and phytosanitary measure (SPS) (Erixon, Fredrik, 2009: 2). NTB dan SPS ini seringkali digunakan, baik oleh negara-negara Eropa maupun Amerika Serikat untuk beberapa produk pertanian maupun industri makanan. Sebagai contoh ketika Amerika Serikat pada 28 Januari 2012 melayangkan surat penolakan resmi atas ekspor CPO dari Indonesia. Pihak AS menyatakan bahwa produk sawit dari Indonesia tidak memenuhi syarat sebagai produk yang *sustainable*, karena adanya anggapan bahwa produk sawit yang berasal dari Indonesia merupakan produk yang berasal dari pengrusakan hutan sehingga mengakibatkan terjadinya deforestasi. Hal ini merupakan bentuk regulasi atau

standar yang diberlakukan terkait dengan perlindungan lingkungan, namun pada akhirnya menjadi *technical barrier trade* bagi negara-negara pengekspor.

Hal serupa dengan kebijakan yang diimplementasikan oleh Uni Eropa melalui RED-nya. RED tersebut mengatur secara rigid mengenai standar/kriteria keberlanjutan yang harus dipenuhi oleh negara-negara pengekspor bahan baku biofuel maupun biofuel. Kebijakan ini menjadi hambatan bagi negara-negara pengekspor minyak sawit seperti Indonesia dan Malaysia. Negara-negara tersebut dituntut untuk memenuhi standar yang diberlakukan oleh Uni Eropa melalui proses sertifikasi yang diakui oleh Uni Eropa. Meskipun demikian, terdapat beberapa kesulitan yang dihadapi oleh negara pengekspor, karena setiap negara anggota Uni Eropa belum tentu memberlakukan dan mengakui bentuk sertifikasi yang ada. Beberapa negara memiliki masing-masing model sertifikasi melalui *voluntary scheme* dengan standard yang berbeda-beda. Seperti misalnya yang sudah sesuai dengan RED, Spanyol dengan RBSA, kemudian Prancis dengan (BSVs, Bronsucro, RBS, dan ISCC. (lihat tabel 3)

Tabel. 3
Skema Sertifikasi di Negara-negara Anggota Uni Eropa

No	Nama	Lokasi Negara	Fokus Negara	Keterangan
1	RED Bioenergy Sustainability Assurance (RBSA)	Spanyol	Global	Sertifikasi untuk produk ethanol oleh Abengoa (perusahaan multinasional terbesar di Spanyol). Skema ini sudah sesuai dengan RED
2	Biomass Biofuels Sustainability Voluntary Schemes (2BSVs)	Prancis	Global	Untuk semua jenis biofuel
3	Bonsucro EU Production Standard	United Kingdom (UK)	Global	Untuk mengurangi kerusakan lingkungan akibat pengelolaan <i>sugarcane</i>
4	Greenenergy Brazilian Ethanol Verification Program	United Kingdom (UK)	Brazil	Sertifikasi ini khusus untuk etanol yang berasal dari <i>sugarcane</i> dari Brazil
5	International Sustainability and Carbon Certification (ISCC)	Jerman	Global	ISCC ini disahkan dibawah UU Biomas Jerman pada 2010. Ini untuk memberikan sertifikasi terhadap produk biomass
6	Roundtable on Sustainable Biofuels (RSB)	Swiss	Global	RSB dibentuk tahun 2006 untuk mengembangkan sistem sertifikasi untuk biofuel secara global
7	Round Table for Responsible Soy (RTRS) EU RED	Argentina	Global	RTRS di dirikan di Zurich Pada 2006, dengan sekretariat di Buenos Aires. RTRS ini merupakan pelengkap dari skema RED, yang fokusnya pada kedelai dari Brazil dan Argentina

Sumber: Laura German and George Schoneveld, *Social Sustainability of EU-Approved Voluntary Schemes for Biofuels: Implications for Rural Livelihoods*, (Bogor, CIFOR: 2011).

Skema sertifikasi ini yang pada akhirnya menentukan suatu produk biofuel itu memenuhi kriteria *sustainable* atau tidak. Seperti misalnya Indonesia yang saat ini sudah memiliki skema sertifikasi melalui Indonesian Sustainable Palm Oil

(ISPO), belum tentu kompatibel/sesuai dengan aturan main yang diterapkan oleh negara-negara anggota Uni Eropa. Meskipun, menurut Ambassador Uni Eropa untuk Indonesia dan Brunei, Julian Wilson, pasar Eropa tidak pernah memberikan restriksi bagi produk kelapa sawit dari Indonesia. Sehingga merupakan sebuah kebohongan dan diluar logika apabila pangsa pasar kelapa sawit di Indonesia yang lebih dari 20 persen dan terus meningkat ditolak oleh Uni Eropa. Sebagai sebuah langkah politis, pernyataan ini tidak sepenuhnya salah. Akan tetapi apabila melihat realitas pasar Eropa yang mulai menerapkan RED, industri kelapa sawit Indonesia akan mengalami hambatan apabila tidak mampu menjawab permintaan dari aturan tersebut. Pada akhirnya ini akan menjadi hambatan perdagangan *non tariff* bagi peroduk kelapa sawit Indonesia.

Kesimpulan

Pemberlakuan *Renewable Energy Directive* oleh Uni Eropa merupakan suatu langkah dalam rangka untuk mengurangi emisi karbon secara global sebagai bentuk komitmen Uni Eropa terhadap Protokol Kyoto. Selain itu, penentuan target penggunaan biofuel bagi negara-negara anggota Uni Eropa ditujukan untuk mengurangi ketergantungan terhadap konsumsi dan impor terhadap fosil fuel dengan persyaratan harus memenuhi kriteria keberlanjutan seperti yang ditetapkan dalam Directive 2009/28/EC. Di satu sisi, hal ini dimaksudkan untuk tetap menjaga kelestarian lingkungan dan mengurangi emisi global. Namun di sisi lain, hal ini dianggap sebagai bentuk hambatan baru yang diciptakan oleh Uni Eropa dalam rangka memproteksi produk biofuel dari negara lain, karena selama ini negara Uni Eropa merupakan penghasil utama biodiesel. Persaingan dagang ini mengakibatkan implementasi RED oleh Uni Eropa dilihat sebagai bentuk *green protectionism* melalui pemberlakuan kriteria keberlanjutan (*sustainability*).

Daftar Pustaka

- Amezaga, et al, 2010. *Biofuels Policy in the European Union*, 7th International Biofuels Conference, New Delhi, India.
- Belkin, Paul, 11 September 2007. *The European Union's Energy Security Challenges*, CRS Report of Congress.
- Colchester, Marcus, , et al. 2006. *Promised Land : Palm Oil and Land Acquisition in Indonesia – Implications for Local Communities and Indigenous People, Forest Peoples Programme dan Perkumpulan Sawit Watch*, Inggris.
- Council of European Union, Council Conclusion on “Second Strategic Energy Review – An EU Energy and Solidarity Action Plan, Brussels, Februari 2009.
- Directive 2009/28/EC of The European Parliament and of The Council
- Erixon, Fredrik, 2009. *Green Protectionism in The European Union : How Europe's Biofuels Policy and The Renewable Directive Violate WTO Commitments*, EC IPE Occasional Paper, No.1.
- EU Green Paper Tahun 2006.
- EU Commission, 13 November 2008. *EU Energy Security And Solidarity Action Plan; 2nd Strategic Energy Review*, Brussels
- European Commission. 2007. *Energy Corridors: European Union and Neighboring Countries*, European Communities Publication, Belgia
- EurActiv 05 Desember 2008, diakses dari <http://www.euractiv.org>, pada 3 Desember 2010.
- Fielding, Rachel. 2010. *Legal Action Targets EU Biofuel Policy*, diakses dari <http://www.forests.org/shared/reader/welcome.aspx>, pada 22 April 2010.
- Irawan, Atep Yulianto. 2010. Menakar Dampak Buruk Isu Negatif, dalam *Majalah Info Sawit*, Volume IV Nomor 9, September 2010, Jakarta.
- Kaphengst, Timo. et al. 2007. *European Union Policy on Bioenergy and the Role of Sustainability Criteria and Certification Systems*, Berkeley.
- Nies, Susanne. 2008. *Oil and Gas Delivery to Europe: An Overview of Existing and Planned Infrastructure*, The French Institute for International Relations (Ifri), Paris.
- Pous, Pieter, 2009. *EEB Analysis of EU's revised Biofuels and Bioenergy policy*, EEB Biodiversity, Water and Soils Policy Officer.
- Simanjuntak, Reiner. 2010. *Defending Palm Oil*, dalam *AgroAsia*, Volume 3/Oktober 2010.
- Unilever. 2010. *How to establish a moratorium on deforestation for palm oil in Indonesia? : Recommendations developed by Unilever*, diakses dari http://www.unilever.com/images/sd_ how to

- establish a moratorium on deforestation for palm oil in Indonesia? html, pada 10 Oktober 2010
- Wahid, Mohd Basri, (et al). 2008. EU's Renewable Energy Directive : Possible Implication on Malaysian Palm Oil Trade, dalam *Palm Oil Industry Economic Journal*, Volume 8 (2) 2008, Malaysian Palm Oil Board, Malaysia.
- Yulisman, Linda. 2012. *EU 'boycott' of Indonesian palm Oil is a lie, envoy says*, The Jakarta Post diakses dari <http://www.thejakartapost.com/news/2012/03/01/eu-boycott-indonesian-palm-oil-a-lie-envoy-says.html>, pada 29 Agustus 2012.
- Zervoyianni, Athina. et al. 2006. *European Integration*, Palgrave Macmillan, New York.