

**DIPLOMASI INDONESIA DALAM MEMASUKAN CPO PADA ENVIRONMENTAL GOODS
LIST DI APEC PADA TAHUN 2012-2017**

Maria Anastasia Siagian¹, Nurmasari Situmeang², Andi Kurniawan³

¹ Ilmu Hubungan Internasional, UPN "Veteran" Jakarta; maria14siagian@gmail.com

² Ilmu Hubungan Internasional, UPN "Veteran" Jakarta, UPN "Veteran" Jakarta;
nurmasarisitumeang@upnvj.ac.id

³ Ilmu Hubungan Internasional, UPN "Veteran" Jakarta, UPN "Veteran" Jakarta; andi.k@upnvj.ac.id

ABSTRACT

Indonesia, being the top global CPO producer, makes CPO as one of their national interest due to the great contribution of CPO to Indonesia's economics as well as to their citizens. This brings Indonesia to utilize regional forums, viz. Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), in order to build Indonesia's CPO image and also to gain from tariff reduction to 5% or less through the Environmental Goods (EGs) initiative in 2012. Lack of success in Indonesia's diplomacy in the EGs initiative have failed its goal to have CPO included in the EGs list. Hence, in 2013 Indonesia managed to shift its strategy by initiating the Development Products which also have CPO included in the products list Indonesia proposed. Up until 2017, no decisions and deals were made among the APEC countries regarding Indonesia's Development Products initiative. This research aims to analyze the negotiations process which Indonesia had done through EGs to Development Products using the qualitative research approach. This research finds that the result of this negotiation is the result of the power structure between Indonesia and their opponents during the negotiation of both EGs and Development Products.

Keywords : Environmental Goods, Development Products, CPO, Diplomacy, APEC.

A. Pendahuluan

Minyak nabati dan produk olahannya termasuk pada kategori komoditas perkebunan yang nilai perdagangannya terbesar di pasar internasional. Sejumlah jenis minyak nabati yang diperdagangkan di pasar internasional termasuk minyak kedelai, lobak, bunga matahari, kacang tanah, jagung, kelapa, dan kelapa sawit. Kelapa sawit merupakan komoditas perkebunan yang berkontribusi terhadap 32% dari pasokan minyak nabati global dimana telah memberi nilai tambah sebagai komoditas ekspor, bahan baku industri, dan sebagai bahan konsumsi masyarakat global (Departemen Perindustrian, 2007).

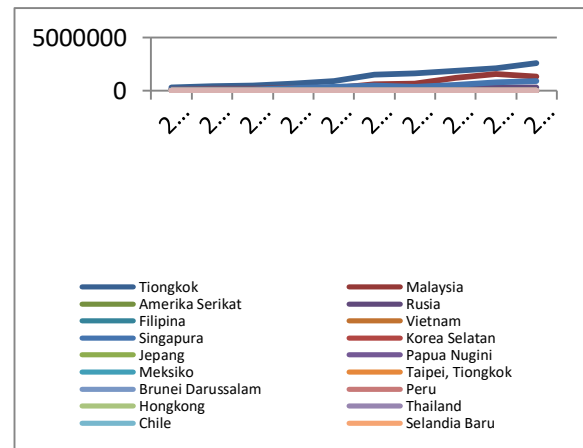
Besarnya kontribusi Indonesia terhadap pasokan minyak nabati global dikarenakan luas areal perkebunan kelapa sawit di Indonesia yang tiap tahunnya semakin meningkat. Tingginya permintaan terhadap minyak kelapa sawit dikarenakan dalam kelompok minyak nabati, minyak kelapa sawit merupakan komoditas yang memiliki harga lebih murah dan ketersediaannya yang lebih mudah didapatkan dibandingkan minyak nabati lainnya seperti minyak kedelai, minyak bunga matahari dan minyak sawi. Selain itu, minyak yang dihasilkan oleh kelapa sawit juga jauh lebih banyak ketimbang yang dihasilkan oleh kedelai, bunga matahari, dan sawi.

Industri kelapa sawit Indonesia juga memiliki peran dalam mendorong angka kemiskinan petani di Indonesia karena telah memperkerjakan setidaknya 2,8 juta orang dimana 1,6 juta diantaranya

merupakan petani perkebunan kecil (Gapki, 2017). Tingginya permintaan global terhadap CPO telah memberi keuntungan devisa non-migas bagi negara-negara produsen kelapa sawit terbesar di dunia khususnya negara-negara tropis penghasil kelapa sawit, seperti Indonesia dan Malaysia, dan menjadikan kelapa sawit sebagai 10 komoditi utama ekspor negara-negara tersebut (Kementerian Perdagangan RI, 2019). Kebalnya industri kelapa sawit terhadap krisis ekonomi juga merupakan hal positif lainnya yang menjadi alasan mengapa industri ini layak dipertahankan dan dikembangkan (Gapki, 2017). Pertumbuhan industri kelapa sawit juga telah mendorong pembangunan infrastruktur seperti jalanan dan jembatan di daerah pedalaman guna mencapai efisiensi produksi namun juga bermanfaat bagi kepentingan umum (Gapki, 2017).

Kelapa sawit sangat rentan terhadap isu keberkelanjutan sehingga hal tersebut dapat mempengaruhi neraca perdagangan Indonesia. Sebelum diterpa isu lingkungan, sejak tahun 1980-an minyak kelapa sawit – termasuk yang berasal dari Indonesia – telah lebih dahulu diserang dengan isu kesehatan dimana minyak kelapa sawit disebut-sebut mengandung kolesterol tinggi yang berbahaya bagi kesehatan (Info Sawit, 2019). Selain itu, akibat eksplorasi minyak sawit yang begitu agresif mengakibatkan komoditas kelapa sawit dinilai memiliki dampak negatif kepada lingkungan akibat meningkatnya emisi GRK yang disebut-sebut diakibatkan oleh aktivitas perkebunan kelapa sawit seperti konversi lahan hutan tropis padat karbon menjadi perkebunan-perkebunan baru dan hilangnya zat karbon dikarenakan daerah gambut yang menyebabkan pengeringan daerah gambut (CIFOR, 2009). Hal-hal tersebut mengakibatkan deforestasi dan berkurangnya keanekaragaman hayati akibat kawasan hutan yang dialihkan untuk kelapasawit; isu ini menciptakan keresahan pada produsen karena dinilai dapat mengakibatkan konsumen yang hendak beralih dengan memanfaatkan biofuel menjadi enggan akibat kerusakan lingkungan yang dihasilkan aktivitas perkebunan kelapa sawit.

Oleh karena itu, Indonesia berupaya untuk memperbaiki citra dan mempromosikan kelapa sawit Indonesia di dalam forum kerjasama *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC). Terlebih lagi, negara anggota APEC mencangkup konsumen CPO terbesar Indonesia.



Grafik 1 Export CPO Indonesia ke Negara APEC

Sumber: Trade Map, 2019.

Bila melihat besarnya potensi pasar yang dimiliki APEC, kawasan ini menyumbang 39,8% dari total ekspor barang global dan 36,5% dari total impor barang global (United Nations Economic and Social Council, 2018). Hal ini menyebabkan perdagangan di APEC telah mewakili 44% total perdagangan dunia dan 55% persen PDB global khususnya karena 40% populasi dunia berada di kawasan APEC (Kementerian Perdagangan RI, 2018). APEC merupakan sarana yang penting bagi Indonesia untuk memasarkan produk minyak sawit dan biodieselnnya, terlebih lagi karena 9 dari 10 pasar terbesar Indonesia merupakan negara anggota APEC (Kementerian Perdagangan RI, 2018).

Kesadaran negara anggota APEC terhadap kesepakatan yang telah dicapai dalam Doha Round WTO terkait lingkungan berhasil menghasilkan upaya untuk pengurangan tariff menjadi kurang dari 5%

bagi produk-produk yang mendukung aspek berkelanjutan dan bermanfaat bagi lingkungan dari tariff awal yang mencapai 20% (APEC, 2012). Produk-produk yang dianggap memiliki aspek berkelanjutan serta memiliki manfaat bagi lingkungan akan dikategorikan kedalam APEC *list Of Environmental Goods* (EGs). Untuk mencapai hal tersebut, pada tahun 2011 APEC memperkuat komitmen negara-negara dalam membangun peraturan lingkungan berkualitas tinggi di seluruh Asia-Pasifik, dan untuk mencapai perdagangan dan investasi bebas dan terbuka di kawasan ini maka EGs list APEC disepakati pada tahun 2012 berhasil menetapkan 54 produk kedalam kategori EGs (APEC, 2012).

EGs APEC terbagi kedalam tiga kategori yaitu produksi energi terbarukan; analisis pemantauan lingkungan dan peralatan penilaian; dan pengelolaan limbah padat dan berbahaya serta sistem daur ulang (APEC, 2019b). APEC EGs menjadi negosiasi perdagangan pertama yang mampu menghasilkan kesepakatan pemangkasan tariff terhadap produk hijau. Hal ini ini kemudian mendorong tercapainya kesepakatan dalam perjanjian WTO tentang *Environment Goods Agreement* (EGA) pada tahun 2014. EGA merupakan sebuah kesepakatan untuk menghapuskan tarif pada sejumlah produk penting yang berkaitan dengan lingkungan, termasuk produk yang dapat membantu mencapai tujuan perlindungan lingkungan dan iklim, seperti menghasilkan energi bersih dan terbarukan, meningkatkan energi dan efisiensi sumber daya, mengendalikan polusi udara, mengelola limbah, mengolah air limbah, memantau

kualitas lingkungan, dan memerangi polusi suara (WTO, 2014). Dengan disepakatinya hal tersebut, APEC EGs list menjadi salah satu isu strategis APEC yang dilirik Indonesia untuk mencapai kepentingan nasionalnya dalam meningkatkan produk primadonanya yang salah satunya adalah minyak kelapa sawit beserta produk turunannya.

Produk ramah lingkungan yang telah ditetapkan oleh APEC dipastikan memiliki kontribusi langsung dan positif untuk pertumbuhan hijau dan tujuan pembangunan berkelanjutan; hal tersebut dimiliki oleh produk kelapa sawit yang cukup memiliki kontribusi terhadap tujuan pembangunan berkelanjutan baik dari sisi lingkungan maupun sosial. Dasar itulah yang dibawa Indonesia dalam melakukan diplomasi kelapa sawit dengan negara anggota APEC. Bila komoditas kelapa sawit bisa masuk kedalam produk ramah lingkungan maka secara otomatis dapat mendorong pertumbuhan di sektor industri lainnya. Selain itu, bila Indonesia mampu menembus kedalam list produk ramah lingkungan APEC maka hal tersebut dapat meningkatkan daya saing kelapa sawit Indonesia beserta turunannya akibat tarif rendah yang diberikan dapat membantu mendorong harga CPO.

B. Metode

Penelitian ini dikaji dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Data yang didapatkan dalam penelitian ini terdiri dari dua sumber. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini berasal dari portal berita online, situs

resmi pemerintah, dan situs resmi APEC. Sedangkan data primer dalam penelitian ini merupakan hasil wawancara yang dilakukan dengan analis kerjasama Direktorat APEC dan Organisasi Internasional Kementerian Perdagangan RI. Data-data yang didapat kemudian dianalisa dengan teori *first track diplomacy* dan negosiasi. De Magalhaes (1988) menjelaskan bahwa *first track diplomacy* adalah alat kebijakan luar negeri untuk membangun dan membentuk hubungan antara pemerintah negara melalui perantara yang diakui bersama. Diplomasi ini dilakukan oleh para diplomat, pejabat tinggi pemerintah, dan kepala negara juga termasuk PBB, Vatikan, dan organisasi kawasan lainnya. Dalam sistem diplomatik, negosiasi menjadi fokus operasional ketika bergerak ke ranah diplomasi multilateral, KTT, dan sektor pertumbuhan lainnya di dunia mediasi sistem diplomatik (Berridge, 2010). Berridge (2010) menyebutkan bahwa proses negosiasi adalah yang secara langsung bergulat dengan masalah-masalah yang paling mengancam, baik masalah dislokasi ekonomi, bencana lingkungan, perang, atau krisis keuangan global. Dalam melakukan upaya diplomasi, terbagi tiga tahap negosiasi yang dilakukan; yang pertama adalah pra negosiasi. Pranegosiasi adalah tahap untuk menetapkan bahwa perundingan substantif *around-the-table* bermanfaat, dan kemudian untuk menyepakati agenda dan prosedur yang diperlukan untuk menanganinya (Berridge, 2010, hal. 27). Bila pranegosiasi telah berhasil, tahap selanjutnya adalah *formula stage*. Formula yang dimaksudkan dalam hal ini adalah

pedoman, *framework* perjanjian, dan ide perihal negosiasi yang dilakukan (Berridge, 2010, hal. 44). Bila tahap penetap formula telah berhasil maka tahap selanjutnya adalah *details stage*. Dalam negosiasi pun terdapat struktur *power* diantara negara yang terlibat dalam negosiasi yaitu struktur simetris dan asimetris (Pfetsch, 2007). Simetris dalam hal ini ditandai dengan hubungan timbal balik yang seimbang, berdasarkan alokasi *power* yang setara. Sedangkan asimetris ditandai dengan adanya alokasi *power* yang tidak merata dan dapat mengarah ke titik di mana pihak yang paling kuat membuat ancaman dan memberikan tekanan bagi negara yang *power*-nya relatif lebih rendah.

C. Hasil dan Pembahasan

1. Diplomasi Environmental Goods List

Pada tahun 2007, guna melanjutkan dan mendukung upaya pembentukan kesepakatan EG pada kerjasama plurilateral dalam WTO, Amerika Serikat hendak membawanya kedalam kerjasama regional di APEC. Tahap pra-negosiasi diawali dengan meyakinkan negara-negara untuk terlibat dalam negosiasi yang dilakukan. Hal ini dalam APEC dilakukan melalui berbagai pertemuan seperti APEC Ministerial Meeting, APEC Economic Leaders' Meeting dan Senior Official Meeting. Dalam forum APEC, untuk menjalankan sebuah proyek ataupun inisiatif, diperlukan co-sponsor atau negara yang turut berpartisipasi dalam menggodok proyek atau inisiatif tersebut. Dalam masa ini, Indonesia menjadi satu-satunya negara anggota APEC yang tidak setuju terhadap inisiatif ini dan menolak untuk terlibat dalam negosiasi ini. Setiap

tahunnya dalam berbagai pertemuan, Indonesia terus mendapatkan dorongan oleh setiap *chairman* terkait partisipasi Indonesia ke dalam inisiatif EGs list. Namun Indonesia tetap berpegang pada argumennya bahwa inisiatif EGs list dapat mengancam industri produk hijau dalam negeri yang masih bertumbuh sebab inisiatif ini akan membanjiri pasar domestik dengan produk impor EGs yang akan didominasi oleh teknologi dari negara maju. Keengganan Indonesia dalam melakukan negosiasi menjelaskan sebagaimana yang dijelaskan oleh Berridge (2010, hal. 27) bahwa dalam menetapkan kebutuhan untuk negosiasi setiap negara perlu menyadari bahwa negosiasi pasti akan berhadapan dengan situasi jalan buntu – dan Indonesia telah menyadari ini. Hanya saja, Berridge (2010, hal. 27) menjelaskan bahwa negara mana pun yang dirasa memiliki kelemahan atau posisi yang dimungkinkan tidak banyak diuntungkan dari negosiasi yang hendak dilakukan, negara yang menjadi pengusung negosiasi harus mampu menekankan konflik yang melatarbelakangi negosiasi ini sehingga dapat meyakinkan bahwa negosiasi ini penting untuk dilakukan.

Meski Indonesia tidak menyetujui inisiatif ini namun negosiasi ini terus dilanjutkan sebab sebagian besar negara anggota APEC telah menyetujui dan menjadi bagian dalam negosiasi EGs list ini. Pada tahun 2008, negosiasi ini berlanjut kepada tahap *formula stage* yang dimana akan dibentuknya sebuah kerangka kerja. Tahap ini harus memberikan sesuatu kepada kedua belah pihak dengan memasukkan intelijen, imajinasi, dan empati melalui

diplomasi agar dapat menghasilkan solusi (Berridge, 2010, hal. 29). Inisiatif ini diluncurkan melalui APEC Ministerial Meetings melalui pembentukan *APEC Environmental Goods and Services (EGS) Framework* (APEC, 2008). *Framework* ini terdiri dari empat komponen yaitu *research and development (R&D)*, pasokan, perdagangan, dan permintaan.

Memasuki tahap *detail stage* yang dimana dalam APEC tahap ini adalah melakukan penetapan terhadap EGs list. Proposal EGs list diawali dengan 304 produk kandidat yang merupakan prakasa dari Amerika Serikat dengan dukungan Jepang dan Rusia. Meski demikian, Indonesia tidak dapat menggodok dan mengajukan produk untuk masuk kedalam EGs list APEC sebab Indonesia tidak menjadi bagian dari co-sponsor inisiatif EGs list APEC.

Berridge (Diplomacy: Theory and Practice, 2010, hal. 29) menjelaskan bahwa negosiasi yang baik adalah ketika sejak tahap pra-negosiasi pihak-pihak yang menginisiasi negosiasi harus membawa ketiga pesan utama. Pertama adalah bahwa para pihak memiliki kepentingan bersama yang sama pentingnya. Dalam negosiasi EGs list ini, urgensi yang dibawa oleh negara maju adalah permasalahan lingkungan yang dapat berdampak secara jangka panjang. Kedua adalah bahwa negosiasi ini diperlukan untuk menghindari ancaman yang dimungkinkan terjadi. Ancaman yang diakibatkan oleh perubahan iklim dianggap menjadi ancaman yang perlu dihindari dan dilawan. Ketiga adalah bahwa negosiasi ini dapat

menjadi wadah yang menghasilkan solusi terhadap ancaman yang ada dan mencapai kepentingan bersama. Negara inisiator menawarkan EGs list sebagai solusi yang bukan hanya dapat mendukung pencegahan perubahan iklim tetap juga berkontribusi terhadap perekonomian negara APEC melalui penurunan tariff produk-produk yang dianggap berkontribusi terhadap *green growth*.

Pada KTT APEC tahun 2012, 54 produk yang berhasil disetujui dimana dari keseluruhan produk dari 304 produk kandidat awal Indonesia hanya mendukung 20 produk saja yang didalamnya termasuk CPO (Republika, 2012b). Dalam merancang EGs List, anggota APEC juga merujuk pada upaya-upaya sebelumnya seperti dalam WTO maupun OECD karena ada tingkat konvergensi antara daftar EGs APEC dan yang lainnya.

Sejak awal, Indonesia merupakan satu-satunya negara yang tidak setuju dengan inisiatif EGs yang diangkat pada APEC. Sebab, Indonesia tidak memiliki daya saing yang lebih dalam produk lingkungannya sehingga bila Indonesia menyetujui inisiatif ini akan berdampak pada banjirnya produk EGs impor yang masuk kedalam negeri dan semakin mematikan industri lokal yang dalam sektor EGs masih belum terlalu berkembang. Peluang yang dimiliki Indonesia dalam liberalisasi EGs list tidak sebanding dengan defisit perdagangan yang akan dialaminya. Terlebih lagi, inisiatif EGs list ini bersifat MFN. Atas dasar ini, pada tahap pra-negosiasi EGs list di APEC Indonesia cenderung bersifat

defensive dan menolak untuk menjadi bagian co-sponsor inisiatif EGs list APEC (Wawancara Pribadi Dengan Analisis Kerja Sama Direktorat Perundingan APEC dan OI Kementerian Perdagangan, 2019).

Perlu diingat bahwa pengambilan keputusan dalam forum APEC bersifat konsensus sehingga bila salah satu pihak tidak menyetujui suatu kesepakatan maka kesepakatan tersebut akan menjadi terhambat. Pada tahun 2012 Indonesia memutuskan untuk terlibat kedalam negosiasi EGs list dengan catatan Indonesia ingin memasukan sejumlah produk seperti CPO dan karet. Sebab setidaknya bila EGs list bersifat MFN, Indonesia masih dapat ditopang oleh kedua komoditas tersebut. EPA Amerika Serikat merupakan badan yang melakukan kajian terhadap kelapa sawit Indonesia sebelum dapat diputuskan bisa atau tidaknya masuk kedalam EGs list pada tahun 2012. Sehingga pada saat itu Indonesia belum mendapatkan dukungan secara politis dari Amerika Serikat. Oleh karena itu, Indonesia hanya melakukan *gentlemen agreement* dengan Amerika Serikat agar kajian yang dilakukan oleh EPA segera diselesaikan. Argumen yang Indonesia utarakan adalah bahwa pemanfaatan CPO mampu mereduksi emisi GRK hingga 20% (Republika, 2012b).

Masalah dalam negosiasi untuk mendefinisikan EGs adalah bahwa definisi ini tidak memperhitungkan siklus hidup produk; metode produksi juga dapat merusak lingkungan termasuk dalam APEC. Namun dalam kasus APEC, jejak karbon dalam proses menghasilkan suatu produk yang diusulkan menjadi EGs tidak

menjadi pertimbangan namun lebih menekankan pengaruh dari produk tersebut dalam pengurangi emisi GRK (Kementerian Luar Negeri RI, 2013). Meski APEC tidak memiliki kriteria, namun pada kasus EPA jejak karbon kelapa sawit menjadi pertimbangan tersendiri. APEC dianggap sebagai forum yang bukan untuk dimanfaatkan sebagai wadah negosiasi sehingga pada saat melakukan diskusi terkait daftar yang menghasilkan 54 produk merupakan proses yang rumit dan telah mengalami *deadlock* (Kementerian Luar Negeri RI, 2013).

Selain itu, salah satu faktor yang menjadi latarbelakang Indonesia memutuskan untuk menyetujui EGs List APEC pada tahun 2012 adalah akibat tekanan politik yang didapat Indonesia dari negara lainnya khususnya Amerika Serikat (Wawancara Pribadi Dengan Analis Kerja Sama Direktorat Perundingan APEC dan OI Kementerian Perdagangan, 2019). Dalam situasi ini dapat dilihat bahwa Indonesia berada pada situasi negosiasi asimetris dengan Amerika Serikat. Sebagaimana Pftesch (2007) menyebutkan bahwa Indonesia sebagai negara dengan *power* yang lebih kecil dibanding Amerika Serikat seperti berada diposisi *take-it-or-suffer* dimana pihak yang lebih kuat cenderung untuk mendominasi negosiasi untuk mencapai negosiasi yang menguntungkannya namun tidak menutup kemungkinan dapat merugikan pihak yang lebih lemah yang dalam hal ini adalah Indonesia. Pada akhirnya, Indonesia memutuskan untuk masuk kedalam negosiasi EGs list APEC dikarenakan bila CPO berhasil masuk kedalam EGs list dapat

membantah tuduhan negara-negara lain terkait isu lingkungan, sosial maupun kesehatan yang disebabkan oleh CPO. Ketika Indonesia memutuskan untuk sepakat terhadap inisiatif EGs Indonesia telah terlambat untuk terlibat dalam pembentukan proposal. Hal ini dikarenakan, pada tahun 2012 proposal dengan 54 kode HS telah diselesaikan dirancang sehingga akan membutuhkan waktu agar lembaga EPA Amerika Serikat dalam mengkaji CPO Indonesia. Meski demikian, Indonesia tetap berupaya melakukan pendekatan terhadap Amerika Serikat dengan mengundang lembaga EPA Amerika Serikat untuk melakukan kunjungan ke Indonesia terkait praktik perkebunan kelapa sawit yang berkelanjutan guna mempercepat kajian yang dilakukan oleh EPA (Kemenperin, 2012).

Faktor pendorong utama dalam melakukan negosiasi lingkungan dapat forum kerjasama lingkungan kawasan adalah kemauan politik yang kuat untuk memastikan bahwa masalah lingkungan dimasukkan secara memadai dalam perjanjian. Selain itu mandat politik yang kuat juga dibutuhkan dimana negosiator memiliki dukungan kuat yang mendukungnya dalam mempertahankan posisi kuat dalam negosiasi tersebut (OECD, 2007). Dalam negosiasi EGs list, Indonesia tidak memiliki posisi yang cukup kuat bila dibandingkan dengan ekonomi APEC lainnya khususnya Amerika Serikat. Selain itu, dalam APEC sendiri upaya memasukan masalah lingkungan kedalam perjanjian tidak sepenuhnya didasari oleh

kepentingan lingkungan melainkan kepentingan perdagangan.

2. Hasil Diplomasi Environmental Goods List

Hingga tahun 2013, CPO belum berhasil masuk kedalam EGs list. APEC hanya telah mencatat dan memperhatikan proposal Indonesia untuk EGs list termasuk CPO (Kementerian Perdagangan RI, 2014). Proposal Indonesia terkait CPO dalam EGs tidak mendapat dukungan penuh dari negara anggota APEC (Kementerian Perdagangan RI, 2014). Hal ini dikarenakan negara anggota APEC ingin lebih fokus terhadap implementasi 54 produk EGs list yang telah ditetapkan pada tahun 2012 (Kementerian Luar Negeri RI, 2013). Namun, pendekatan yang Indonesia lakukan dengan Amerika Serikat secara informal berhasil mendorong Amerika Serikat agar memberi kelonggaran terhadap perdagangan CPO asal Indonesia (BUMN, 2013).

Karena Indonesia telah masuk kedalam bagian EGs list APEC maka Indonesia mau tidak mau wajib untuk mengimplementasikan dan menurunkan tariff terhadap EGs list mulai tahun 2015. Meski APEC bersifat tidak mengikat secara ekonomi, namun hal ini tidak menjadi keuntungan bagi Indonesia dalam kasus ini. Forum APEC masih bersifat mengikat secara politik sebab segala bentuk kesepakatan yang disetujui merupakan kesepakatan yang diambil oleh masing-masing kepala pemerintahan maupun kepala negara anggota APEC. Ketika Indonesia memutuskan untuk menyetujui

kesepakatan EGs list APEC maka Indonesia perlu tetap untuk diimplementasikan. Keterlibatan Indonesia dalam inisiatif EGs APEC hampir tidak menunjukkan tren positif bahkan kinerja perdagangan EGs di Indonesia dapat dikatakan sebagai perdagangan satu arah sebab Indonesia hanya menjadi pengimpor dari mitra-mitranya (Kementerian Perdagangan RI, 2014).

3. Kendala Diplomasi Environmental Goods

Meski Indonesia memutuskan untuk terlibat kedalam negosiasi EGs list dengan catatan dapat memasukkan CPO namun hingga tahun 2013 kajian EPA oleh Amerika Serikat tidak kunjung selesai. Terlepas dari keterlambatan Indonesia dalam mengajukan produknya kedalam EGs list, Amerika Serikat juga menjadi salah satu faktor terhambatnya perengkajian CPO oleh lembaga EPA miliknya. Hal ini dikarenakan Amerika Serikat memiliki sejumlah kepentingan terhadap minyak nabati sehingga Amerika Serikat menjadi salah satu negara yang merasa keberatan akan pengajuan CPO Indonesia (Djamhur, 2015). Sebab, sebelumnya hasil kajian EPA menempatkan CPO kedalam daftar hitam yang menandakan bahwa CPO tidak masuk kedalam produk yang ramah lingkungan dan bukan sumber energi yang hijau (Djamhur, 2015). Sedangkan minyak nabati yang termasuk kedalam EPA tersebut adalah minyak kedelai, minyak jagung, minyak bunga matahari dan minyak kanola – keempat minyak nabati tersebut merupakan Amerika Serikat produsen

utamanya (Djamhur, 2015). Oleh karena itu disebutkan bahwa citra buruk yang dibangun oleh EPA merupakan langkah Amerika Serikat agar CPO sulit masuk kedalam daftar EGs list yang diprakarsai oleh Amerika Serikat. CPO dianggap dapat mengancam produksi minyak nabati Amerika Serikat lainnya bila masuk dalam daftar EGs list dan dikenakan penurunan tarif 0-5% (Djamhur, 2015). Sebab disebutkan bahwa bila CPO berhasil menembus masuk ke dalam EGs List maka dapat meningkatkan daya saing CPO Indonesia. Meski demikian, hal ini tidak dapat membantu menopang neraca perdagangan EGs list yang diproyeksikan akan masuk ke Indonesia.

Selain itu, yang menjadi kendala Indonesia dalam melakukan negosiasi CPO terhadap EGs list adalah negosiator Indonesia kurang tegas dalam melakukan negosiasi dan dianggap tidak menguasai data dan kepentingan nasional yang hendak diangkat dalam negosiasi internasional (BUMN, 2013). Hal ini dikarenakan dalam EGs list APEC aktor utama yang melakukan negosiasi adalah negara atau pemerintah. Disebutkan bahwa dalam negosiasi EGs list produsen sawit melalui GAPKI beserta ahli-ahli dari Institut Pertanian Bogor (IPB) telah melakukan sejumlah kajian dan data yang menyebutkan bahwa CPO dinyatakan ramah lingkungan karena mampu melampaui standar penurunan GRK (Republika, 2012a). Bila Indonesia turut melibatkan aktor non-negara dalam negosiasi ini maka dalam melakukan negosiasi argumen Indonesia bahwa CPO ramah lingkungan tidak akan mudah dipatahkan, sebagaimana proposal CPO

asal Indonesia yang digantungi akibat perlu dikaji kembali oleh badan EPA Amerika Serikat, karena aktor non-negara seperti produsen CPO dan ahli-ahli akan lebih menguasai.

Karena memang Indonesia telah terlambat dalam mengajukan proposal terkait CPO kedalam EGs list dan Indonesia terus tertahan oleh kajian yang disebut-sebut sedang dilakukan oleh badan EPA Amerika Serikat, maka Indonesia berupaya mengambil momentumnya dalam menjadi tuan rumah pertemuan APEC pada tahun 2013 untuk melakukan pranegosiasi pada masing-masing negara anggota APEC terkait proyek yang Indonesia usung dengan nama *Development Products* sebagai upaya lanjutan dalam memperjuangkan CPO Indonesia.

Ide dari *development product* ini umumnya sama seperti EGs, hanya saja *development product* merupakan barang-barang yang dapat berkontribusi pada pembangunan yang berkelanjutan serta berkontribusi terhadap pembangunan pedesaan dan pemberantasan kemiskinan. Dengan kata lain, EGs berisi produk-produk yang di dominasi dari negara maju APEC sedangkan *development product* berisi produk-produk dari negara berkembang seperti produk agrikultur. Indonesia melakukan pranegosiasi diawali dalam pertemuan Senior Official Meeting APEC pada tahun 2013 di Medan (Kementerian Luar Negeri RI, 2013). Pendekatan pranegosiasi Indonesia secara umum serupa dengan pendekatan negara maju APEC dalam melakukan pranegosiasi terkait EGs list. Indonesia menjelaskan

keinginannya dalam mendukung produk yang berkontribusi terhadap pembangunan yang kembali melibatkan CPO kedalam list produknya karena dianggap sesuai dengan kriteria yang dimaksud.

Pra-negosiasi awal yang dilakukan dalam KTT APEC tahun 2013 telah mendapat sambutan yang baik dari sebagian besar negara anggota APEC sehingga pra-negosiasi dilanjutkan dalam sejumlah rangkaian sidang APEC. Tahap pranegosiasi Indonesia dapat dikatakan berhasil sebab 11 negara APEC – Filipina, Kanada, Malaysia, Korea Selatan, Singapura, Peru, Thailand, Taiwan, Vietnam, Amerika Serikat, dan termasuk Indonesia – masing-masing telah mengajukan proposal produk-produk yang dianggap sesuai dengan kriteria tersebut (Bisnis, 2014). Berdasarkan proposal yang diajukan oleh 11 negara, telah terkumpul 157 produk kode HS dimana Indonesia mengajukan 15 kode HS yang terdiri dari lima produk termasuk CPO. Sebanyak 95 produk atau sekitar 60% produk yang diajukan oleh negara anggota APEC merupakan produk agrikultur, sedangkan 62 produk lainnya atau sebesar 39% merupakan produk non-agrikultur berupa manufaktur. Selain itu, Guna mendapatkan kepercayaan negara APEC, Indonesia mengajukan proposal kepada *Policy Support Unit* (PSU) APEC tentang *Study on promoting product which contribute to sustainable and inclusive growth though rural development and poverty alleviation* atau sebuah studi terkait produk yang berkontribusi terhadap pembangunan pedesaan dan pemberantasan kemiskinan. Studi ini diharapkan dapat mendukung upaya

Indonesia terhadap penurunan tarif bea masuk bagi produk-produk yang dimaksud. Kajian ini sekaligus dilakukan agar PSU dapat mengkaji 157 produk kode HS yang diajukan untuk menyeleksi produk mana yang memiliki dampak signifikan bagi peningkatan penghasilan petani, masyarakat misi maupun usaha kecil dan menengah (UMKM) yang berada khususnya di wilayah pedesaan. Dalam melakukan pengkajian oleh PSU, Brunei Darusalam, Papua Nugini, Peru dan Vietnam merupakan co-sponsor dalam diberlangsungkannya kajian terkait proyek inisiatif ini (APEC, 2019a). Negara-negarayang mendukung Indonesia cenderung merupakan negara yang sama-sama memiliki jumlah pedesaan yang tinggi seperti di Papua Nugini 87% masyarakatnya merupakan masyarakat pedesaan dan 67% masyarakat Vietnam merupakan penduduk pedesaan (Info Sawit, 2017).

Dalam APEC Ministerial Meeting pada tahun 2014 Indonesia kembali menyampaikan dan menegaskan keinginan Indonesia agar APEC lebih mendukung terhadap perdagangan yang mendorong perkembangan UMKM dan berkontribusi kepada permasalahan kemiskinan. Indonesia menyampaikan bahwa upaya ini dapat dilaksanakan melalui peningkatan ekspor terhadap usaha yang terpinggarkan sehingga dapat mendorong pembangunan di negara berkembang .

Hasil kajian PSU terkait *development products* pada tahun 2015 mencerminkan tahap *formula stage* sebab sebagaimana

Berridge (2010, hlm 44) menyebutkan bahwa *formula stage* termasuk tahap pembentukan sekumpulan ide. Berridge (2010, hlm. 45) menambahkan bahwa formula yang baik adalah formula yang sederhana, komprehensif, dan seimbang. Selain itu formula yang ideal juga harus mampu memberi solusi kepada isu yang dimaksud dan menampilkan keuntungan yang sama dimana dapat dilihat bahwa semua pihak yang terlibat adalah 'pemenang' dalam negosiasi ini. Kajian mencoba melihat dampak pembangunan pedesaan terhadap ekspor dan impor untuk masing-masing dari 157 produk yang dinominasikan oleh masing-masing negara APEC sebelumnya - kecuali Selandia Baru, Jepang, dan Australia yang tidak mengajukan produk untuk dimasukkan kedalam daftar *development product*. Hasil kajian PSU menyebutkan bahwa aktivitas ekonomi pedesaan menentukan lapangan kerja di pedesaan dimana semakin tinggi aktivitas ekonomi maka akan semakin besar lapangan kerja yang dihasilkan saat barang maupun jasa diproduksi. Dampak secara langsung yang dihasilkan adalah kegiatan ekonomi pedesaan dapat menghasilkan lapangan kerja bagi pekerja pedesaan, yang memberi mereka upah untuk meningkatkan akses mereka ke barang dan jasa dan membantu mengurangi atau mengurangi kemiskinan pendapatan. Sedangkan secara tidak langsung, kegiatan ekonomi pedesaan dapat menghasilkan pendapatan pajak, yang dapat digunakan pemerintah untuk menyediakan layanan dasar dan perlindungan sosial. Dari sisi perdagangan, perdagangan internasional sangat memiliki

keterkaitan terhadap kegiatan ekonomi pedesaan. Dari sisi ekspor, jika produk *development product* tersebut diekspor oleh negara dengan nilai ekspor yang lebih tinggi untuk produk tersebut maka akan membutuhkan produksi yang lebih tinggi, yang pada gilirannya memerlukan lebih banyak input, seperti bahan baku dan tenaga kerja, untuk dijadikan bahan baku produksi. Dari sisi impor, produk impor dapat memicu produksi pedesaan, karena dapat menjadi input untuk menghasilkan barang yang dibuat di daerah pedesaan. Namun, jika produk impor bersaing secara langsung dengan produk lokal pedesaan, mungkin, dalam beberapa kasus, berdampak negatif pada produksi produk lokal.

PSU membagi 157 produk nominasi kedalam empat zona yaitu Zona I (ekspor APEC > 13,8%, impor global > 9%), II (ekspor APEC <13,8%, impor global > 9%), III (ekspor APEC <13,8%, impor global <9%), dan IV (ekspor APEC >13,8%, impor global <9%) yang dimana menggolongkan produk berdasarkan tren ekspor oleh negara APEC dan impor global.

4. Hasil Diplomasi Development Products

Hingga tahun 2017, *Development Products* masih dibahas di Viet Nam. Setelah sejumlah negosiasi yang dilakukan sejak tahun 2013 disebutkan bahwa usulan *development products* Indonesia disebutkan telah memiliki rata-rata tingkat tariff yang rendah (Info Sawit, 2017). Meski demikian, dalam pertemuan *APEC Committee on Trade and Investment (CTI)*

menyebutkan bahwa pembebasan tariff tidak dapat menjamin pengentasan kemiskinan dan persoalan di pedesaan. Hal ini dikarenakan masih terdapat hambatan non-tariff, baik atas dasar kesehatan atau lingkungan dan hambatan yang sengaja untuk menghambat perdagangan, dalam perdagangan *Development Products* (Info Sawit, 2017). Dalam pertemuan ini juga disebutkan bahwa perlu dilakukan negosiasi kembali terkait usulan produk pada kategori *development products* agar sesuai dengan tujuannya dalam pembangunan pedesaan dan pengentasan kemiskinan (Info Sawit, 2017). Dengan tidak adanya perkembangan dari upaya negosiasi ini, pada tahun 2017 Indonesia memutuskan bahwa negosiasi ini hanya akan berfokus pada pembahasan pemahaman hambatan non-tariff untuk tiga sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan untuk meningkatkan pembangunan pedesaan dan pengentasan kemiskinan. Dengan demikian, upaya memasuki CPO kedalam *development product* guna mendapatkan penurunan tariff telah gugur.

Meski hasil penelitian PSU dalam satu sisi memberi keuntungan bagi seluruh pihak, namun pada sisi lain produk-produk yang dianggap sensitif bagi Amerika Serikat maupun Jepang juga masuk kedalam produk Zona I. Produk seperti gula dan daging merupakan produk sensitif bagi industri Amerika Serikat dan Jepang, secara khusus gandum dan terlebih lagi beras bagi Jepang. Dengan adanya produk-produk yang sensitif bagi industri lokal Jepang dan Amerika Serikat menjadi hambatan tersendiri dalam tahap ini. Sebab

masuknya produk-produk tersebut menjadi alasan Amerika Serikat dan Jepang untuk menjadi pihak-pihak yang tidak setuju terhadap ide ini (Wawancara Pribadi Dengan Analis Kerja Sama Direktorat Perundingan APEC dan OI Kementerian Perdagangan, 2019). Hal ini berakibat *development product* dianggap tidak sejalan dengan kepentingan Jepang maupun Amerika Serikat yang berupaya melindungi pasar agrikultur domestiknya khususnya beras, gula dan daging yang turut masuk kedalam proposal *development product*. Oleh karena itu, setiap kali topik *development products* diangkat dalam berbagai pertemuan APEC akan selalu di *block* oleh Jepang dan Amerika Serikat (Wawancara Pribadi Dengan Analis Kerja Sama Direktorat Perundingan APEC dan OI Kementerian Perdagangan, 2019).

Australia and Selandia Baru juga menjadi negara yang tidak mengajukan proposal pada proyek *Development Products* sejak awal bersama dengan Jepang. Kedua negara ini juga sama seperti Amerika dan Jepang dimana sejumlah produk agrikultur merupakan produk yang tergolong *import-sensitive*. Daging dan gandum merupakan produk sensitive bagi Australia sedangkan produk sensitive bagi Selandia Baru adalah daging domba dan produk *dairy*. Meski kedua negara tidak mengajukan produk apapun namun bila berbicara tentang pembangunan pedesaan dan kemiskinan maka pasti akan ada negara yang mengajukan produk agrikultur maupun ternak mengingat komposisi negara APEC tidak semuanya merupakan negara industri yang perekonomiannya

ditopang oleh perdagangan agrikultur maupun ternak.

Ketidak berpihakan Jepang dan Amerika Serikat sangat merugikan Indonesia. Pfetsch (Negotiation and the Theory of Negotiation, 2007) menyebutkan bahwa jika para pihak tidak melihat perspektif menang, negosiasi tidak akan dimulai atau akan dihentikan. Jika dalam hubungan asimetris, hasil yang diharapkan dianggap tidak adil oleh salah satu pihak, pihak yang tidak disukai tidak akan setuju dan akan menghentikan upaya negosiasi lebih lanjut (Pfetsch, 2007). Sehingga dalam berbagai forum pertemuan ketika Indonesia mengangkat topik *development product* secara langsung dipotong oleh Jepang dan Amerika Serikat. Dalam memperjuangkan negosiasi ini, Indonesia berupaya mencari dukungan atau dengan menerapkan strategi *borrowing-of-power* dari negara-negara co-sponsornya. Tetapi bila melihat komposisi co-sponsor Indonesia, keempatnya merupakan negara secara *power* tidak berbeda jauh dengan Indonesia sehingga sulit bagi Indonesia, Vietnam, Brunei Darussalam, Papua Nugini dan Peru untuk melawan dua negara yaitu Jepang dan Amerika Serikat. Bila melihat pola perdagangan produk sensitif Jepang, Amerika Serikat, Selandia Baru dan Australia yang memiliki kecenderungan enggan untuk melakukan negosiasi terhadap produk-produk ini dalam forum multilateral. Pendekatan yang banyak dilakukan ketika berkaitan dengan produk import-sensitive adalah melalui FTA secara bilateral.

D. Penutup

Sifat Indonesia yang bersifat defensive membuat Indonesia tidak terlibat pada tahap *around-the-table* secara penuh sebab setiap tahunnya *chairman* forum APEC terus melakukan pra-negosiasi dengan Indonesia agar Indonesia memutuskan untuk terlibat dalam EGs APEC. Pada tahun 2012 Indonesia memutuskan untuk terlibat kedalam negosiasi EGs list ketika tahap negosiasi *around-the-table* telah selesai dilakukan sehingga sulit bagi Indonesia untuk memasukkan CPO kedalam EGs list. Terlebih lagi, badan EPA yang digandeng Amerika Serikat-lah yang melakukan kajian terkait dampak lingkungan CPO meski dalam EGs list dampak lingkungan pada dasarnya bukan menjadi bahan pertimbangan.

Sifat defensive Indonesia dalam negosiasi EGs list menjadi pelajaran bagi Indonesia yang seharusnya bersifat lebih offensive. Seharusnya, dalam negosiasi apapun khususnya dalam APEC, bila Indonesia merasa pada tahap pra-negosiasi dilakukan dengan Indonesia dan negosiasi tersebut seperti tidak membantu Indonesia dalam mencapai kepentingannya, Indonesia tetap harus terlibat – dalam hal ini menjadi co-sponsor – agar Indonesia dapat turut terlibat merancang negosiasi tersebut agar lebih mengakomodir kepentingannya. Hal ini dapat dilihat pada Amerika Serikat yang turut terlibat dalam negosiasi *Development Product* meski pada akhirnya negosiasi tersebut dianggap tidak menguntungkannya namun Amerika

Serikat tetap bisa menyampaikan pendapatnya dan merancang proyek ini.

Selain itu, APEC dianggap bukan sebagai wadah yang tepat bagi Indonesia untuk melakukan negosiasi terkait CPO. Sebab bila melihat kelembagaan APEC yang bersifat tidak mengikat dan sukarela tetapi secara tidak langsung juga bersifat mengikat secara politik menyebabkan kepentingan politik dan struktur kekuasaan menjadi faktor penentu pembentukan dan implementasi kebijakan tata kelola lingkungan yang masih belum matang. Oleh karena itu terdapat keraguan negara anggota APEC untuk melakukan negosiasi dalam forum tersebut karena pemikiran negara bahwa inisiatif negosiasi yang dilakukan dalam APEC semata-mata merupakan kepentingan pribadi negara pengusung.

E. Referensi

APEC. (2008). *2008 APEC Ministerial Meeting*.

https://www.apec.org/Meeting-Papers/Annual-Ministerial-Meetings/2008/2008_amm

APEC. (2012). *Leaders' Declaration ANNEX C - APEC List of Environmental Goods*.

APEC. (2019a). *Proposal*.

<https://aimp2.apec.org/sites/PDB/Lists/Proposals/DispForm.aspx?ID=1921>

APEC. (2019b). *The APEC List of Environmental Goods APEC Policy Support Unit Policy Brief No. 5*.

<https://www.apec.org/Publications/2012/11/The-APEC-List-of-Environmental-Goods>

Berridge, G. R. (2010). *Diplomacy: Theory*

and Practice. Palgrave Macmillan.

Bisnis. (2014). *5 Produk Indonesia Dapat 15 Kode HS di APEC*.

<https://ekonomi.bisnis.com/read/20140530/12/231804/5-produk-indonesia-dapat-15-kode-hs-di-apec>

BUMN. (2013). *Diplomasi Sawit yang Memble*.

<http://www.bumn.go.id/ptpn6/berita/1355>

CIFOR. (2009). *The Impact and Opportunities of Oil Palm in South East Asia*.

<https://www.cifor.org/library/2792/>

Departemen Perindustrian. (2007). *Gambaran Sekilas Industri Minyak Kelapa Sawit*.

<http://www.kemenperin.go.id/download/289/Paket-Informasi-Komoditi-Minyak-Kelapa-Sawit>

Djamhur, A. E. S. (2015). *Kepentingan Amerika Serikat Menghalangi Crude Palm Oil (CPO) Indonesia Masuk Kedalam EG List (Environmental Goods List) APEC Tahun 2012*. *JOM FISIP*, 2(2), 1–12.

Gapki. (2017). *Sejarah Kelapa Sawit Indonesia*.

<https://gapki.id/news/3652/video-sejarah-kelapa-sawit-indonesia>

Info Sawit. (2017). *Diplomasi 'DevPro' Indonesia di Forum APEC*.

<https://www.infosawit.com/news/6271/diplomasi----devpro----indonesia-di-forum-apec>

Info Sawit. (2019). *Dampak Isu Black Campaign Di Indonesia Terhadap Industri Sawit*.

<https://www.infosawit.com/news/9268/dampak-isu-black-campaign-di-indonesia-terhadap-industri-sawit>

- Kementerian Luar Negeri RI. (2013). *Majalah Akses Edisi ke-25: UKM di Tengah Pusarah APEC*. 3–39.
[a/nasional/umum/12/10/04/mbdg2n-ri-siap-perjuangkan-cpo-di-apec-2013](https://nasional.umum/12/10/04/mbdg2n-ri-siap-perjuangkan-cpo-di-apec-2013)
- Kementerian Perdagangan RI. (2014). *Analisa Dampak Implementasi Environmental Goods List (EGs List) dan Identifikasi Development Products Terhadap Kinerja Perdagangan*.
[https://www.kemendag.go.id/files/pdf/2015/01/16/Analisa Dampak Implementasi Environmental Goods \(EGS\) List dan Identifikasi Development Products terhadap Kinerja Perdagangan EGS List.pdf](https://www.kemendag.go.id/files/pdf/2015/01/16/Analisa_Dampak_Implementasi_Environmental_Goods_(EGS)_List_dan_Identifikasi_Development_Products_terhadap_Kinerja_Perdagangan_EGS_List.pdf)
- Kementerian Perdagangan RI. (2018). *BRIEF PERUNDINGAN ASIA PACIFIC ECONOMIC COOPERATION (APEC)*.
<http://ditjenppi.kemendag.go.id/index.php/apec-oi/apec/sekilas-apec>
- Kementerian Perdagangan RI. (2019). *Ekspor 10 Komoditi Utama Periode 2014-2019*.
<https://www.kemendag.go.id/id/economic-profile/10-main-and-potential-commodities>
- OECD. (2007). *Environment and Regional Trade Agreements*.
<https://www.oecd.org/env/38599709.pdf>
- Pfetsch, F. R. (2007). *Negotiation and the Theory of Negotiation*. Palgrave Macmillan, London.
- Republika. (2012a). *Kegagalan CPO Akibat Kelemahan Negosiasi*.
<https://www.republika.co.id/berita/economy/makro/12/09/18/maj71y-kegagalan-cpo-akibat-kelemahan-negosiasi>
- Republika. (2012b). *RI Siap Perjuangkan CPO di APEC 2013*.
<https://nasional.republika.co.id/berit>
- United Nations Economic and Social Council. (2018). *Summary of the Asia-Pacific Trade and Investment Report 2018*.
[https://www.unescap.org/sites/default/files/CTI_1_item_2 - summary APTIR 2018_E_0.pdf](https://www.unescap.org/sites/default/files/CTI_1_item_2_-_summary_APTIR_2018_E_0.pdf)
- WTO. (2014). *Environmental Goods Agreement*.
https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/ega_e.htm