

Journal Analysis of Palm Oil Strategic Issues

Edisi Bahasa Indonesia

Volume IV, No. 06

3 Agustus 2023

DAMPAK EKONOMI EUROPEAN UNION DEFORESTATION FREE REGULATION (EUDR) PADA INDUSTRI SAWIT NASIONAL

Oleh
PASPI Monitor

RESUME

Implementasi kebijakan EUDR yang mengakibatkan terhentinya perdagangan produk sawit antar kedua negara berdampak pada perekonomian Indonesia, khususnya neraca perdagangan. Tanpa ekspor produk sawit, neraca perdagangan Indonesia-EU mengalami defisit yang cenderung semakin meningkat. Selain melalui akselerasi pencapaian ISPO dalam mewujudkan sawit yang berkelanjutan, strategi untuk mengatasi dampak ekonomi akibat implementasi EUDR adalah dengan memperluas hilirisasi sawit domestik yang disertai dengan promosi ekspor sawit ke pasar luar EU.

PENDAHULUAN

Uni Eropa atau *Eropean Union* (EU) telah mengadopsi *European Union Deforestation Free Regulation* (EUDR) tanggal 22 April 2023 dan mulai diberlakukan sejak 29 Juni 2023 keseluruhan negara-negara yang memasok *comodity forest risk* ke pasar EU (PASPI Monitor, 2022^{b,c}). Pemberlakuan regulasi Uni Eropa ini ke negara-negara lain juga dikenal dengan *Brussel Effect* (Bradford, 2020) dinilai arogan, tidak melalui organisasi/ketentuan/mekanisme internasional sehingga sebagian pihak menilainya sebagai bentuk imprealisme regulasi EU.

Regulasi EU tersebut melarang komoditi dan produk turunan yang terkait dengan deforestasi, degradasi hutan, dan ilegal dengan *cut of date* per tanggal 31 Desember 2020, tidak boleh masuk ke pasar EU. Komoditi dan produk turunan hanya boleh masuk ke pasar EU jika: (1) bebas deforestasi dan degradasi hutan; (2) memiliki legalitas yang cukup sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di negara produsen (lokasi produksi dilakukan); dan (3) mengikuti uji tuntas (*due deligent*) dengan prosedur EU (*traceability supply chain*, geolokasi, mitigasi risiko sesuai level risiko yakni *low risk*, *standar risk*, dan *high risk*).

Terlepas dari motif imperialisme regulasi, pemberlakuan EUDR tersebut meningkatkan tingkat risiko dan ketidakpastian perdagangan minyak sawit dengan tujuan pasar EU ke depan. EUDR ini juga semakin memperbesar risiko dan ketidakpastian ekspor produk sawit ke EU, setelah sebelumnya EU telah memberlakukan kebijakan RED II/ILUC dan merancang *phase-out* sawit dari perdagangan biofuel EU. Oleh karena itu pada kondisi ekstrim, kebijakan EU tersebut berpotensi menghentikan perdagangan minyak sawit ke EU baik oleh EU sendiri maupun oleh eksportir.

Berbagai kompleksitas masalah dan risiko ketidakpastian implementasi EUDR seperti polemik definisi deforestasi dan degradasi hutan (PASPI Monitor, 2022^b), pemenuhan puluhan legalitas khususnya petani sawit, kompleksitas *due deligent* versi EU, dan besarnya biaya implementasi yang diperkirakan meningkatkan biaya produksi sebesar 20 persen atau lebih, dan seterusnya. Kondisi

tersebut akan membuat pelaku bisnis mencari pasar di luar EU dibandingkan memenuhi kerumitan EUDR yang tidak menambah nilai jual produk sawit yang diperdagangkan. Sehingga implementasi EUDR sangat potensial menghambat, mengacaukan, bahkan menghentikan ekspor sawit ke EU.

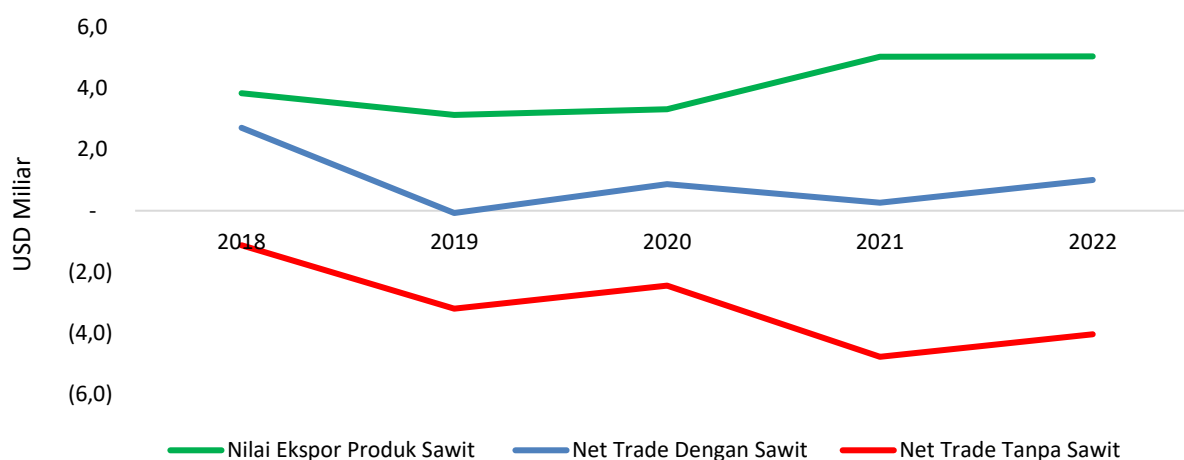
Artikel jurnal ini akan mendiskusikan dampak jika ekspor sawit Indonesia ke UE terhenti akibat EUDR. Selain dampak, tulisan ini juga akan mendiskusikan terkait strategi apa yang perlu dilakukan untuk mengkompensasi dampak EUDR tersebut.

EKSPOR MINYAK SAWIT KE UNI EROPA

Pasar EU merupakan salah satu pasar ekspor produk sawit Indonesia. Namun dalam 5 tahun terakhir (2018-2022), pangsa EU dalam total ekspor sawit Indonesia ke dunia mengalami tren yang menurun. Berdasarkan data ITC Trademap (2023), pangsa EU dalam total ekspor sawit Indonesia masih sekitar 16.4 persen pada tahun 2018 kemudian menurun menjadi 14.4 persen tahun 2020 dan terus turun menjadi 12.6 persen tahun 2022. Hal ini menunjukkan bahwa peran pasar EU dalam pasar ekspor sawit Indonesia makin menurun.

Penurunan pangsa EU ini mencerminkan bahwa eksportir sawit makin mengurangi ekspor sawit ke EU akibat meningkatnya risiko perdagangan sawit ke EU, terutama akibat kebijakan EU seperti RED II ILUC, *phase-out*, *anti-dumping*, dan lain-lain (PASPI Monitor, 2019^{a,b}; Suharto *et al.*, 2019) yang tidak bersahabat dengan sawit. Sebaliknya pasar ekspor sawit Indonesia ke luar EU meningkat baik karena pertumbuhan pasar sawit yang menarik maupun kebijakan perdagangan yang kondusif. Dengan kata lain, industri sawit Indonesia tidak tergantung lagi dengan pasar EU karena pasar eksportnya telah terdiversifikasi ke banyak negara.

Meskipun bagi industri sawit pasar EU tidak penting lagi, tampaknya bagi perekonomian Indonesia secara keseluruhan masih penting. Ekspor produk sawit Indonesia ke EU masih menjadi komponen penting dalam neraca perdagangan bilateral Indonesia dengan EU (Gambar 1).



Gambar 1. Peran Ekspor Produk Sawit dalam Neraca Perdagangan Indonesia dan EU (Sumber: ITC Trademap, data diolah PASPI, 2023)

Secara absolut, nilai ekspor produk sawit Indonesia ke EU masih meningkat dalam 5 tahun terakhir. Nilai ekspor produk sawit Indonesia ke EU tahun 2018 sebesar USD 3.8 milyar dan sedikit menurun tahun 2020 menjadi USD 3.3 milyar, selanjutnya kembali meningkat menjadi USD 5 milyar pada tahun 2021. Peningkatan nilai ekspor pada dua tahun tersebut terutama disebabkan karena kenaikan harga minyak sawit dunia (PASPI Monitor, 2022^a).

Pentingnya ekspor produk sawit dalam neraca perdagangan Indonesia-EU, terlihat pada "Net Trade Tanpa Sawit" dibandingkan dengan "Net Trade Dengan Sawit". Dengan adanya ekspor sawit Indonesia ke EU, membuat neraca perdangan Indonesia-EU menikmati surplus kecil atau defisit kecil. Namun tanpa ekspor sawit ke EU, defisit neraca perdagangan Indonesia-EU mengalami defisit besar dan kecenderungan defisit yang semakin besar. Defisit perdagangan Indonesia-EU yang

semakin besar akan terjadi akibat implementasi EUDR yang menyebabkan ekspor sawit Indonesia ke EU terhenti dan tidak ada peningkatan ekspor sawit ke luar EU.

DAMPAK EUDR

Untuk melihat dampak penghentian ekspor sawit Indonesia ke EU terhadap industri sawit dan ekonomi Indonesia dilakukan simulasi dengan sejumlah persamaan struktural simultan. Terdapat tiga skenario yang disimulasi yakni: (1) Skenario Pertama (S1) yang mencerminkan dampak penghentian ekspor sawit Indonesia ke EU; (2) Skenario Kedua (S2) yang mencerminkan perluasan hilirisasi sawit domestik melalui peningkatan penyerapan CPO sebesar 40 persen dari sebelumnya; dan (3) Skenario Ketiga (S3) yang mencerminkan kombinasi penghentian ekspor sawit Indonesia ke EU (S1) namun direspons Indonesia dengan kombinasi perluasan hilirisasi sawit domestik (S2) dan promosi ekspor sawit ke pasar luar EU yang meningkat sebesar 20 persen dari sebelumnya. Hasil simulasi disajikan pada Tabel 1.

Tabel 1. Simulasi Dampak Penghentian Ekspor Sawit Indonesia ke EU serta Respon Hilirisasi Sawit Domestik dan Promosi Ekspor ke Luar EU

No.	Variabel	Perubahan (%)		
		Penghentian Ekspor Produk Sawit Indonesia ke EU sebesar 20% (S1)	Perluasan Hilirisasi Sawit Domestik sebesar 40% (S2)	Kombinasi S1, S2, dan Peningkatan Ekspor Produk Sawit ke Pasar Non-EU sebesar 20% (S3)
1	Produksi TBS	-0.16	5.12	5.12
2	Produksi CPO	-0.11	3.71	3.71
3	Supply CPO Domestik	1.10	4.04	6.24
4	Demand CPO Domestik	0.04	40.00	40.08
5	Ekspor CPO Indonesia	-20.00	0.41	0.41
6	Harga CPO Domestik	-0.35	21.15	21.15
7	Harga CPO Dunia	0.01	0.00	0.02
8	Harga TBS Domestik	-0.64	24.84	24.84
9	Surplus Produsen TBS	-0.13	25.48	25.48
10	Surplus Produsen CPO	-1.70	21.55	21.55
11	Surplus Konsumen CPO	0.35	25.39	26.09
12	Penerimaan Pemerintah	-23.42	0.48	0.48
13	Nett Kesejahteraan	-0.60	24.01	24.01

Jika Indonesia menghentikan ekspor sawit ke EU (S1) dengan asumsi tidak dilakukan respons apapun untuk menetralkan dampaknya, maka akan menyebabkan penurunan kesejahteraan melalui penurunan surplus produsen CPO maupun produsen TBS serta penurunan penerimaan pemerintah akibat pengurangan ekspor ke EU. Besarnya pengurangan surplus produsen CPO dan TBS serta penurunan penerimaan pemerintah tidak dapat ditutup oleh kenaikan surplus konsumen sawit domestik sehingga secara keseluruhan penghentian ekspor sawit ke EU sedikit merugikan Indonesia. Studi Rifin *et al.* (2020) juga membuktikan bahwa penghentian ekspor sawit ke EU juga berdampak negatif bagi Indonesia meskipun tidak signifikan.

Dibandingkan dengan Skenario S2 yakni perluasan hilirisasi sawit domestik, terbukti berdampak positif terhadap industri sawit maupun ekonomi Indonesia secara keseluruhan. Hasil simulasi ini makin mengukuhkan bahwa hilirisasi sawit domestik sangat menguntungkan Indonesia karena termasuk sebagai alat Indonesia untuk mengelola pasar sawit dunia (PASPI, 2023). Perluasan hilirisasi domestik mampu mendorong kenaikan harga sawit dunia yang bermuara pada peningkatan pendapatan petani maupun peningkatan devisa.

Jika penghentian ekspor sawit ke EU (S1) kemudian direspon industri sawit nasional dengan melakukan perluasan hilirisasi sawit domestik dan promosi peningkatan ekspor sawit ke luar pasar EU (Skenario S3), ternyata tidak hanya mampu menutup kemungkinan dampak negatif EUDR tersebut, tetapi juga mampu memberi manfaat yang lebih besar baik bagi industri sawit nasional maupun bagi ekonomi Indonesia secara keseluruhan.

Dengan demikian, Indonesia tidak perlu menghabiskan energi berlebihan untuk menyikapi kebijakan EUDR. Pada kondisi ekstrim, dimana EU menghentikan impor sawit Indonesia atau Indonesia menghentikan ekspor sawit ke EU, dampak negatifnya masih dapat ditutupi oleh hilirisasi sawit domestik yang sedang berlangsung intensif sejak tahun 2011 (PASPI Monitor, 2021; PASPI Monitor, 2023^b). Bahkan jika hilirisasi sawit domestik tersebut disertai dengan peningkatan ekspor ke pasar luar EU, bukan hanya dapat mengkompensasi pasar EU tetapi juga dapat meningkatkan manfaat baik bagi Industri sawit maupun ekonomi Indonesia secara keseluruhan.

Solusi strategi di atas bukan berarti menunjukkan bahwa Indonesia mengabaikan pesan positif dari EUDR yang terkait dengan pentingnya *sustainability* sawit. Indonesia dan industri sawit nasional tetap berkomitmen untuk semakin *sustainable*. Dan untuk mencapai visi tersebut, jauh sebelum sebelum EUDR ada, Indonesia memiliki sistem dan tata kelola sawit berkelanjutan dan telah *on the right track* yakni melalui ISPO yang telah ada sejak tahun 2011 (PASPI Monitor, 2020; PASPI, 2023^a). Perbaikan tata kelola industri sawit dan seterusnya bukan untuk EU, tetapi untuk masa depan Indonesia dan dunia.

KESIMPULAN

Peranan EU sebagai pasar tujuan ekspor sawit Indonesia menunjukkan kecenderungan yang makin menurun. Selain akibat kebijakan protektif EU sendiri, tren penurunan tersebut juga disebabkan karena makin terdiversifikasinya pasar ekspor sawit Indonesia. Di sisi lain, peran ekspor sawit dalam neraca perdagangan Indonesia-EU masih penting. Tanpa ekspor produk sawit, neraca perdagangan Indonesia-EU mengalami defisit yang cenderung semakin meningkat.

Jika kebijakan EUDR membuat EU atau Indonesia menghentikan perdagangan sawit, potensi dampak negatifnya dapat tertutupi dengan memperluas hilirisasi sawit domestik. Jika hilirisasi sawit domestik tersebut disertai dengan promosi ekspor sawit ke pasar luar EU, tidak hanya mampu menutup dampak negatif akibat EUDR, namun juga dapat memperbesar manfaat bagi Industri sawit dan ekonomi Indonesia dari sebelumnya.

ACKNOWLEDGEMENTS

Penulis mengucapkan terima kasih atas dukungan dana dari Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit (BPDPKS) dalam penyusunan artikel jurnal ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Bradford A. 2020. *The European Union in a Globalised World: the "Brussels Effect"*. Columbia Law School. <https://scholarship.law.columbia.edu/books/232/>
- Chain Reaction Research. 2022. *EU Deforestation Regulation: Implications for Palm Oil Industry and Its Financers*. <https://www.chainreactionresearch.com>
- European Economics. 2014. *The Economic Impact of Palm Oil Imports in the EU*. <http://theoilpalm.org/wp-content/uploads/2014/10/Europe-Economics-Economic-Impact-of-Palm-Oil-Imports.pdf>
- ITC Trademap. 2023. *Indonesia's Palm Oil Products Exports*. <https://www.trademap.org/>
- PASPI Monitor. 2019a. Dampak Penghentian Impor Minyak Sawit Indonesia oleh Uni Eropa. Monitor. 5(23): 1541-1546.

- PASPI Monitor. 2019b. Strategi dan dampak pemberlakuan Kebijakan Uni Eropa. *Monitor*. 5(32): 1611-1616.
- PASPI Monitor. 2020. Presidential Regulation On Ispo And Critics Of The Concept Of Palm Oil Sustainability *Palm Oil Journal Analysis of Palm Oil Strategic Issues*. 2(18): 115-122
- PASPI Monitor. 2021. Hilirisasi dan Perubahan Komposisi Ekspor Minyak Sawit Indonesia. *Palm Oil Journal Analysis of Palm Oil Strategic Issues*. 2(13): 351-356. <https://palmoilina.asia/jurnal-kelapa-sawit/sawit-dan-hilirisasi/>
- PASPI Monitor. 2022a. Policy for Stabilizing Domestic Cooking Oil. *Palm Oil Journal Analysis of Palm Oil Strategic Issues*. 3(6): 619-626
- PASPI Monitor. 2022b. "Deforestation-Free" Policies and It's Polemic. *Palm Oil Journal Analysis of Palm Oil Strategic Issues*. 3(15): 683-688.
- PASPI Monitor. 2022c. Response to The EU's Anti-Deforestation Policy on Palm Oil. *Palm Oil Journal Analysis of Palm Oil Strategic Issues*. 3(21): 722-725.
- PASPI. 2023a. *Mitos dan Fakta Industri Minyak Sawit Indonesia dalam Isu Sosial, Ekonomi, dan Lingkungan Global. Edisi Keempat*. Bogor (ID): Palm Oil Agribusiness Strategic Policy Institute.
- PASPI. 2023b. *Kebijakan Hilirisasi Sawit Domestik Merubah Komposisi Ekspor Sawit Indonesia Periode Tahun 2015-2022*. <https://palmoilina.asia/jurnal-kelapa-sawit/kebijakan-hilirisasi-sawit/>
- Rifin A, Feryanto, Herawati, Harianto. 2020. Assessing the Impact of Limiting Indonesian Palm Oil Exports to the European Union. *Journal of Economic Structure*. 9(26). <https://journalofeconomicstructures.springeropen.com/articles/10.1186/s40008-020-00202-8>
- Suharto R, Agus F, Santosa Y, Sipayung T, Gunarso, P. 2019. *Kajian Terhadap European Union Renewable Energy Directive (EU Directive 2018/2001) dan EU Commission Delegated Regulation 2019/807 serta Perumusan Posisi Indonesia terhadap Kebijakan Tersebut*. Jakarta (ID): Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian; Badan Pengelola Dana Perkebunan Kelapa Sawit; PT Riset Perkebunan Nusantara.

