

Kebijakan Luar Negeri Brazil untuk Mempertahankan Posisi Eksportir Utama dalam Pasar Etanol Global

Ayu Rizka Puteri

ABSTRAK

Minyak masih menjadi sumber energi utama industri di banyak negara, namun fluktuasi harga dan kerusakan lingkungan menjadi masalah yang harus dihadapi. Hal ini mendorong negara untuk membatasi konsumsi minyak dan beralih kepada energi ramah lingkungan yang berasal dari sumber yang terbarukan. Brazil merupakan salah satu negara yang gencar mempromosikan sumber energi terbarukan ini dengan mengembangkan sektor etanolnya, dan merupakan produsen etanol terbesar kedua dan eksportir terbesar pertama di dunia. Meskipun demikian, Brazil masih dihambat oleh isu perubahan iklim. Penelitian ini mendeskripsikan peran Brazil dalam rezim lingkungan dan pasar energi terbarukan global sesuai dengan statusnya sebagai negara leaders dan pushers dalam sistem internasional.

Kata-Kata Kunci: etanol, rezim lingkungan internasional, pasar energi terbarukan, keamanan energi.

Oil is still the main energy source of industries in many countries, but it faces some problem such as fluctuating price and environmental degradation. These conditions push the countries to lessen oil consumption and convert to environmentally friendly energy derived from renewable resources. One of those countries is Brazil which heavily promote renewable energy resources by developing its ethanol sector, and being the second-largest ethanol producer and first largest exporter in the world. However, as a main exporter in the global ethanol market, Brazil must encounter a variety of obstacles, particularly the climate change issue. This research describes the role of Brazil in environmental regimes and the global renewable energy market in accordance with its status as a leader and pusher country in the international system.

Keywords: ethanol, international environmental regime, renewable energy market, energy security.

Minyak mentah hingga saat ini masih menjadi sumber energi utama di banyak negara terutama yang sektor industrinya tinggi. Namun,

harga minyak dunia selama empat dekade terakhir mengalami fluktuasi (Macrotrends t.t.) sehingga menyebabkan banyak negara, terutama importir minyak mentah, kewalahan dalam menyesuaikan biaya yang harus dikeluarkan. Perubahan harga ini dipengaruhi oleh kebutuhan energi yang selalu meningkat, namun di sisi lain jumlah suplai secara internasional semakin tidak dapat memenuhi kebutuhan yang tinggi ini (Index Mundi t.t.). Energi yang berasal dari fosil seperti minyak mentah mengalami keterbatasan sehingga nilai tukar di pasar internasional juga semakin melambung. Fenomena ini menyebabkan negara-negara, terutama negara industri, mulai mengembangkan energi-energi alternatif yang tidak hanya harus lebih terbarukan, tetapi juga ramah lingkungan. Energi ramah lingkungan dibutuhkan berkaitan dengan isu perubahan iklim yang menuntut negara-negara seperti Brazil untuk menghentikan dan mengurangi sumbangan emisinya.

Sebagai negara *emerging power* yang industrinya semakin maju, Brazil menyadari bahwa ketergantungan terhadap minyak tidak lagi dapat memenuhi kebutuhan energi dalam jangka panjang. Menanggapi hal ini, Brazil mengembangkan sektor energinya sendiri dengan memfokuskan pada pengembangan energi alternatif yang lebih berkelanjutan, salah satunya yaitu etanol. Keputusan Brazil untuk terus mengembangkan sektor etanol terjadi bersamaan dengan mulai meningkatnya kepedulian masyarakat internasional atas kerusakan lingkungan akibat emisi minyak mentah sebagai bahan bakar industri utama. Hal ini berhasil menjadikan Brazil sebagai produsen etanol kedua terbesar setelah Amerika Serikat (AS) dan eksportir terbesar di dunia hingga tahun 2013 (Elobeid dan Tokgoz 2006). Pesaing-pesaing Brazil selain AS yaitu negara-negara Uni Eropa, Afrika, dan Asia.

Brazil sebagai eksportir utama etanol tidak terlepas dari kesuksesannya dalam menghadapi kendala-kendala yang ada pada sistem energi etanol. Etanol Brazil yang diproduksi dari tebu memang unggul dibandingkan etanol AS yang diproduksi dari jagung, atau etanol Uni Eropa yang berasal dari gandum. Keunggulan itu terletak pada rendahnya biaya produksi dan tingkat emisi (de Moraes dan Zilberman 2014). Namun, ketergantungan etanol Brazil terhadap kondisi lingkungan tertentu serta fluktuasi harga gula dunia menjadi hambatan-hambatan yang harus dihadapi. Tebu membutuhkan iklim dingin dengan temperatur kurang dari 18 derajat celcius dan kadar

air tinggi sehingga produksi paling banyak ditemukan di daerah São Paulo (Tewari et al. 2013). Permasalahan tersebut menghambat produksi dan ekspor etanol Brazil yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan domestik dan internasional. Meskipun demikian, Brazil ternyata masih bisa mempertahankan posisinya sebagai pemain penting dan eksportir utama dalam pasar etanol global (Renewable Fuels Association 2013). Dalam tulisan ini kemudian akan dibahas mengenai bagaimana kebijakan luar negeri Brazil untuk bisa mempertahankan posisi eksportir utamanya.

Teori Peran dan Keamanan Energi dalam Isu Etanol Brazil

Lingkungan merupakan aspek yang berkaitan erat dengan energi terbarukan dikarenakan proses produksinya yang berasal dari sumber daya alam. Namun, sektor lingkungan merupakan hal yang diinterpretasikan berbeda-beda oleh setiap negara, terutama dari segi keamanannya. Kondisi alam yang membahayakan menurut suatu negara belum tentu menjadi ancaman bagi negara lain (Sprinz dan Vaahtoranta 1994). Negara-negara memiliki sudut pandang sendiri dalam pembuatan kebijakan lingkungan karena didasarkan pada posisi dan kepentingan masing-masing. Dengan kata lain, perwujudan keamanan lingkungan dilakukan berdasarkan peran yang dimiliki oleh masing-masing negara dalam sistem internasional.

Konsep peran sendiri dijelaskan oleh Linton (dalam Holsti 1970) sebagai representasi aspek-aspek dinamis dari status sebuah negara. Peran mengacu pada perilaku, sedangkan status merupakan posisi tertentu yang diberikan oleh sistem. Peran yang melekat pada status sebuah negara merupakan aspek penting yang menentukan kebijakan luar negeri. Sprinz dan Vaahtoranta (1994) menjelaskan adanya dua pertimbangan yang menentukan peran atau perilaku dalam negosiasi yang berkaitan dengan lingkungan. Dua pertimbangan tersebut yaitu *ecological vulnerability* dan biaya ekonomi yang dibutuhkan untuk mitigasi lingkungan. Jika *ecological vulnerability* suatu negara semakin tinggi dan biaya ekonomi untuk mitigasi semakin rendah maka *willingness* untuk terlibat dan menyelesaikan negosiasi tersebut akan tinggi.

Berdasarkan dua pertimbangan untuk terlibat dalam negosiasi

lingkungan, perilaku negara dikategorikan menjadi empat yaitu *pushers*, *draggers*, *intermediates*, dan *bystanders* (Sprinz dan Vaahtoranta 1994). Brazil dapat dikategorikan ke dalam kelompok negara *pushers* karena mempunyai aspek *ecological vulnerability* yang cukup tinggi. Ancaman bagi kondisi lingkungan seperti bencana kekeringan dapat berimbas langsung pada sektor etanol. Di sisi lain, latar belakang Brazil yang telah mengembangkan sektor etanol sebagai energi terbarukan sejak lama membuatnya unggul sebagai salah satu negara dengan sistem energi yang paling bersih (Walter dan Dolzan 2008). Biaya yang dibutuhkan untuk mitigasi lingkungan pun tereduksi sehingga Brazil menjadi negara dengan biaya ekonomi rendah dalam hal ini.

Peran Brazil sebagai *pusher* merupakan representasi statusnya dalam sistem internasional. Status tersebut dijelaskan oleh Patricio Yamin (2013) sebagai konsep yang terkait dengan bagaimana suatu aktor atau negara dikonstruksikan secara sosial dan bagaimana hubungannya dengan aktor lain—termasuk institusi, organisasi, dan rezim. Terdapat dua aspek yang menjadi dimensi pembentuk status suatu negara yaitu posisinya terhadap aktor lain (*state identity*) dan posisinya dalam aturan yang berkaitan dengan lingkungan (*environmental norms*). Posisi negara dalam hubungannya dengan aktor lain dinilai dari apakah negara tersebut dapat menjadi pemimpin atau *leading* di antara aktor lainnya. Sedangkan, posisi dalam aturan yang berkaitan dengan lingkungan dapat diidentifikasi dari seberapa besar perhatian negara tersebut terhadap permasalahan lingkungan. Jika kedua dimensi status ini direfleksikan pada perilaku negara dalam sistem internasional maka akan memunculkan suatu pola kebijakan luar negeri.

Berdasarkan dua dimensi status yang telah dijelaskan, Yamin mengategorikan negara-negara ke dalam empat kelompok perilaku yang bisa diidentifikasi, yaitu *leaders*, *draggers*, *supporters*, dan *bystanders* (Yamin 2013). Berdasarkan kriteria dari masing-masing kategori, Brazil dapat dikategorikan ke dalam kelompok negara *leaders*. Hal ini dikarenakan posisi Brazil yang memimpin dalam sektor sumber daya terbarukan, terutama sebagai produsen terbesar kedua dan eksportir terbesar etanol di dunia. Selain itu, Brazil juga memiliki perhatian besar

terhadap aturan-aturan yang berkaitan dengan lingkungan karena *ecological vulnerability* yang besar pula.

Kebijakan negara dalam negosiasi dan pengembangan sektor energi alternatif tidak hanya dipengaruhi oleh kondisi domestik dan status negara dalam sistem internasional. Harga minyak dunia yang fluktuatif dan semakin terbatasnya jumlah suplai turut mendorong munculnya konsep keamanan energi yang memengaruhi kebijakan negara terkait energi alternatif. Konsep keamanan energi sendiri belum dapat didefinisikan secara baku sehingga sering terjadi kerancuan dalam pemahamannya (Löschel et al. 2010). Interpretasi atas keamanan energi pun dapat berbeda jika dilihat dari perspektif negara yang berbeda (Bank Dunia 2005). Menurut Bohi dan Toman (dalam Löschel et al. 2010), definisi keamanan energi yaitu “refers to the loss of economic welfare that may occur as a result of a change in the price or availability of energy.” Sedangkan, Bank Dunia yang menyatakan bahwa keamanan energi berarti memastikan negara dapat memproduksi energi secara berkelanjutan dan menggunakannya dalam batasan biaya yang masuk akal. Tujuannya yaitu untuk memfasilitasi pertumbuhan ekonomi yang sekaligus mengurangi angka kemiskinan, serta memajukan kualitas hidup masyarakat dengan memperluas akses terhadap energi (Bank Dunia 2005).

Dengan definisi keamanan energi dari Bank Dunia, dapat dilihat bahwa keamanan energi menentukan kebijakan-kebijakan negara untuk menghadapi keterbatasan. Bank Dunia mengartikan keamanan energi dengan membedakan dari perspektif negara produsen energi dan negara *major industrialized economies*. Berdasarkan perbedaan pemahaman tersebut, negara-negara dikelompokkan ke dalam beberapa kategori yang menentukan prioritas upayanya dalam keamanan energi. Kelompok-kelompok tersebut adalah: (1) negara-negara industri pengimpor energi (*industrialized net energy importers*); (2) negara-negara pengekspor utama hidrokarbon (*major hydrocarbon exporting countries*); (3) negara-negara dengan *emerging markets* besar dan mempunyai pertumbuhan permintaan energi yang pesat (*large emerging markets with rapidly growing energy demand*); (4) negara-negara berpendapatan menengah pengimpor energi (*mid-income net energy importers*);

serta (5) negara-negara berpendapatan rendah pengimpor energi (*low-income net energy importers*) (Bank Dunia 2005).

Dari lima kategori yang dijabarkan Bank Dunia, Brazil dapat dikategorikan ke dalam negara dengan *emerging markets* besar dan disertai pertumbuhan permintaan energi yang pesat. Jika dilihat dari rincian prioritas yang diberikan Bank Dunia untuk negara-negara dalam kategori ini maka setidaknya ada lima fokus kebijakan yang harus dilakukan oleh pemerintah Brazil. Pertama, kemampuan untuk memenuhi pertumbuhan permintaan energi dari sumber-sumber impor. Kedua, diversifikasi sumber suplai energi. Ketiga, mengamankan modal dan melakukan investasi dalam perkembangan sumber daya dan infrastruktur. Keempat, mengembangkan teknologi untuk mengurangi ketergantungan terhadap barang-barang impor. Terakhir, memenuhi kebutuhan dasar masyarakat serta menciptakan *effective demand* terhadap energi (Bank Dunia 2005).

Selain fokus kebijakan yang disarankan oleh Bank Dunia, ada pula strategi-strategi yang dikategorikan Cherp dan Jewell (2011) ke dalam tiga perspektif berdasarkan kedaulatan (*sovereignty*), kesukaran (*robustness*), dan daya tahan (*resilience*). Ketiga perspektif ini digunakan untuk menerapkan kebijakan energi agar negara dapat bertahan dan memajukan perekonomian ketika terjadi keterbatasan energi serta volatilitas harga yang tinggi. Strategi-strategi yang lahir dari tiga perspektif tersebut, juga fokus kebijakan dari Bank Dunia, perlu dikaitkan kembali dengan konsep peran dan status yang telah dijelaskan sebelumnya.

Peran yang diharapkan dari Brazil di sini dikategorikan menjadi dua berdasarkan dimensi status yang telah dijelaskan oleh Patricio Yamin, yaitu bagaimana perannya dalam aturan-aturan internasional terkait lingkungan dan dalam hubungan dengan aktor lain dalam sistem tersebut. Pada kategori pertama yang berkaitan dengan aturan lingkungan, didapatkan peran untuk menerapkan kontrol atas sistem energi yang berkaitan dengan proses produksi etanol sebagai sumber daya terbarukan. Sedangkan, pada kategori kedua yang berkaitan dengan hubungan dengan aktor lain, didapatkan peran untuk

melakukan variasi suplai, mengatur pertumbuhan permintaan yang dapat dicapai dengan mengembangkan infrastruktur, serta mengelola dan mengembangkan teknologi yang lebih aman.

Kebijakan Luar Negeri Brazil untuk Mengontrol Sistem Energi pada Rezim Lingkungan Internasional

Semakin banyaknya ketertarikan negara-negara untuk mengembangkan sektor energi terbarukan tidak terlepas dari kesadaran masyarakat internasional akan isu pemanasan global dan juga kebutuhan atas sumber energi alternatif selain minyak (de Moraes dan Zilberman 2014). Isu lingkungan yang berkelanjutan merupakan salah satu kriteria utama agar sumber energi alternatif dapat diterima dan dikembangkan. Kebutuhan untuk mereduksi emisi gas rumah kaca menjadi pemicu utama dalam peningkatan perhatian global terhadap perkembangan sektor *biofuels*, termasuk etanol, baik dari produksi hingga konsumsi (Walter dan Dolzan 2008). Etanol, terutama yang diproduksi oleh Brazil dengan bahan dasar tebu, dinilai sebagai sumber energi alternatif terbaik untuk menanggapi tantangan global berupa perubahan iklim. Ini karena kriterianya yang lebih ramah lingkungan, salah satunya ditandai dengan kontribusi pengurangan gas rumah kaca yang tinggi.

Etanol diharapkan mampu berkontribusi terhadap pelestarian lingkungan, namun karena kategorinya sebagai komoditas agrikultur maka terdapat hambatan impor berbentuk tarif (*tariffs on import*) dan nontarif (*nontariff barriers*) yang membatasi distribusi etanol. Hambatan-hambatan tersebut menjadi fokus utama para pembuat kebijakan Brazil pada sektor etanol (de Moraes dan Zilberman 2014). Hambatan nontarif etanol mencakup kriteria-kriteria mengenai ekonomi, sosial, dan lingkungan yang berkelanjutan. Kriteria-kriteria tersebut ada tiga yaitu: (1) emisi gas rumah kaca yang minim, (2) dampak langsung dan tidak langsung dari alih guna lahan, dan (3) aspek-aspek lain seperti dampak terhadap ketersediaan dan kualitas air, tanah, dan biodiversitas (de Moraes dan Zilberman 2014). Di antara ketiganya, aspek emisi gas rumah kaca dan alih guna lahan merupakan yang paling disorot masyarakat internasional dalam rezim lingkungan. Hambatan-hambatan dalam pasar

etanol memunculkan persyaratan sebagai standar sertifikasi etanol (*biofuels sustainability certification process*) terutama oleh konsumen utama etanol Brazil, AS, dan Uni Eropa (Zezza 2013). Sertifikasi etanol ini didasari oleh kriteria-kriteria masing-masing negara atas energi terbarukan yang ramah lingkungan.

Perkembangan sektor energi Brazil menunjukkan keunikan karena meskipun semakin masif, namun aktivitas produksi dan konsumsinya tidak menyumbang emisi gas rumah kaca (Johnson 2001). Hal ini dikarenakan Brazil telah sejak lama mengembangkan sektor energi terbarukan etanol sebagai alternatif energi dari minyak sebagai bahan bakar industri. Etanol Brazil yang diproduksi dari tebu merupakan salah satu sumber energi paling bersih dengan total pengurangan emisi gas rumah kaca mencapai 86% dibandingkan dengan bahan bakar fosil (Walter dan Dolzan 2008). Angka ini jauh di atas persentase pengurangan emisi gas rumah kaca yang dihasilkan oleh etanol dengan bahan baku lain. Etanol berbahan baku gandum di Eropa dan jagung di AS maksimal hanya mencapai 35% pengurangan dari total emisi gas rumah kaca (Walter dan Dolzan 2008).

Sejak masa kepresidenan Lula da Silva (2002-2010), fokus utama Brazil adalah menciptakan citra negara yang lebih ramah lingkungan (Yamin 2013). Keikutsertaan aktif dalam mengurangi emisi gas rumah kaca global dapat dilihat dari upaya-upaya Brazil untuk menyukseskan rezim Protokol Kyoto yang telah digagas sejak tahun 1997. Upaya tersebut berupa inisiatif Brazil untuk membentuk Clean Development Mechanism (CDM) (Johnson 2001). Poin utama CDM yaitu aturan-aturan bagi negara maju yang enggan ikut serta atau tidak bisa memenuhi target pengurangan emisi gas rumah kaca agar membayarkan sejumlah nilai tertentu (Yamin 2013). Pada awal pengajuan proposal ini, Brazil bertujuan untuk membebaskan pembatasan dan reduksi emisi berdasarkan tanggung jawab yang sudah dimiliki negara sejak awal, bukan berdasarkan kondisi emisi masing-masing negara pada saat itu (Cole 2010). Proposal ini awalnya berbentuk Clean Development Fund (CDF) yang berisi bahwa pajak atas emisi yang berlebihan akan dikenakan kepada negara-negara maju. Pada perkembangannya, usulan CDF ini diterima dan masuk ke dalam aturan akhir Protokol Kyoto.

Kebijakan Brazil dalam rezim lingkungan terlihat pula pada kerja

sama dengan Tiongkok untuk berkontribusi demi kesuksesan program United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) yang diadakan di Argentina pada 2004 (Brazilian Ministry of External Relations, Bureau of Diplomatic Planning 2008). Selain itu, Brazil pada tahun 2007 menjalin kerja sama dengan Uni Eropa yang tertuang dalam Brazil-European Union Summit Joint Declaration. Dalam menghadapi fase kedua Protokol Kyoto dan demi keberhasilan penerapan Protokol Kyoto, Brazil dan Uni Eropa pun memastikan negara-negara berkembang menerapkan langkah-langkah pencegahan perubahan iklim yang dapat diukur sehingga bisa dijadikan patokan bagi negara lain (Brazilian Ministry of External Relations, Bureau of Diplomatic Planning 2008). Brazil dipercaya oleh Uni Eropa untuk tergabung dalam rancangan Brazil-South Africa-India-China (BASIC). Kerangka itu dibentuk untuk memperlancar negosiasi dan pencapaian tujuan dari Protokol Kyoto (Yamin 2013). Hasil dari kebijakan ini terlihat pada pertemuan lanjutan Protokol Kyoto, COP-15 di Copenhagen pada 2009, yang menghasilkan aturan untuk membatasi kenaikan rata-rata suhu bumi maksimal dua derajat untuk abad ini.

Di luar kerja sama antara Brazil dan Uni Eropa, muncul kebijakan yang menjadi hambatan terbesar bagi etanol Brazil yaitu European Union Renewable Energy Directive (RED) tahun 2009 (Zezza 2013). Proses produksi etanol berdampak pada kondisi tanah sehingga faktor yang diperhatikan dari sektor ini sejak tahun 2007 meliputi alih guna lahan secara langsung dan tidak langsung. Oleh sebab itu, RED ditujukan untuk perbaikan pada pengaturan lingkungan global melalui peningkatan standar pengelolaan lingkungan rekan dagang Uni Eropa. RED mengatur dua aspek utama yaitu pengurangan emisi gas rumah kaca serta perlindungan terhadap lahan dengan nilai biodiversitas tinggi, pasokan karbon yang besar, atau tanah yang subur (Zezza 2013). Pengurangan emisi gas rumah kaca dengan batas minimal 35% yang diterapkan Uni Eropa tidak menjadi masalah signifikan bagi Brazil, namun masalah yang muncul berkaitan dengan aspek perlindungan lahan produksi etanol.

Sebagai tanggapan dari aturan yang memberatkan sektor etanol Brazil, pemerintah melalui Asosiasi Industri Tebu Brazil (UNICA) mengirimkan surat berisikan keberatan atas kebijakan yang hanya menitikberatkan produksi etanol sebagai *biofuels* (UNICA

2009). UNICA menyatakan bahwa seharusnya kebijakan terkait permasalahan global seharusnya diselesaikan dengan solusi global pula dan tidak terbatas pada produksi etanol saja. Fakta menunjukkan bahwa penggunaan lahan untuk produksi etanol dan *biofuels* lainnya hanya menggunakan 1% dari total lahan yang bisa ditanami, sedangkan 99% lainnya masih digunakan untuk lahan pertanian bahan pangan. Bahkan penggunaan lahan untuk produksi etanol dan *biofuels* di tahun 2030 diprediksikan hanya akan meningkat hingga 2% (UNICA 2009). Brazil lantas melakukan protes mengenai penggunaan dan kriteria lahan yang bisa digunakan untuk produksi etanol kepada Convention of Biological Diversity (CBD) yang menangani permasalahan ini (Zezza 2013). Proposal Uni Eropa mengenai persyaratan tentang lahan tempat produksi etanol akhirnya ditolak oleh CBD dan hal tersebut tidak dapat diberlakukan.

Sebagai salah satu produsen etanol dan *biofuels* terbesar di dunia, ditandai dengan signifikansi peningkatan produksi antara tahun 2000-2009 (Sorda et al. 2010 dalam Medeiros dan Froio 2012), Brazil menyadari pentingnya promosi dalam pasar etanol global. Sebelum masuk ke pasar global, pemerintah Brazil telah berupaya untuk mengembangkan etanol setidaknya sejak tahun 1920-an. Pada masa itu, pemerintah mengadakan uji coba dan pengembangan etanol sebagai sumber bahan bakar (Joseph Jr. 2013) untuk memvariasikan produksi tebu yang merupakan salah satu komoditas utama (Medeiros dan Froio 2012). Upaya Brazil untuk ikut serta menciptakan sumber energi alternatif ditandai dengan dibentuknya program pemerintah PROALCOOL pada 1975. Fokus program tersebut adalah pemberian subsidi dan bantuan bagi produsen etanol dalam negeri agar jumlah produksi meningkat.

Kebijakan lain untuk mendukung perkembangan sektor etanol Brazil yaitu program pengembangan *flex-fuel vehicles* yaitu kendaraan yang menggunakan lebih dari satu jenis bahan bakar, biasanya campuran antara etanol dan bensin (Medeiros dan Froio 2012). Pengembangan ini kemudian mengarah kepada produksi kendaraan-kendaraan berbahan bakar etanol murni tanpa campuran bensin. Pada rentang tahun 1979 hingga 1986, penjualan mobil berbahan bakar etanol murni meningkat dan menjadi populer di kalangan masyarakat Brazil. Namun, penurunan kepercayaan terhadap produk ini

terjadi pada tahun 1987 ketika krisis ekonomi di Brazil (Joseph Jr. 2013) serta turunnya harga minyak dan naiknya harga gula dunia (Medeiros dan Froio 2012). Subsidi atas produksi etanol pun sempat ditiadakan, namun perkembangan kendaraan *flex-fuel* mulai meningkat kembali dan mendorong produksi etanol dalam negeri sejak pemerintahan Presiden Lula. Strategi kebijakan pemerintah Brazil untuk mengembangkan kendaraan *flex-fuel* diiringi dengan peningkatan kesadaran dunia internasional terhadap lingkungan dan ketergantungan pada minyak sehingga meningkatkan permintaan atas etanol Brazil.

Selain mengamankan permintaan dengan cara mengembangkan kendaraan *flex-fuel*, pemerintah Brazil juga membuat kebijakan untuk mengamankan pasar etanol tradisional (AS dan Uni Eropa) dan nontradisional (Asia dan Afrika) dengan banyak pihak. Brazil dan AS merupakan dua negara produsen terbesar sekaligus eksportir etanol terbesar dunia dengan mencakup 89% total produksi dunia (Devadoss dan Kuffel 2010). Meskipun Brazil dan AS adalah produsen terbesar, namun keduanya juga terlibat dalam kegiatan ekspor-impor etanol. Hubungan perdagangan etanol antara Brazil dan AS semakin intensif sejak sekitar tahun 2005-2006 ketika AS mengeluarkan Energy Bill of 2005 yang memperkenalkan Renewable Fuel Standard (RFS) serta terjadinya kenaikan harga minyak mentah dunia (Elobeid dan Tokgoz 2006).

Presiden Lula da Silva mengadakan pertemuan dengan Presiden George W. Bush di Washington dan kemudian di São Paulo untuk membicarakan masa depan industri etanol (UNICA 2013). Hal ini memicu perhatian lebih besar dari dunia internasional terhadap etanol Brazil. Pada pertemuan di bulan Maret 2007 tersebut, Presiden Bush dan Presiden Lula menandatangani MoU untuk lebih mempromosikan penggunaan etanol di dunia Barat (Singh 2009). MoU ini berisi kerja sama dalam transfer teknologi dan penelitian, penyediaan bantuan teknis untuk membangun industri etanol di negara dunia ketiga, dan kerja sama multilateral untuk mendukung perkembangan sektor etanol (Singh 2009).

Hasil nyata dari poin kerja sama multilateral yaitu terbentuknya International Biofuels Forum (IBF) yang pesertanya tidak hanya AS dan Brazil, tetapi juga negara-negara Uni Eropa, Tiongkok, India, dan Afrika Selatan (Wright 2008). Sebagai institusi yang dapat

mengembangkan standar produksi *biofuels* global, IBF diyakini dapat memberi keuntungan ekonomi, sosial, dan lingkungan bagi negara maju maupun berkembang, serta mendorong investasi di negara-negara produsen (Wright 2008). Poin selanjutnya mengenai pembangunan industri *biofuels* di negara dunia ketiga terwujud dalam program-program Brazil-AS yang berfokus pada promosi produksi di Republik Dominika, El Salvador, Haiti, dan Federasi Saint Kitts dan Nevis (Wright 2008). Sedangkan, poin terkait kerja sama transfer teknologi dan pengadaan penelitian terwujud dalam kunjungan penelitian yang dimulai bulan September 2007 oleh delegasi Brazil ke laboratorium-laboratorium terbesar di AS (Wright 2008).

Setelah terbentuknya MoU antara Brazil dan AS, terbukti jumlah ekspor etanol Brazil menuju AS meningkat tajam dari angka 1.423.757 giga liter (Gl) pada akhir 2007 menjadi 2.933.807 Gl pada akhir 2008 (UNICA t.t.). Namun, tingginya angka ekspor tersebut sedikit menghadapi hambatan ketika AS menerapkan tarif impor pada etanol Brazil. Meskipun mendorong penggunaan etanol sebagai substitusi minyak dan gasoline, AS justru menerapkan pajak dan bea masuk sebesar 54 sen per galon atas etanol impor (Mathews 2012). Nilai ini setara dengan 14,27 sen per liter yang menjadi beban signifikan bagi Brazil mengingat tingginya angka ekspor etanol ke AS (Felsberg Advogados 2012). Pajak ini menyebabkan angka ekspor etanol Brazil ke AS turun menjadi 1.148.744 Gl pada akhir 2009 dan mencapai angka 547.596 Gl pada akhir 2010 (UNICA t.t.). Namun, setelah masa berlaku tarif impor ini berakhir pada tahun 2011, angka ekspor etanol Brazil ke AS kembali naik menjadi 1.036.123 Gl dan meningkat tajam pada akhir 2012 menjadi 1.558.211 Gl (UNICA t.t.).

Selain kerja sama bilateral dengan AS, pemerintah Brazil juga menjalin kerja sama dengan negara-negara di Uni Eropa dan Afrika. Salah satunya adalah kerja sama bilateral antara Brazil dengan Swedia mengenai pengenalan *sustainable ethanol* yang terverifikasi. Kriteria dari etanol yang terverifikasi yaitu harus bisa mereduksi emisi gas rumah kaca, proses panen yang aman lingkungan, tidak menggunakan lahan hutan, dan juga kondisi buruh yang terjamin (McIvor 2010). Kerja sama ini didasarkan pada anggapan Brazil bahwa Swedia merupakan negara yang

lebih maju daripada kebanyakan negara Uni Eropa dalam sektor etanol (Sustainable Ethanol Initiative t.t.). Brazil juga melihat hal ini merupakan hal yang penting untuk segera diwujudkan tanpa harus menunggu Uni Eropa bertindak dalam proses verifikasi etanol. Proses verifikasi ini dibutuhkan karena aturan Uni Eropa yang semakin memperketat kriteria etanol yang masuk ke wilayahnya.

Kerja sama dengan Swedia memberikan hasil yang menguntungkan bagi Brazil, ditandai dengan semakin meningkatnya jumlah ekspor etanol Brazil ke Uni Eropa. Jumlah ekspor etanol Brazil ke Uni Eropa sejak 2008 memang menurun drastis dari angka 1.497.308 GJ pada 2008 menjadi hanya 106.298 GJ pada 2012. Hal ini dikarenakan adanya aturan-aturan dari Uni Eropa yang memberatkan Brazil seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya. Namun, kerja sama langsung dengan Swedia serta upaya Brazil sendiri yang memenuhi kriteria verifikasi etanol menunjukkan hasil yang positif berupa peningkatan angka ekspor menjadi 186.138 GJ pada 2013 (UNICA t.t.).

Kerja sama Brazil dengan negara-negara Afrika tidak hanya didasarkan pada potensi konsumsi seperti di AS dan Uni Eropa, tetapi juga produksi. Pemerintah Brazil mengeluarkan kebijakan luar negeri untuk bekerjasama dengan Afrika di sektor etanol dikarenakan ketersediaan lahan dan kondisi iklim yang cocok untuk bahan baku tebu. Jika kerja sama ini berhasil maka itu akan memberikan keuntungan bagi Brazil karena etanol yang diproduksi di Afrika bisa menjadi sumber pasokan etanol global yang baru (Bank Dunia 2011). Selain itu, dengan semakin berkembangnya sektor etanol di Afrika juga bisa meningkatkan permintaan terhadap etanol yang dikembangkan di Brazil karena Afrika merupakan wilayah pasar konsumen yang sedang tumbuh (Stolte 2012). Kerja sama potensial yang dijalin Brazil dengan beberapa negara di Afrika ini semakin menguatkan posisi Brazil sebagai eksportir utama di wilayah Afrika. Hal ini dibuktikan dengan angka ekspor etanol Brazil ke Afrika yang semakin meningkat dari 112.784 GJ pada 2007, 137.538 GJ pada 2008, dan menjadi 155.200 GJ pada 2009 (UNICA t.t.).

Simpulan

Berdasarkan data-data yang telah disajikan, kebijakan domestik dan luar negeri yang dikeluarkan pemerintah Brazil mampu mendukung negara ini untuk mempertahankan posisinya sebagai eksportir utama dalam pasar etanol global. Kebijakan-kebijakan tersebut tidak terlepas dari status Brazil sebagai negara *pushers* dan *leaders* yang menjadikannya aktif untuk mengupayakan negosiasi, inisiatif, dan protes. Hal tersebut dilakukan untuk menjamin pengembangan etanol di tingkat domestik Brazil dan secara global yang seirama dengan konsep energi terbarukan yang ramah lingkungan. Selain itu, perilaku-perilaku Brazil tersebut diupayakan untuk menjamin ketiadaan diskriminasi antara negara maju dan negara berkembang dalam pasar etanol global. Meskipun pada awalnya peran Brazil dalam rezim lingkungan internasional lebih didorong oleh keterdesakan di dalam negeri, namun pada akhirnya kebijakan-kebijakan tersebut mampu menguntungkan Brazil ketika mendapat tantangan eksternal. Pada akhirnya, posisi Brazil sebagai eksportir dan produsen utama dalam pasar etanol global masih bisa dipertahankan. Ini ditunjukkan dengan peningkatan angka ekspor di berbagai kawasan seperti AS, Uni Eropa, dan Afrika meskipun sempat mengalami penurunan drastis karena hambatan-hambatan yang ada.

Daftar Pustaka

- Bank Dunia, 2005. *Energy Security Issues*, No. 36110, 5 Desember. Washington, DC: Bank Dunia.
- Bank Dunia, 2011. *Bridging the Atlantic: Brazil and Sub-Saharan Africa – South-South Partnering for Growth*, No. 68970, 22 Mei. Washington, DC: Bank Dunia.
- Brazilian Foreign Policy Handbook*, 2008. Brasilia: Brazilian Ministry of External Relations, Bureau of Diplomatic Planning.
- Cherp, Aleh, dan Jessica Jewell, 2011. "The Three Perspectives on Energy Security: Intellectual History, Disciplinary Roots and the Potential for Integration", *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 3: 202-212.

- Cole, John C., 2010. "Genesis of the CDM: the Original Policymaking Goals of the 1997 Brazilian Proposal and Their Evolution in the Kyoto Protocol Negotiations into the CDM", *International Environment Agreements: Politics, Law and Economics*, 12 (1): 41-61.
- Devadoss, Stephen, dan Martin Kuffel, 2010. "Ethanol Trade between Brazil and the United States", *Agricultural & Applied Economics Association 2010 AAEA, CAES, & WAEA Joint Annual Meeting*, 25-27 Juli. Denver: Agricultural & Applied Economics Association.
- De Moraes, Márcia Azanha Ferraz Dias, dan David Zilberman, 2014. "Production of Ethanol from Sugarcane in Brazil: From State Intervention to a Free Market", *Natural Resource Management and Policy*, 43.
- Elobeid, Amani, dan Simla Tokgoz, 2006. "Removal of U.S. Ethanol Domestic and Trade Distortions: Impact on U.S. and Brazilian Ethanol Markets", *CARD Working Papers*, Paper 445.
- Felsberg Advogados, 2012. "Ethanol Fuel: U.S. Caribbean Basin Initiative Provides Opportunities for Brazilian Ethanol Exporters" [online]. dalam <http://www.felsberg.com.br/ethanol-fuel-u-s-caribbean-basin-initiative-provides-opportunities-for-Brazilian-ethanol-exporters/> [diakses 28 April 2015].
- Holsti, Kalevi J., 1970. "National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy", *International Studies Quarterly*, 14 (3): 233-309.
- Index Mundi, t.t.. "World Crude Oil Production and Consumption by Year" [online]. dalam <http://www.indexmundi.com/energy.aspx?product=oil&graph=production+consumption> [diakses 26 Oktober 2014].
- Johnson, Ken, 2001. "Brazil and the Politics of the Climate Change Negotiaion", *Journal of Environment & Development*, 10 (2): 178-206.
- Joseph Jr., Henry, 2013. "Flex Fuel Vehicles in Brazil", *ANFAVEA Energy & Environment Affairs Commission*, 22 Maret. Brasilia:

Brazilian Vehicle Manufacturers Association.

Löschel, Andreas, et al., 2010. "Indicators of Energy Security in Industrialised Countries", *Energy Policy*, 38 (4): 1665-1671.

Macrotrends, t.t.. "Crude Oil Price History Chart" [online]. dalam <http://www.macrotrends.net/1369/crude-oil-price-history-chart> [diakses 26 Oktober 2014].

Mathews, John, 2012. "The End of the US Ethanol Tariff", *The Globalist*, 6 Januari.

McIvor, Anne, 2010. "Brazil: a Biofuel Success Story" [online]. dalam <http://www.cleantechinvestor.com/portal/bioenergy/5137-an-ethanol-economy.html> [diakses 4 Juni 2015].

Medeiros, Marcelo de Almeida dan Liliana Froio, 2012. "Actors, Interests, and Strategies of Brazilian Foreign Policy on Biofuels." *Brazilian Political Science Review*, 6 (1): 37-52.

Renewable Fuels Association, 2013. "World Fuel Ethanol Production" [online]. dalam <http://ethanolrfa.org/pages/World-Fuel-Ethanol-Production> [diakses 12 Oktober 2014]

Singh, Priti, 2009. "The Politics of Energy Cooperation in Latin America." *International Studies*, 46 (4): 457-470.

Sorda, Giovanni, et al., 2010. "An Overview of Biofuel Policies Across the World." *Energy Policy*, 38 (11): 6977-6988.

Sprinz, Deflet, dan Tapani Vaahatoranta, 1994. "The Interest-Based of International Environmental Policy", *International Organization*, 48 (1): 77-105.

Stolte, Christina, 2012. "Brazil in Africa: Just Another BRICS Country Seeking Resources?" *Chatam House Africa Programme and Americas Programme*, AFP/AMP BP 2012/01, November.

Sustainable Ethanol Initiative, t.t.. "Questions and Answers" [online]. dalam <http://www.sustainableethanolinitiative.com/default.asp?id=1093> [diakses 17 Maret 2015].

Tewari, Rachna, et al., 2013. "Ethanol Trade as Impacted by Climatic

Variability: Learning from the U.S-Brazil Experience”, dalam *Western Agricultural Economics Association Annual Meetings*, 28 Juni. Monterey: Western Agricultural Economics Association.

UNICA, 2013. *Ethanol Summit 2013*, 27-28 Juni. São Paulo: UNICA.

UNICA, t.t.. “Total Ethanol Production, 1980/1981-2013/2014” [online]. dalam http://www.unicadata.com.br/historico-de-producao-e-moagem.php?idMn=31&tipoHistorico=2&acao=visualizar&idTabela=1587&produto=etanol_total&safrIni=1980%2F1981&safrFim=2013%2F2014&estado=RS%2CSC%2CPR%2CSP%2CRJ%2CMG%2CES%2CMS%2CMT%2CGO%2CDF%2CBA%2CSE%2CAL%2CPE%2CPB%2CRN%2CCE%2CPI%2CMA%2CTO%2CPA%2CAP%2CRO%2CAM%2CAC%2CRR [diakses 26 Oktober 2014].

UNICA's Letter to European Commission on Policy Options to Address ILUC, 31 Juli 2009. São Paulo: UNICA.

Walter, Arnaldo, et al., 2008. *A Sustainability Analysis of the Brazilian Ethanol. Independent Report*. Campinas: University of Campinas.

Wright, Alan M., 2008. “Brazil-US Biofuels Cooperation: One Year Later”, *Brazil Institute Special Report*.

Yamin, Patricio, 2013. *Status Matters: Brazil and Mexico in Climate Change Negotiations from Kyoto to Copenhagen*. Tesis Magister. Barcelona: Institut Barcelona d'Estudis Internacionals, Universitat Pompeu Fabra.

Zezza, Annalisa, 2013. “Sustainability Certification in the Biofuel Sector”, *Discussion Paper*, No. 2013-03, Maret. Cambridge, Mass.: Belfer Center for Science and International Affairs and Sustainability Science Program.

