

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kepedulian Uni Eropa terhadap permasalahan global pencurian kayu dan perdagangan kayu ilegal (illegal logging) ditunjukkan dengan pembentukan European Union Forest Law Enforcement, Governance, and Trade (EU FLEGT). Sejak Mei 2003, Komisi Eropa telah menyetujui EU FLEGT Action Plan (Rencana Aksi). Rencana Aksi tersebut dimaksudkan untuk membantu menanggulangi masalah illegal logging melalui berbagai cara, termasuk :

1. Mendukung perbaikan tata pemerintahan di negara penghasil kayu.
2. Mengembangkan Voluntary Partnership Agreement (VPA) dengan negara penghasil kayu untuk mencegah masuknya kayu-kayu ilegal ke pasaran Eropa..
3. Mengupayakan pengurangan konsumsi kayu ilegal di Eropa dan mencegah investasi oleh institusi keuangan Uni Eropa yang mungkin akan mendorong terjadinya pencurian kayu.

Intinya adalah penyediaan mekanisme praktis dalam rangka verifikasi legalitas kayu. EU FLEGT Action Plan mensyaratkan suatu sistem lisensi ekspor kayu yang akan ditetapkan berdasarkan persetujuan bilateral (Bilateral Voluntary Partnership Agreement). Skema lisensi disusun dengan memperhatikan 3 aspek, yaitu :

1. Verifikasi untuk membuktikan bahwa pemanenan kayu, transportasi, dan perdagangannya telah memenuhi peraturan perundangan yang ditentukan.

2. Lacak balak atau chain of custody untuk memastikan bahwa kayu dari hutan sampai pasar di Uni Eropa tidak tsrcampur dengan kayu-kayu yang tidak jelas asal-usulnya.
3. Penerbitan lisensi yang menunjukkan bahwa legalitas kayu telah di verifikasi.

EU FLEGT Action Plan memerlukan kesepakatan bilateral dan/atau regional, dan dalam jangka panjang menuju kerjasama internasional! dalam kerangka multilateral. Dalam kaitan dengan rencana kesepakatan bilateral antara Pemerintah Indonesia dengan Komisi Eropa, pada tanggal 8 Januari 2007, Menteri Kehutanan RI telah mengadakan pembicaraan tentang kesiapan kedua belah pihak dalam memasuki tahap negosiasi Voluntary Partnership Agreement. Pembicaraan tersebut antara Menhut H.MS. Kaban dengan 2 (dua) orang Anggota Komisi Eropa, yaitu Commisioner on Environment, Mr. Stavros Dimas, dan Commisioner on Development and Humanitarian Aid, Mr. Louis Michel.

Butir-butir penting pembicaraan antara Menteri Kehutanan RI dengan kedua Komisioner Uni Eropa tersebut adalah :

1. Pencurian kayu dan perdagangan kayu illegal merupakan fenomena dunia yang melibatkan keuangan dan jaringan perdagangan antara perusahaan dan perorangan yang terdapat di negara penghasil dan pengimpor kayu. Karena itu, penanggulangan pencurian kayu tidak hanya tanggung jawab negara penghasil, namun juga pengimpor kayu.
2. Kedua pihak sepakat bahwa FLEGT Voluntary Partnership Agreement (VPA) antara Indonesia dan Uni Eropa dapat memberikan kontribusi besar terhadap upaya penanggulangan pencurian kayu dan perdagangan kayu-kayu

illegal dan mendorong perdagangan kayu-kayu yang dipanen secara sah dan lestari, sekaligus membantu akses kayu-kayu Indonesia di pasar Eropa.

3. Kedua pihak sependapat, rumitnya isu terkait proses negosiasi menuju VPA. Karena itu, sistem yang akan dikembangkan harus sederhana, pragmatis, dan diimplementasikan secara bertahap. Sistem verifikasi legalitas kayu dan lacak batak atau "chain of custody harus dapat dipercaya atau kredibel. Isu biaya dan insentif, seperti "premium" untuk kayu-kayu legal harus mendapatkan pertimbangan. Bila memungkinkan, skema verifikasi sedapat mungkin dikembangkan berdasarkan mekanisme yang sudah ada.
4. Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut di atas, Pemerintah Indonesia dan Komisi Eropa menyatakan kesiapannya untuk memasuki tahap negosiasi menuju VPA yang diharapkan prosesnya dapat diselesaikan pada akhir tahun 2007.

Menteri Kehutanan RI menyampaikan bahwa sejak satu tahun terakhir, Pemerintah Indonesia telah melakukan pembahasan multi pihak yang melibatkan pemerintah (Departemen Kehutanan dan instansi terkait lainnya termasuk Pemerintah Daerah), sektor swasta pelaku industri per kayu dan masyarakat madani, menyangkut prospek kerjasama penanganan pencurian kayu dan perdagangan kayu illegal antara Indonesia dengan Uni Eropa melalui VPA. Dari pembahasan multi pihak tersebut, seluruh stakeholders kehutanan Indonesia mendukung negosiasi menuju VPA, sepanjang diberlakukan secara tidak diskriminatif, aspek legalitas kayu yang dipersoalkan mengikuti hukum Indonesia, pertimbangan insentif bagi kayu-kayu legal termasuk jaringan pasar yang lebih

luas di Eropa, dan adanya pemantau independen yang disepakati kedua belah pihak.

Hutan merupakan karunia Tuhan Yang Maha Esa dan salah satu kekayaan alam Indonesia yang dengan berbagai fungsinya sangat penting bagi kehidupan manusia. Oleh karenanya dalam hal pemanfaatan harus dilakukan secara terencana, rasional, optimal, dan bertanggung jawab sesuai dengan kemampuan daya dukungnya, serta dengan memperhatikan kelestarian fungsi dan keseimbangan lingkungan hidup guna mendukung pengelolaan hutan dan pembangunan kehutanan yang berkelanjutan, yang diarahkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat di masa kini dan di masa mendatang.¹

Pemanfaatan dan pengelolaan sektor kehutanan dalam perkembangannya menjadi salah satu bagian terpenting dalam pengelolaan lingkungan hidup dan menjadi sorotan bukan hanya secara nasional akan tetapi menjadi wacana global yang terangkum menjadi isu lingkungan. Isu lingkungan mencuat sebagai agenda baru hubungan internasional dimulai pada tahun 1970an.²

Kemunculan isu *non-conventional* lingkungan berhubungan dengan adanya kesadaran bahwa isu ini telah menjadi ancaman tersendiri bagi kelangsungan hidup manusia, terutama negara. Hal ini dikarenakan oleh dampak yang ditimbulkan dari permasalahan lingkungan hidup juga mempengaruhi berbagai aspek kehidupan manusia. Baik berskala lokal, regional maupun global. Sampah, longsor, kabut, asap di Kalimantan dan Sumatra, lumpur panas di Sidoarjo, tumpahan minyak dilautan, pembalakan liar dan menipisnya lapisan

¹Komisi IV DPR Prihatin Dengan Kondisi Hutan Yang Makin Lama Makin Berkurang. Diakses dari <http://www.dpr.go.id/id/berita/komisi4/2015/feb/09/2455/komisi-iv-dpr-prihatin-dengan-kondisi-hutan-yang-makin-lama-makin-berkurang>. [diakses 12 Maret 2015]

²Komisi IV DPR Prihatin Dengan Kondisi Hutan Yang Makin Lama Makin Berkurang. Diakses dari <http://www.dpr.go.id/id/berita/komisi4/2015/feb/09/2455/komisi-iv-dpr-prihatin-dengan-kondisi-hutan-yang-makin-lama-makin-berkurang>. [diakses 12 Maret 2015]

ozon adalah beberapa contoh permasalahan lingkungan hidup yang bersumber dari tingkah laku manusia sendiri. Dalam artian lebih pada pemenuhan kebutuhan ekonomi manusia. Sehingga hal ini menimbulkan konsep ancaman baru yang berhubungan dengan keamanan.³

Memasuki awal tahun 1970-an muncul keprihatinan masyarakat internasional mengenai dampak pertumbuhan ekonomi terhadap pembangunan sosial dan lingkungan hidup. Hal ini terlihat dengan perkembangan industri manufaktur yang cukup pesat sejalan dengan perkembangan kapasitas ilmu dan teknologi masa itu yang belum ramah lingkungan. Keterkaitan antara pembangunan ekonomi dalam hal ini perdagangan dan lingkungan hidup yang saling mempengaruhi itulah pada akhirnya menimbulkan suatu permasalahan baru di dunia internasional.⁴

Politik lingkungan di level internasional mulai diperjuangkan sejak pertemuan internasional yang diadakan oleh PBB di Stockholm pada 1972, Rio de Janeiro pada 1992 dan Kyoto pada 1997. Sejak itu negara peserta pertemuan tersebut menyadari bahwa diperlukan kerjasama supranasional dalam menghadapi masalah lingkungan ini. Termasuk negara-negara kawasan Eropa.⁵

Uni Eropa selama ini dikenal sebagai pasar yang memiliki kepedulian lingkungan yang tinggi. Pada negara-negara konsumen utama di Eropa, seperti Inggris, Jerman dan Belanda, organisasi lingkungan besar seperti WWF dan

³Trevor C. Salmon dan Mark F. Imber, *Issued In International Relation 2nd Edition*. (New York: Routledge, 2008) hal 153

⁴Allison Butler, *Environmental Protection and free trade: they mutually exclusive*, dalam Jefry A. Frieden dan David A. Lake, *International Political economy, perspective on Global power and wealth*. (London: Routledge, 2003) hal 302

⁵Nurul Isnaeni & Broto Wardoyo. 2007. 'Isu Lingkungan Hidup Global: Tantangan Kebijakan Luar Negeri dan Negosiasi Multilateral', *Global*, vol. 9 No. 2 Desember 2007 – Mei 2008.

Greenpeace memiliki pengaruh yang besar terhadap tradisi perusahaan. Pada umumnya, isu lingkungan akan menjadi bahan perbincangan politik yang utama pada tingkat pemerintahan pusat maupun daerah, baik pada negara-negara anggota maupun pada tingkat regional Uni Eropa.⁶

Penebangan liar dan perdagangan produk hasil hutan ilegal merupakan penyebab utama terjadinya kerusakan lingkungan di negara-negara berkembang, dan menambah kemiskinan masyarakat pedesaan yang hidupnya tergantung kepada hasil hutan. Kerugian akibat hilangnya pendapatan negara berkembang diperkirakan antara 10 - 15 milyar Euro per tahun.⁷

Uni Eropa, yang selama ini terkenal dengan kawasan yang memiliki tingkat kepedulian yang tinggi di Eropa mulai menaruh perhatian terhadap pembalakan liar, sejak masalah ini mengemuka sebagai masalah global pada tahun 1988, yaitu ketika pertemuan para menteri yang tergabung dalam G8 yang membahas masalah khusus rencana aksi kehutanan.

Pada September 2001, Bali menjadi tuan rumah diselenggarakannya FLEGT (Forest Law enforcement Governance and Trade) Asia antara pemerintah dan masyarakat internasional, pejabat senior negara-negara Asia Timur, Eropa, serta negara-negara terkait. Pertemuan ini membahas mengenai masalah penebangan liar dan perdagangan ilegal produk hasil hutan. Pertemuan tersebut menghasilkan Deklarasi Bali tentang Forest Law Enforcement, Governance and

⁶Emile Jurgens, *Proses Pembelajaran (Learning Lesson) Promosi Sertifikasi Hutan Dan Pengendalian Penebangan Liar Di Indonesia*. (Jakarta: Center for International Forestry Research, 2006) Tersedia di: <http://cifor.cgiar.org>

⁷ Telapak menyambut baik Keputusan Uni Eropa memblokir kayu ilegal, diakses dari <http://www.telapak.org> (17 April 2015)

Trade (FLEGT). Sejak dimulainya FLEGT Asia, Uni Eropa telah berupaya aktif sebagai konsumen akhir dari mata rantai perdagangan kayu, untuk mengatasi konsumsi kayu ilegal di Eropa.

Dalam bulan April 2002, komisi Eropa menyelenggarakan seminar internasional untuk membicarakan bagaimana negara-negara Uni Eropa seharusnya memberantas penebangan liar. Pada pertemuan puncak dunia pembangunan yang berkelanjutan (The World Summit on Sustainable Development - WSSD), di Johannesburg dalam tahun yang sama, komisi Eropa telah menyampaikan komitmennya yang kuat untuk memberantas penebangan liar dan perdagangan hasil hutan ilegal. Komitmen ini direfleksikan Dalam FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade) dan ditindak lanjuti dalam Rencana Aksi FLEGT (FLEGT – Action Plan) pada Mei 2003.⁸

Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT) atau Penegakan Hukum, Tata Kelola dan Perdagangan bidang Kehutanan merupakan respon masyarakat Uni Eropa terhadap masalah penebangan liar dan perdagangan ilegal produk hasil hutan yang terjadi secara global. Tujuan utama dari FLEGT adalah terwujudnya kerjasama bilateral VPA dengan negara-negara produsen.⁹

Rencana Aksi FLEGT yang dibuat meliputi berbagai tindakan yang dimaksudkan untuk memberantas penebangan liar, termasuk: Dukungan untuk meningkatkan tata kelola dan peningkatan kapasitas di negara-negara produsen; Pengembangan Perjanjian Kemitraan Sukarela (Voluntary Partnership Agreements - VPA) dengan negara-negara produsen kayu untuk mencegah hasil

⁸Kerjasama FLEGT support Project Indonesia Uni Eropa, diakses dari <http://www.eu-indonesia-flegt.org> (17april2015)

⁹*Ibid.*

produk kayu ilegal memasuki pasar Uni Eropa; serta Upaya untuk mengurangi konsumsi kayu ilegal oleh negara-negara Uni Eropa dan mencegah investasi oleh badan-badan atau institusi yang ada di negara-negara Uni Eropa yang mungkin mendorong terjadinya penebangan liar.

Kerjasama yang terbentuk diharapkan berlaku bagi kedua belah pihak, karena itu perjanjian kemitraan sukarela atau *The Voluntary Partnership Agreements (VPA)* merupakan bentuk perjanjian kerjasama yang diusulkan dalam Rencana Aksi FLEGT, dan merupakan perjanjian bilateral antara negara-negara produsen (Mitra negara-negara FLEGT) dan Uni Eropa. VPA diharapkan dapat menunjukkan adanya komitmen dan rencana aksi kedua belah pihak untuk mengatasi penebangan liar.¹⁰

Pada saat ini tidak ada mekanisme yang dapat membantu bea cukai untuk mengenali kayu ilegal dan mencegahnya memasuki pasar Uni Eropa. VPA menawarkan suatu pendekatan dimana kayu-kayu yang diproduksi dan diekspor ke Uni Eropa dapat dikenali dengan menggunakan identitas yang dikeluarkan oleh mitra negara FLEGT. Mekanisme semacam ini, yang memerlukan suatu aturan Uni Eropa, memungkinkan lembaga pabean untuk membolehkan kayu legal yang telah diverifikasi oleh negara mitranya untuk memasuki Uni Eropa. Sementara itu, kayu-kayu yang tidak diidentifikasi (kemungkinan besar ilegal) tidak dapat memasuki pasar Uni Eropa.

Uni Eropa merupakan pasar utama dalam pemasaran kayu dunia. Dengan adanya kenyataan ini, Uni Eropa menyadari tanggung jawab untuk memberantas kegiatan penebangan liar dengan tidak membiarkan kayu dengan status ilegal

¹⁰ Delegasi UE. *Penjelasan Singkat FLEGT*. (Jakarta:Dephut. 2004). Hal 1

memasuki pasaran eropa¹¹. Saat ini, mekanisme FLEGT – VPA ini hanyalah ditujukan untuk kayu bulat dan kayu gergajian saja, karena rumitnya untuk mengetahui dengan pasti asal usul produk kayu olahan. Negara-negara yang berada dibawah negosiasi ini merupakan negara pengekspor kayu tropis, seperti yang diketahui bahwa tingkat deforestasi di negara-negara seperti Ghana, Congo, Brazil dan termasuk Indonesia berada pada tingkat yang tinggi.

Hutan Indonesia merupakan negara yang mempunyai wilayah hutan tropis terbesar ketiga di dunia.¹² Lebih dari tiga dekade dengan eksploitasi hutan tanpa terkendali membuat hutan-hutan tersebut semakin hilang dengan tingkat yang sangat mengawatirkan. Berdasarkan studi terakhir mengindikasikan bahwa apabila tingkat kerusakan hutan tidak dapat ditahan, maka hutan yang tersisa akan hilang dalam waktu 10 – 15 tahun¹³. Kenyataan ini membuat citra negatif Indonesia di dunia internasional.

Tabel 1.1 : Perhitungan deforestasi 7 pulau besar Indonesia tahun 2000-2005

Table/Table 1.1.3 : PERHITUNGAN DEFORESTASI 7 PULAU BESAR DI INDONESIA TAHUN 2000-2005
Deforestation Rate in 7 Main Islands in Indonesia 2000-2005

No.	TAHUN/ Year	DEFORESTASI/ Deforestation (Ha/Tahun)							
		Sumatera	Kalimantan	Sulawesi	Maluku	Papua	Jawa	Bali & Nusa Tenggara	Indonesia
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1	2000 - 2001	259.500	212.000	154.000	20.000	147.200	118.300	107.200	1.018.200
2	2001 - 2002	202.600	129.700	150.400	41.400	160.500	142.100	99.600	926.300
3	2002 - 2003	339.000	480.400	385.800	132.400	140.800	343.400	84.300	1.906.100
4	2003 - 2004	208.700	173.300	41.500	10.600	100.800	71.700	28.100	634.700
5	2004 - 2005	335.700	234.700	134.600	10.500	169.100	37.300	40.600	962.500
JUMLAH/ Total		1.345.500	1.230.100	866.300	214.900	718.400	712.800	359.800	5.447.800
Rerata/ Average		269.100	246.020	173.260	42.980	143.680	142.560	71.960	1.089.560

Sumber/ Source : Badan Planologi Kehutanan
Forestry Planning Agency

Keterangan/Note :

Hasil citra spot vegetasi resolusi spasial 1 Km/ Based on the interpretation of SPOT Vegetation Image with spatial resolution of 1 Km

¹¹ ibid., hal 7

¹² M. Hawin, Irna Nurhayati, dan Veri Antoni, *Analisis Hukum Teks Voluntary Partnership Agreement antara Indonesia dan Eropa.* (Jakarta: Forest Governance and Multistakeholder Forestry Programme. 2010) Tersedia di : www.mfp.or.id (12 april 2015)

¹³ Delegasi Uni Eropa Untuk Indonesia, *Rencana kerja Umum 2006-2015.* (Jakarta:Departemen kehutanan, 2006). Hal 6. Tersedia di: <http://www.eu-flegt.org/images/pdf/Overall-Work-Plan.pdf> (08 april 2015)

Pada umumnya, mutu penegakan hukum di Indonesia dianggap cukup buruk, termasuk di bidang kehutanan. Kasus-kasus pembalakan liar baru belakangan ini sampai ke meja hijau, dan walaupun demikian paling-paling hanya berakhir dengan hukuman ringan dan itu pun hanya diberikan kepada para pekerja rendahan seperti sopir truk dan operator gergaji mesin. Kerangka hukum Indonesia sangat kompleks dan sering kali terdapat peraturan yang tumpang tindih atau saling berbenturan antara tingkat pusat, provinsi dan kabupaten. Prosedur-prosedur legal juga tidak seluruhnya jelas dan kadang-kadang membuat kasus tidak diproses melalui sistem hukum atau kasus sengaja dihentikan akibat adanya kolusi. Masih tidak ada definisi jelas yang disepakati tentang definisi itu penebangan yang legal dan tidak legal di Indonesia, dan hal itu menambah parah situasinya.¹⁴

Menyikapi adanya FLEGT – Action Plan dan VPA, berdasarkan siaran pers Dephut no.S.401/II/PIK-1/2005, Pemerintah Indonesia dan Komisi Eropa bekerjasama dalam sebuah proyek, yaitu "European Commission - Indonesia FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance, and Trade) Support Project" yang tujuannya mendukung dan mendorong Pemerintah Indonesia, sektor swasta, dan masyarakat madani untuk menciptakan kondisi yang kondusif dalam rangka menekan perdagangan kayu-kayu ilegal dan praktek-praktek pengelolaan hutan yang tidak menggunakan prinsip-prinsip kelestarian.¹⁵

Dalam kerjasama ini Komisi Eropa memberikan hibah sebesar 16.746.000 Euro, sedangkan Pemerintah Indonesia menyediakan kontribusi sebesar 1.765.000

¹⁴*Ibid.*

¹⁵Telapak, *op. cit.*

Euro (in kind). Financing Agreement proyek ini telah ditandatangani pada tanggal 30 Maret 2005, dan akan dilaksanakan selama 5 tahun, yaitu tahun 2005 S/d 2010 dengan lokasi di Jakarta, Jambi, dan Kalimantan Barat.¹⁶ Diharapkan akan ada perbaikan dan penegakan hukum kehutanan, perbaikan tata pemerintahan sektor kehutanan dengan meningkatkan akuntabilitas dan transparansi, pemberantasan illegal logging, penerapan sistem silvikultur, dan terjalinnya koordinasi kegiatan FLEGT antar donor dan organisasi internasional.

Saat ini Indonesia masih belum menandatangani perjanjian bilateral FLEGT-VPA, karena proses negosiasinya masih berlangsung mengingat rumitnya regulasi kehutanan Indonesia yang sarat praktek korupsi. Tapi dengan adanya EC – Indonesia FLEGT Support Project, diharapkan dapat membantu terlaksananya tujuan-tujuan FLEGT disamping mendukung terwujudnya VPA pada akhirnya.

B. Rumusan Masalah

Kemunculan isu lingkungan saat ini berhubungan dengan adanya kesadaran bahwa isu ini telah menjadi ancaman tersendiri bagi kelangsungan hidup manusia, terutama Negara (*state*). Hal ini karena dampak yang ditimbulkan dari permasalahan lingkungan hidup juga mempengaruhi berbagai aspek kehidupan manusia. Baik berskala lokal, regional maupun global. Dalam artian lebih kepada pemenuhan kebutuhan ekonomi manusia. Sehingga hal ini menimbulkan konsep ancaman baru yang berhubungan dengan keamanan.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, dewasa ini perhatian banyak bangsa menaruh agenda pada adaptasi dan mitigasi dampak perubahan iklim, serta

¹⁶*Ibid.*

masalah lingkungan hidup yang memiliki keterkaitan erat dengan perdagangan. Hubungan antara lingkungan dan perdagangan internasional menjadi topik yang tidak bisa diabaikan. Kebijakan lingkungan semakin sering dimasukkan dalam perjanjian perdagangan internasional.

Indonesia adalah salah satu negara yang mempunyai hutan dengan tingkat keanekaragaman hayati tertinggi di dunia. Kenyataan ini memberikan lapangan kerja dan pendapatan kepada jutaan penduduk Indonesia. Akan tetapi, lingkungan hidup negara ini mengalami tekanan hebat akibat kegiatan-kegiatan manusia. Eksploitasi sumber daya alam merupakan bagian yang penting dari perekonomian negara akibatnya berbagai sektor yang berhubungan dengan pengelolaan sumber daya alam seperti sektor kehutanan berada dalam keadaan yang memprihatinkan karena sumber dayanya terus menipis. Karena berperan penting bagi pembangunan jangka panjang Indonesia, penanganan masalah lingkungan hidup menjadi semakin mendesak dalam kaitannya dengan isu perubahan iklim.

Menanggapi masalah tersebut, selama bertahun-tahun Komisi Eropa telah menjalin kerja sama dengan Indonesia di bidang lingkungan hidup. Sektor kehutanan dan sumber daya alam khususnya, telah menjadi sektor prioritas dalam kerja sama Komisi Eropa dan Indonesia sejak tahun 1990-an.

Kerjasama FLEGT – Support Project merupakan upaya yang digagas Uni Eropa dalam menaggulagi pengrusakan hutan, khususnya pembalakan liar di negara-negara produsen kayu. Uni Eropa menyadari tanggung jawabnya sebagai konsumen utama produk kayu tropis dunia.

Tingginya angka pengrusakan hutan yang diakibatkan pembalakan liar adalah alasan utama Indonesia bekerjasama dengan Uni Eropa dalam mewujudkan FLEGT – Support Project. Setelah ditandatanganinya Financing Agreement proyek pada tanggal 30 Maret 2005, EC – Indonesia FLEGT Support Project resmi dilaksanakan pada periode 2006 – 2011.

Berdasarkan hal tersebut, penulis merumuskan pertanyaan penelitian yaitu: Bagaimana kerjasama Uni Eropa – Indonesia dalam menanggulangi *illegal logging*?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan:

- a. Mengetahui kebijakan FLEGT Uni Eropa dalam penanggulangan perdagangan ilegal.
- b. Mengetahui kendala kebijakan FLEGT Uni Eropa dalam penanggulangan perdagangan ilegal di Indonesia.

2. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran dan informasi mengenai Kebijakan FLEGT – VPA Uni Eropa di Indonesia melalui pelaksanaan EC – Indonesia FLEGT Support Project (2006-2011).

D. Kerangka Teori

Penelitian ini berupaya menjelaskan bagaimana interaksi ekonomi politik antara *Intergovernmental Organization* (IGOs) dengan *nation-state*. Sistem internasional memiliki karakteristik struktural, termasuk didalamnya

bagaimana kewenangan (*authority*) diorganisir, siapa aktor-aktor yang terlibat dan bagaimana ruang lingkup serta level interaksi diantara aktor-aktor tersebut.¹⁷ Aktor utama yang menjadi fokus perhatian dalam penelitian ini adalah suatu organisasi pemerintahan tingkat regional yakni Uni Eropa dengan Indonesia, dimana kedua aktor tersebut dipandang sebagai entitas ekonomi dan entitas politik dalam perdagangan internasional.

Uni Eropa merupakan IGO yang telah mencapai tingkat integrasi tinggi baik secara politik, ekonomi, maupun sosial, sehingga bisa dikatakan Uni Eropa adalah bentuk *prototype* dari *regional governance* dengan sistem *intergovernmental regime*. Negara-negara Eropa yang terintegrasi dalam Uni Eropa berinteraksi dengan negara lain terutama dalam sektor ekonomi lebih banyak diwakili oleh Uni Eropa dan mengikuti aturan yang berlaku dalam Uni Eropa. Tindakan interaksi negara lain dengan negara anggota Uni Eropa berarti interaksi negara tersebut dengan Uni Eropa secara keseluruhan.¹⁸

Level analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah kelompok negara bangsa yang terorganisir dalam sebuah organisasi regional yaitu Uni Eropa. Analisa pada tingkat ini beranggapan bahwa seringkali negara-bangsa tidak bertindak sendiri-sendiri tapi sebagai satu kelompok. Hubungan internasional pada dasarnya merupakan interaksi yang membentuk pola dan pengelompokan. Karena itu unit analisa yang harus ditelaah adalah pengelompokan negara-negara seperti pengelompokan regional, aliansi,

¹⁷ Mohtar Mas'ood, *Ilmu Hubungan Internasional : Disiplin dan metodologi* (Jakarta: LP3S, 1994), hal. 263

¹⁸ *Ibid.*,

persekutuan ekonomi, dan perdagangan blok ideologi, pengelompokan dalam PBB, Uni Eropa dan sebagainya.¹⁹

Sebagai entitas ekonomi terbuka (*open economic*) situasi pasar domestik Uni Eropa tidak terlepas dari gejolak pasar dunia yang semakin liberal. Proses liberalisasi pasar dapat terjadi karena kebijakan unilateral dan konsekuensi keikutsertaan meratifikasi kerjasama perdagangan regional maupun global yang menghendaki penurunan kendala-kendala perdagangan (tarif dan non-tarif). Dalam hal ini Uni Eropa dan Indonesia terikat dalam sebuah perjanjian perdagangan dunia atau World Trade Organization (WTO) yang memiliki tujuan utama untuk mewujudkan perdagangan dunia yang semakin bebas dan adil dengan cara mengurangi tarif dan menghilangkan hambatan-hambatan yang ada. Robert Gilpin, dalam bukunya yang berjudul "*The Political Economy of International Relation*," menguraikan tiga prinsip utama GATT:

1. Non-diskriminasi, multilateralisme dan penerapan prinsip Most Favoured Nation (MFN) kepada seluruh anggota.
2. Perluasan perdagangan dengan cara mengurangi hambatan perdagangan.
3. Semua anggota dikenai aturan yang sama, karena tujuan GATT adalah membentuk suatu rezim perdagangan dunia atau aturan-aturan yang sifatnya universal dalam pembentukan kebijakan perdagangan.²⁰

Voluntary Partnership Agreement (VPA) merupakan tujuan utama dari EC – Indonesia Support Project ini. Perannya sangat penting untuk

¹⁹*Ibid.*,

²⁰Robert Gilpin, *The Ideologies of Political Economy*, dalam Richard Little and Michael Smith, *Perspective and World Politics*. (New York: Routhledge, 1991) hal 9-11

memberantas ilegal logging dan memberikan dukungan kepada negara mitra yang mempunyai manajemen tata kelola yang belum memadai. Sejauh ini, dari pra-negosiasi VPA disinyalir bahwa peran VPA lebih condong kepada usaha legitimasi perdagangan yang berkembang sekarang, daripada kepada tata kelola atau reformasi hukum.²¹

Menurut Gilpin terdapat tiga bentuk hubungan antara negara dengan pasar, antara lain :

*First is the way in which market independence affect and is affected by international politic and particularly by presence of absence of political leadership. Second, interaction of economy and politic that give rise to an activities, especially the so called commanding height of modern industry. And the third is effort of state control or at least to be in position to influence the rules or regimes governing trade, foreign investment,*²²

Dari tiga bentuk hubungan antara negara dengan pasar maka kebijakan FLEGT Uni Eropa terhadap produk perikanan adalah pengaruh kontrol negara terhadap peraturan atau rezim perdagangan pemerintah. Perdagangan internasional dewasa ini terutama dikontrol oleh negara dan tiap-tiap negara berkeinginan untuk membuat pola perdagangan yang cocok dengan kepentingannya.

Apabila suatu negara mitra dagang sudah menandatangani VPA dan VPA telah diimplementasikan secara penuh, maka sebagai konsekuensinya bila negara mitra tersebut akan mengekspor kayu dan produk kayu ke Uni Eropa harus memperoleh lisensi perijinan. Bila tidak, maka ekspor kayunya

²¹ "briefing Note Forest Legal Enforcement, governance and Trade (FLEGT) and Voluntary Partnership agreement. Diakses dari http://eeas.europa.eu/delegations/indonesia/documents/press_corner/20150223_01_id.pdf (15 april 2015)

²² Gilpin, *op.cit.*

akan ditolak oleh UE. Di sisi, bagi negara-negara non-mitra, ekspor kayunya tidak akan diterapkan dengan sistem perijinan ini, jadi negara non-mitra dapat mengekspor kayu ke UE tanpa lisensi perijinan.²³

Hal ini secara teoritis bertentangan dengan peraturan WTO yang mengatur transaksi perdagangan antar negara-negara anggota WTO. Namun, UE kemudian membuat due diligence regulation (DDR) yang intinya mengharuskan semua importir kayu untuk melakukan due diligence sebelum memasukkan produk tersebut ke pasar UE. Apabila terjadi persamaan perlakuan antara importir dari mitra VPA dengan impor kayu dengan adanya DDR, maka tidak terjadi pelanggaran peraturan WTO.

Di akhir abad ke-18 muncul perkembangan paradigma yang disebut neo-merkantilis yang mengedepankan usaha-usaha negara untuk mengadopsi berbagai kebijakan perdagangan proteksionis dan kebijakan lainnya untuk memelihara kekayaan. Paradigma ini menganggap perdagangan merupakan zero sum game atau relative gain terhadap negara lain. Pendekatannya adalah *state-centric* yang berarti mengedepankan kepentingan negara dan intervensi negara ke pasar.²⁴

Intervensi negara terhadap pasar, dari sisi politik dapat dilihat sebagai bentuk kewajiban negara untuk menjamin keamanan ekonomi dan politik di kawasan negara. Negara harus sedapat mungkin memelihara kepentingan negara anggota. Dalam hal ini Uni Eropa bertindak secara pragmatis terhadap situasi yang dihadapi. Uni Eropa lebih mempercayai kenyataan yang dilihatnya

²³ “Ringkasan Kebijakan EFI (European Forest Institute)”, diakses dari <http://www.efi.int> (19 April 2015)

²⁴ Gilpin, *op. cit.*

bahwa kepentingan regional secara umum dan kepentingan negara anggota secara khusus terancam oleh masuknya kayu ilegal ke wilayahnya.

John Rawl dan Robert Nozick, dua orang pemikir teori normatif memiliki filosofis yang berbeda dalam memandang peranan pemerintah dalam kegiatan ekonomi. Rawls mengemukakan bahwa, "... *'appropriate regulation' to ensure that wage outcomes of market economy are 'just' ...*". Untuk mendapatkan *outcomes* suatu pasar ekonomi diperlukan '*appropriate regulation*' (pengaturan yang tepat, misalnya skema lisensi). Argumen ini diperkuat Nozick, "... *any government interference beyond that necessary to protect individual from harm inflicted by others*".²⁵ Intervensi pemerintah terhadap pasar pada kasus uni eropa adalah untuk melindungi anggotanya dari bahaya yang ditimbulkan oleh pihak lain. Beberapa tujuan lain dari intervensi pemerintah terhadap pasar dikemukakan oleh Edward E. Zaj seperti dalam kutipan berikut :

"another standarf role of government in to rectify the economy's inability to achieve static economic efficiency, for example, in provision of public goods, ... Other reasons for government interference in monopoly power; harm caused by externalities; the failure of market to provide economic agents sufficient information on which to base rational decisions".²⁶

Uni eropa adalah suatu bentuk regionalisme ekonomi yang terdiri dari negara-negara yang tergolong negara maju. Sebagaimana yang dikemukakan diatas uni Eropa melakukan intervensi terhadap pasar baik secara implisit maupun eksplisit adalah untuk mencapai beberapa tujuan terutama untuk menghindari ketidakstabilan ekonomi politiknya. Penetapan skema FLEGT

²⁵ Edward E. Zaj, *Political Economies Of Fairness*, (Massachusetts: Massachusetts Institute Of Technology, 1995), hal 141-142.

²⁶ Ibid.

dilakukan untuk melindungi pasar domestik dari produk ilegal demi mendukung komitmennya terhadap perlindungan lingkungan hidup.

Hegemon Uni Eropa. Menurut Christopher M. Dent dalam buku “The European Union and East Asia : An Economic Relationship”. Negara hegemon mempunyai kapabilitas untuk menekan negara lain agar patuh terhadap peraturan perdagangan internasional, sesuai kepentingan nasionalnya.²⁷ Pemerintah Uni Eropa ingin melindungi kepentingan nasionalnya melalui intervensi terhadap pasar yaitu mengambil tindakan skema lisensi FLEGT terhadap produk kayu yang masuk ke pasar domestiknya.

Menurut Cletus C.Coughlin, K.Alec Chrystal, and Geoffrey E.Wood dalam buku *International Political Economy Perspectives On Global Power And Wealth Fourth Edition*, terdapat beberapa bentuk proteksi yang dilakukan negara. Pertama, hambatan tarif yang didefinisikan secara sederhana berupa pajak yang harus dibayarkan oleh pengekspor produk yang ingin memasuki pasar domestik suatu negara. Kedua adalah hambatan non-tarif, bisa berupa kuota, hambatan regulasi (*regulatory barriers*) dan subsidi.²⁸

Skema lisensi FLEGT dianggap merupakan hambatan non-tarif berupa regulasi. Hambatan berupa regulasi ini bisa berupa dokumen standarisasi, yang mengindikasikan suatu produk memenuhi ketentuan aturan yang telah disepakati sebelumnya. Isu lingkungan saat ini telah menjadi

²⁷ Christopher M. Dent, *The European Union And East Asia: An Economic Relationship*, (New York : Routledge, 1999). Hal 1-2

²⁸ Gilpin, *op. cit.*

pertimbangan dalam kebijakan proteksionis Uni Eropa sehingga menetapkan regulasi skema lisensi FLEGT terhadap impor kayu ke pasarnya.²⁹

Hal ini didasari oleh pendekatan bahwa saat ini pengrusakan lingkungan hidup merupakan salah satu bentuk ancaman terhadap negara dan kelangsungan hidup manusia. Uni Eropa merasa bertanggung jawab sebagai pengkonsumsi kayu terbesar. Andrew Dobson dalam buku *Green Political Thought* mengungkapkan bahwa alasan utama yang mendasari manusia harus menjaga lingkungannya adalah karena lingkungan memberi kelangsungan hidup bagi manusia. Sebagai contoh hutan hujan tropis yang menyediakan oksigen untuk kebutuhan hidup manusia yang tidak bisa dikompromikan lagi.³⁰

Terdapat dua pemikiran dalam perkembangan politik hijau (*green politic*). Pertama, aliran *environmentalism (thinking green)* yang mengintegrasikan lingkungan hidup ke dalam ideologi-ideologi yang berfokus kepada manusia (*anthropocentric*). Sedangkan aliran *ecologism (Green thought)* adalah sebuah ideologi yang bersifat *ecocentric*, tidak terlalu berfokus pada kepentingan manusia.

Environmentalism menyarankan jalan keluar dengan peningkatan pajak lingkungan (*eco-taxes*), insentif, dan regulasi perusahaan-perusahaan dan kepemilikan individu. Berangkat dari pandangan yang sama, kelompok konservatif menawarkan proteksi dengan konsep pemeliharaan lingkungan.

Bertolak belakang dengan aliran *environmentalism*, gerakan lingkungan *ecologism* justru lebih pro aktif, melihat permasalahan lingkungan

²⁹Gilpin, *op. cit.*

³⁰Andrew Dobson. *Green Political Thought*. (New York: Routledge, 2007)

pada akhirnya lebih dari sekedar reaksi sederhana terhadap kerusakan yang disebabkan oleh operasi kapitalisme global. Untuk itu diperlukan perubahan sosial yang fundamental, yang salah satunya dengan pengeliminasian atau lebih lengkap merekonstruksifikasi kapitalisme.

Sistem Uni Eropa menerapkan pendekatan lingkungan *environmentalism* dalam kebijakan FLEGT Uni Eropa. Sistem legalitas lebih dipentingkan dibanding aspek kelestarian didasarkan pada beberapa pertimbangan. Pertama, aspek kelestarian tidak sama di semua negara. Karena itu terdapat perbedaan besar terhadap tingkat eksploitasi dan pengrusakan hutan di banyak negara. Sedangkan dengan sistem legalitas, terdapat penyatuan suara mengenai regulasi. Kedua, legalitas akan mendorong pengurangan perdagangan ilegal dalam jangka pendek pendek dan membantu mewujudkan aspek kelestarian secara menyeluruh dalam jangka panjang.

E. Hipotesis

Setelah menganalisa berbagai data-data yang dikumpulkan oleh peneliti sebelumnya dan mengarah pada rumusan masalah yang menjadi fokus utama dalam penelitian ini, maka hipotesis pada penelitian ini yaitu : dengan kerjasama FLEGHT-VPA dapat menanggulangi *illegal logging* di Indonesia.

F. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian deskriptif (*descriptive research*) dengan tujuan untuk eksplorasi. Dimulai

dengan menggambarkan, mencatat, menganalisis, dan menjabarkan kebijakan FLEGT-VPA Uni Eropa dan tantangannya dalam mengatasi *illegal logging* di Indonesia.

2. Teknik Pengumpulan Data

Dalam hal pengumpulan data, penulis menggunakan teknik pengumpulan data telaah pustaka (*library research*) disertai dengan melihat pada perkembangan aktifitas implementasi yang berjalan dan sehubungan dengan permasalahan yang penulis bahas. Data ini dikumpulkan dari berbagai macam sumber berupa buku-buku, jurnal ilmiah, surat kabar, situs informasi resmi pemerintah, situs informasi jaringan independen, dan internet.

3. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah datasekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari beragam sumber baik berupa jurnal, buku, laporan tertulis, dokumen-dokumen terkait proses perkembangan kebijakan FLEGT-VPA Uni Eropa dalam hal ini pengelolaan perdagangan *illegal logging*. Contoh-contoh data yang akan dimasukkan berupa : data skema alur kerja SVLK, sistem perundangan yang diatur pemerintah terkait SVLK dan perangkat aturan tentang lingkungan hidup dan pengelolaannya, lembaga verifikasi legalitas kayu, *technical assistant/fasilitator*.

4. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan penulis adalah teknik kualitatif. Dimana penulis akan mengumpulkan, menjelaskan,

menggambarkan, kemudian berdasarkan fakta-fakta proses perkembangan SVLK, penulis akan mencoba menganalisis bagaimana prospek dan tantangan dari penerapan kebijakan FLEGT-VPA Uni Eropa terhadap pengelolaan Kayu Ilegal di Indonesia.

F. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup dan batasan penelitian ini yaitu mengenai kebijakan FLEGT – VPA Uni Eropa melalui pelaksanaan *EC-Indonesia FLEGT Support Project* terhadap pengelolaan hutan perdagangan Kayu di Indonesia.

G. Sistematika penulisan

Bab I. Pendahuluan

Bab ini memaparkan tentang latar belakang penelitian, rumusan masalah penelitian, kerangka dasar teori, hipotesis, metodologi penelitian, dan ruang lingkup penelitian.

Bab II. *Illegal Logging*

Bab ini menjelaskan tentang mekanisme yang dibuat Uni Eropa dalam merespon *illegal logging* kebijakan FLEGT-VPA Uni Eropa, konsep *illegal logging* dan landasan hukum pelaksanaan FLEGT.

Bab III. Kebijakan Forest Law Enforcement Government and Trade – Voluntary Partnership Agreement (FLEGT-VPA) Uni Eropa

Bab ini menjelaskan mengenai kebijakan FLEGT-VPA diinisiasi UE untuk memberantas praktek *illegal logging* dan kasus perdagangan kayu ilegal.

Bab IV. Penutup

Bab ini berisi kesimpulan penelitian serta dilengkapi dengan Rekomendasi dan Keterbatasan peneliti dalam melakukan studi.