

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Isu lingkungan hidup saat ini lebih diperhatikan oleh negara-negara di kancan internasional. Pada tanggal 5 sampai 16 Juni 1972 PBB mengorganisir masyarakat dunia guna melakukan konferensi di Stockholm untuk membicarakan isu-isu penting mengenai lingkungan hidup. Konferensi ini lazim disingkat dengan UNCHE 1972 (*United Nations Conference on Human Environment, 1972*).¹ UNCHE adalah salah satu contoh konferensi lingkungan hidup yang diadakan untuk masyarakat dunia. Di dalam konferensi tersebut dibahas mengenai permasalahan-permasalahan yang timbul akibat adanya kerusakan lingkungan yang kini dirasa semakin problematis. Sehingga perlu adanya tindakan serius untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang ada.

Pada dasarnya perkembangan pembicaraan mengenai lingkungan hidup muncul dari kesadaran individu. Spesies manusia terancam oleh semakin menurunnya kualitas lingkungan dan bencana alam karena perubahan iklim yang ekstrem.² Tentu saja hal tersebut merupakan dampak dari kerusakan lingkungan yang tidak lain akibat ulah manusia itu sendiri. Salah satu ancaman dan resiko lingkungan hidup global yang terjadi sebagai dampak terjadinya perubahan iklim global yaitu meningkatnya kadar dan konsentrasi karbondioksida di atmosfer

¹ N.H.T. Siahaan, *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*, Edisi Kedua (Jakarta : Erlangga, 2004) hal. 143.

² Budi Winarno, *Isu-isu Global Kontemporer*, (Yogyakarta: Caps, 2011) hal. 147.

akibat kenaikan suhu bumi. Peningkatan kadar kandungan karbondioksida ini tidak terlepas dari adanya pemanfaatan bahan bakar bumi. Hal ini berkaitan erat dengan tindakan industrialisasi yang dilakukan oleh aktor-aktor HI demi pemenuhan kebutuhannya. Sementara itu, hutan yang merupakan penetralisir karbondioksida pada kenyataannya juga terancam keberadaannya karena turut dieksploitasi demi aktifitas industrialisasi.

Upaya pengurangan tingkat kerusakan lingkungan dapat dilakukan dengan berbagai hal, salah satunya adalah menjaga kelestarian hutan. Dengan terjaganya kelestarian hutan maka akan diperoleh keseimbangan lingkungan. Namun pada kenyataannya masih terjadi eksploitasi hutan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggungjawab. Eksploitasi yang berlebihan ini umumnya, terjadi melalui praktik penebangan liar. Penebangan liar atau yang lebih dikenal dengan pembalakan liar merupakan kegiatan panen kayu, pengangkutan, pengolahan, pembelian atau penjualan kayu yang melanggar hukum nasional.³ Dalam artian, tindakan penebangan liar ini dilakukan oleh pelaku-pelaku tertentu tanpa adanya izin dari pemerintah (ilegal), atau dilakukan tidak sesuai dengan kerangka aturan tata cara pengeksploitasian yang telah diatur pemerintah negaranya.

Banyak pihak yang peduli terhadap permasalahan lingkungan yang terjadi diberbagai wilayah dunia. Wujud kepedulian untuk menangani permasalahan lingkungan salah satunya ditunjukkan oleh institusi negara yaitu Uni Eropa. Hal ini tertuang dalam rangkaian program yang dicanangkan Uni Eropa untuk menangani masalah lingkungan yang dikenal dengan *Environment*

³ "Illegal Logging" <http://wwf.panda.org> (Diakses pada 3 November 2015)

2010: *Our Future, Our Choice*. Negara-negara anggota UE juga menjadi negara yang aktif mengikuti konferensi internasional tentang lingkungan hingga turut meratifikasi Protokol Kyoto. 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.⁴

Bentuk kesadaran untuk turut melindungi lingkungan oleh Uni Eropa menjadi bentuk prinsip tanggung jawab bersama seperti yang tertuang dalam prinsip 7 Deklarasi Rio atau *Earth Summit* tahun 1992. Prinsip ini mengakui adanya tanggung jawab negara-negara maju dalam penanggulangan masalah-masalah lingkungan. Dimana negara maju diminta memainkan peran utama dalam penanggulangan masalah perubahan iklim. Hal ini mengingat peran yang diberikan oleh negara maju untuk menanggulangi masalah lingkungan lebih berimplikasi daripada peran negara berkembang yang minim terhadap hak-hak tertentu.

Uni Eropa merupakan salah satu konsumen kayu terbesar di dunia yang mengimpor dari berbagai negara, selain itu wilayah ini juga menjadi pasar bagi beberapa negara. Uni Eropa adalah importir terbesar untuk kayu bulat dan kayu gergajian dari Afrika, dan merupakan pasar terbesar kedua untuk kayu gergajian dari Asia.⁵ Pada tahun 1990-1994 EU mengimpor 37 m3 atau sekitar 20% dari total impor kayu dunia, kemudian pada tahun 1999 dari 320 juta m3

⁴ Emile Jurgens, *Proses Pembelajaran (Learning Lesson) Promosi Sertifikasi Hutan Dan Pengendalian Penebangan Liar Di Indonesia*. (Jakarta: Center for International Forestry Research, 2006) <http://cifor.cgiar.org>

⁵ Usulan FLEGT untuk Rencana Aksi Uni Eropa, 21 Mei 2003, Lampiran 2. Komunikasi antara Dewan Komisi dan Parlemen Eropa (FLEGT Proposal for an EU Action Plan, 21 May 2003, Annex 2. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament) <http://www.fao.org/> (Diakses pada 1 Oktober 2015)

jumlah impor kayu dunia EU merupakan salah satu pengimpor kayu terbesar di dunia dengan jumlah impor sebesar 37% (115 juta m³), dimana Britania Raya, Itali, France, dan Belgium sebagai negara – negara pengimpor utama.⁶

Sebagai salah satu konsumen kayu terbesar, Uni Eropa juga turut bertanggung jawab untuk mengatasi masalah penebangan liar. Upaya-upaya untuk mendukung reformasi dalam sektor perkebunan di negara produsen akan sia-sia apabila negara-negara Uni Eropa terus mau menerima kayu ilegal dari wilayah itu.⁷ Mengingat impor kayu UE seharga \$4 milyar berasal dari kayu ilegal setiap tahunnya dan belum ada bentuk legislasi yang melarang masuknya produk ilegal ini.⁸ Dalam kondisi sekarang diperlukan peningkatan pengendalian kapasitas negara terhadap kasus *illegal logging*. Hal tersebut bisa dilakukan dengan mengurangi perdagangan produk ilegal hasil hutan antara negara pengekspor dengan Uni Eropa.

Hutan Indonesia merupakan salah satu hutan tropis terkaya di dunia yang memiliki sumber daya alam hutan yang kaya. Tetapi kondisi aktual yang terjadi, kekayaan yang dimiliki oleh Indonesia tersebut tereksplorasi secara besar-besaran oleh pelaku kehutanan di Indonesia. Eksploitasi yang banyak yang terjadi berupa penebangan liar dan perdagangan ilegal hasil hutan. Pada tahun 1997, sektor kehutanan mengalami pertumbuhan yang sangat tinggi dan menggerakkan

⁶ World Wildlife Fund (WWF), “Illegal Logging & The EU : An Analysis of The EU Export & Import Market of Illegal Wood and Related Products”, hal.25 <http://wwf.org> (Diakses pada 3 November 2015)

⁷ T. May Rudy. 2003. *Hubungan Internasional Kontemporer dan Masalah-Masalah Global*. Bandung : PT Refika Aditama. Hal. 57

⁸ James Hewitt. 2005. *Failing the Forests – Europe’s Illegal Timber Trade*. WWF UK. <http://assets.panda.org> (Diakses pada 3 November 2015)

ekspor bagi perekonomian, tetapi hal tersebut dicapai dengan mengorbankan hutan karena praktek kegiatan hutan yang tidak lestari.⁹

Laju kerusakan hutan Indonesia juga merupakan salah satu yang terburuk di dunia. Studi terbaru dari Universitas Maryland menyimpulkan bahwa Indonesia memiliki laju deforestasi tertinggi di dunia. Antara tahun 2000 dan 2012, Indonesia kehilangan hampir 16 juta hektar hutan, yakni areal seluas Yunani.¹⁰ Permasalahan sumber daya hutan menunjukkan angka yang semakin memprihatinkan dari tahun ke tahun yang berdampak kepada dunia. Dimana permasalahan ini disebabkan oleh beberapa perusahaan industri kayu di Indonesia yang melakukan penebangan liar dan perdagangan kayu ilegal. Ketidakseimbangan antara *supply and demand*, mengakibatkan lebih dari setengah pasokan kayu di Indonesia berasal dari praktek *illegal logging*.¹¹

Hutan Indonesia mendapat tekanan yang luar biasa akibat berbagai kepentingan manusia yang menyebabkan terjadinya kerusakan hutan. Sebanyak 80% dari 70 juta meter kubik kayu setiap tahunnya diperjual belikan secara ilegal, menurut Direktur Wahana Lingkungan Hidup (Walhi), Longgema Ginting, Antara 13 April 2004.¹² Luas kawasan hutan di Indonesia seluas 120,23 Juta Ha, 59,7 Ha diantaranya telah mengalami kerusakan. Pada Januari 2003, pemerintah Indonesia

⁹ "Illegal Logging di Indonesia" <http://sumalindonews.com> (Diakses pada 3 November 2015)

¹⁰ "Ketidakacuhan Politik Perburuk Deforestasi" <http://www.dw.com> (Diakses pada 3 November 2015)

¹¹ "Illegal Logging di Indonesia" <http://sumalindonews.com> (Diakses pada 3 November 2015)

¹² **Felicity Williams**, "Profil Industri Kayu Indonesia" <http://www.wwf.or.id> (Diakses pada 2 Juni 2015)

mengumumkan bahwa aktivitas penebangan liar menyebabkan kerugian negara sebesar Rp. 30,24 triliun (US\$3,37 miliar).¹³

Indonesia merupakan negara yang memiliki perusahaan industri kayu yang perkembangannya pesat. Perusahaan industri kayu di Indonesia telah menembus hingga ke pasar internasional, dimana produknya telah diekspor hingga ke beberapa negara di dunia. Eropa adalah salah satu kawasan pengimpor kayu terbesar dari Indonesia. Sebagai salah satu produsen kayu terbaik, menjadi tidak heran ketika produk kayu Indonesia yang diekspor ke Eropa semakin besar permintaannya. Uni Eropa merupakan pasar terbesar ekspor furnitur dan kerajinan asal Indonesia, yakni 40 persen. Peringkat pasar ekspor kedua Amerika Serikat sebesar 29 persen dan Jepang 12 persen. Keunggulan produk kayu asal Indonesia antara lain berbahan kayu keras (*solid wood*), seperti kayu jati dan mahoni.¹⁴

Penebangan liar dan perdagangan ilegal hasil hutan hingga saat ini masih merupakan persoalan terbesar dalam sektor kehutanan di Indonesia, dimana penegakan hukum terhadap kejahatan ini tidak dilakukan secara tegas.¹⁵ Pada dasarnya Indonesia adalah negara yang memiliki tingkat penegakan hukum yang rendah. Hal tersebut juga berlaku pada hukum kehutanan yang akhir-akhir ini kasusnya telah dibawa ke pengadilan. Itu pun hanya diberikan kepada pihak-pihak yang memiliki posisi rendah saja. Walaupun hukuman jatuh pada pemegang

¹³ **Felicity Williams**, "Profil Industri Kayu Indonesia" <http://www.wwf.or.id> (Diakses pada 2 Juni 2015)

¹⁴ Administrator Liu, "Peluang Ekspor Produk Kayu" <http://silk.dephut.go.id> (Diakses pada tanggal 29 September 2015)

¹⁵ Forest Watch Indonesia, "Forest Law Enforcement, Governance and Trade, sebuah Catatan Ringkas" <http://fwi.or.id> (Diakses pada 1 Oktober 2015)

kendali adanya kerusakan hutan, hukuman yang diberikan tidak sepadan dengan kesalahan yang dilakukan bahkan bisa jadi kasus tersebut akan hilang begitu saja.

B. Rumusan Masalah

Dari pemaparan latarbelakang yang telah dijelaskan maka diambil rumusan masalah, “Bagaimana upaya Uni Eropa dalam mengontrol perdagangan kayu ilegal di Indonesia?”

C. Kerangka Teori

Dalam kajian Ilmu Hubungan Internasional peran dari teori sangatlah penting, bahkan teori menduduki posisi kunci sebagai alat untuk analisa berbagai gejala fenomena yang terjadi dalam dunia hubungan internasional, dalam penulisan ini penulis menggunakan konsep rezim internasional dan teori pilihan rasional. Dengan konsep rezim internasional dan teori pilihan rasional akan dijelaskan bagaimana FLEGT-VPA dalam mengontrol perdagangan kayu ilegal di Indonesia.

1. Konsep Rezim Internasional

Dewasa ini suatu negara semakin dibebani oleh timbulnya masalah-masalah yang mengancam kehidupannya. Salah satu dari masalah itu adalah mengenai isu lingkungan hidup yang telah banyak dibahas dalam berbagai agenda

internasional. Dalam penanganannya ada beberapa negara yang membuat sebuah kerjasama baik itu kerjasama bilateral maupun multilateral. Termasuk diantaranya dengan membuat sebuah rezim internasional yang disepakati oleh beberapa negara.

Segala sesuatu di dunia ini ada dan diciptakan untuk memberikan manfaat. Begitu juga halnya dengan rezim internasional yang timbul dengan segala manfaat-manfaatnya. Rezim internasional merupakan salah satu alternatif dalam penyelesaian isu-isu dan juga masalah dalam skala internasional dibuat dengan mengatur anggotanya sehingga masalah-masalah mampu diselesaikan bersama-sama. Menurut Stephen D. Krasner, rezim internasional adalah suatu tatanan yang berisi kumpulan prinsip, norma, aturan, proses pembuatan keputusan, baik bersifat eksplisit maupun implisit, yang berkaitan dengan ekspektasi atau pengharapan aktor-aktor dan memuat kepentingan aktor tersebut dalam Hubungan Internasional.¹⁶

Sebagai institusi yang memiliki kepedulian terhadap lingkungan hidup, Uni Eropa berupaya untuk mengatasi berbagai macam masalah yang menyebabkan timbulnya kerusakan lingkungan hidup. Uni Eropa menetapkan keputusannya untuk peduli terhadap kasus *illegal logging* atau penebangan liar dan perdagangan kayu ilegal. Hal ini dipengaruhi karena Uni Eropa adalah salah satu konsumen terbesar kayu dari negara-negara yang rawan terjadinya kasus *illegal logging*. Dimana salah satu negara pengekspor kayu ke Uni Eropa adalah

¹⁶ Stephen D Krasner, *Internatinal Regimes* (Itacha. New York: Cornel University, 1983) hal. 7. Dalam buku Anak Agung Banyu Perwita dan Yayan Mochamad Yani, *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional* (Bandung: Remaja Rosdakarya 2006) hal. 28.

negara Indonesia, yang juga negara dengan kasus *illegal logging* terbesar di dunia. Sehingga Uni Eropa berupaya untuk menghentikan kegiatan *illegal logging* negara produsennya ini.

Uni Eropa membuat suatu rezim internasional sebagai aksinya untuk menghentikan kegiatan *illegal logging* di negara-negara dari mana kayu Uni Eropa diimpor, yaitu *Forest Law Enforcement Governance and Trade* (FLEGT). FLEGT beroperasi melalui dua instrumen utama yaitu kesepakatan perdagangan bilateral yang dikenal dengan Kesepakatan Kemitraan Sukarela (VPA) – yang ditandatangani dengan negara-negara produsen yang bersedia, dan Peraturan Kayu Uni Eropa (EUTR). EUTR ini memandatkan para pengimpor Uni Eropa untuk melakukan uji tuntas dalam mencari sumber kayu dari luar negeri untuk kemudian mencegah masuknya kayu dari sumber-sumber ilegal.

Fungsi rezim yang pertama adalah memfasilitasi kerjasama antaraktor yang saling menguntungkan.¹⁷ Dengan adanya kerjasama, memberi kesempatan bagi masing-masing aktor untuk berkoordinasi dan mengenal satu sama lain. Sehingga secara tidak langsung rezim akan mengurangi konflik atau masalah yang dihadapinya termasuk pemberantasan *illegal logging* di Indonesia melalui FLEGT-VPA.

Pada dasarnya sistem internasional yang anarki menjadikan negara menjadi otoritas tertinggi dan akibatnya otoritas global menjadi berkurang.

¹⁷ Robert O. Keohane, *The Demand for International Regimes*, 1982, hal 322, Dalam Stephen D. Krasner (ed.), *International Regime*, Cambridge University Press.

Konteks dari rezim internasional sendiri adalah politik dunia tidak memiliki instansi pemerintah yang berwibawa dan ditandai oleh adanya ketidakpastian. Sehingga sistem anarki mengakibatkan ketidakpastian dalam hubungan internasional, disinilah rezim berperan penting. Menurut Kohane dan Nye bahwa syarat pokok bagi berfungsinya suatu rezim adalah persetujuan dan keterikatan negara-negara besar terhadap norma-normanya.¹⁸ Karena itu dengan keterikatan Indonesia dalam FLEGT - Voluntary Partnership Agreement (VPA) maka Indonesia mengadopsi aturan-aturan yang ada dalam FLEGT. Sehingga hal ini berarti pula bahwa Uni Eropa sebagai negara yang menciptakan FLEGT dapat dengan mudah mengontrol perdagangan kayu di Indonesia dalam rangka pemberantasan perdagangan kayu ilegal.

D. Hipotesa

Berdasarkan latarbelakang, rumusan masalah, dan kerangka teori yang telah dipaparkan maka dapat diambil dugaan sementara bahwa upaya Uni Eropa dalam mengontrol perdagangan kayu di Indonesia menggunakan instrumen Forest Law Enforcement, Governance, and Trade – Voluntary Partnership Agreement (FLEGT-VPA) sebagai rezim internasional.

¹⁸ Mochtar Mas'oe'd dan Riza Noer Arfani, *isu-isu Global Masa Kini*, Pusat Antar Universitas-Studi Sosial Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 1992, hal.30

E. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mengetahui isu deforestasi di dunia.
2. Mengetahui Uni Eropa memiliki kepedulian terhadap lingkungan hidup.
3. Mengetahui Indonesia memiliki permasalahan hutan.
4. Mengetahui kebijakan FLEGT Uni Eropa.
5. Mengetahui upaya Uni Eropa dalam FLEGT-VPA sebagai instrument untuk mengontrol perdagangan kayu di Indonesia.

F. Metode Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan metode deduktif, yaitu dengan berdasar pada kerangka teori kemudian ditarik hipotesa yang selanjutnya akan dibuktikan melalui data empiris. Pengumpulan data ini dilakukan melalui studi pustaka terkait dengan pembuatan kebijakan FLEGT di Indonesia, karena itu tergolong dalam data sekunder. Data yang dimaksud diperoleh dari berbagai macam studi kepustakaan yang relevan yang berdasarkan literature, majalah, surat kabar, internet maupun dokumen, ataupun sumber-sumber yang terkait dengan pembuatan kebijakan FLEGT ini yang dapat disajikan dalam bentuk deskriptif.

G. Jangkauan Penelitian

Dalam melakukan penelitian haruslah ditetapkan jangkauan penelitian atau batasan penelitian agar penelitian ini mengarah pada sasaran masalah dan tentunya dalam periode waktu tertentu pula. Maka dalam penelitian ini penulis

hendak membatasi jangkauan penelitian pada masa setelah diratifikasinya FLEGT yang dikerjasamakan dengan Indonesia menuju penerbitan lisensi FLEGT oleh Uni Eropa. Dimana jangkauan penelitian yang akan dilakukan ini berkisar antara tahun 2013-2015.

H. Sistematika Penulisan

Bab I : Pendahuluan yang berisikan latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka teori, hipotesa, tujuan penelitian, jangkauan penelitian, dan metode pengumpulan data.

Bab II : Menguraikan mengenai isu lingkungan hidup global dan kepedulian Uni Eropa untuk menangani permasalahan *illegal logging*.

Bab III : Menjelaskan bahwa Uni Eropa adalah target utama Indonesia dalam ekspor kayu.

Bab IV : Menjelaskan mengenai upaya Uni Eropa dalam FLEGT sebagai instrumen untuk mengontrol perdagangan kayu ilegal di Indonesia.

Bab V : Menguraikan kesimpulan.