

BAB I PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang Masalah

Maraknya pembalakan liar mengakibatkan dampak negatif bagi ekonomi, lingkungan dan sosial. Pada sektor ekonomi, pembalakan liar memberikan kerugian pemasukan dan hilangnya lahan hutan bagi masyarakat yang menggantungkan mata pencaharian mereka pada sektor kehutanan. Terhadap lingkungan, pembalakan liar berkaitan erat dengan deforestasi, perubahan iklim, hingga mengancam hilangnya keanekaragaman hayati. Sementara dalam lingkup sosial, pembalakan liar melemahkan supremasi hukum dan di beberapa kejadian bahkan berkontribusi terhadap munculnya konflik bersenjata (European Commission, 2019)

Isu pembalakan liar mendapat perhatian internasional pada akhir 1990-an, muncul dari komitmen negara-negara G8 berinisiatif menerbitkan Action Programme on Forests sebagai upaya pengelolaan hutan berkelanjutan dan mendorong penyebaran informasi transparansi pasar terkait perdagangan kayu internasional (mofa.go.jp, 2002). Di tahun 2002, Amerika Serikat mengeluarkan *President's Initiative Against Illegal Logging* untuk membantu memfasilitasi negara-negara berkembang menghentikan pembalakan liar melalui USAID (georgewbush-whitehouse.archives.gov, 2003). Namun kedua inisiatif ini tidak dilaksanakan dengan komitmen yang kuat sehingga dampaknya tidak signifikan.

Melihat tren perkembangan fokus internasional pada pembalakan liar, Komisi Eropa mencetuskan inisiatif dengan mengadopsi *Action Plan on Forest Law Enforcement, Governance, and Trade* (FLEGT) di tahun 2003 yang telah disetujui oleh Parlemen Eropa dan negara-negara anggota (Fishman & Obidzinski, 2014). Tujuan rencana aksi ini membuat UE lebih bertanggung jawab atas kontribusinya terhadap pembalakan liar global dan memenuhi komitmennya dalam pengelolaan hutan berkelanjutan. Berbeda daripada periode tahun 1970-an hingga 1980-an, kebijakan-kebijakan lingkungan UE hanya dilandaskan untuk menangani isu sesaat bukan merupakan perencanaan rangkaian strategi jangka

panjang. Hal ini dikarenakan perjanjian-perjanjian pembentuk integrasi UE seperti *Single European Act*, *Maastricht Treaty*, *Amsterdam Treaty*, dan *Lisbon Treaty* berkontribusi membawa perubahan penting dalam proses pembentukan kebijakan lingkungan. Setiap perjanjian menetapkan aturan-aturan yang memperluas atau mengurangi kewenangan lembaga-lembaga di UE, sehingga berpengaruh pula terhadap dinamika kebijakan lingkungan.

Semakin pedulinya masyarakat UE terhadap lingkungan juga terlihat dari proses integrasi negara-negara UE. Pada saat bergabungnya Denmark, Belanda, dan Jerman, mereka mengusulkan sebuah *single market* yang mengedepankan standar kesehatan dan lingkungan. Sehingga pada 1993 terbentuklah *single market* yang mengadopsi regulasi lingkungan dan perencanaan anggaran untuk mendukung proyek infrastruktur bagi negara maju dalam perihal pembangunan. Ambisi UE dalam perlindungan lingkungan semakin besar dengan masuknya negara-negara dengan standar lingkungan tinggi seperti Swedia, Finlandia, dan Austria di tahun 1995. Mereka menggeser arah kebijakan UE dalam mereformasi aturan-aturan berkaitan dengan lingkungan. (Selin & VanDeveer, 2015)

Rencana Aksi FLEGT merupakan upaya UE dalam merespon kekhawatiran terkait dampak sosial, ekonomi, dan lingkungan dari pembalakan liar. Pada mulanya difokuskan hanya pada pengelolaan hutan, penegakan hukum dan pemerintahan tetapi tidak menyentuh aspek perdagangan yang menyebabkan rencana aksi tersebut gagal dalam membendung pembalakan liar dan penyebaran perdagangan kayu ilegal pada periode awal penerbitannya. UE kemudian memutuskan untuk memasukan faktor perdagangan pada program FLEGT, karena perdagangan berpotensi membangun intensif bagi negara-negara produsen dan UE guna menjamin legalitas kayu.

UE merupakan salah satu importir utama hasil hutan banyak negara. Menurut data (WWF, 2008) mengenai jumlah impor kayu ke UE dari wilayah cekungan Amazon, negara-negara baltik, cekungan Kongo, Afrika Timur, Asia Tenggara, dan Rusia dari 1999 sampai 2004 perdagangan kayu ilegal terus

meningkat. UE bertanggungjawab atas sekitar 3 milyar euro dari sebanyak 10-15 miliar euro kerugian atas tindakan pembalakan liar tiap tahunnya.

Gambar 1 Persebaran Wilayah Sumber Kayu Ilegal ke UE



The European Union is the prime destination of illegal wood.

Arrow width is proportional to the volume of imports of illegal timber toward Europe.

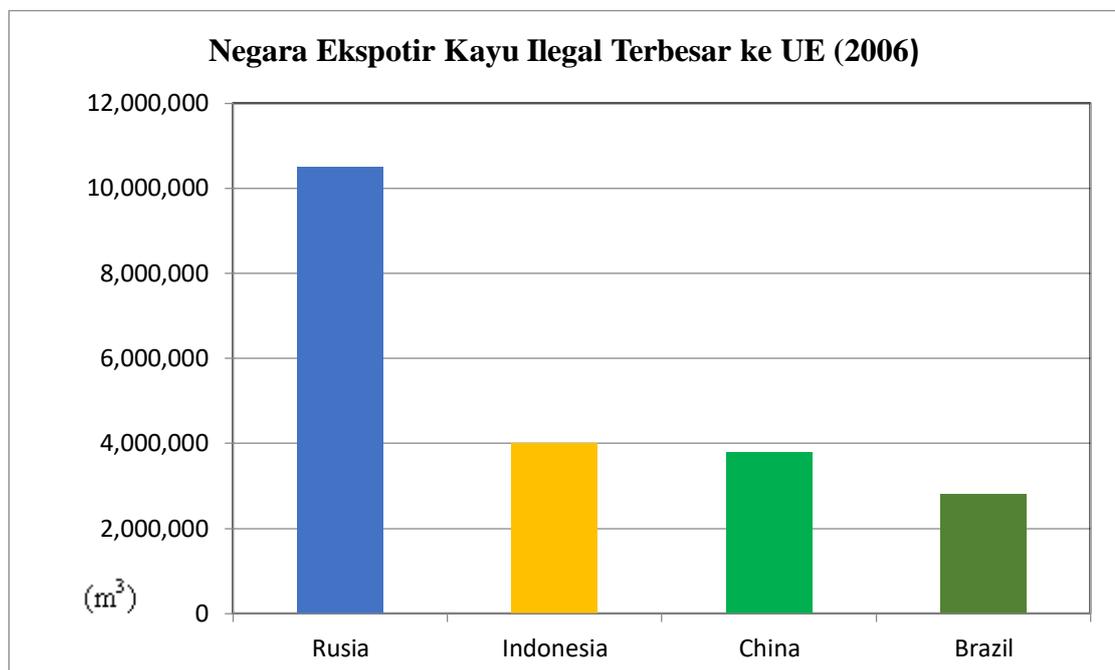
■ Major places of harvest of illegal timber

Sumber: WWF

Dengan latar belakang praktik pembalakan liar lebih banyak dilakukan diluar wilayah UE. Pada tahun 2005, Komisi Eropa menciptakan skema kerjasama sukarela atau *voluntary partnership agreement* (VPA) dalam menetapkan peraturan bahwa semua produk kayu yang diekspor ke UE haruslah berlisensi FLEGT dari negara-negara mitra VPA. UE akan menyediakan dukungan untuk membangun sistem-sistem pengendalian dalam proses verifikasi legalitas kayu. Ketika resmi disepakati dan diimplementasikan, VPA mengikat kedua belah pihak untuk memperdagangkan hanya produk kayu yang sudah diverifikasi. (www.vpaunpacked.org). Namun, terdapat batasan jika hanya menggunakan skema VPA dalam memberantas perdagangan kayu ilegal. Hal ini dikarenakan

kerjasama VPA dilandaskan pada ‘sukarela’, maka perjanjian ini hanya mengikat bagi negara-negara yang memiliki kepentingan saja.

WWF di tahun 2008 kembali merilis laporan bahwa tren perdagangan kayu ilegal masih marak dilakukan. Negara eksportir terbesar kayu ilegal ke dalam pasar UE adalah Rusia, Indonesia, dan China. Di tahun 2006 saja, Rusia mengekspor lebih dari 10 juta m³ kayu dan produk kayu.



Sumber: WWF (2008)

Sedangkan, negara-negara importir kayu ilegal terbesar di UE adalah Finlandia, Inggris, dan Jerman. Mereka mengimpor kayu ilegal dari luar UE dan kemudian mengekspor kembali produk kayu dalam bentuk siap pakai ke negara UE lainnya (WWF, 2008). Rusia dan China saat itu tidak memperlihatkan keinginan keikutsertaannya dalam VPA, menyoroti bahwa UE perlu mengambil tindakan lanjutan untuk memerangi pembalakan liar.

UE juga perlu menangani perdagangan kayu ilegal intra-UE agar tetap kredibel dalam keterlibatannya dengan negara-negara VPA. Oleh karena itu, UE mengeluarkan kebijakan *European Union Timber Regulation* (EUTR) No.

995/2010 sebagai aturan dalam kriminalisasi perdagangan kayu yang bersumber dari tindakan melanggar hukum di negara asalnya. EUTR berlaku baik terhadap kayu impor maupun diproduksi domestik di wilayah UE. Regulasi ini mewajibkan adanya persyaratan hukum untuk melakukan *due diligence* pada saat menempatkan kayu pertama kali ke pasar UE. Hal ini merupakan langkah tegas UE untuk menghentikan perdagangan kayu ilegal di kawasanya (timberinvestigator.info, 2016)

EUTR mulai berlaku di UE sejak 3 Maret 2013 bagi seluruh anggota negara-negara UE. Regulasi ini memfasilitasi keterlacakan perdagangan kayu. Dalam aturannya disebutkan bahwa terdapat dua kategori bagi mereka yang terlibat dalam perdagangan kayu yaitu operators dan *trader*. Operator diartikan sebagai pihak-pihak tangan pertama yang menempatkan kayu atau produk kayu di pasar UE dan berhak menjalankan uji kelayakan. Terdapat tiga komponen penting dalam tahap uji kelayakan, yaitu, pertama operators harus mengetahui informasi terkait kayu dan produk kayu, negara penghasil panen kayu, spesies, kuantitas, perincian pemasok, dan informasi apakah produsen kayu tersebut telah mematuhi undang-undang nasional pengelolaan hutan di negaranya. Kedua, operator perlu menilai kemungkinan peredaran kayu ilegal dalam rantai pasokannya. Ketiga, apabila penilaian tersebut menunjukkan adanya risiko kayu ilegal maka operator harus memitigasi hal tersebut dengan menggali informasi dan verifikasi tambahan dari pemasok.

Sementara, *trader* ialah mereka yang membeli atau menjual kayu atau produk kayu di pasar UE. *Trader* pun wajibkan memiliki informasi tentang pemasok dan pelanggannya agar legalitas kayu dapat terlacak. Karena baik operator dan trader dapat dikenakan inspeksi oleh Competent Authorities dalam memastikan mereka telah mematuhi aturan. Dengan demikian, EUTR berlaku bagi kayu dan produk kayu hasil produksi negara anggota UE dan negara pengekspor (The Forestry Division of the Department of Agriculture, Fisheries and Food of Ireland, 2010). Ekspor kayu dan produk kayu yang memiliki lisensi legal dari negara-negara penandatanganan VPA dianggap memenuhi persyaratan

EUTR. Maka uji kelayakan EUTR akan diterapkan pada perdagangan kayu baik non-negara VPA dan internal UE sendiri. Adanya EUTR turut memperkuat VPA, negara-negara pemasok kayu yang sudah lama merundingkan untuk melakukan kerjasama bilateral dengan UE dalam VPA semakin tergerak setelah dikeluarkannya EUTR, contohnya Indonesia.

Negara-negara anggota UE wajib untuk menunjuk *competent authority* (CA) sebagai tanggung jawab menegakan aturan-aturan EUTR. Sampai saat ini ke-28 tersebut telah menunjuk CA mereka masing-masing. CA ini melakukan pemeriksaan secara berkala terhadap monitoring organizations (MO) untuk memverifikasi apakah mereka telah sepenuhnya menjalankan kewajibannya. MO biasanya perusahaan yang diakreditasi oleh Komisi Eropa dalam membantu operators dan traders melakukan uji kelayakan.

Pada kenyataannya, seringkali kebijakan yang disahkan pada level UE bertentangan dengan kepentingan negara-negara anggotanya. EUTR sendiri sebelum disahkan telah mengalami dua tahun penundaan diakibatkan beredarnya argumen bahwa negara-negara *'pace-setters'* dalam pembuatan kebijakan di Eropa sangat mempengaruhi perancangan kebijakan tersebut. Sebaliknya negara-negara *'latecomers'* seringkali terhambat berpartisipasi dalam pembentukan kebijakan di Eropa karena kurangnya sumber daya untuk membawa inisiatif mereka ke level UE (Jonsson, 2015). Hal tersebut menjadi persoalan bagi pembuat kebijakan di Eropa untuk dapat menyelaraskan kepentingan-kepentingan yang muncul agar negara-negara berada pada suatu kebulatan suara sebelum kebijakan dapat diadopsi.

I.2 Rumusan Masalah

Pembalakan liar telah menjadi fokus UE sejak lama karena dampaknya sangat merugikan bagi sektor ekonomi, sosial, dan lingkungan. Hal ini pun secara tidak langsung menjadi tanggung jawab bagi UE sebab sebagian dari perdagangan

kayu ilegal berada di wilayah mereka. Tetapi ketika negara anggota tidak berada pada satu kebulatan suara yang sama, maka regulasi tidak dapat diadopsi. Pada kasus EUTR bentuk tindakannya adalah *regulation* yang ketika telah disahkan akan mengikat dan langsung berlaku bagi seluruh anggota. Konsekuensi apabila tidak menerapkan aturannya, maka negara anggota dikenakan sanksi finansial. Oleh karenanya penulis mengajukan pertanyaan sebagai berikut: Bagaimana proses pembentukan kebijakan *European Union Timber Regulation* di Uni Eropa?

I.3 Tujuan Penelitian

Dari uraian latar belakang diatas maka penulis memiliki tujuan yang ingin dicapai, di antaranya:

1. Untuk menjelaskan secara mendetail proses pembentukan kebijakan EUTR sebagai strategi menghentikan praktik pembalakan liar dan perdagangannya di UE
2. Untuk mengidentifikasi sejumlah aktor dan posisi aktor yang terlibat dalam proses pembentukan kebijakan EUTR

I.4 Manfaat Penelitian

Penulis mengharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan manfaat, berupa:

1. Secara akademis, penelitian ini dapat berguna dalam menjelaskan tahapan dalam pembentukan kebijakan EUTR dan menjadi acuan referensi dan bahan kajian lebih lanjut dalam studi hubungan internasional, khususnya pada bagian kawasan UE
2. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi terkait EUTR serta menjadi gambaran dalam hal meningkatkan kemampuan mengamati, mengumpulkan, dan menganalisis suatu permasalahan.

I.5 Sistematika Penulisan

Penulis membagi penelitian ini ke dalam 5 bab dan dengan sub-bab yang berkaitan untuk memberikan pemahaman terhadap maksud penelitian ini secara menyeluruh.

BAB I Pendahuluan

Pada pendahuluan penulis menjelaskan latar belakang masalah terkait topik penelitian yakni regulasi EUTR di UE serta menyajikan rumusan masalah, tujuan, manfaat, dan sistematika penulisan skripsi.

BAB II Tinjauan Pustaka

Bab dua berisikan *literature review* yang memuat penelitian terdahulu dalam membantu penulis mengembangkan bahan penelitian dan sebagai komparasi untuk menghindari adanya plagiarisme. Selain itu, pada bab ini dijelaskan terkait teori dan konsep yang relevan digunakan untuk membantu mengarahkan penelitian penulis. Bab ini juga memuat mengenai alur pemikiran serta asumsi yang merupakan sistematika berpikir dan landasan dalam penelitian ini.

BAB III Metode Penelitian

Pada bab tiga penulis membahas prosedur dan cara bagaimana kegiatan penelitian dilakukan. Bab ini yang kemudian membantu penulis agar mampu menjawab pertanyaan penelitian. Metode penelitian terdiri dari jenis penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, teknik analisis data, serta waktu dan lokasi penelitian.

BAB IV Proses Pembentukan Kebijakan Lingkungan di Uni Eropa

Dalam bagian ini akan dimuat mengenai uraian temuan penulis berkaitan dengan proses pembentukan kebijakan EUTR di UE serta penjelasan interaksi aktor-aktor yang terlibat. Hasil analisa penulis dan keterkaitannya dengan kerangka teori juga dibahas dalam bab ini.

BAB V Penutup

Setelah menjelaskan pembahasan penulis, bab kelima yang merupakan bab terakhir memuat kesimpulan dari keseluruhan penelitian penulis dan saran dari hasil analisa penulis

Daftar Pustaka

Pada bagian daftar pustaka menguraikan daftar sumber-sumber dari seluruh kepustakaan yang digunakan dalam penelitian.