

BAB II

DINAMIKA PERDAGANGAN KAYU INDONESIA DENGAN UNI EROPA

A. Kondisi Industri Hutan dan Kayu di Indonesia

Industri kayu di Indonesia berkembang dengan cepat dalam beberapa tahun terakhir karena adanya reformasi kebijakan industri kehutanan dan kayu. Pemerintah Indonesia dengan kebijakannya (yang mana kebijakan tersebut pengganti Peraturan Menteri Kehutanan No. P.38 Tahun 2009 yang telah mengalami beberapa kali perubahan) telah mewajibkan semua kayu baik dari hutan negara atau hutan hak wajib menjalani verifikasi legalitas untuk menjamin asal usul sumber kayu. Hal ini berlaku bagi industri yang menggunakan kayu sebagai bahan baku produksi.¹

Produksi kayu olahan Indonesia khususnya kayu lapis meningkat pasca pelarangan ekspor kayu bulat tahun 1985 sampai dengan masa krisis ekonomi tahun 1998. Kemudian industri pengolahan kayu lapis semakin berkurang sebagai akibat dari kurangnya pasokan bahan baku kayu bulat dari hutan alam karena maraknya tindakan penebangan liar. Pasokan kayu bulat yang berasal dari hutan tanaman ternyata lebih banyak untuk memasok kebutuhan bahan baku industri pulp.²

Ekspor produk hasil hutan menjadi salah satu dari 10 komoditas ekspor utama di Indonesia. Sejak tahun 2012 sampai tahun 2014 ekspor produk hasil hutan mengalami

¹ <http://forbil.org/en/article/98/mengenal-diversifikasi-ekspor-hasil-hutan-indonesia>

² Ibid

peningkatan. Namun, ekspor produk kayu Indonesia mengalami penurunan dari 2014-2016 sebesar 0,63 persen. Pada tahun 2012 ekspor produk hutan mencapai 8,7 Miliar US\$ dan terus mengalami peningkatan hingga 9,2 Miliar US\$ di tahun 2014. Tapi semenjak tahun 2014, nilai ekspor produk hasil hutan terus menurun hingga 8,54 Miliar US\$ di tahun 2016.³

Grafik 2.1 : Ekspor Produk Hasil Hutan di Indonesia antara tahun 2012-2016



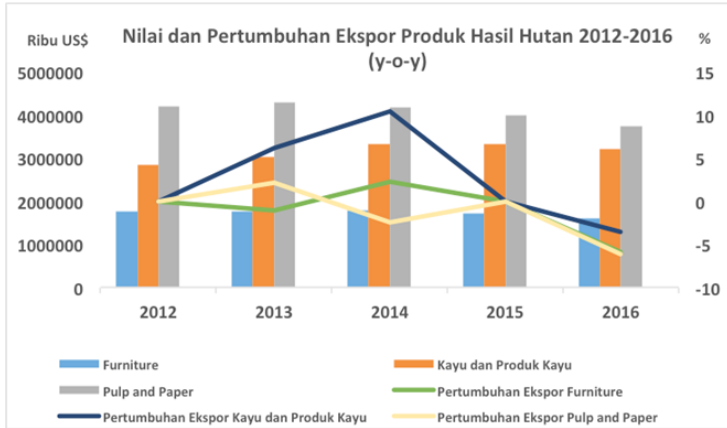
Sumber: Kementerian Perdagangan, 2017

Ekspor produk dari industri kehutanan dibagi menjadi tiga produk utama yaitu kayu, produk kayu, furniture, kertas dan pulp. Produk pulp dan kertas menjadi produksi dengan nilai ekspor terbesar kemudian diikuti oleh komoditas kayu dan produk kayu dan yang terakhir adalah komoditas furniture. Pada tahun 2016, nilai ekspor komoditas pulp dan kertas mencapai 3,7 Miliar US\$, kemudian nilai ekspor komoditas kayu dan produk kayu sebesar 3,19 Miliar US\$ dan yang paling kecil adalah ekspor komoditas furniture sebesar 1,60

³ Ibid

Miliar US\$. Berikut adalah nilai dan pertumbuhan ekspor dari tiga komoditas utama produk hasil hutan Indonesia:

Grafik 2.2 : Nilai dan Pertumbuhan Ekspor Produk Hasil Hutan antara tahun 2012-2016



Sumber: Kementerian Perdagangan, 2017

Peningkatan nilai ekspor produk kertas hanya di tahun 2013. Sejak periode tersebut, nilai dari ekspor industri kertas terus menurun. Penurunan tersebut dipengaruhi oleh turunnya nilai ekspor produk kayu yang lain karena adanya sebuah kebijakan baru dimana hanya kayu atau produksi kayu yang legal lah yang bisa diperdagangkan.⁴

Pemerintah Indonesia memiliki peranan yang sangat penting dalam perdagangan kayu secara legal dengan Uni Eropa. Uni Eropa menginginkan adanya produk kayu yang legal, dan Uni Eropa pun menjadi pasar yang memiliki nilai tinggi dari produksi kayu Indonesia. Dalam kerjasama FLEGT-VPA pula terdapat misi yaitu untuk memberantas

⁴ Ibid

adanya penyelundupan kayu secara ilegal, penebangan hutan secara liar, dan perwujudan hutan lestari. Indonesia dan Uni Eropa sepakat akan hal tersebut untuk menjadikan perdagangan kayu yang legal dengan memperhatikan kelestarian alam. Keinginan untuk hanya memperdagangkan hasil hutan yang sah diperkuat dengan adanya kelompok kepentingan pemerhati hutan yang berupaya untuk memerangi adanya tindak penebangan hutan secara liar agar manfaat dari hutan itu sendiri dapat digunakan dengan cara yang benar.

Indonesia telah memilih suatu sistem pemberian izin berbasis operator untuk pelaksanaan legalitas kayu yang bernama Sistem Verifikasi Legalitas Kayu Indonesia (SVLK). Semua eksportir kayu akan diaudit setiap tahunnya untuk mengetahui apakah produk kayu yang diekspor telah memenuhi persyaratan legalitas kayu atau belum. Para eksportir harus mampu menunjukkan jika sistem pada produksi kayu untuk mencegah adanya tindakan penebangan kayu secara liar telah diterapkan pada proses produksi kayu mereka. Apabila eksportir dapat menunjukkan hal ini kepada auditor, dengan otomatis produksi kayu mereka mendapat dokumen lisensi legalitas. Ketidakmampuan untuk menunjukkan bukti bahwa mereka hanya menggunakan kayu legal atau adanya permasalahan serius pada sistem-sistem pengendalian akan membuat perusahaan tersebut kehilangan ijin untuk mengekspor kayu. Dan juga akan mengalami tuntutan secara hukum.⁵

Indonesia telah memulai sistem verifikasi terhadap para eksportir untuk memastikan jika sistem verifikasi legalitas kayu telah dijalankan dengan benar. Kegiatan ini akan memakan waktu yang banyak karena Indonesia

⁵ Kementerian kehutanan, "Kesepakatan Kemitraan Sukarela FLEGT antara Indonesia & Uni Eropa Informasi Ringkas", http://www.efi.int/files/attachments/euflegt/informasi_ringkas_indonesia.pdf

merupakan sebuah negara yang sangat besar dengan banyaknya produsen, pengolah dan eksportir kayu. Proses verifikasi kepada para eksportir ini dilakukan oleh Lembaga Penilaian (LP) dan Lembaga Verifikasi (LV) yang beroperasi sesuai dengan standar dan telah mendapat akreditasi oleh Komite Akreditasi Nasional (KAN). Indonesia telah memastikan kecocokan Sistem Verifikasi Legalitas Kayu dengan pemberian lisensi FLEGT oleh Uni Eropa.⁶

Adanya hubungan antara pihak di Uni Eropa dengan pihak yang menerbitkan lisensi di Indonesia akan difasilitasi oleh sebuah Unit Pengelolaan Informasi Lisensi yang akan dibentuk di dalam Kementerian Kehutanan. Unit ini akan memelihara semua dokumen V-Legal. Saat lisensi FLEGT-VPA mulai diberlakukan, kayu dan produksi kayu yang bukan berasal dari salah satu produsen, pengolah atau pedagang yang telah diverifikasi tidak akan menerima dokumen lisensi FLEGT di titik ekspor.⁷

1. Hubungan Bilateral Indonesia - Uni Eropa

Uni Eropa merupakan regionalisme yang memiliki aturan yang diterapkan bersama oleh negara-negara anggotanya. Sejauh ini, Uni Eropa telah menandatangani VPA dengan beberapa negara produsen kayu. Negara-negara tersebut diantaranya: Ghana, Kamerun, Liberia, Kongo, Republik Afrika Tengah dan beberapa negara produsen kayu lain. Keberhasilan penandatanganan perjanjian di beberapa negara ini mendorong Uni Eropa melakukan hal yang sama dengan Indonesia. Hal ini karena Indonesia merupakan salah satu eksportir kayu dan produk kayu terbesar untuk Uni Eropa. Indonesia

⁶ <http://www.fao.org/docrep/003/w0723e/w0723e06.htm>

⁷ Ibid, Hal. 19

menyambut antusias dalam penandatanganan perjanjian ini, hal ini karena Uni Eropa merupakan pasar kayu dengan nilai potensi yang tinggi dan Indoensai memiliki produksi kayu yang cukup besar.⁸

Kerja sama Uni Eropa dan Indonesia merupakan tanggapan atas kesadaran kedua pihak bahwa illegal logging sebagai persoalan domestik yang dapat membawa dampak besar terhadap sistem internasional. Sehingga dibutuhkan kerja sama intensif yang melibatkan kedua belah pihak yang dikenal dengan kerja sama bilateral. Kerja sama bilateral yang disepakati oleh negara-negara ini dipengaruhi oleh isu permasalahan yang sedang dialami. Isu ini meliputi isu politik, ekonomi, sosial, budaya, lingkungan hidup, hingga hak asasi manusia. Untuk kerja sama bilateral antara Uni Eropa dan Indonesia tergolong kerja sama ekonomi dengan menggunakan instrumen hukum dan berorientasi lingkungan hidup.⁹

Hubungan kerja sama yang terjalin antara Uni Eropa dan Indonesia dalam kerangka kerja sama ekonomi merupakan hal yang penting. Mengingat dalam hubungan internasional kontemporer, isu ekonomi menjadi isu utama dalam kerja sama. Bahwa hampir semua negara saat ini bertujuan mendapatkan kepentingan ekonomi sehingga mengupayakan adanya kerja sama bilateral. Upaya ini dipengaruhi oleh ekonomi global dan merupakan sesuatu yang wajar mengingat suatu negara tidak sanggup memenuhi kebutuhannya sendiri sehingga, kepentingan ini tersalurkan melalui kerja sama dengan negara lain.

FLEGT-VPA bukan semata kerangka kerja sama ekonomi, namun kerja sama ini juga turut memperhatikan unsur lingkungan hidup. Hal ini terlihat dari adanya pengaturan dalam penebangan kayu untuk mengatasi tindakan pembalakan liar melalui sistem verifikasi legalitas kayu.

⁸ <http://www.euflegt.efi.int/vpa-countries/>

⁹ Ibid

Sedangkan nilai ekonomi dari kerja sama ini terlihat dari pengaturan yang akan memudahkan proses ekspor-impor kayu antara Indonesia dan Uni Eropa. Gabungan antara kedua variabel ekonomi dan lingkungan hidup ini kemudian menambahkan nilai keuntungan yang bisa didapat untuk Uni Eropa maupun Indonesia. Sehingga kerja sama yang bersifat menguntungkan kedua belah pihak dapat terpenuhi.

Kelancaran realisasi komitmen Uni Eropa dan negara-negara produsen kayu membutuhkan koridor pengaturan yang jelas. Untuk itu dikembangkanlah VPA sebagai bagian dari FLEGT. VPA diterapkan dengan cara pemberian skema lisensi terhadap kayu-kayu yang akan masuk pasar Uni Eropa. Hal ini sesuai dengan adopsi Regulasi Komisi UE No. 2173/2005 tanggal 20 Desember 2005. Skema ini menawarkan sistem mekanisme verifikasi legalitas kayu (SVLK) yang dapat menunjukkan identitas asal kayu yang diproduksi dan diekspor ke UE.¹⁰

Selain ketiga aspek skema lisensi, hal lain yang diatur dalam VPA adalah: definisi legalitas, lisensi ekspor, sistem verifikasi (untuk mengidentifikasi kayu yang diekspor adalah legal), penunjukkan instansi yang berwenang, dan penunjukkan pengawas independen. Secara keseluruhan inti dari VPA adalah skema lisensi yang dapat menunjukkan legalitas kayu sejak awal kayu tersebut dipanen dari hutan hingga akhirnya diekspor. Sehingga dengan skema lisensi ini, kayu tersebut dapat dilacak kejelasan tempat asalnya. Selama proses berlangsungnya skema tersebut dibutuhkan instansi yang berwenang dan pengawas independen untuk memastikan kelancaran realisasinya.

¹⁰ Ibid

B. Hambatan Ekspor Produk Kayu Indonesia ke Uni Eropa

Menurut data dari Center for International Forestry Research (CIFOR), kayu yang digunakan di pasar domestik sebesar 90% bahkan lebih berasal dari sektor penebangan illegal. Masalah seperti ini pasti akan menjadi hambatan masalah dalam sistem sertifikasi kayu di Indonesia karena kayu yang memiliki standar yang tidak layak akan banyak diperdagangkan. Pada perusahaan besar, sistem verifikasi legalitas kayu akan dengan mudah diterapkan. Namun hal tersebut tidak bisa didapat dengan mudah pada perusahaan kecil menengah. Fakta yang ada saat ini, usaha kecil menengah di Indonesia ada 700 ribu perusahaan dan mempekerjakan 1,5 juta orang. Masalah lain dari sulitnya penerapan sistem verifikasi ini adalah adalah tingginya biaya verifikasi, standar verifikasi kayu yang tidak bisa dipenuhi UKM, petani hutan yang tidak memiliki visi yang sama terhadap penerapan SVLK, serta kapasitas lembaga verifikasi yang terbatas dalam pelaksanaan verifikasi SVLK.¹¹

Tantangan yang mendasar lainnya dengan diberlakukannya SVLK bagi UKM adalah banyak dari perusahaan tersebut yang tidak bisa memenuhi persyaratan dasar legalitas bisnis. Disamping hal tersebut, proses verifikasi legalitas terjadi dengan waktu yang cukup lama juga disebabkan karena biaya sertifikasi yang dirasa terlalu tinggi, dan timbulnya ketidakcocokan antara persyaratan SVLK yang harus dipenuhi dengan penghidupan petani hutan rakyat. Muncul juga permasalahan terbatasnya pemahaman dan pemikiran di kalangan petani usaha per kayu skala kecil mengenai kepentingan dan manfaat SVLK, dan juga belum terpenuhinya jumlah kapasitas lembaga verifikasi untuk melaksanakan verifikasi kayu legal itu sendiri. Hal-hal

¹¹ <https://foresteract.com/sistem-verifikasi-legalitas-kayu/>

tersebut dikarenakan banyaknya jumlah UKM yang tentu saja akan menyulitkan dalam proses verifikasi.

Langkah penanganan dari permasalahan ini adalah dengan memberikan bantuan untuk memastikan bahwa UKM mempunyai dokumen legalisasi, bantuan diberikan pada tingkat kabupaten atau provinsi. Kemudian yang kedua yaitu dengan menyederhanakan prosedur pengajuan SVLK serta memfasilitasi pinjaman berbunga rendah untuk petani kayu dan industri pengolahan kayu skala kecil agar proses verifikasi kayu bisa berjalan lancar. Dan yang ketiga adalah dengan meninjau berbagai kebijakan mengenai izin pemanfaatan kayu skala kecil agar tidak terlalu rumit kemudian mengintensifkan penyebaran informasi mengenai pentingnya SVLK dan prosedur yang mudah diikuti, dan yang terakhir adalah meningkatkan jumlah dan kapasitas lembaga verifikasi legalitas kayu sehingga setelah UKM telah mendapatkan surat legalitas kayu, kemudian dalam perjalannya bisa di handle agar tidak lagi menyimpang dari tujuan awal.¹²

1. Kasus Illegal Logging di Indonesia

Kasus illegal logging di Indonesia merupakan fenomena lama yang terus terjadi dalam berbagai pergantian era pemerintahan di Indonesia. Sepanjang sejarah awalnya kasus illegal logging bahkan terjadi sebelum Indonesia merdeka sebagai negara. Dengan kata lain, praktik illegal logging telah terjadi sejak masa kolonial. Di masa tersebut, eksploitasi besar-besaran terjadi secara terpusat dengan aktor utamanya adalah penjajah. Orang-orang pribumi Indonesia yang berada di sekitar hutan waktu itu dilarang untuk melakukan pemanfaatan hutan. Situasi ini terjadi di pulau Jawa dan pulau-pulau yang terjangkau penjajah, sedang pulau-

¹² Obidzinski K, D. A. (2015). Verifikasi legalitas kayu di Indonesia dan usaha kehutanan skala kecil. Brief Info No. 111 Februari.

pulau Indonesia lainnya yang tak terjangkau penjahat praktek illegal logging cenderung melibatkan beberapa aktor seperti masyarakat lokal hutan, pemerintah saat itu yakni Sultan-Sultan, dan pihak luar negara yang meminta diekspornya komoditi kayu seperti orang-orang Cina dan Malaysia.¹³

Kemudian di awal kemerdekaan, praktik illegal logging terjadi di daerah-daerah yang dilakukan masyarakat lokal. Dengan kata lain, praktek illegal logging pada waktu itu berskala kecil. Tindakan penebangan dilakukan secara manual dan sesuai dengan yang dibutuhkan saja. Tidak ada koordinasi dari beberapa pihak yang menjadikan tindakan ilegal ini terorganisir dan mengakibatkan kerugian besar bagi negara. Kemudian di era 1960an atau pada masa Presiden Soeharto, illegal logging mulai dilakukan dengan koordinasi secara langsung oleh unit militer lokal atau daerah setempat. Estimasi tindakan Illegal logging tahun 1969 yang terjadi di antara daerah Sumatera dan Singapura bahkan mendekati 70%. Hal ini kemudian menandai bertambahnya aktor yang terlibat dalam perilaku illegal logging, yaitu warga sipil dan militer.¹⁴

Praktik illegal logging di Indonesia pasca tahun 1960an mulai luas dan berskala besar dengan aktor yang terlibat melakukan illegal logging adalah para pemegang Hak Pengusahaan Hutan (HPH), sekarang dikenal dengan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK). Pembuatan sistem HPH awalnya diperuntukkan bagi pemanfaatan produksi hasil hutan yang terkontrol dan ada upaya regenerasi hutan oleh para pemegang HPH. Namun dalam implementasinya proses pemberian HPH tanpa transparansi dan beberapa kewajiban untuk meregenerasi hutan tidak dilakukan oleh pemegang HPH. Kurangnya fungsi pengawasan dan kontrol oleh pemerintah serta adanya kerja sama antara aktor yang melakukan illegal logging dengan

¹³ Obidzinski, K. (2004). *Illegal Logging and The Fate of Indonesia's Forests in Times of Regional Autonomy*. Bogor: Cifor.

¹⁴ *Ibid*, hal. 8

jajaran birokrat kehutanan mengakibatkan terjadinya eksploitasi berlebihan dalam pemanfaatan hutan.¹⁵

Perlu diketahui bahwa eksploitasi yang berlebihan tidak semata menjadi kesalahan para illegal logger. Praktik illegal logging yang berlebihan dapat terjadi karena terdapat celah dari peraturan dan kebijakan pemerintah. Pemberian sertifikat HPH sebenarnya menunjukkan bahwa orientasi pemerintah terhadap lingkungan cenderung untuk eksploitatif bernilai ekonomis demi menumbuhkan iklim investasi dalam negeri yang lebih luas. Hal demikian dapat dilihat dengan sedikitnya usaha untuk melindungi hutan ataupun pelestariannya. Perubahan orientasi perlindungan lingkungan dilakukan dengan cara mencanangkan pembangunan berkelanjutan atau SFM (Sustainable Forest Management). Langkah tersebut diambil ketika citra Indonesia di dunia internasional mulai terlihat buruk. SFM dilakukan Indonesia melalui revisi peraturan lingkungan hidup. Yang pertama adalah UUP LH 1997 kemudian UULH 1982 dan yang terbaru adalah UUPPLH 2009. Tindakan lainnya yang dilakukan pemerintah dalam mengatasi illegal logging adalah menurunkan jatah tebang tahunan mengingat berkurangnya lahan produksi. Di tahun 2003 jatah tebang menjadi 6,8 juta m³ dan tahun 2004 jadi 5,7 juta m³.¹⁶

¹⁵ Obidzinski K, D. A. (2015). Verifikasi legalitas kayu di Indonesia dan usaha kehutanan skala kecil. Brief Info No. 111 Februari.

¹⁶ Gusman, Y. (2007). Prospek Kerja sama Uni Eropa–Indonesia dalam Mengatasi Kasus Illegal Logging. Jurnal Luar Negeri, Vol. 24 April 2007, 41.

Grafik 2.3 : Data Illegal Logging di Indonesia antara tahun 2005-2014



Sumber : Ditjen PHKA, 2015

Menteri Lingkungan Hidup telah menetapkan sebuah standarisasi dan penilaian terhadap kayu dan telah dikembangkan oleh perwakilan dari pemangku kepentingan hutan. Penilaian ini dilakukan oleh warga sipil dan telah mendapat akreditasi dari Komite Akreditasi Nasional. Kayu produksi mulai dari proses panen, penebangan, pengolahan sampai pada proses ekspor ini dinilai untuk memastikan kelegalitasannya. Penilaian legalitas kayu ini dibuat semaksimal mungkin supaya hasil yang ada akan berbuah baik.¹⁷

Kayu dari Indonesia bisa dikatakan legal jika memenuhi standar legal diantaranya adalah asal-usul kayu berasal dari sumber yang jelas, dan memiliki ijin penebangan serta administrasi dalam proses jual beli kayu yang bisa dipertanggungjawabkan. Kemudian dari proses pengolahan, perdagangan hingga pemindahan produk dari pihak pengeksport ke importer harus disertai persyaratan yang ada

¹⁷ Ardiansyah, T. (2016, April 29). Sistem Verifikasi Legalitas Kayu (SVLK). Retrieved from Forester Act: <https://foresteract.com/sistem-verifikasi-legalitas-kayu/>

berdasarkan SVLK. Peraturan pemerintah Indonesia mengenai perdagangan kayu legal menjadi dasar dibentuknya SVLK. Terjaminnya legalitas sumber produksi kayu membuat produsen lebih mudah untuk mendapatkan konsumen dari luar negeri karena sumber legalitasnya jelas. Kemudian hal ini diimplementasikan dengan pembentukan sebuah kebijakan yang bernama Verifikasi Legalitas Kayu (VLK). Pengelolaan hutan secara lestari oleh unit manajemen hutan diimplementasikan dengan sebuah skema bernama Pengelolaan Hutan Produksi Lestari (PHPL). Sedangkan pengelolaan produk hasil hutan secara legal terdapat pada VLK untuk membuktikan bahwa bahan bakuyang digunakan mempunyai dokume legalitas yang jelas.¹⁸

Dalam proses negosiasi FLEGT-VPA sendiri, dapat diketahui bahwa fokus dari perjanjian kerja sama sukarela antara Indonesia dan Uni Eropa bertitik pada permasalahan-permasalahan yang tingkat urgensinya tinggi seperti pengelolaan hutan namun tidak melewatkan kelestarian hutan itu sendiri. Sesuai dengan nama dari kerja sama ini, sudah terlihat jelas bahwa fokus dari kedua pihak adalah untuk memastikan 3 pilar pengelolaan hutan lestari (sustainable forest management) yang diantaranya adalah lingkungan, ekonomi, dan sosial-budaya. Dan pada intinya, perjanjian yang terjalin ini akan memberi penjejelasan akan konsep legalitas kayu berdasarkan hukum kehutanan di Indonesia yang mana telah disesuaikan dengan peraturan negara mitra yaitu Uni Eropa. Dan dalam menentukan definisi legalitas kayu, seluruh pemegang kepentingan baik negara maupun aktor-aktor non Negara wajib ikut serta dalam perjanjian ini. Karena nantinya, hasil implementasi dari perjanjian ini seluruh pihak atau aktor-aktor negara atau non negara harus mengikuti peraturan yang sudah disepakati dalam perjanjian kerja sama ini. Karena hal

¹⁸ 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>, (diakses 22 Juni 2017).

itu, inti permasalahan yang akan dibahas dalam perjanjian kerja sama FLEGT-VPA antara Indonesia dan Uni Eropa ini adalah bertitik pada masalah pemberantasan pembalakan liar (illegal logging) dan sebagai upaya untuk memperbaiki hukum kehutanan Indonesia sehingga kegiatan penebangan kayu secara liar ini akan berkurang dan untuk membahas masalah ekspor kayu-kayu legal dari Indonesia ke Uni Eropa.¹⁹

¹⁹ Lingkungan Hidup dan Perubahan Iklim. (2016, Juni 03). Retrieved from Delegasi Uni Eropa untuk Indonesia dan Brunei Darussalam: