



DIPLOMASI INDONESIA DALAM PERDAGANGAN KAYU KE UNI EROPA: STUDI KASUS PENUNDAAN IMPLEMENTASI LISENSI FLEGT

Riska Putri Hariyadi¹, Nurul Isnaeni²

¹Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Indonesia, Indonesia:
rskhariyadi@gmail.com

²Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Indonesia, Indonesia:
nurul_isnaeni@yahoo.com

Abstract

This article aims to analyze the factors contributing to Indonesia's changing position during the negotiation process of FLEGT License issuance, by applying the qualitative research approach and single case study method. The theory of Economic Diplomacy from Stephen Woolcock is used as the analytical framework. This article argues that there are systemic, domestic and ideational factors affecting Indonesia's policy changes to respond to FLEGT license mechanism. The research finds that the factors consist of the asymmetric relation between Indonesia and the European Union in the implementation of FLEGT, the policy incoherence between Indonesia's national agencies involved, and the distinguished perception between actors involved in the process. This study concludes that in the case of Indonesia, the three factors outlined by the Woolcock's theory have concertedly contributed, however the critical linkages between interest and institution variables related to the decision-making process at domestic level have proven to significantly shape the final stance of Indonesia in economy diplomacy.

Keywords: *economic diplomacy, European Union, Forest Law Enforcement Governance and Trade (FLEGT), Ministry of Trade Republic of Indonesia*

Abstrak

Artikel ini bertujuan untuk menganalisis faktor-faktor yang berkontribusi terhadap perubahan posisi Indonesia selama proses negosiasi penerbitan Lisensi FLEGT, dengan menerapkan pendekatan penelitian kualitatif dan metode studi kasus tunggal. Teori Diplomasi Ekonomi dari Stephen Woolcock digunakan sebagai kerangka analisis. Artikel ini berargumen bahwa terdapat faktor sistemik, domestik, dan ideasional yang mempengaruhi perubahan kebijakan Indonesia dalam merespon mekanisme kerja lisensi FLEGT. Hasil penelitian menemukan bahwa faktor-faktor tersebut terdiri dari hubungan asimetris antara Indonesia dan Uni Eropa dalam implementasi FLEGT, inkohereni kebijakan antara lembaga nasional Indonesia yang terlibat, dan perbedaan persepsi antara aktor yang terlibat dalam proses tersebut. Studi ini menyimpulkan bahwa dalam kasus Indonesia, ketiga faktor yang digariskan oleh teori Woolcock saling memengaruhi, namun hubungan kritis antara variabel kepentingan dan institusi pada proses pengambilan keputusan di tingkat domestik telah terbukti secara signifikan memengaruhi perubahan posisi Indonesia pada praktik diplomasi ekonomi.

Kata Kunci: diplomasi ekonomi, Kementerian Perdagangan Republik Indonesia, Tata Kelola Penegakan Hukum Kehutanan dan Perdagangan (FLEGT), Uni Eropa

Pendahuluan

Hutan merupakan salah satu elemen yang sangat signifikan dalam isu perubahan iklim dan hilangnya keanakeragaman hayati global. Hutan memiliki fungsi strategis sebagai media penyerap (*natural sink*) emisi gas rumah kaca (GRK), khususnya karbondioksida yang menyebabkan kenaikan temperatur atmosfer serta menjaga keseimbangan ekosistem bumi. Menurut *the Rainforest Alliance* (12 Agustus, 2018), perubahan hutan menjadi non-hutan telah menyebabkan produksi emisi global sebesar 10%. Sementara degradasi hutan, penurunan kualitas dan fungsi hutan, berkontribusi pada peningkatan emisi karbon dioksida sebesar 12-17% setiap tahunnya (Dooley & Ozinga, 2011). Hal tersebut menyebabkan isu pengelolaan hutan yang berkelanjutan menjadi agenda masyarakat internasional yang sangat mendesak. Sejauh ini telah banyak inisiatif yang dilakukan untuk menyelamatkan hutan, baik dengan penggunaan instrumen multilateral, kesepakatan dagang maupun penggunaan instrumen berbasis sukarela seperti sertifikasi kehutanan (Dlamini & Montouroy, 2017: 13). Namun demikian, inisiatif-inisiatif di atas tidak cukup efektif pada proses implementasinya karena tidak memiliki kapasitas yang mengikat secara hukum, sehingga laju deforestasi dan degradasi hutan terus terjadi.

Inisiatif Uni Eropa ini tentu beralasan. Berdasarkan laporan yang dirilis *Europe Forest Institute*, Uni Eropa merupakan pasar sekaligus konsumen utama dari produk-produk kayu dunia. Pada tahun 2007, Uni Eropa mengonsumsi 236 juta meter kubik produk kayu dengan 60,4 juta di antaranya berasal dari produk impor (EU FLEGT Facility, 2010). Hal tersebut mendorong adanya urgensi untuk memastikan produk-produk kayu yang dikonsumsi oleh pasar Uni Eropa tidak berkontribusi terhadap praktik pembalakan liar, yang berdampak signifikan terhadap kerusakan lingkungan hidup. Uni Eropa menggunakan daya tarik pasar yang mereka miliki dengan menawarkan akses “*green lane*” untuk negara-negara yang ikut serta dalam kerangka kerja sama VPA. Uni Eropa juga membangun aturan hukum di tingkat supranasional melalui *Europe Union Timber Regulation* (EU-TR), yang mengharuskan adanya *due diligence* (uji kelayakan) bagi para eksportir yang mengeksport produk kayu dan olahannya ke pasar Uni Eropa (Overdevest & Zeitlin, 2018).

FLEGT pada dasarnya merupakan perwujudan rezim kehutanan internasional yang memiliki tujuan untuk mengatur perilaku aktor untuk menerapkan prinsip-prinsip pengelolaan hutan lestari (*sustainable forest management*) dengan mengintegrasikan

proses penanganan deforestasi dan degradasi hutan melalui reformasi tata kelola hutan dan mekanisme kerja berbasis pasar (*market-based mechanism*) pada forum bilateral. Dengan mekanisme ini, Uni Eropa telah berhasil mengajak keterlibatan negara produsen secara sukarela dalam kerja sama VPA. Saat ini Uni Eropa telah memiliki negara-negara mitra yang tersebar di kawasan Asia, Afrika, Amerika Tengah dan Amerika Selatan. Selain Indonesia, tercatat Kamerun, Republik Afrika Tengah, Ghana, Guyana, Honduras, Liberia, Republik Kongo dan Vietnam sebagai negara yang telah menerapkan ketentuan VPA (Tabel 1). Sementara itu masih ada sejumlah negara yang dalam proses negosiasi, VPA, mencakup Pantai Gading, Gabon, Laos, Malaysia dan Thailand. Indonesia merupakan satu-satunya yang telah berhasil menerbitkan lisensi FLEGT (European Forest Institute (EFI), 2020)

Indonesia tergolong sebagai negara yang relatif berhasil dalam kerangka kerja sama FLEGT-VPA, dibandingkan dengan Ghana yang lebih awal menandatangani VPA dan diharapkan menerbitkan lisensi FLEGT di tahun 2018, ternyata masih belum berhasil menerbitkannya (Overdevest & Zeitlin, 2018; Rutt et al., 2018). Keberhasilan Indonesia tidak terlepas dari implementasi dan perbaikan serta evaluasi secara terus-menerus pada *Timber Legality Assurance System (TLAS)* atau Sistem Verifikasi Legalitas Kayu (SVLK) di level nasional. TLAS merupakan instrumen yang menjadi tolak ukur dari reformasi tata kelola hutan karena menunjukkan bahwa sertifikasi produk kehutanan telah dilakukan dengan menerapkan prinsip keberlanjutan dan partisipatoris, dengan melibatkan berbagai pemangku kepentingan (*multi-stakeholders*), seperti kementerian, organisasi non-pemerintah, lembaga penilai swasta, pelaku bisnis dan masyarakat lokal.

Selain sebagai refleksi dari keberhasilan reformasi tata kelola hutan di level nasional, keberhasilan Indonesia dalam menerbitkan lisensi FLEGT dianggap sebagai pencapaian dari strategi diplomasi Indonesia. Menteri Luar Negeri Republik Indonesia, Retno Marsudi, secara tegas menyatakan bahwa keberhasilan Indonesia sebagai negara pertama yang menerbitkan Lisensi FLEGT merupakan hasil kerja keras dari diplomasi total yang dilakukan oleh seluruh pemangku kepentingan, dan menganggap bahwa keberhasilan tersebut merupakan aset yang memperkuat diplomasi ekonomi Indonesia (Saragih, 12 Mei 2016; Pernyataan Pers Tahunan Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Tahun 2019). Namun demikian, perlu dicatat bahwa secara *de facto* Indonesia

telah melakukan penundaan penerbitan Lisensi FLEGT selama satu tahun pada periode 2015-2016, sebelum akhirnya kemudian mengubah sikapnya.

Kajian pustaka yang mendiskusikan fenomena FLEGT sejauh ini sudah cukup banyak. Secara garis besar kajian pustaka ini dapat dikategorikan ke dalam tiga kelompok besar, yaitu pertama, kajian yang mengaitkan FLEGT dengan rezim politik kehutanan internasional (Dlamini & Montouroy, 2017; Overdevest & Zeitlin, 2014a, 2014b); kedua, kajian yang mendiskusikan isu FLEGT dalam konteks kebijakan nasional negara mitra yang menggambarkan adanya dinamika politik domestik dalam penerapan rezim FLEGT (Maryudi, 2016a; McDermott et al., 2020; Setyowati & McDermott, 2017; van Heeswijk & Turnhout, 2013 Schmitz, 2016; Wibowo & Giessen, 2018); dan ketiga adalah kajian yang membahas FLEGT dalam kajian diplomasi ekonomi yang menggambarkan keterlibatan aktor non-negara pada perundingan VPA (Indrawati, 2016).

Di antara ketiga kelompok kajian tersebut, kajian tentang FLEGT dalam perspektif diplomasi ekonomi masih relatif terbatas. Tulisan yang ada pun hanya terfokus pada isu keterlibatan aktor yang beragam pada negosiasi VPA dan tidak secara spesifik menjelaskan dinamika yang terjadi dalam proses negosiasi. Oleh karenanya, dengan mengambil studi kasus Indonesia, artikel ini akan menganalisis lebih jauh tentang diplomasi ekonomi suatu negara dengan membahas faktor-faktor yang melatarbelakangi proses pengambilan kebijakan yang mendasari diplomasi ekonomi negara tersebut.

Dengan menggunakan Teori Diplomasi Ekonomi dari Woolcock (2016) sebagai kerangka analisis, artikel ini akan mencoba mengisi "*literature gap*" tersebut dengan menjawab pertanyaan penelitian, mengapa Indonesia menunda persetujuan lisensi FLEGT pada tahun 2015-2016, sebelum akhirnya mengubah posisinya dan menjadi negara pertama yang berhasil memperoleh lisensi FLEGT tersebut. Pembahasan dalam artikel ini akan terdiri tiga bagian, yaitu bagian pertama menjelaskan keterlibatan Indonesia pada FLEGT, dilanjutkan kemudian dengan penjelasan tentang proses negosiasi dalam perundingan Indonesia-Uni Eropa, dan terakhir memaparkan analisis faktor-faktor yang memengaruhi perubahan posisi Indonesia dalam proses negosiasi penerbitan Lisensi FLEGT. Rangkaian pembahasan ini akan diakhiri dengan kesimpulan umum.

Diplomasi Ekonomi

Artikel ini menggunakan kerangka teori diplomasi ekonomi yang dikemukakan Woolcock. Diplomasi ekonomi merupakan bagian dari studi diplomasi yang pada awal perkembangannya didominasi oleh akademisi Hubungan Internasional dengan mengedepankan pendekatan realisme dan neo-realisme, sehingga ruang analisis yang disajikan menitikberatkan pada peran sentral aktor negara (*state centric*) (Lee & Hocking, 2010). Namun demikian, seiring dengan perkembangan realitas hubungan internasional yang semakin dinamis dan dipengaruhi oleh banyak faktor, termasuk faktor yang berdimensi ekonomi, sosial, budaya dan politik, beberapa akademisi mengadopsi perangkat analisis dari bidang keilmuan sosial lainnya, seperti Ekonomi Politik Internasional dan Bisnis Internasional, sehingga bangunan pengetahuan dalam kajian diplomasi ekonomi menjadi lebih solid.

Menurut Lee dan Hocking (2010), penggunaan kerangka keilmuan Ekonomi Politik Internasional dan Bisnis Internasional memberikan pengetahuan tentang perkembangan keterlibatan aktor yang bervariasi dan adanya karakter-karakter lain yang membentuk proses diplomasi ekonomi. Sejalan dengan argumen Lee dan Hocking ini, Baynes dan Woolcock (2016) berpendapat, bahwa diplomasi ekonomi menyediakan konteks yang lebih luas, dan tidak terbatas pada penjelasan praktik diplomasi yang dilakukan oleh perwakilan pemerintah, seperti diplomat dan pegawai kementerian. Lebih jauh, diplomasi ekonomi memperlihatkan adanya proses pembuatan kebijakan publik yang dipengaruhi kalangan non-pemerintah sebagai wujud akuntabilitas dari sistem yang demokratis. Oleh karena itu, pendekatan yang ditawarkan diplomasi ekonomi bersifat multilevel, mencakup variabel sistemik di level internasional dan sekaligus variabel proses pembentukan kebijakan di level domestik. Keduanya sama-sama merupakan bahan pertimbangan yang signifikan. Menurut Baynes dan Woolcock, diplomasi ekonomi membahas isu–isu tentang perdagangan, keuangan dan lingkungan global.

Teori Woolcock berusaha menjelaskan faktor-faktor yang membentuk diplomasi ekonomi dengan menyajikan perangkat analisis (*analytical toolkits*) berupa sejumlah variabel yang berbasis pada keilmuan Hubungan Internasional dan Ekonomi Politik Internasional. Woolcock menghadirkan pendekatan yang tidak terikat pada kerangka pemikiran tunggal dan menganggap kerangka pemikiran seperti realisme dan konstruktivisme sama-sama signifikan dalam melihat proses negosiasi yang dilakukan.

Setiap fase dalam proses negosiasi yang berlangsung akan memperlihatkan dinamika yang mencerminkan pengaruh dari realisme hingga konstruktivisme.

Sebagaimana tampak dalam Tabel 2, ada tiga faktor yang dianggap berpengaruh dalam proses negosiasi, yaitu faktor sistemik, faktor domestik dan faktor ideasi. Untuk faktor sistemik ada sejumlah variabel yang berperan, yaitu kekuatan ekonomi relatif (*relative economic power*), rezim internasional (*international regimes*) dan pasar (*market*). Sementara mengenai faktor domestik terdapat dua variabel yang saling berkaitan, yaitu kepentingan (*interests*) dan institusi beserta proses pengambilan keputusan. (*Institution and decision-making process*). Sedangkan terkait faktor ideasi, pada intinya berkenaan dengan cara pandang para aktor yang terlibat dalam melihat dunia maupun masalah yang dihadapi.

Tabel 2- Faktor-Faktor Pembentuk Diplomasi Ekonomi

Faktor Sistemik	Faktor Domestik	Faktor Ideasi
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Relative Economic Power</i> • <i>International Regimes</i> • <i>Market</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Interest</i> • <i>Institution and Decision-making process</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>The way world or problem viewed by actors involved</i>

Sumber: Woolcock (2016)

Pada variabel *relative economic powers* pemikiran realisme cenderung mendominasi karena variabel ini melihat aspek material sebagai pembentuk interaksi antara negara-negara berdaulat (*sovereign states*). Realisme mengasumsikan bahwa negara sebagai negosiator akan menekankan pada keuntungan relatif (*relative gains*) dan tidak melihatnya sebagai keuntungan absolut (*absolute gains*). Oleh karena itu, variabel ini menjelaskan bagaimana kemampuan dalam membentuk agenda dan memengaruhi hasil negosiasi dipengaruhi secara signifikan oleh ukuran ekonomi (*economic size*) serta modalitas ekonomi yang dimiliki oleh negara yang terlibat dalam negosiasi, seperti jumlah penduduk, sumber daya alam, struktur ekonomi, dan sebagainya. Variabel ini sebenarnya beririsan dengan variabel *market* yang digolongkan sebagai faktor sistemik. Menurut Baynes dan Woolcock, perkembangan pasar menentukan aktor yang terlibat dan memengaruhi posisi dari aktor yang terlibat dalam proses negosiasi. Faktor sistemik lainnya, adalah *international regimes*. Variabel ini dianggap sebagai *intervening variables* yang terikat dalam kerangka pendekatan struktural dari *hegemonic stability theory*, sehingga variabel ini menjelaskan bahwa kerja sama internasional dan hasil

kebijakan dipengaruhi oleh aktor hegemon.

Terkait faktor domestik, menurut Woolcock variabel kepentingan (*interest*) pada dasarnya menunjukkan pendekatan berbasis masyarakat (*society-based approach*) yang menyatakan bahwa kepentingan yang dibawa suatu negara pada dasarnya tidak tunggal. Terdapat bermacam kepentingan yang satu sama lain saling berkompetisi memengaruhi proses pembuatan kebijakan dalam diplomasi ekonomi. Sebut saja misalnya, kepentingan industri, kepentingan korporasi, dan kepentingan masyarakat sipil, yang umumnya diwakili oleh organisasi non pemerintah. Negara akan berusaha untuk bernegosiasi dengan tujuan menemukan titik keseimbangan dari preferensi kepentingan yang berbeda-beda dalam rangka memaksimalkan utilitasnya (*the utility maximization*). Agregat kepentingan ini membentuk preferensi nasional dari suatu negara. Pada titik ini, variabel *interest* terkait dengan variabel *institution and decision-making process* karena institusi mewakili eksistensi negara yang berfungsi untuk menentukan titik keseimbangan dari beragam kepentingan yang ada serta menentukan bagaimana proses pengambilan keputusan berlangsung dalam konteks hubungan antara aktor dan agensi yang terkait.

Faktor ideasi merujuk pada bagaimana gagasan dapat menjadi faktor yang mempengaruhi proses negosiasi. Variabel gagasan ini dapat diletakkan dalam kerangka pemikiran konstruktivisme yang menyediakan basis teoritis bagi signifikansi peran gagasan dalam menentukan kebijakan suatu negara. Faktor ideasi di sini merujuk pada pengertian cara pandang aktor dalam melihat dan memahami dunia serta masalah di sekelilingnya. Menurut Woolcock setiap aktor yang terlibat dalam proses negosiasi memiliki ideasi masing-masing dengan perspektif yang beragam. Namun demikian, perlu digarisbawahi bahwa pengaruh faktor ideasi dalam pembentukan diplomasi ekonomi tidak menyoal kapasitas aktor yang secara *rigid* mengubah perilaku negara, karena faktor ideasi memengaruhi diplomasi ekonomi lebih kepada konteks *persuasion dan bargaining* pada proses negosiasi.

Metode Penelitian

Artikel ini merupakan hasil penelitian yang menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus tunggal. Studi kasus yang diangkat adalah fenomena Indonesia sebagai salah satu negara mitra VPA yang menunjukkan perubahan posisi dalam proses negosiasi Lisensi FLEGT. Metode pengumpulan data berdasarkan *literature survey*

meliputi telaah terhadap jurnal akademik dan buku-buku ilmiah, serta penelusuran dokumen resmi seperti peraturan pemerintah berupa undang-undang, memorandum, *executive order*, dan arsip rapat resmi dari kementerian terkait baik dari sisi Pemerintah Indonesia maupun Uni Eropa. Berbagai sumber rujukan juga berasal dari *on-line sources*. Selain itu pengumpulan data juga dilakukan dengan teknik wawancara dengan sejumlah narasumber yang representatif dengan topik kajian.

Pembahasan: Keterlibatan Indonesia dalam FLEGT–VPA

Keterlibatan Indonesia dalam mekanisme FLEGT tidak terlepas dari kedudukannya sebagai salah satu negara produsen kayu terbesar di dunia. Menurut data Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) (Agung dkk., 2018) kawasan hutan Indonesia mencakup sekitar 63% dari luas daratannya yang setara dengan 120 juta hektar. Selain itu, Indonesia merupakan mitra dagang Uni Eropa di bidang produk kayu. Pasar Uni Eropa diperlukan Indonesia dalam rangka menjaga performa volume dan nilai ekspor produk kayu dan olahannya. Melalui laporan VPA tahun 2014, pada tahun 2013 tercatat nilai ekspor produk kayu Indonesia ke Uni Eropa sebesar 593,3 juta USD, atau berada di peringkat kedua terbesar setelah kawasan Asia dari total nilai ekspor produk kayu Indonesia berdasarkan kawasan.

Keikutsertaan Indonesia dalam rezim FLEGT dilakukan melalui penandatanganan kemitraan sukarela atau *Voluntary Partnership Agreement* dengan Uni Eropa di tahun 2013. Kemitraan ini bersifat sukarela, artinya negara produsen kayu diberikan pilihan untuk terlibat ataupun tidak. Meskipun begitu, setelah penandatanganan kesepakatan kerja sama bilateral, perjanjian akan bersifat mengikat secara hukum. Inisiatif Uni Eropa dalam mengharmonisasikan upaya perbaikan tata kelola kehutanan dengan perdagangan, menghasilkan kerangka kerja yang tidak hanya berfokus terhadap upaya penanganan deforestasi tetapi juga pemberdayaan ekonomi masyarakat.

Mekanisme yang ditawarkan Uni Eropa dianggap sesuai dengan kebutuhan Indonesia terkait permasalahan pembalakan liar. Mengingat Indonesia, telah melakukan berbagai macam deregulasi berdimensi *outward looking* semenjak tahun 1985, dengan melakukan diversifikasi perdagangan sektor non-migas guna mendorong pertumbuhan ekonomi, salah satunya adalah produk hasil hutan (Pangestu dkk., 2015; Soesastro & Basri, 2005). Dikarenakan orientasi kebijakan tersebut, Indonesia menjadi salah satu

negara pemasok kayu internasional. Namun, status tersebut menimbulkan efek samping berupa berbagai permasalahan pada aspek lingkungan hidup, ekonomi dan politik. Komersialisasi produk hasil hutan dimanfaatkan oleh oknum-oknum yang tidak bertanggungjawab (Palmer, 2001: 4).

Dengan permintaan kayu di level nasional dan internasional, diikuti dengan kemunculan praktik-praktik penyelundupan kayu lintas nasional (Obidzinski dkk., 2006: 1-2). Hal ini kemudian diperkeruh dengan indikasi lemahnya aspek hukum dalam permasalahan tata kelola hutan di akhir tahun 1990-an, karena terjadi perubahan rezim dan munculnya aturan desentralisasi, yang memberikan ruang untuk praktik kesewenang-wenangan terhadap pengelolaan sumber daya alam (Dauvergne, 1993; Suwarno dkk., 2015). Diperkirakan terdapat hampir 100 juta meter kubik kayu yang tersebar di Indonesia pada kurun waktu 1997 dan 1998 merupakan kayu ilegal (Sato, 2002). Lebih jauh, laju deforestasi di Indonesia dalam kurun waktu 1980 hingga 1995 meningkat, sebesar 0,8% per tahun pada periode 1980-1990 dan sebesar 1% pertahun pada periode 1990-1995 (Palmer, 2001).

Melihat permasalahan di sektor pengelolaan sumber daya kehutanan yang berakar pada permasalahan tata kelola yang buruk. FLEGT menjadi salah satu inisiatif untuk melakukan reformasi tata kelola hutan. Secara konseptual, tata kelola diartikan sebagai sekumpulan cara yang dilakukan oleh individu-individu dan institusi-institusi, baik publik maupun privat, untuk mengelola masalah secara bersama (Taufik, 2016). Oleh karena itu, pada pelaksanaannya FLEGT menekankan prinsip partisipatoris dengan keterlibatan semua pihak dalam proses penentuan dan pelaksanaan sistem jaminan legalitas.

Dalam Gambar 1 dapat terlihat bahwa kemitraan sukarela (VPA) dalam mekanisme FLEGT melibatkan aktor-aktor yang variatif, dan tidak terkonsentrasi pada peran pemerintah. Aktor-aktor yang terlibat meliputi: (1) aktor publik seperti negara yang diwakili dengan kementerian dan lembaga terkait dan organisasi internasional; (2) aktor privat seperti asosiasi bisnis terkait; dan (3) aktor masyarakat sipil seperti lembaga swadaya masyarakat, masyarakat adat dan lembaga pemantau independen untuk menjamin bahwa proses perbaikan tata kelola dilakukan dengan prinsip transparansi, akuntabilitas dan partisipatoris (Dlamini & Montouroy, 2017:10).

Mekanisme kerja VPA yang diikuti, memiliki tiga pilar utama untuk memperkuat tata kelola kehutanan (Othman dkk., 2012: 111). Ketiga pilar ini adalah (1) skema lisensi

VPA melalui pembentukan sistem jaminan legalitas atau *Legality Assurance System* (LAS); (2) struktur pemantauan terhadap implementasi pelaksanaan lisensi; dan, (3) transparansi dokumen-dokumen penunjang sistem. Pelaksanaan VPA diharapkan dapat mendorong tercapainya peningkatan akses ke pasar Uni Eropa, dukungan dan pengembangan tata kelola di negara mitra dan penegakan hukum yang efektif serta peningkatan fondasi untuk pengelolaan hutan lestari (European Commission, 2007).

Gambar 1: Aktor-Aktor Domestik yang Terlibat dalam Kemitraan VPA



Sebagaimana sudah disinggung di atas, FLEGT memiliki dua mekanisme kerja yang disebut dengan Perjanjian Kemitraan Sukarela (*voluntary partnership agreement/ VPA*) dan Aturan Kayu Uni Eropa (*EU Timber Regulation/ EU-TR*). Mekanisme kerja ini disahkan pada tahun 2010 dan diberlakukan pada tahun 2013. Mekanisme kerja ini berbasis pasar dengan aturan yang melarang operator menempatkan kayu atau produk kayu ilegal di pasar Uni Eropa dan mengharuskan produsen domestik maupun luar negeri yang menempatkan produknya di pasar Uni Eropa untuk menuntaskan uji kelayakan (*due diligence*), guna menjamin kayu yang dipasarkan bebas dari praktik pembalakan liar (Overdevest & Zeitlin, 2014b: 9). Mekanisme uji kelayakan dapat dilakukan melalui tiga cara. Pertama, dengan memiliki izin FLEGT VPA yang valid. Kedua, operator dapat

mengembangkan sistem uji tuntas mereka sendiri dengan proses evaluasi terjadwal. Ketiga, dapat menggunakan sistem siap pakai yang dikembangkan oleh 'organisasi pemantau' (MO) pihak ketiga yang diakui oleh Komisi Uni Eropa (Overdevest & Zeitlin, 2014a: 38).

Aturan ini dibuat berdasarkan prinsip WTO, yaitu prinsip non-diskriminatori, sehingga tidak ada perbedaan bagi produk yang berasal dari pasar domestik maupun luar negeri. Keseluruhan produk harus melakukan proses uji kelayakan dengan tuntas. Aturan yang memproteksi pasar sebagai upaya mitigasi dari penjualan kayu ilegal di negara konsumen, bukan kali pertama dilakukan di dunia. Amerika Serikat telah lebih dahulu melakukan tersebut melalui *Lacey Act*. Namun, regulasi *Lacey Act* tidak sebaik aturan EU-TR karena belum dilengkapi oleh kerangka regulasi yang jelas terkait aturan bagi importir, eksportir dan pedagang (Muryadi, 2018:78).

Indonesia telah berkomitmen dalam upaya perbaikan tata kelola hutan dimulai tahun 2007 dengan menetapkan SVLK sesuai dengan mandat Deklarasi Bali tahun 2001 (Amafnini, 2014). Sistem ini yang kemudian digunakan sebagai komponen perbaikan tata kelola hutan dalam kerja sama dengan Uni Eropa. Kesepakatan mulai intensif berkembang paska penandatanganan kerja sama FLEGT-VPA secara resmi di tahun 2013. Penandatanganan dilakukan oleh Menteri Kehutanan RI, Zulkifli Hasan, Komisioner Eropa Bidang Lingkungan Janez Potonik, dan Menteri Lingkungan Hidup Lithuania, Valentinas Mazuronis, yang merupakan Presiden Uni Eropa pada saat itu (KLHK, 2013). SVLK memiliki peran yang signifikan dalam implementasi rezim FLEGT di Indonesia karena digunakan sebagai sistem jaminan legalitas kayu yang penting dalam kerangka kerja VPA. SVLK akan menggunakan dokumen V-legal, yang digunakan sebagai alat penyetara bagi Lisensi FLEGT.

Komponen dokumentasi sistem jaminan legalitas kayu signifikan karena menjadi alat untuk mendapatkan akses jalur hijau yang dijanjikan oleh Uni Eropa. Namun, keterlibatan dalam VPA tidak serta merta menandai bahwa V-legal bisa langsung diterima oleh Uni Eropa. Terdapat berbagai macam mekanisme yang harus dilewati, termasuk evaluasi teknis berulang untuk memastikan bahwa sistem jaminan legalitas kayu Indonesia dianggap setara dengan standar yang telah dianut Uni Eropa. Selain itu, penyetaraan SVLK dengan standar di Uni Eropa tidak terlepas dari proses negosiasi yang dilakukan oleh Indonesia dengan Uni Eropa.

Proses Negosiasi Penerbitan Lisensi FLEGT

Proses negosiasi hingga penyetaraan SVLK sebagai lisensi FLEGT dapat dibagi dalam tiga tahapan, yaitu (1) tahapan pra perundingan, (2) tahapan negosiasi atau perundingan VPA, dan (3) tahapan implementasi hasil negosiasi. Pada tahapan pra-perundingan, negara mitra berfokus terhadap pembentukan keputusan nasional terkait keterlibatan dalam skema VPA. Dikarenakan negosiasi berpusat pada konsolidasi domestik, maka tahapan pra-perundingan dengan Uni Eropa masih bersifat informal. Namun, prinsip-prinsip FLEGT seperti partisipatoris dan transparansi wajib untuk diadopsi oleh negara-negara mitra pada tahapan ini, tidak terkecuali Indonesia. Keterlibatan Indonesia dalam skema VPA tidak terlepas dari komitmen politik Indonesia untuk memerangi pembalakan liar dan perdagangan kayu ilegal. Proses pengambilan keputusan di level domestik di Indonesia melibatkan berbagai pemangku kepentingan, seperti kementerian dan lembaga terkait, aktor swasta serta lembaga swadaya masyarakat menghasilkan kesepakatan yang bulat untuk ikut serta dalam skema VPA dan menggunakan SVLK (Perwakilan KLHK, Wawancara Personal, 13 April 2021; Perwakilan KLHK, Wawancara Personal, 14 April 2021).

Pada tahapan kedua, proses perundingan VPA, negosiasi dengan Uni Eropa bersifat resmi dan formal dan dilakukan secara lebih intensif. Dalam negosiasi bilateral antara Indonesia dan Uni Eropa melewati tahapan-tahapan penting yang menandai perkembangan dari proses negosiasi. Beberapa di antaranya adalah tahapan penandatanganan dan ratifikasi. Penandatanganan VPA dilakukan di Brussel oleh representasi Pemerintah Indonesia dan Uni Eropa pada tanggal 30 September 2014. Sementara tahapan ratifikasi dilakukan oleh Pemerintah Indonesia pada tanggal 4 Mei 2014 yang hasilnya dituangkan dalam Peraturan Presiden No. 21 Tahun 2014 tentang Pengesahan Persetujuan Kemitraan Sukarela antara Republik Indonesia dan Uni Eropa tentang Penegakan Hukum Kehutanan, Tata Kelola dan Perdagangan Produk Kayu ke Uni Eropa (Sistem Informasi Legalitas Kayu (SILK), 2014).

Berbeda dengan ratifikasi di Indonesia yang diwujudkan melalui Peraturan Presiden, ratifikasi yang dilakukan di Uni Eropa harus melalui persetujuan parlemen. Terdapat keraguan dari parlemen untuk melakukan ratifikasi. Penolakan ini tidak terlepas dari laporan atas evaluasi kinerja Indonesia dalam perbaikan tata kelola hutan dari

Lembaga Swadaya Masyarakat di level domestik. Namun, kendala ini dapat di atasi dengan *lobbying* dari Pemerintah Indonesia dengan meyakinkan anggota parlemen melalui beberapa cara, yaitu: pertama menyatakan bahwa telah terjadi perkembangan yang baik dari tata kelola hutan di Indonesia di tahun 2013 karena situasinya tidak lagi seburuk 15-30 tahun yang lalu; kedua, dengan memaparkan program-program pro lingkungan yang telah dilakukan oleh Pemerintah Indonesia; dan ketiga, adanya komitmen berupa penindakan tegas bagi pelaku pembalakan liar (Perwakilan Kemlu, Wawancara Personal, 14 April 2021).

Pasca perundingan VPA dengan Uni Eropa yang diakhiri dengan ratifikasi, tahapan perundingan beralih ke tahapan implementasi hasil negosiasi yang telah dimuat dalam naskah perjanjian VPA yang diratifikasi. Berbeda dengan dua tahapan negosiasi sebelumnya, proses negosiasi di tahap implementasi untuk menerbitkan lisensi FLEGT, sebagai tolok ukur keberhasilan reformasi tata kelola, di Indonesia tidak berjalan lancar. Mengingat proses negosiasi VPA merupakan proses yang demokratis dan rentan untuk dipengaruhi oleh kebijakan-kebijakan di level nasional. Terjadi hambatan yang mengharuskan *progress* menuju penerbitan lisensi FLEGT di Indonesia mengalami penundaan akibat deregulasi kebijakan No. 89/M-DAG/PERT/10/2015 yang dikeluarkan oleh Kementerian Perdagangan Republik Indonesia (Kemendag). Perubahan kebijakan berimplikasi terhadap perubahan alur kesepakatan dengan Uni Eropa dalam implementasi FLEGT-VPA karena tidak sesuai dengan prinsip non-diskriminasi yang dianut oleh Uni Eropa. Oleh karena itu, Uni Eropa meminta Indonesia untuk merevisi kebijakan tersebut karena kekhawatiran bahwa kebijakan tersebut akan mencederai seluruh upaya perbaikan tata kelola.

Terlepas terjadi penundaan pada tahapan akhir negosiasi, Indonesia berhasil memfinalisasi kerja sama dengan penyeteraan SVLK dengan Lisensi FLEGT di tahun 2016. Sesuai dengan tuntutan Uni Eropa dan kritik dari organisasi masyarakat sipil dan beberapa pelaku bisnis terkait, Indonesia melakukan revisi kebijakan dengan menerbitkan Peraturan Menteri Perdagangan No. 25/M-DAG/PER/4/2016. Keberhasilan ini ditandai dengan penerbitan Lisensi FLEGT pertama di Indonesia yang memberikan jalur hijau bagi produk-produk kayu Indonesia, sehingga mendapat kemudahan akses pasar ke Uni Eropa karena tidak perlu melalui proses pengecekan berlapis.

Perubahan Kebijakan Indonesia pada Proses Negosiasi Penerbitan Lisensi FLEGT

Dalam bagian ini dilakukan analisis dengan mengadopsi kerangka pemikiran Woolcock khususnya terkait faktor-faktor pembentuk diplomasi ekonomi yang terdiri dari faktor sistemik, domestik dan ideasional. Ada tiga hal yang dapat dianggap berkontribusi dalam perubahan sikap Indonesia pada tahapan akhir negosiasi penerbitan Lisensi FLEGT. Tiga hal tersebut adalah hubungan asimetris antara Indonesia dan Uni Eropa dalam penerapan FLEGT, inkohereni kebijakan antara kementerian dan lembaga terkait, dan perbedaan persepsi antara aktor pemangku kepentingan terkait kewajiban SVLK.

Hubungan asimetris antara Indonesia dan Uni Eropa dalam penerapan FLEGT

Faktor pertimbangan yang mendorong perubahan sikap Indonesia, pada dasarnya didasari oleh kalkulasi keuntungan relatif dari Kemendag. Kemendag, sebagai agensi yang ditunjuk dalam kerja sama ini, mengidentifikasi adanya hubungan asimetris yang merugikan Indonesia karena Uni Eropa tidak menjalankan komitmen secara menyeluruh. Identifikasi faktor pertimbangan ini tidak terlepas dari analisis terhadap interaksi antar aktor yang terlibat dari negosiasi bilateral.

Merujuk pada pandangan Woolcock variabel kekuatan ekonomi relatif membentuk jalannya negosiasi. Dengan demikian, negara yang memiliki kapasitas kekuatan ekonomi lebih besar akan lebih mudah membentuk agenda dan hasil dari negosiasi. Pada konteks negosiasi dengan Uni Eropa, institusi tersebut memiliki kapasitas *power* yang lebih kuat dari Indonesia, khususnya pada aspek ekonomi, sehingga dapat mengarahkan jalannya negosiasi, seperti penerapan standarisasi yang diakui ataupun keberlakuan dari sistem jaminan legalitas kayu sesuai dengan standarisasi institusi tersebut. Terlepas dari konteks *power politics* itu, perlu digarisbawahi bahwa negara sebagai aktor yang rasional tidak bersikap pasif dalam negosiasi. Indonesia, melalui Kemendag, melihat bahwa ada hubungan yang tidak seimbang dengan kerja sama yang dilakukan.

Perjanjian VPA yang diratifikasi oleh Indonesia dan Uni Eropa merupakan hasil kesepakatan kedua belah pihak, sehingga pasal-pasal yang dirumuskan merupakan titik temu dari kepentingan-kepentingan pihak yang terlibat. Misalnya, Uni Eropa mendorong munculnya kewajiban lisensi ekspor, yang bermuara dari prinsip non-diskriminatif yang dianut oleh FLEGT. Overdevest & Zeitlin (2014b) menyatakan bahwa dua kerangka kerja

yang menunjang rezim FLEGT, VPA dan *EU Timber Regulation*, menganut sistem *non-discriminatory* dari WTO, sehingga tidak boleh terdapat pembedaan bagi kayu-kayu yang diperdagangkan di level nasional maupun internasional. Oleh karena itu, institusi ini mengusulkan adanya kewajiban bagi negara mitra, dalam hal ini Indonesia, untuk menerapkan sistem jaminan legalitas kayu nasional secara menyeluruh. Usulan tersebut termaktub pada pasal 10 perjanjian VPA yang telah diratifikasi Indonesia.

Implikasi dari aturan ini adalah munculnya kewajiban di level nasional untuk menerapkan SVLK, baik dari fase pemotongan kayu hingga pemanfaatannya, termasuk dari industri hulu ke industri hilir. Hal ini berada dalam payung hukum Peraturan Menteri Perdagangan No. 97/M-DAG/PER/12/2014 yang mengatur dokumen V-legal sebagai syarat wajib bagi produk-produk yang akan diekspor. Aturan ini menyepakati bahwa kewajiban V-legal bagi produk ekspor bersifat menyeluruh, baik untuk pasar Uni Eropa maupun pasar non-Uni Eropa.

Namun demikian, penulis menilai bahwa esensi diplomasi ekonomi adalah untuk mendapatkan kepentingan yang dituju, baik dalam dimensi politik dan ekonomi. Okano Hejiman (2011: 17) memahaminya dalam konteks strategi negara meraih kepentingan nasional. Dalam konteks ini negara akan menggunakan berbagai sarana politik untuk memperkuat pengaruh dalam negosiasi yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi nasional, dan penggunaan kapasitas ekonomi untuk meningkatkan stabilitas politik bangsa. Oleh karena itu, pada proses negosiasi diplomasi ekonomi dalam kasus ini, Indonesia juga mendorong adanya mekanisme yang mengakomodasi tercapainya kepentingan ekonomi. Misalnya, dengan mendorong adanya perlakuan istimewa dalam bentuk insentif pasar. Pembahasan terkait insentif pasar tersebut, termaktub pada pasal 13 peraturan Indonesia no. 21 tahun 2014 sebagai berikut:

Dengan memperhatikan kewajiban-kewajiban internasionalnya, Uni¹ wajib mempromosikan produk kayu yang tercakup dalam Persetujuan ini ke posisi yang menguntungkan di pasar Uni. Upaya-upaya tersebut wajib meliputi langkah-langkah khusus untuk mendukung: (a) kebijakan pengadaan pemerintah dan swasta yang mengakui pasokan produk kayu yang dipanen secara legal dan menjamin pasarnya; dan (b) persepsi yang lebih menguntungkan terhadap produk berlisensi FLEGT di pasar Uni.” (Lampiran 1 Perpres no.21 Tahun 2014, Pasal 13).

¹ Dalam dokumen asli digunakan untuk merujuk Uni Eropa

Pasal ini mendorong Uni Eropa untuk memberikan perlakuan istimewa bagi produk-produk kayu nasional. Namun, pada prosesnya Indonesia masih belum mendapatkan manfaat dari keberadaan pasal ini. Indonesia bahkan menengarai Uni Eropa menerapkan “*double standard*” sehingga sampai saat ini Indonesia masih terus menagih janji kepada Uni Eropa, karena pada praktiknya kayu ilegal masih bisa masuk ke pasar Uni Eropa. Lebih jauh kendala penerapan ini tidak terlepas dari kebijakan negara-negara anggota dalam pengadaan kayu yang bersifat otonom (Perwakilan Kemlu, Wawancara Personal, 14 April 2021). Permasalahan inkonsistensi sikap Uni Eropa ini pun diidentifikasi sebagai faktor yang mendorong terjadi perubahan kebijakan di level nasional pada tahun 2015.

Tidak hanya Uni Eropa belum memberikan insentif khusus kepada Indonesia, pada praktiknya Uni Eropa terlihat setengah hati dalam penerapan komitmen untuk menerapkan FLEGT dan menerima hanya kayu legal ke pasarnya. Melalui *The Jakarta Post*, Oke Nurwan selaku perwakilan dari Kemendag menyatakan bahwa Uni Eropa sendiri belum memperlihatkan keseriusannya dalam implementasi FLEGT-VPA dengan negara mitra (Jong, 26 Januari 2016). Lebih jauh, dari sumber yang sama, dikatakan bahwa ada sekitar 6 negara yang tidak mengimplementasikan FLEGT, dan sisanya tidak optimal dalam melaksanakan karena dilakukan hanya dengan pengecekan secara acak. Tidak optimalnya penerapan sistem FLEGT di Uni Eropa menyebabkan kayu ilegal masih bisa masuk ke pasar Uni Eropa. Oleh karena itu, Oke Nurwan menilai bahwa kewajiban SVLK memberikan disinsentif bagi Indonesia, terlebih pada praktiknya komitmen atas penerapan FLEGT di Uni Eropa sendiri belum sempurna.

Pernyataan dari Perwakilan Kemendag menunjukkan adanya hubungan asimetris dari Kerja sama Indonesia dan Uni Eropa. Dikarenakan Uni Eropa mendorong adanya penerapan secara menyeluruh kepada Indonesia, namun pada level internal institusi tersebut, negara-negara anggota Uni Eropa tidak menerapkan sistem uji kelayakan secara tuntas sebagaimana selalu digaungkan sebagai mekanisme kerja dari rezim FLEGT. Hal ini menjadi temuan menarik dalam konteks penanganan deforestasi sebagai strategi untuk mengatasi perubahan iklim, dimana Uni Eropa menerapkan standar yang memaksakan aktor eksternal untuk memberikan komitmen kerja samanya, tetapi hal berbeda terjadi di level internal Uni Eropa.

Sudut pandang Kemendag dalam kerja sama Uni Eropa, yang melakukan perubahan kebijakan, diartikan dalam tulisan Woolcock (2016) sebagai cara pandang realisme dalam negosiasi ekonomi yang mengasumsikan bahwa negara sebagai aktor tunggal dan melihat kerja sama dalam konteks *relative gains*. Hal ini tentu bertolak belakang dengan perspektif ekonomi internasional yang mengasumsikan adanya aktor yang beragam dan tidak terpusat pada aktor negara. Hal ini juga menunjukkan adanya kompleksitas dalam proses negosiasi dalam diplomasi ekonomi. Kemendag, selaku kementerian yang mengeluarkan perubahan kebijakan posisi Indonesia, dalam proses negosiasi bilateral bertindak sebagai aktor negara yang mengupayakan maksimalisasi keuntungan atau setidaknya keuntungan yang seimbang dari proses negosiasi. Akan tetapi, sikap Indonesia tersebut merupakan hasil dinamika politik domestik dimana Kemendag bukanlah aktor tunggal dalam proses pengambilan keputusan di level domestik, tetapi ada aktor-aktor lain yang merepresentasikan beragam kementerian/lembaga lainnya, termasuk aktor non-negara dengan preferensi kepentingannya masing-masing karena memiliki konstituen dan prioritas yang berbeda satu sama lain.

Inkoherensi Kebijakan antara Kementerian dan Lembaga Terkait

Pada bagian ini artikel memaparkan temuan yang diidentifikasi menjadi faktor yang mendorong perubahan kebijakan di tataran domestik. Dalam mengidentifikasi hal ini, artikel melihat relasi antara aktor-aktor domestik yang terlibat dan proses perumusan kebijakan. Sebagai kerja sama yang membahas upaya perbaikan tata kelola hutan yang terintegrasi pada aktivitas perdagangan internasional, kerja sama ini menuntut keterlibatan beberapa institusi nasional. Wibowo dan Giessen (2018) menyatakan adanya keterlibatan KLHK, Kementerian Perindustrian (Kemenperin) dan Kemendag dan Kementerian Luar Negeri (Kemenlu).

Dengan keterlibatan kementerian di atas, dapat diindikasikan adanya inkoherensi kebijakan antar kementerian dalam tahapan finalisasi lisensi FLEGT. Dikarenakan dikeluarkannya Kebijakan Permendag No. 89/M-DAG/PERT/10/2015 berisi pembatalan atas kebijakan Permendag No. 97 Tahun 2014 dan Permendag No. 66 Tahun 2015 tentang ketentuan ekspor produk industri kehutanan yang mewajibkan penggunaan sistem jaminan legalitas pada hasil industri kehutanan. Pada pasal 4, peraturan tersebut hanya mewajibkan penggunaan V-legal sebagai dokumentasi SVLK untuk kelompok produk

industri tertentu dan melonggarkan kewajiban bagi kelompok produk industri kehutanan lainnya

Peraturan yang dikeluarkan Kemendag mendapat kritikan oleh beberapa pelaku bisnis, lembaga swadaya masyarakat dan Uni Eropa. Lebih jauh, dengan adanya ketidakpuasan dan kekecewaan dari Kementerian Lingkungan Hidup, terdapat indikasi bahwa ketidakbulatan suara dalam konteks implementasi FLEGT-VPA yang menghambat finalisasi SVLK sebagai lisensi FLEGT. Mengutip artikel berita yang diterbitkan Tempo mengenai penerbitan Permendag terkait, Agus Justianto, Staf Ahli Menteri Bidang Ekonomi Sumber Daya Alam KLHK mengatakan bahwa Kemendag tidak pernah berkordinasi dengan KLHK terkait diterbitkannya aturan Permendag No. 89/M-DAG/PERT/10/2015. Lebih jauh, Agus menyatakan bahwa inkonsistensi kebijakan akibat peraturan yang dikeluarkan oleh Kemendag akan membangun ketidakpercayaan Uni Eropa terhadap komitmen politik yang telah dibangun oleh Indonesia (Tempo.co, 2015b)

Respons kekecewaan KLHK atas sikap Kemendag ini menandai adanya ketegangan antara dua aktor kunci dalam negosiasi penerbitan Lisensi FLEGT. Dalam kerangka pemikiran diplomasi Woolcock, perubahan kebijakan oleh Kemendag yang menjadi dasar penundaan implementasi, menunjukkan bagaimana preferensi negara dalam diplomasi ekonomi dibentuk oleh politik domestik. Variabel institusi domestik dan pembentukan kebijakan berperan dalam menentukan alokasi keuntungan yang seimbang bagi seluruh kelompok kepentingan yang terkait. Akan tetapi pada kasus Indonesia ini tampak bahwa banyaknya kementerian/lembaga yang terlibat berpotensi pada terbentuknya kompetisi antarkementerian/lembaga sebagai akibat perbedaan tugas pokok dan fungsi masing-masing di dalam negeri. Dalam kaitan ini perlu digarisbawahi pandangan Woolcock bahwa otoritas yang terlibat dalam proses negosiasi dan siapa yang berhak membentuk kebijakan tergantung dari isu atau topik kerja sama yang dihadapi. Oleh karena itu, penting bagi negara untuk mendasari sikap ataupun posisi negosiasinya berdasarkan kesepakatan antarlembaga terkait.

Woolcock tidak menyinggung secara langsung dalam terkait dinamika politik domestik yang memengaruhi kebijakan diplomasi ekonomi negara. Berangkat dari limitasi tersebut, pendekatan *beauracracy politics* dari Hoyt (2000: 6) memberikan alternatif kerangka acuan yang lebih luas. Menurut Hoyt, pilihan kebijakan dari aktor pemerintah

dalam urusan luar negeri tergantung dari tugas dan fungsi utama aktor terkait. Lebih jauh, Hoyt menyatakan bahwa keunikan dari setiap tugas dan fungsi, termasuk tekanan dari konstituen yang berbeda akan menentukan bagaimana aktor pemerintah berperilaku pada pembentukan kebijakan serta memberikan penyelesaian terhadap satu isu. Pendekatan ini membantu memetakan adanya kompetisi antara kementerian yang disebabkan oleh perbedaan konstituen dan peran dalam pemerintahan.

KLHK memiliki tujuan pokok membantu presiden dalam urusan lingkungan hidup dan kehutanan, sehingga fungsinya terkait dengan upaya perlindungan atas sumberdaya alam Indonesia dan mencegah kerugian-kerugian pada *natural asset* tersebut. Berbeda dengan KLHK, Kemendag memiliki tugas pokok untuk membantu presiden dalam penyelenggaraan pemerintah yang berurusan dengan bidang perdagangan, sehingga fungsinya terkait pengaturan instrumen yang memengaruhi aktivitas perdagangan, termasuk perumusan dan penetapan kebijakan di bidang penguatan dan pengembangan perdagangan dalam negeri. Oleh karena itu kebijakan yang dikeluarkan Kemendag dilakukan untuk mengakomodasi kepentingan dari pelaku perdagangan seperti asosiasi bisnis.

Dengan perbedaan tugas dan gambaran fungsi kementerian, tulisan ini berargumen terdapat kompetisi antar dua kementerian yang merupakan aktor kunci dari kemitraan VPA. Dikarenakan dimensi isu yang diangkat dalam negosiasi penerbitan Lisensi FLEGT berada dalam dua ranah yang berbeda, yaitu reformasi tata kelola hutan dan perdagangan internasional, jelas terdapat adanya perbedaan cara pandang dalam menyikapi kewajiban SVLK antara dua kementerian yang berperan dalam proses negosiasi tersebut. Kemendag menilai bahwa kebijakan SVLK memberikan kerugian bagi ekspor produk kayu Indonesia dan mengkritik Uni Eropa yang dianggap tidak konsisten dalam menerapkan FLEGT di level internal sesuai dengan prinsip yang dikemukakan. Menurut Kemendag, SVLK justru memberikan disinsentif dan membebani pelaku bisnis.

Sedangkan, KLHK menilai kewajiban SVLK akan membantu pelaksanaan komitmen politik Indonesia dalam upaya memerangi permasalahan pembalakan liar dan perdagangan kayu ilegal yang merugikan Indonesia dari aspek lingkungan hidup (Republika, 2016; Sucofindo, 2015; Tempo, 2015.). Bagi KLHK adanya kewajiban SVLK dapat memberikan dorongan politik bagi Indonesia untuk memperbaiki tata kelola

hutannya sesuai dengan prinsip-prinsip hutan lestari. Adanya perbedaan ini menunjukkan bahwa ada faktor pembentuk lain dalam perumusan kebijakan di level domestik, yaitu kepentingan konstituen dari lembaga masing-masing.

Seperti yang dikatakan oleh Woolcock bahwa kepentingan nasional melupakan agregasi dari kumpulan kepentingan-kepentingan yang berasal dari aktor-aktor di level domestik. Misalnya, pada kasus Indonesia terkait penerapan Lisensi FLEGT, perubahan kebijakan kemendag yang menyebabkan penundaan implementasi Lisensi FLEGT, dapat diartikan sebagai cara Kemendag dalam mengakomodasi perbedaan kepentingan tersebut. Dalam artikel Giessen dan Wibowo (2018: 34) secara implisit dikatakan bahwa Kemendag mengeluarkan kebijakan tersebut atas dasar tuntutan dari pelaku bisnis yang belum siap dengan mekanisme sertifikasi. Hal ini pun sesuai dengan pendekatan teoritik diplomasi ekonomi dari Woolcock, institusi domestik, seperti Kemendag, menjadi penentu dalam memutuskan titik keseimbangan antara perbedaan kepentingan yang ada dan bagaimana cara menyelesaikan pertentangan yang terjadi akibat perbedaan kepentingan dari aktor-aktor tersebut. Lebih jauh terkait elaborasi perbedaan persepsi terhadap kewajiban SVLK akan dipaparkan pada sub-bab selanjutnya.

Perbedaan Persepsi Antara Pemangku Kepentingan Tentang SVLK

Pada bagian ini paparan akan berfokus pada perbedaan pandangan antara kelompok asosiasi bisnis terkait penerapan V-legal, sebagai bagian dari dokumentasi SVLK, di level nasional. Hal ini dilakukan karena SVLK merupakan sistem yang akan digunakan sebagai alat penyetaraan dengan lisensi FLEGT ternyata tidak diterima secara bulat oleh pelaku industri kehutanan. Berdasarkan data yang ada disimpulkan bahwa terdapat perbedaan pandangan di kalangan aktor swasta dalam melihat kewajiban SVLK. Lebih jauh pandangan ini berkontribusi terhadap perubahan kebijakan di level nasional.

Tabel 3- Peta Pandangan Pelaku Bisnis terkait SVLK

Nama Asosiasi	Pandangan		Keterangan
	Setuju	Tidak Setuju	
Asosiasi Pengusaha Hutan Indonesia (APHI)	O		APHI dan APKI yang tergolong sebagai pelaku bisnis berskala besar menilai bahwa SVLK membangun imej produk Indonesia yang lebih baik di pasar global (Wibowo & Giessen, 2018: 34)
Asosiasi Pulp dan Kertas Indonesia (APKI)	O		
Asosiasi Pengusaha Kayu Gergajian dan Kayu Olahan Indonesia (ISWA)	O		

		2015). Selain itu SVLK dinilai memberikan kemudahan untuk mengakses pasar Uni Eropa dengan lebih mudah(Wibowo & Giessen, 2018: 35) .
Asosiasi Mebel dan Kerajinan Republik Indonesia (AMKRI)	O	SVLK dianggap menurunkan optimisme industri hilir yang ingin meningkatkan target pertumbuhan ekspor mebel dan kerajinan nasional (Tempo.co, 6 Oktober 2015)
Asosiasi Industri Permebelan dan Kerajinan Indonesia (ASMINDO)	O	Penerapan SVLK harus dilanjutkan karena ditujukan agar sistem legalitas nasional tersebut mendapatkan pengakuan internasional. (Antara News, 2016))

Perbedaan pandangan yang ada bersumber pada perbedaan persepsi antara aktor pemangku kepentingan. Persepsi-persepsi yang timbul akibat kepercayaan dan cara pandang negosiator akan memengaruhi proses persuasi dan tawar menawar dalam negosiasi diplomasi ekonomi. Tabel 3 menunjukkan bahwa perbedaan persepsi pun terjadi antar aktor-aktor swasta/bisnis, bukan hanya terjadi pada aktor negara seperti Kemendag dan KLHK sebagaimana yang sudah diulas pada paparan sebelumnya. Perbedaan pandangan di kalangan aktor bisnis dapat diketahui, misalnya, bahwa perwakilan AMKRI memiliki pandangan bahwa SVLK memberikan dampak yang negatif bagi aktivitas ekspor Indonesia. Dewan pertimbangan AMKRI, Sunoto, kerap mengeluarkan pernyataan tidak setuju dan secara aktif melakukan protes atas kewajiban SVLK (Republika, 2014; Tempo.co, 15 Oktober 2015).

Alih-alih melihat SVLK sebagai bentuk komitmen politik Indonesia untuk memerangi permasalahan pembalakan liar dan perdagangan kayu ilegal di dalam negeri sebagaimana asosiasi bisnis yang lain seperti ASMINDO, APhi dan APKI dan ISWA, AMKRI melihat penerapan SVLK pada industri hilir sebagai hambatan yang mengganggu optimisme ekspor produk mebel dan kerajinan. Hal ini menandai ada dua perbedaan cara pandang antara aktor pemangku kepentingan. Cara pandang pertama adalah melihat SVLK sebagai batu loncatan yang mampu mengatasi permasalahan lingkungan hidup, sekaligus meningkatkan daya tawar. Sedangkan, cara pandang kedua melihat SVLK sebagai hambatan yang menimbulkan disinsentif bagi produk produk kayu nasional.

Dalam kerangka pemikiran Woolcock, perbedaan persepsi antara negosiator diilustrasikan dalam dua pendekatan teoritik ekonomi politik internasional. Negosiator dengan orientasi pemikiran merkantilisme atau realism ekonomi, akan cenderung berfokus kepada keuntungan relatif pada proses negosiasi. Sedangkan pada negosiator

yang memiliki cara pandang liberal akan lebih melihat kesepakatan negosiasi sebagai media untuk mendapatkan keuntungan bagi setiap pihak. Misalnya, representasi pemerintah yang merupakan aktor kunci, yaitu Kemendag yang melihat penerapan lisensi FLEGT dengan kewajiban menyeluruh SVLK menimbulkan kerugian karena pada praktiknya Uni Eropa sendiri tidak menerapkan sistem pengecekan menyeluruh sesuai dengan komitmen FLEGT. Hal ini dalam konteks yang diilustrasikan oleh Woolcock diartikan sebagai sudut pandang realism ekonomi atau merkantilisme yang menilai hubungan kerja sama dalam konteks keuntungan relatif (*relative gains*).

Sedangkan, KLHK melihat bahwa keterlibatan dengan Uni Eropa merupakan upaya perbaikan tata kelola hutan yang dilakukan secara bersama. Pada konteks ini sikap KLHK sebagai negosiator pada penerbitan Lisensi FLEGT menunjukkan cara pandang yang cenderung mengarah ke liberal institusionalisme, yaitu keikutsertaan Indonesia memberikan keuntungan terlepas dari motif dan kepentingan Uni Eropa. Hal ini memperkuat asumsi pandangan liberalisme yang menilai kerja sama menghasilkan keuntungan absolut. Jika dikontekstualisasikan pada kondisi di level nasional, perbedaan persepsi seperti yang terjadi antara dua kementerian dan kelompok asosiasi bisnis menimbulkan adanya dinamika tertentu pada proses tawar menawar dan praktik persuasi antara negosiator yang terlibat.

Simpulan

Pembahasan dalam artikel ini, memperlihatkan bahwa proses perumusan kebijakan diplomasi ekonomi Indonesia dalam menghadapi isu FLEGT, sebagaimana pandangan teoritis Woolcock, bersifat kompleks, karena adanya faktor-faktor sistemik, domestik dan ideas yang bekerja saling mempengaruhi dalam proses yang dinamis. Perubahan sikap Indonesia untuk menunda komitmennya terhadap FLEGT pada tahun 2015-2016 disebabkan oleh tiga faktor tersebut, yang secara faktual diterjemahkan sebagai adanya hubungan asimetris antara Indonesia dan Uni Eropa dalam penerapan implementasi FLEGT, inkohereni kebijakan antara kementerian dan lembaga terkait, dan perbedaan persepsi terkait kewajiban SVLK di kalangan aktor-aktor yang terlibat, khususnya dari aktor bisnis.

Dari pembahasan artikel ini menjelaskan temuan terkait adanya adanya “*rivalry*” yang dipengaruhi oleh “*bureaucratic politics*”. Temuan ini memperlihatkan bagaimana

Kemendag dan KLHK, sebagai kementerian/lembaga pemerintahan yang terlibat dan berkepentingan langsung pada proses perundingan terkait isu FLEGT, berada dalam posisi yang tidak sejalan sehingga membentuk kebijakan yang tidak koheren. Rivalitas juga muncul karena adanya tekanan ataupun pengaruh dari aktor-aktor bisnis yang berkepentingan dengan keterlibatan Indonesia dalam skema FLEGT. Khususnya, melalui dua mekanisme kerjanya, yaitu pengaturan kemitraan sukarela (VPA) dan Regulasi Perkayuan Uni Eropa (EUTR), serta ketentuan-ketentuan teknis yang menyertainya seperti SVLK. Posisi diametral antara Kemendag dan KLHK sulit dihindari, karena tugas pokok dan fungsi serta preferensi departemental masing-masing secara kelembagaan berbeda. Demikian juga, bahwa aktor-aktor bisnis yang diwakili oleh berbagai asosiasi produsen dan eksportir kayu nasional memiliki persepsi masing-masing yang dipengaruhi oleh logika bisnis mereka untuk tetap bertahan (*survive*) dan memperoleh keuntungan ekonomis di tengah kompetisi pasar internasional.

Terlepas dari itu, kiranya perlu digarisbawahi bahwa skema FLEGT sendiri juga cukup bermasalah. FLEGT menggabungkan dua kepentingan yang secara alamiah memang cenderung kontradiktif, yaitu kepentingan pelestarian lingkungan hidup dan perdagangan internasional yang terbuka dan adil. Dengan asumsi bahwa deforestasi dan degradasi hutan di negara-negara berkembang menjadi penyebab signifikan perubahan iklim dan hilangnya keanekaragaman hayati yang mengganggu ekosistem global, FLEGT mendorong kemitraan sukarela dari negara-negara berkembang yang memiliki posisi strategis dalam isu ini, termasuk Indonesia, dengan menggunakan insentif mekanisme pasar. Sayangnya mekanisme kerja FLEGT tidak diterapkan dengan konsisten sesuai dengan prinsip-prinsip non-diskriminatif yang dipromosikan oleh Uni Eropa sebagai penggagas skema FLEGT. Uni Eropa melakukan standar ganda dalam penerapan ketentuan FLEGT. Namun demikian karena banyak negara, termasuk Indonesia, cenderung tergantung pada pasar Uni Eropa yang signifikan, maka bagaimanapun segala masalah harus dihadapi. Dalam kondisi seperti ini, perumusan kebijakan nasional yang solid sebelum memulai proses perundingan pada diplomasi ekonomi dengan isu yang cenderung *contentious* karenanya merupakan tantangan tersendiri, sebagaimana adegium "*foreign policy begins at home*".

Daftar Pustaka

Agro Indonesia. (2015). Kementerian LHK pun Kebingungan. *Agro Indonesia*. Diakses

- dari <http://agroindonesia.co.id/2015/11/kementerian-lhk-pun-kebingungan/>
- Agung, R., Rahayu, Y., Saputro, T., Tjandrakirana, R., Ramdhany, D., Wibawa, M., Silitonga, T. C. R., Damarraya, A., Wulandari, E. Y., Anisah, L. N., Margono, B. A., Setyawan, H., Sofyan, Sumantri, Suprpto, U., Famuria, E., Zahrul, M., & Muttaqin. (2018). Status Hutan dan Kehutanan Indonesia. In *Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI*.
- Amafnini, P. (2014). Perkembangan FLEGT-VPA dan SVLK Di Indonesia. *Pusaka.Id*. Diakses dari <https://pusaka.or.id/2014/03/perkembangan-flegt-vpa-dan-svlk-di-indonesia/>
- Antara News. (2016). Asmino nilai SVLK industri mebel penting dilanjutkan. *Antara News*. Diakses dari <https://www.antarane.ws.com/berita/542519/asmino-nilai-svlk-industri-mebel-penting-dilanjutkan>
- Badan Penelitian, Pengembangan, dan I. K. (2013). *Indonesia dan Uni Eropa Tandatangani Persetujuan Bersejarah Perdagangan Kayu dari Sumber Legal*. Diakses dari <https://www.forda-mof.org/berita/post/1489-indonesia-dan-uni-eropa-tandatangani-persetujuan-bersejarah-perdagangan-kayu-dari-sumber-legal>
- Baynes, N., & Woolcock, S. (2016). What is Economic Diplomacy? In N. Baynes & S. Woolcock (Eds.), *The New Economic Diplomacy: Decision-Making and Negotiation in International Economic Relations* (4th Editio, pp. 1–14). Routledge.
- Dauvergne, P. (1993). The politics of deforestation in Indonesia. *Pacific Affairs*, 66(4), 497–518. <https://doi.org/10.2307/2760676>
- Dlamini, C., & Montouroy, Y. (2017). Governing Sustainable Forest Management Issues in Polycentric Governance. *Environmental Law Review*, 19(1), 6–29. <https://doi.org/10.1177/1461452917691863>
- Dooley, K., & Ozinga, S. (2011). Building on forest governance reforms through FLEGT: The best way of controlling forests' contribution to climate change? *Review of European Community and International Environmental Law*, 20(2), 163–170. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9388.2011.00717.x>
- EFI. (n.d.). *Voluntary Partnership Agreements*. Diakses dari <https://www.euflegt.efi.int/vpa>
- EU FLEGT Facility. (2010). Changing International Markets for Timber and Wood Products - Main Policy Instrument. In *Policy Brief*. Diakses dari <https://efi.int/publications-bank/changing-international-markets-timber-and-wood-products-main-policy-instruments>
- European Commission. (2007). *FLEGT Briefing Notes 01: What is legal timber?* (Issue 01). Diakses dari <https://www.euflegt.efi.int/documents/10180/28299/FLEGT+Briefing+Notes+1++What+is+FLEGT/8e6155fe-6a0e-4606-98d1-2aaa74160e26>
- European Forest Institute (EFI). (2020). *Voluntary Partnership Agreement*. EU FLEGT Facility. Diakses dari <https://www.euflegt.efi.int/vpa>
- Indrawati. (2016). Peran Sektor Bisnis Dalam Penandatanganan Voluntary Partnership Agreement On Forest Law Enforcement Governance And Trade (Vpa-Flegt) antara Indonesia dan Uni Eropa. *Global Insight*, 01(September), 38–54.
- Jong, H. N. (2016). RI, EU stalemate on timber licensing. *The Jakarta Post*. Diakses dari <https://www.thejakartapost.com/news/2016/01/26/ri-eu-stalemate-timber-licensing.html>
- Lee, D., & Hocking, B. (2010). Economic diplomacy. *Oxford Research Encyclopedia of*

- International Studies*, March 2010, 1–15.
https://doi.org/10.4324/9780203413906_chapter_5
- Maryudi, A. (2016). Choosing timber legality verification as a policy instrument to combat illegal logging in Indonesia. *Forest Policy and Economics*, 68, 99–104. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2015.10.010>
- McDermott, C. L., Hirons, M., & Setyowati, A. (2020). The Interplay of Global Governance with Domestic and Local Access: Insights from the FLEGT VPAs in Ghana and Indonesia. *Society and Natural Resources*, 33(2), 261–279. <https://doi.org/10.1080/08941920.2018.1544679>
- Obidzinski, K., Andrianto, A., & Wijaya, C. (2006). Penyelundupan kayu di Indonesia masalah genting atukah berlebihan?: pembelajaran pengaturan hutan dari Kalimantan Masalah Genting atukah Berlebihan?. Centre for International Forest Research. <https://doi.org/10.17528/cifor/002154>
- Okano-Heijmans, M. (2011). Conceptualizing economic diplomacy: the crossroads of international relations, economics, IPE and diplomatic studies. *The Hague Journal of Diplomacy*, 6(1–2), 7–36. <https://doi.org/10.1163/187119111X566742>
- Othman, M., Leal, I., Devers, D., & Turunen, L. (2012). FLEGT Voluntary Partnership Agreements. *EFTRN News 53: Moving Forward with Forest Governance*, 53(April 2012), 109–116. <https://doi.org/10.1136/bmj.1.4563.1209-a>
- Overdevest, C., & Zeitlin, J. (2014a). Assembling an experimentalist regime: Transnational governance interactions in the forest sector. *Regulation and Governance*, 8(1), 22–48. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2012.01133.x>
- Overdevest, C., & Zeitlin, J. (2014b). Constructing a transnational timber legality assurance regime: Architecture, accomplishments, challenges. *Forest Policy and Economics*, 48, 6–15. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2013.10.004>
- Overdevest, C., & Zeitlin, J. (2018). Experimentalism in transnational forest governance: Implementing European Union Forest Law Enforcement, Governance and Trade (FLEGT) Voluntary Partnership Agreements in Indonesia and Ghana. *Regulation and Governance*, 12(1), 64–87. <https://doi.org/10.1111/rego.12180>
- Palmer, C. E. (2001). The Extent and Causes of Illegal Logging: an Analysis of a Major Cause of Tropical Deforestation in Indonesia. *CSEERGE Working Paper, January 2001*, 33. http://www.cserge.ucl.ac.uk/Illegal_Logging.pdf
- Pangestu, M., Rahardja, S., & Ing, L. Y. (2015). Fifty Years of Trade Policy in Indonesia: New World Trade, Old Treatments. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 51(2), 239–261. <https://doi.org/10.1080/00074918.2015.1061915>
- Republika. (2014, December 8). Pemerintah-Asosiasi Mebel Sepakat SVLK Disederhanakan. *Republika*. Diakses dari <https://republika.co.id/berita/ekonomi/makro/ng9wb8/pemerintahasosiasi-mebel-sepakat-svlk-disederhanakan>
- Republika. (2016). Pembebasan SVLK Mebel Sebabkan Biaya Tinggi. *Republika*. Diakses dari <https://internasional.republika.co.id/berita/internasional/global/17/09/26/gaya-hidup/info-sehat/10/08/31/ekonomi/makro/15/10/05/ekonomi/makro/16/01/26/o1jgn5383-pembebasan-svlk-mebel-sebabkan-biaya-tinggi>
- Rutt, R. L., Myers, R., Ramcilovic-Suominen, S., & McDermott, C. (2018). FLEGT: Another forestry fad? *Environmental Science and Policy*, 89(May), 266–272. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2018.08.012>

- Saragih, S. (2016). Lisensi FLEGT: Menlu Retno Gunakan Jurusan Diplomasi Total. *Bisnis.Com*. Diakses dari <https://ekonomi.bisnis.com/read/20160512/99/546849/lisensi-flegt-menlu-retno-gunakan-jurus-diplomasi-total>
- Sato, Y. (2002). Illegal Logging – History and Lessons from Indonesia. *Kyoto Review of South-East Asia*, 2. Diakses dari <https://kyotoreview.org/issue-2-disaster-and-rehabilitation/illegal-logging-history-and-lessons-from-indonesia/>
- Setyowati, A., & McDermott, C. L. (2017). Commodifying Legality? Who and What Counts as Legal in the Indonesian Wood Trade. *Society and Natural Resources*, 30(6), 750–764. <https://doi.org/10.1080/08941920.2016.1239295>
- Soesastro, H., & Basri, C. (2005). The Political Economy of Trade Policy in Indonesia. *ASEAN Economic Bulletin*, 22(1), 3–18.
- Sucofindo. (n.d.). *Deregulasi SVLK: Pasar Produk Kayu Indonesia Terancam*. Diakses dari <https://www.sucofindo.co.id/id/read/2015/11/2403/deregulasi-svlk-pasar-produk-kayu-indonesia-terancam>
- Suwarno, A., Hein, L., & Sumarga, E. (2015). Governance, decentralisation and deforestation: The case of central Kalimantan Province, Indonesia. *Quarterly Journal of International Agriculture*, 54(1), 77–100.
- Tempo.co. (2015a). Asosiasi Mebel Ungkit Jokowi Ikut Menolak Sertifikasi Kayu. *Tempo*. Diakses dari <https://bisnis.tempo.co/read/706832/asosiasi-mebel-ungkit-jokowi-ikut-menolak-sertifikasi-kayu>
- Tempo.co. (2015b). Kemendag Tak Dukung SVLK, Kementerian Siti Kecewa. *Tempo*. Diakses dari <https://bisnis.tempo.co/read/709929/kemendag-tak-dukung-svlk-kementerian-siti-kecewa>
- van Heeswijk, L., & Turnhout, E. (2013). The discursive structure of FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade): The negotiation and interpretation of legality in the EU and Indonesia. *Forest Policy and Economics*, 32, 6–13. <https://doi.org/10.1016/j.forpol.2012.10.009>
- Wibowo, A., & Giessen, L. (2018). From voluntary private to mandatory state governance in Indonesian forest certification: Reclaiming authority by bureaucracies. *Forest and Society*, 2(1), 28–46. <https://doi.org/10.24259/fs.v2i1.3164>
- Woolcock, S. (2016). Factors shaping economic diplomacy: An analytical toolkit. In N. Baynes & S. Woolcock (Eds.), *The New Economic Diplomacy: Decision-Making and Negotiation in International Economic Relations* (4th Editio, pp. 38–58). Routledge.
- Perwakilan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK). (2021, 13 April). Wawancara Personal [Wawancara Daring via Google Meet]
- Perwakilan Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia (Kemlu). (2021, 14 April). Waawancara Personal [Wawancara Daring via Zoom]