

KEPENTINGAN UKRAINA MENERAPKAN KEBIJAKAN MORATORIUM EKSPOR KAYU MENTAH TAHUN 2015

Luh Denia Indrayanthi¹⁾, Putu Titah Kawitri Resen²⁾, Putu Ratih Kumala Dewi³⁾

^{1,2,3)}Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana

Email: deniaindrayanthi@gmail.com¹⁾, kawitriresen@gmail.com²⁾, ratihkumaladewi@unud.ac.id³⁾

ABSTRACT

This research aims to describe the interest of Ukraine in implementing moratorium on raw timber export policy in 2015 by using a qualitative research method. This research uses the benign mercantilism framework which explains the tendency of states regulating economic activities and policies to achieve their interests, including by applying protection in trade. Ukraine, which relies on natural resource wealth as the source of country's economy, has also adopted this protectionism practice in the timber industry sector. The Ukrainian timber industry has been producing more unfavorable raw wood products. Ukraine then implemented a protectionism policy which was reflected in the Moratorium on Raw Wood Export policies. This research concludes that Ukraine's interest in implementing a moratorium on raw wood exports is to obtain maximum trade profits by encouraging the development of its domestic wood industry in producing value-added wood products.

Keywords: *Ukraine, Benign Mercantilism, Protectionism, National Interest, Trade Policy, Export Moratorium, Timber Industry*

1. PENDAHULUAN

Ukraina merupakan salah satu negara yang cukup bergantung terhadap kekayaan sumber daya alam sebagai sumber penunjang perekonomian negara, termasuk salah satunya dari sektor kehutanan. Keberadaan hutan telah sejak lama menjadi salah sektor yang telah membantu memberikan pendapatan kepada masyarakat Ukraina dari masa ke masa. Kepemilikan lahan hutan tersebut sepenuhnya adalah milik negara dan sebagian besarnya dikelola langsung oleh *Ukrainian State Committee of Forestry* yang merupakan bagian dari Kementerian Lingkungan dan Sumber Daya Alam Ukraina (Nijnik dan Kooten, 2000). Terdapat lebih dari 8.000 perusahaan industri kayu aktif yang telah menyerap tenaga kerja sebanyak kurang lebih 350.000 orang di Ukraina (Timber Trade Portal, 2016).

Sektor industri kayu Ukraina umumnya memproduksi produk kayu setengah jadi, kayu damar dan kayu bulat mentah, serta bahan kayu berkualitas rendah untuk produksi *wood pulp* (Buksha, 2004). Ukraina kemudian akan menjual produk-produk kayu tersebut, baik untuk memenuhi kebutuhan pasar domestik maupun internasional. Sementara itu, Ukraina lebih banyak mengekspor produk-produk kayu mentah belum diolah ke negara-negara tetangga yang memiliki kedekatan geografis, seperti negara di kawasan Benua Eropa dan Asia. Pada 2017, sektor industri kayu sendiri menjadi salah satu penyumbang nilai ekspor yang cukup bernilai besar di Ukraina, dengan mampu menghasilkan US\$ 1,7 miliar atau setara hampir 4% dari total Produk Domestik Bruto (PDB) Ukraina (CGTN, 2018).

Pada perkembangannya, sektor industri kehutanan tentu tidak terlepas dari masalah-masalah yang merugikan dan mengancam keberadaannya. Masalah tersebut salah satunya disebabkan oleh keadaan bahwa Ukraina lebih banyak memproduksi dan menjual produk-produk kayu mentah yang secara ekonomi kurang menguntungkan, jika dibandingkan dengan penjualan produk-produk kayu olahan. Ukraina kemudian mulai berupaya mencari langkah-langkah dan kebijakan strategis yang bertujuan untuk memanfaatkan dan mengelola sektor kehutanan secara baik dan berkelanjutan. Pada 2015, Ukraina memutuskan untuk menerapkan kebijakan moratorium yang melarang ekspor terhadap semua jenis kayu mentah tidak diproses ke luar wilayah Ukraina dalam jangka waktu 10 tahun. Sejak November 2015, moratorium ekspor tersebut akan berlaku efektif terhadap semua jenis kayu asal Ukraina, kecuali pinus yang mulai berlaku sejak Januari 2017 (Fordaq, 2015).

Penerapan kebijakan moratorium ekspor kayu mentah yang diterapkan oleh Ukraina kemudian memunculkan beragam respons dan protes dari dunia internasional. Ukraina dianggap telah melanggar komitmen dan kewajiban Ukraina sebagai anggota dari *World Trade Organization* (WTO) setelah memutuskan menerapkan kebijakan pembatasan perdagangan terhadap salah satu komoditas ekspornya ke luar negeri. Ukraina khususnya turut menerima kritik atas keputusannya tersebut dari negara-negara yang sebelumnya telah melakukan hubungan perdagangan di sektor industri kayu, misalnya Uni Eropa.

Uni Eropa secara negatif memandang pemberlakuan kebijakan karena dirasa akan membawa dampak yang merugikan industri domestik di kawasan mereka. Uni Eropa sebagai pihak yang menolak pemberlakuan kebijakan kemudian memutuskan untuk membatalkan bantuan keuangan *Macro Financial Assistance* (MFA) tahap ke-3 sebesar EUR 600 juta dari Uni Eropa ke Ukraina pada 2017 (Kyslytska, 2018). Hal tersebut membuat Ukraina kehilangan salah satu sumber bantuan dalam membayar kebutuhan luar negeri dan mendukung program-program reformasi yang penting untuk pembangunan ekonomi di negara tersebut (European Commission, 2017).

Kondisi tersebut kemudian tidak langsung mempengaruhi Ukraina untuk menarik dan memberhentikan pemberlakuan kebijakan. Ukraina tetap memilih untuk memberlakukan kebijakan moratorium ekspor kayu mentah ke luar wilayah negaranya sesuai dengan keputusan awal, terlepas dari adanya protes dan konsekuensi yang diterima. Atas dasar hal tersebut, peneliti kemudian tertarik meneliti kepentingan Ukraina untuk tetap menerapkan kebijakan moratorium ekspor kayu mentah setelah menerima protes dan ancaman dari negara lain.

Rumusan Masalah

Peneliti mempertanyakan apa kepentingan Ukraina tetap menerapkan kebijakan moratorium ekspor kayu mentah tahun 2015?

Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan untuk mendeskripsikan kepentingan Ukraina

menerapkan kebijakan moratorium ekspor kayu mentah tahun 2015.

2. KAJIAN PUSTAKA

Penelitian ini menggunakan tiga buah literatur yang digunakan sebagai tinjauan pustaka. Literatur pertama merupakan tulisan milik *International Trade Strategy Global* atau ITS (2006) yang berjudul "*The Economic Importance of the Forestry Industry to Papua New Guinea*". Literatur kedua milik Islam, Ismail dan Siwar (2010) yang berjudul *Analyzing of Trade Barriers to Timber Trade Policy*. Literatur ketiga merupakan tulisan milik Budi Resosudarmo (2006) berjudul *Is the Log Export Ban an Efficient Instrument for Economic Development and Environmental Protection? The Case of Indonesia*.

Literatur pertama membantu peneliti dalam melihat pentingnya keberadaan industri hutan yang akan membantu pertumbuhan ekonomi suatu negara, khususnya ketika negara mampu memaksimalkan potensi terkait keberadaan sumber daya hutan itu sendiri. Literatur kedua membantu peneliti dalam melihat upaya negara-negara produsen kayu untuk melindungi industrinya melalui penerapan hambatan perdagangan, baik berupa hambatan tarif maupun non-tarif. Sementara itu, literatur ketiga membantu peneliti dalam melihat kebijakan larangan ekspor kayu mentah sebagai salah satu langkah yang dipilih oleh negara dalam membantu perkembangan industri kehutanan domestiknya.

Benign Mercantilism

Merkantilisme merupakan sebuah teori yang mulai berkembang pada abad ke-17 dan memandang bahwa sistem internasional pada dasarnya bersifat konfliktual (Gilpin, 1987:34). Perekonomian internasional dipandang hanya akan membawa kerugian daripada kerja sama yang saling menguntungkan (Jackson dan Sorensen, 2013:285). Kondisi tersebut menciptakan sebuah kondisi yang membuat negara saling berkompetisi untuk mencapai tujuan nasionalnya masing-masing. Para pemikir teori merkantilisme kemudian menekankan peran negara dalam mengatur aktivitas ekonomi sebagai salah satu sektor terpenting yang dapat digunakan negara untuk menjaga keamanan dan keberlangsungan hidup negaranya dari ancaman negara lain (Gilpin, 1987: 32). Maka dari itu, penerapan kebijakan nasionalis dalam bidang ekonomi dipandang sebagai salah satu hal yang dapat membantu meningkatkan kekuatan dan kekayaan negara.

Merkantilisme memiliki dua karakteristik yang berbeda, yaitu *malevolent mercantilism* dan *benign mercantilism* (Gilpin, 1987). *Malevolent mercantilism* adalah bentuk merkantilisme buruk yang diterapkan oleh Jerman Nazi dan Jepang pada masa Perang Dunia II. Bentuk merkantilisme tersebut menerapkan kebijakan ekonomi ekspansionis yang hanya bertujuan menguntungkan diri sendiri dan merugikan pihak lainnya. Sementara itu, *benign mercantilism* adalah bentuk yang lebih defensif dengan tujuan utama untuk memperoleh keuntungan perdagangan dan melindungi ekonomi nasional dari ancaman kekuatan pihak eksternal.

Praktik *benign mercantilism* tercermin dari keputusan negara untuk menerapkan kebijakan proteksi yang sering kali dilakukan untuk menyaingi negara-negara lain. Penerapan kebijakan proteksionisme semacam itu berkaitan dengan keinginan negara-negara untuk mencapai kepentingannya yaitu memperoleh keuntungan perdagangan sebanyak-banyaknya sehingga mampu meningkatkan kekayaan nasionalnya sendiri dan mencapai jalan menuju kesejahteraan nasional (Jackson dan Sorensen, 2013:287). Para pemikir *benign mercantilism* memandang bahwa penerapan praktik proteksionisme semacam itu lebih aman untuk diterapkan karena tidak memicu kemunculan perang antarnegara (Buzan, 1983).

Proteksionisme dalam Perdagangan Internasional

Proteksionisme itu sendiri berkembang dari sistem merkantilisme yang ada sejak abad pertengahan. Proteksionisme merupakan salah satu kebijakan yang diterapkan oleh negara dalam menjalankan perdagangan internasional dengan tujuan untuk mencapai kepentingan ekonomi nasionalnya. Bentuk proteksionisme itu sendiri dapat berupa penerapan hambatan tarif ataupun non-tarif yang dapat berupa pembatasan kuota impor dan ekspor, penerapan standar-standar teknis dan kesehatan, perizinan impor yang sulit, serta kebijakan domestik. Kebijakan proteksionisme sejenis salah satunya digunakan negara sebagai upaya untuk mendorong perkembangan dan melindungi industri domestik, khususnya dari persaingan dengan pihak eksternal.

Alexander Hamilton (1705-1804) merupakan seorang tokoh merkantilisme yang

cukup berpengaruh dalam menyebarkan pemahaman terkait proteksionisme. Hamilton merekomendasikan empat langkah yang dapat diterapkan negara dalam tulisannya yang berjudul *Report on Manufacture*, diantaranya: 1) Penerapan *Protecting Duties* atau Tarif Impor terhadap produk-produk asing yang dapat mengancam keberlangsungan hidup industri dalam negeri; 2) Penerapan *Prohibition of Rivals Articles* atau larangan impor terhadap produk-produk asing dengan tujuan untuk merangsang pertumbuhan industri dalam negeri; 3) Penerapan *Prohibition of The Exportation of Materials of Manufactures* atau larangan ekspor terhadap produk manufaktur agar negara dapat memproduksi produk di dalam negeri dengan harga yang lebih murah; 4) Penerapan *Judicious Regulations of The Inspection of Manufactured Commodities* atau peraturan terkait pemeriksaan komoditas manufaktur. Peraturan tersebut bertujuan untuk memastikan bahwa produk-produk yang dijual terbebas dari tindakan ilegal seperti penyelundupan (Hamilton, 1791).

Kepentingan Nasional

Setiap perilaku atau tindakan negara dilakukan berdasarkan pada kepentingan nasional mereka, bukan pada alasan-alasan moral, legal dan ideologi yang utopis (Morgenthau, 1951). Maka dari itu, negara cenderung bersikap egois ketika menempatkan dan memprioritaskan kepentingan nasionalnya di atas kepentingan-kepentingan lainnya (Osgood, 1953). Kaum merkantilisme kemudian turut berpandangan bahwa negara harus mengutamakan pencapaian tujuan dan kepentingan nasionalnya sendiri karena mereka

hidup dalam sebuah sistem internasional yang bersifat konfliktual. Merkantilisme menekankan pada peran negara dalam mengatur, memanfaatkan dan menggunakan kekayaan ekonomi yang dimiliki untuk mencapai kepentingannya tersebut (Gilpin, 1987:32).

Negara menjadi aktor utama yang mengatur setiap aktivitas ekonomi untuk memperoleh keuntungan dan mewujudkan tujuan dan kepentingan. Maka dari itu, setiap kebijakan ekonomi yang diambil haruslah berdasarkan pada pencapaian kepentingan nasional dan pembangunan negara itu sendiri. Salah satu bentuk campur tangan yang dilakukan negara dalam sektor ekonomi adalah dengan melindungi keberadaan industri nasionalnya sendiri (Mas'ood, 1998:4). Hal ini karena keberadaan industri dipercayai memiliki *spillover effect* terhadap perkembangan ekonomi dan keseluruhan pembangunan di suatu negara. Penerapan kebijakan proteksionisme dan kebijakan perdagangan sejenis kemudian menjadi salah satu langkah yang dipilih oleh negara untuk melindungi keberadaan industri domestik. Kemunculan industri-industri besar merupakan hasil dari campur tangan negara dalam menerapkan kebijakan proteksi dan mempromosikan industri mereka (Gilpin, 1987:48-49).

3. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif-kualitatif karena bertujuan untuk menggambarkan suatu permasalahan atau gejala yang terjadi di masyarakat. Peneliti menggunakan sumber data sekunder yang secara tidak langsung diperoleh melalui sumber media cetak atau *online* yang tersedia. Data

tersebut dikumpulkan dengan menggunakan *library research* atau teknik kepustakaan dengan mempelajari sumber-sumber data yang berkaitan dengan penelitian. Penelitian ini menggunakan tingkat analisis negara yang menekankan bahwa pembuatan dan pengambilan keputusan diambil oleh negara itu sendiri saat menghadapi suatu situasi tertentu.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Perkembangan dan Perdagangan Industri Kayu Ukraina

Ukraina merupakan sebuah negara yang terletak di Benua Eropa dan menempati posisi keenam sebagai negara yang memiliki luas hutan terbesar dari seluruh negara-negara di Benua Eropa dengan total area hutan seluas 10,8 juta ha (Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine, 2007). Sejak periode 2000-an, industri kayu Ukraina mulai mengalami perkembangan yang cukup stabil dan mulai menghasilkan produk-produk kayu yang memiliki nilai jual. Tingkat produksi kayu Ukraina mampu mencapai level rata-rata sebanyak 17-20 juta m³ setiap tahunnya dengan konsentrasi produksi terbesar berada di kawasan Kiev, Lvov dan Zakarpattia (Lopattin et al., 2011)

Ukraina umumnya memang lebih banyak menghasilkan jenis kayu bulat mentah berkualitas rendah untuk kebutuhan kayu bakar yang diproses langsung oleh perusahaan kehutanan milik negara. Sementara itu, jenis kayu bulat berkualitas tinggi dan kayu gergajian lebih banyak di ekspor ke luar negeri daripada digunakan untuk konsumsi industri domestik (Lopattin et al., 2011:24). Pada 2015, Ukraina mampu memproduksi jenis kayu bulat mentah

hingga sebanyak 18,3 juta m³ yang sebagian besarnya berjumlah 13,1 juta m³ digunakan untuk kebutuhan konsumsi domestik dan sisanya diekspor keluar negeri (UNEP, 2018:2). Sementara itu kayu olahan seperti *veneer*, *plywood*, *sawn timber*, *charcoal*, dll. diproduksi dalam jumlah yang lebih sedikit. Pada 2015, Ukraina hanya mampu memproduksi kayu olahan jenis *sawnwood* sebanyak 1,8 juta m³ dan jenis *veneer* sebanyak 110 ribu m³ yang jumlahnya sangat jauh jika dibandingkan dengan produksi kayu bulat mentah.

Sejak turut serta dalam skema perdagangan global, negara tersebut turut menjual hasil produksi dari sektor industri kayu domestiknya ke luar negeri. Penjualan produk-produk kayu hasil produksi tersebut selanjutnya akan dijual sesuai dengan klasifikasi *Code Harmonized Commodity Description and Coding System* atau yang lebih dikenal dengan *Harmonized System (HS Code)*. Jalur perdagangan ekspor yang ditempuh biasanya melalui kereta api menuju perbatasan barat Eropa dan jalur laut yang melewati Laut Hitam (Timber Trade Portal, 2016). Ukraina umumnya memang lebih banyak mengeksport hasil produksinya ke negara tetangga yang memiliki kedekatan secara geografis, seperti negara-negara yang terletak di kawasan Benua Eropa dan Asia. Polandia, Rumania, dan Jerman masuk ke dalam lima negara tujuan ekspor kayu utama Ukraina bersama Turki dan Tiongkok.

Sementara itu, Uni Eropa sebagai kawasan tujuan ekspor utama kayu Ukraina telah menjadi mitra perdagangan kayu strategis yang nilai penjualannya mampu mencapai angka 48% dari keseluruhan nilai perdagangan

ekspor kayu Ukraina keluar negeri pada 2015 (UNEP, 2018: 2). Penjualan dari hasil kegiatan ekspor produk-produk kayu Ukraina ke luar negeri telah berkontribusi terhadap pendapatan negara yang nilainya mampu mencapai sebanyak US\$ 1,7 milyar (Earthsight, 2018:12). Keseluruhan hasil perdagangan dari industri kayu Ukraina telah berkontribusi sebagai salah satu sumber pendapatan negara dengan menyumbang nilai setara dengan hampir 4% dari total PDB Ukraina pada 2017 (Earthsight, 2018:12). Kondisi tersebut di atas sesuai dengan hasil penelitian ITS yang menggambarkan bahwa sektor industri kehutanan mampu menjadi salah satu sektor strategis dan menjadi sumber pendapatan ekonomi yang konsisten dalam membantu pertumbuhan ekonomi negara-negara di dunia, termasuk Ukraina.

Moratorium Ekspor Kayu Mentah Ukraina

Keberadaan industri kayu yang telah memberikan kontribusi terhadap pertumbuhan ekonomi di Ukraina, tentu tidak terlepas dari masalah-masalah yang ada. Berdasarkan penjelasan sebelumnya, selama ini Ukraina lebih banyak memproduksi dan mengeksport jenis kayu mentah belum diolah dengan harga murah yang kurang menguntungkan. Sektor kehutanan dapat menjadi sumber pendapatan ekonomi yang stabil apabila suatu negara mengelolanya dengan cara yang bijak. Maka dari itu, Parlemen Ukraina selaku pembuat kebijakan mulai berupaya mencari langkah-langkah strategis yang bertujuan untuk mengelola dan mengembangkan sektor industri kehutanan negara secara baik dan

berkelanjutan. Negara produsen industri kayu lebih cenderung menerapkan hambatan perdagangan non-tarif seperti pembatasan ekspor daripada menerapkan pembatasan kuota untuk produk hutan yang dihasilkannya (Islam et al., 2010)

Ukraina sebagai salah satu negara produsen kayu ternyata turut menerapkan bentuk kebijakan larangan ekspor tersebut sebagai salah satu langkah yang dipilih untuk mendorong perkembangan industri kayu olahan domestik. Pada 10 Desember 2014, Parlemen Ukraina pertama kali membahas wacana moratorium ekspor kayu ini setelah menerima Rancangan Undang-Undang (RUU) No. 1362 yang isinya tercantum dalam *Explanatory Note*. Isi dari *Explanatory Note* tersebut mencantumkan pembahasan utama penerapan moratorium ekspor dengan tujuan untuk mengubah reorientasi ekspor dari bahan kayu mentah menjadi produk yang sudah diproses. Pada 13 April 2015, Komite Parlemen Kebijakan Industri dan Kewirausahaan Ukraina akhirnya memutuskan untuk menyetujui pemberlakuan moratorium ekspor kayu mentah setelah memperoleh jumlah suara sebanyak 233 parlemen dari 226 jumlah minimum yang dibutuhkan untuk meloloskan kebijakan.

Kebijakan moratorium selanjutnya diatur dalam Undang-Undang (UU) No. 325-VIII tentang 'Kebijakan terkait Aktivitas Kewirausahaan dan Penjualan Ekspor Kayu'. Pemberlakuan kebijakan moratorium ekspor tersebut akan berlaku dalam jangka waktu selama 10 tahun. Sejak November 2015 kebijakan moratorium ekspor akan berlaku efektif pada semua jenis kayu dari negara

tersebut, kecuali pinus yang mulai berlaku sejak Januari 2017 (European Commission, 2017). Penerapan kebijakan pembatasan atau larangan ekspor semacam itu memang mulai diterapkan, khususnya oleh negara-negara berkembang untuk mendorong perkembangan industri kayu olahan domestik, seperti industri pertukangan kayu (*wood working*) dan furnitur (Islam et al., 2010).

Respon Beberapa Negara Terkait Penerapan Moratorium Ekspor Kayu Mentah Ukraina

Pembatasan ekspor terhadap jenis kayu mentah yang tidak diproses tentu akan memberikan dampak terhadap negara-negara yang sebelumnya membeli bahan baku kayu dari Ukraina. Setelah moratorium ekspor secara resmi diberlakukan, negara-negara tersebut akan kehilangan salah satu sumber bahan baku kayu yang selama ini diperolehnya dari Ukraina. Kondisi tersebut jelas akan membawa ancaman terhadap keberlangsungan sistem produksi dalam sektor industri kayu di negara mereka. Hal inilah yang kemudian membuat Ukraina harus menghadapi beragam respon dan protes dari negara lain, ketika kebijakan moratorium ekspor kayu mentah secara resmi diberlakukan.

Turki sebagai salah satu negara yang menjadi tujuan ekspor utama bahan baku kayu mentah Ukraina tentu akan menerima dampak atas penerapan kebijakan moratorium tersebut. Turki sebagai negara yang aktif menghasilkan produk-produk kayu, selanjutnya akan menerima konsekuensi kehilangan salah satu sumber bahan baku kayu yang diperolehnya dari luar negeri. Akan tetapi Turki justru tidak

melayangkan protes keras dan meminta Ukraina untuk segera mencabut kebijakan moratorium ekspor kayu tersebut. Setelah moratorium ekspor secara resmi diberlakukan, Turki lebih memilih untuk tetap mengimpor jenis produk kayu gergajian (*sawn wood*) yang memiliki nilai lebih mahal dari jenis kayu mentah asal Ukraina (Forest Trends, 2019).

Respon serupa turut diberikan oleh Tiongkok sebagai negara yang paling banyak mengimpor kayu di dunia, dengan total nilai perdagangan mencapai US\$ 20 milyar pada 2018 (Liu et al., 2020:5). Ukraina sendiri menjadi salah satu sumber utama bahan baku kayu untuk Tiongkok, namun dalam jumlah yang jauh lebih sedikit jika dibandingkan dengan negara lain seperti Amerika Serikat, Rusia, Selandia Baru dan Kanada. Meski Tiongkok tidak melayangkan protes atas kebijakan moratorium, Ukraina tetap menerima konsekuensi dampak atas keputusannya tersebut. Setelah Tiongkok berhenti membeli bahan baku kayu mentah dari Ukraina, terjadi penurunan nilai ekspor yang cukup signifikan antara kedua negara, yaitu dari semula bernilai US\$ 98.1 juta pada 2014 menjadi US\$ 46.8 juta pada 2016 (ITC, 2020).

Protes terkait penerapan moratorium ekspor kemudian muncul setelah adanya klaim bahwa kebijakan tersebut membawa risiko mengurangi ketersediaan bahan baku kayu mentah di pasar internasional. Polandia, Rumania dan Jerman yang merupakan bagian dari keanggotaan Uni Eropa melayangkan bentuk protesnya melalui organisasi tersebut. Uni Eropa kemudian muncul sebagai salah satu pihak yang paling dominan dalam melayangkan protes dan menyatakan penolakan terkait

penerapan moratorium ekspor kayu mentah tersebut. Uni Eropa secara negatif memandang penerapan moratorium ekspor kayu karena terlihat jelas bahwa Ukraina telah melanggar komitmen internasional berdasarkan aturan dari WTO dan Perjanjian Asosiasi dengan Uni Eropa itu sendiri (Pepkov, 2016). Secara khususnya, Ukraina dianggap melanggar isi Pasal 35 Perjanjian Asosiasi yang menolak segala bentuk pembatasan perdagangan terhadap ekspor ataupun impor yang berasal dari kedua belah pihak. Selain itu, penolakan kebijakan oleh Uni Eropa turut didasari atas kemungkinan risiko kehilangan salah satu negara sumber penghasil bahan baku kayu yang jumlahnya mampu mencapai sebanyak kurang lebih 7 juta m³ (EOS, 2019:34).

Upaya Negosiasi terkait Penerapan Moratorium Ekspor Kayu Mentah

Perselisihan yang muncul sebagai akibat dari penerapan moratorium ekspor kayu mentah kemudian membuat Uni Eropa sebagai satu-satunya pihak yang melayangkan protes terhadap kebijakan, bersikeras untuk mengadakan pertemuan secara bilateral dengan Ukraina. Pada 24 November 2016, Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Uni Eropa-Ukraina ke-18 yang diselenggarakan di Brussels kemudian mempertemukan pertama kali para pemimpin kedua pihak. Konferensi tersebut dihadiri oleh Presiden Dewan Eropa, Donald Tusk dan Presiden Komisi Eropa, Jean Claude Juncker, serta Presiden Petro Poroshenko yang mempresentasikan Ukraina (European Commission, 2017). Jean Juncker menyampaikan secara langsung keinginannya dan menyarankan agar Ukraina segera

mencabut moratorium ekspor kayu mentah saat konferensi berlangsung (Woodbizforum, 2018).

Pada perkembangannya, Ukraina kemudian menginisiasi pembentukan suatu kelompok yang melibatkan para ahli, otoritas terkait dan perwakilan masyarakat sipil Ukraina. Pembentukan kelompok tersebut secara khusus dimaksudkan untuk saling memberikan pandangan dan mencari solusi yang setidaknya dianggap dapat membantu menyelesaikan sengketa permasalahan dengan Uni Eropa (European Commission, 2017). Pembicaraan negosiasi dalam pertemuan tersebut ternyata masih gagal untuk mencapai kesamaan pandangan dan kesepakatan terkait moratorium ekspor. Uni Eropa sendiri masih dalam posisi yang menganggap bahwa moratorium ekspor kayu bukanlah sebuah kebijakan ekonomi yang strategis untuk diterapkan.

Pada 13 Juli 2017, KTT Uni Eropa-Ukraina ke-19 yang diselenggarakan di Kyiv kemudian menjadi pertemuan untuk yang kedua kalinya bagi para pemimpin kedua pihak. Pemimpin Uni Eropa secara tegas menekankan kembali kepada Ukraina untuk segera mematuhi komitmennya terhadap perjanjian kerja sama. Ia turut menyampaikan bahwa pencabutan kebijakan moratorium ekspor menjadi salah satu syarat agar Ukraina dapat tetap menerima bantuan hibah yang bernilai besar dan penting untuk reformasi ekonomi di negaranya sendiri. Ukraina diberikan jangka waktu selama 3-4 bulan untuk menyelesaikan permasalahan dan mencabut moratorium ekspor kayu mentah. Namun selama jangka waktu yang diberikan tersebut, Ukraina tidak mengambil inisiatif dalam mengatur waktu dan tempat untuk melakukan

pertemuan yang membahas hal-hal terkait kelanjutan sengketa permasalahan (Musall, 2018). Pada akhir 2017, Ukraina akhirnya harus menerima konsekuensi pembatalan bantuan hibah MFA tahap ke-3 sebesar EUR 600 juta dari Uni Eropa atas keputusannya tersebut (Kyslytska, 2018).

Setelah Uni Eropa memutuskan untuk membatalkan pemberian bantuan tersebut, Ukraina masih belum memberikan kejelasan sikap dan posisinya untuk segera mencabut kebijakan moratorium ekspor kayu mentah (Democracy House, 2018). Pada 15 Januari 2019, Uni Eropa kemudian meminta konsultasi secara bilateral dengan Ukraina untuk meluruskan permasalahan dan menemukan solusi yang dapat disepakati bersama-sama (European Commission, 2019). Pada 7 Februari 2019, kedua pihak akhirnya menyelenggarakan langkah awal konsultasi tersebut di Kyiv, Ukraina (European Commission, 2019). Konsultasi berlangsung dengan cukup alot karena baik Uni Eropa atau Ukraina sendiri masih bersikeras terhadap pandangannya masing-masing.

Pada pertemuan negosiasi tersebut, Ukraina berdalih bahwa penerapan moratorium ekspor tidak sepenuhnya melanggar ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam peraturan internasional dan penerapan kebijakan moratorium ekspor dikatakan tidak bersifat diskriminatif karena cakupan penerapannya tidak hanya khusus diterapkan untuk Uni Eropa, melainkan seluruh negara. Pada akhirnya konsultasi tersebut tidak menghasilkan sebuah kesepakatan apapun untuk menyelesaikan sengketa permasalahan. Kondisi ini sekaligus

menggambarkan gagalnya pembicaraan negosiasi antara Ukraina dan Uni Eropa terkait permasalahan kebijakan moratorium ekspor.

Moratorium Ekspor sebagai Bentuk Proteksionisme dalam Perdagangan

Merkantilisme memandang bahwa perekonomian internasional merupakan suatu arena yang bersifat konfliktual karena tidak terlepas dari adanya konflik kepentingan-kepentingan negara yang saling bertentangan. Interaksi ekonomi dalam sistem internasional dipandang hanya akan membawa kerugian atau *zero-sum game* karena keuntungan suatu negara merupakan kerugian bagi negara lainnya (Jackson dan Sorensen, 2013:285). Negara-negara mulai bersaing karena harus mengutamakan pencapaian tujuan dan kepentingan nasionalnya masing-masing.

Ketika Ukraina sebelumnya merupakan salah satu negara yang berfokus dalam menghasilkan sumber-sumber bahan baku kayu mentah, negara tersebut tidak cukup banyak menerima keuntungan ekonomi dari hasil menebang pohon-pohon milik hutan mereka. Ukraina dapat dikatakan menerima keuntungan yang lebih sedikit ketika hanya mampu menebang hutannya sendiri dan bahkan berpotensi mengalami kerusakan lingkungan sebagai akibat dari aktivitas perusahaan industri kayu untuk memenuhi kebutuhan bahan baku kayu mentah di pasar internasional.

Kondisi tersebut berbanding terbalik dengan negara-negara importir yang membeli bahan baku kayu mentah murah dari negara seperti Ukraina dan kemudian akan memproduksi produk-produk kayu olahan di negara mereka sendiri. Negara-negara importir

kayu mentah tidak perlu merasa khawatir atas risiko kerusakan lingkungan sebagai akibat dari aktivitas penebangan pohon yang akan dihadapi, karena mereka hanya perlu membeli bahan baku kayu dengan harga yang lebih murah dari negara lain. Negara-negara industri maju selanjutnya akan memperoleh keuntungan lebih besar karena mampu menghasilkan produk-produk kayu yang lebih mahal dengan bahan baku kayu yang diperolehnya dari kebanyakan negara berkembang. Kondisi tersebut sesuai dengan pemahaman merkantilisme yang berpandangan bahwa interaksi ekonomi dalam perdagangan internasional hanya akan memberikan keuntungan bagi suatu pihak dan kerugian bagi pihak lainnya (Jackson dan Sorensen, 2013:285).

Para pemikir merkantilisme kemudian menekankan penggunaan kekuatan ekonomi sebagai salah satu alat yang dapat digunakan negara untuk menjaga keberlangsungan hidupnya sendiri dari perolehan ancaman negara-negara lain (Gilpin, 1987:32). Ukraina sebagai salah satu aktor berdaulat memilih untuk menerapkan kebijakan proteksionisme yang merupakan bentuk turunan dari *benign mercantilism* itu sendiri. Ukraina menjadi salah satu negara yang memutuskan untuk mengeluarkan sebuah moratorium ekspor untuk pencapaian kepentingan ekonomi nasionalnya sendiri. Kepentingan tersebut khususnya berkaitan dengan upaya Ukraina sebagai sebuah negara dalam memperoleh keuntungan perdagangan dan kekayaan nasional dengan mengatur aktivitas ekonominya.

Kebijakan moratorium ekspor sebagai bentuk hambatan perdagangan non-tarif jelas merupakan suatu bentuk upaya Ukraina untuk menghentikan penjualan ekspor bahan baku kayu mentah keluar wilayahnya. Ukraina diklasifikasikan sebagai salah satu negara yang dapat dikatakan telah berani menerapkan kebijakan ekonomi berupa *Prohibition of the Exportation of Materials of Manufacture*. Kebijakan tersebut bermakna bahwa Ukraina tengah berupaya untuk menerapkan larangan ekspor terhadap produk-produk manufaktur yang dapat diproduksi di dalam negeri dengan harga yang lebih murah. Hal tersebut dilakukan Ukraina untuk mendorong perkembangan industri kayu olahan domestiknya dalam menciptakan produk-produk yang lebih bernilai tambah dengan menggunakan bahan baku kayu yang dimiliki sendiri.

Kepentingan Ukraina dalam Menerapkan Kebijakan Moratorium Ekspor

Peneliti melihat bahwa Ukraina dapat dikatakan menjadi salah satu negara yang mampu bertindak egois ketika menempatkan dan memprioritaskan pencapaian kepentingan nasionalnya sendiri di atas kepentingan lainnya. Kebijakan moratorium ekspor kayu mentah yang diterapkan oleh Ukraina memberikan gambaran bahwa Ukraina berupaya untuk mencapai keuntungan hanya untuk dirinya sendiri, tanpa perlu menjalin atau menjaga hubungan dan membagikannya dengan negara lain. Hal tersebut terlihat dari tindakan Ukraina yang memilih untuk menerapkan kebijakan moratorium ekspor meskipun telah menerima protes dan konsekuensi atas keputusannya tersebut.

Kepentingan Ukraina menerapkan kebijakan moratorium ekspor yang merupakan bentuk proteksionisme tersebut salah satunya didasari atas kepentingan menambah suplai bahan baku kayu mentah untuk kebutuhan industri domestiknya. Kesulitan akses dalam memperoleh bahan baku kayu menjadi salah satu masalah yang cukup serius bagi industri kayu dan mebel di Ukraina (Guzhva dan Ivanov, 2018:4). Beberapa diakibatkan oleh kegiatan ekspor ilegal dan orientasi ekspor produk kayu Ukraina yang memang lebih banyak menjual jenis kayu mentah tidak diproses. Menurut Kantor Keuangan dan Ekonomi Ukraina, sebanyak total 19,3 juta m³ kayu yang ditebang di Ukraina, hanya 10 juta m³ yang tersisa di negara tersebut. Sementara itu, para produsen domestik setidaknya membutuhkan bahan baku kayu mentah hingga sebanyak 20 juta m³ setiap tahunnya untuk memproduksi produk-produk kayu olahan (Democracy House, 2018).

Jika hal ini berlangsung secara terus menerus, kondisi tersebut tentu akan mengancam keberlangsungan industri kayu di negaranya akibat kurangnya bahan baku kayu di pasar domestiknya sendiri. Kesulitan dalam memperoleh akses bahan baku tentu akan menghambat industri kayu olahan dalam memproduksi produk-produk kayu olahan untuk memenuhi kebutuhan pasar domestik dan internasional. Para pembuat kebijakan kemudian memandang bahwa moratorium ekspor yang diterapkan setidaknya mampu menambah suplai bahan baku dan memberikan kemudahan kepada industri domestik Ukraina dalam memperoleh akses bahan baku kayu. Hal ini karena secara konsepnya moratorium ekspor

akan memaksa penebang untuk menjual bahan kayu mentah hanya kepada produsen domestik saja. Akibatnya ketersediaan kayu di pasar domestik melimpah, sehingga pelaku industri Ukraina tidak perlu merasa kesulitan dalam mengakses sumber bahan baku kayu di pasar lokal.

Penerapan moratorium ekspor oleh Ukraina turut didasari atas kepentingan untuk mengelola dan memanfaatkan secara maksimal dan efisien keberadaan sumber daya alam hutan yang dimiliki. Selama ini, Ukraina dapat dikatakan lebih banyak menjual bahan-bahan kayu mentah dengan harga murah yang kurang menguntungkan, khususnya ke pasar internasional. Menurut pendukung penerapan moratorium ekspor, kebijakan tersebut mampu merangsang dan mendorong perkembangan industri kayu olahan domestik di suatu negara (Islam et al., 2010). Para pelaku industri domestik Ukraina selanjutnya hanya boleh mengekspor jenis produk-produk kayu yang sebelumnya telah melalui proses pengolahan. Kondisi inilah yang kemudian diharapkan mampu mengubah Ukraina menjadi negara produsen produk-produk kayu olahan, bukan sebagai sumber donor bahan-bahan kayu mentah untuk negara lain.

Kepentingan lainnya turut didasari atas perolehan keuntungan yang lebih besar ketika Ukraina mampu menghasilkan produk-produk kayu olahan yang lebih memiliki nilai tambah. Perdagangan ekspor yang lebih berfokus pada penjualan produk-produk kayu olahan dirasa akan lebih membawa keuntungan lebih, khususnya dalam membantu mengisi pendapatan lebih banyak kepada negara,

daripada penjualan produk kayu mentah. Maka dari itu, peningkatan nilai tambah suatu produk kemudian menjadi salah satu kepentingan yang membenarkan negara dalam menerapkan hambatan perdagangan seperti moratorium ekspor kayu mentah (Resosudarmo dan Yusuf, 2006:79).

Code	Wood Products	Unit Values (US\$)/Tons
4403	Roundwood	US\$ 88
4407	Sawn Wood	US\$ 257
4408	Veneer	US\$ 1.655
4410	Particle Board	US\$ 314
4411	Fibreboard	US\$ 419
4412	Plywood	US\$ 642
4418	Joinery& Carpenter	US\$ 2.044

Data tabel diatas menunjukkan bahwa produk-produk kayu olahan jenis *sawnwood*, *veneer*, *particle board*, *fibreboard*, *plywood* dan *joinery* atau kayu pertukangan memiliki nilai jual yang jauh lebih mahal jika dibandingkan dengan penjualan jenis kayu *roundwood* atau kayu mentah (ITC, 2020). Moratorium ekspor kayu mentah diterapkan dengan tujuan agar komoditas ekspor kayu utama Ukraina lebih didominasi dengan produk-produk kayu olahan yang secara ekonomi lebih menguntungkan. Para pembuat kebijakan kemudian mengharapakan Ukraina mampu menjadi negara sumber penghasil kayu-kayu olahan. Hal ini sekaligus menunjukkan bahwa Ukraina sebagai salah satu aktor negara dalam sistem internasional memang memiliki tujuan untuk mencapai keuntungan maksimal dalam

perdagangan yang dapat diperolehnya dengan menerapkan kebijakan proteksionisme.

Selanjutnya Ukraina akan turut memperoleh keuntungan ketika industri kayu domestiknya mulai memiliki kapasitas yang cukup baik dalam memproduksi produk-produk kayu olahan setelah menerapkan moratorium ekspor. Kondisi tersebut tidak terlepas dari fakta bahwa nilai produk-produk kayu impor umumnya memiliki harga yang lebih mahal daripada nilai jual dari hasil produksi industri domestik Ukraina. Misalnya saja untuk jenis kayu *Fiberboard* sebagai salah satu produk impor utama Ukraina dibeli dengan harga US\$ 666 per tonnya pada 2014. Sementara itu, industri kayu domestik Ukraina hanya menjual jenis produk kayu tersebut seharga US\$ 247 per tonnya (ITC, 2020). Ukraina tentu akan mengeluarkan biaya tambahan yang besar ketika lebih banyak mengimpor produk-produk kayu olahan tersebut daripada memproduksinya secara mandiri di dalam negeri.

Penerapan kebijakan moratorium ekspor akan membantu mendorong industri domestik Ukraina dalam memproduksi suatu produk kayu olahan dengan harga yang lebih murah, daripada membeli produk-produk impor yang lebih mahal di luar negeri. Ukraina selanjutnya akan memperoleh keuntungan karena mampu menghemat pengeluaran negara dalam membeli produk-produk impor tersebut. Selain itu, Ukraina akan diuntungkan ketika mampu menjadi salah satu negara sumber penghasil kayu olahan dengan harga yang lebih murah. Negara-negara justru akan mulai membeli kayu olahan dari Ukraina karena harga tersebut. Ukraina kemudian diharapkan mampu

menjadi produsen kayu-kayu olahan yang tidak kalah saing dengan industri negara maju lainnya di pasar internasional.

5. SIMPULAN

Penelitian ini melihat bahwa negara mulai menerapkan kebijakan ekonomi yang dilakukan atas dasar untuk mencapai kepentingannya, khususnya berkaitan dengan perolehan keuntungan perdagangan sebanyak-banyaknya. Hal tersebut terlihat dari keputusan Ukraina untuk menerapkan kebijakan moratorium ekspor kayu mentah yang merupakan bentuk proteksionisme dalam perdagangan. Keputusan Ukraina menerapkan moratorium ekspor kayu mentah dilakukan atas dasar kepentingan untuk menambah bahan baku kayu mentah di pasar domestiknya dan memanfaatkan secara maksimal sumber daya alam yang dimiliki dengan lebih banyak menghasilkan produk-produk kayu olahan yang akan diekspor ke luar negeri.

Penerapan moratorium ekspor selanjutnya diharapkan mampu mengubah orientasi ekspor Ukraina yang sebelumnya sebagai negara pengekspor bahan baku kayu mentah ke penghasil produk-produk kayu olahan. Orientasi ekspor yang lebih berfokus pada penjualan produk-produk kayu olahan tentu akan memberikan Ukraina keuntungan yang lebih besar karena adanya nilai tambah pada produk daripada penjualan produk-produk kayu mentah. Keuntungan yang lebih besar tentu akan membantu menambah sumber pendapatan ekonomi nasional Ukraina yang penting untuk mendorong pembangunan negara tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Gilpin, Robert. (1987). *The Political Economy of International Relations*. New Jersey: Princeton University Press.

Jackson, R. dan Sorensen, G. (2013). *Pengantar Studi Hubungan Internasional: Teori dan Pendekatan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar

Mas'ood Mostar. (1998). *Bahan Matrikulasi: Perspektif Ekonomi Politik dalam Studi Hubungan Internasional*.

Jurnal

Guzhva, I. dan Ivanov, Y. (2018). Topical Issues of Providing Raw Materials to Woodworking Industry Enterprises in Ukraine. *Economics. Ecology. Socium*, Vol. 2, No.2, (March, 2018), pp 1-8

Nijnik, M. dan Kooten, G. C. (2000). Forestry in the Ukraine: The Road Ahead?. *Forest Policy and Economics* 1 (Feb., 2000), pp. 139-151

Website

Buksha. (2004). *Forestry sector of Ukraine in transition*. Diakses melalui <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/timber/h3/Warsaw%20doc/Documents/Ukraine.doc> pada 1 Oktober 2019

CGTN. (2018). *EU demand for timber is decimating Ukraine's forest*. Diakses melalui <https://news.cgtn.com/news/3d3d414e346b444f78457a6333566d54/share.html> pada 12 Juni 2019

Democracy House. (2018). *Round timber export ban historical background and positions of stakeholders*. Diakses melalui <http://www.democracyhouse.com.ua/en/2018/round-timber-export-ban-historical-background-and-positions-of-stakeholders/> pada 9 Januari 2020

EarthSight. (2018). *Complicit in Corruption: How Billion Dollar firms and EU Governments are failing Ukraine's Forest*. Diakses melalui

https://docs.wixstatic.com/ugd/624187_673e3aa69ed84129bdf91b6aa9ec17.pdf pada 5 Juni 2020

EOS: European Organisation of the Sawmill Industry. (2019). *Annual Report of the European Sawmill Industry*. Diakses melalui <https://www.eos-oes.eu/downloads/EOS-annual-report-2018-2019.pdf> pada 6 April 2020

European Commission. (2017). *European Commission ready to consider further Macro-Financial Assistance to Ukraine, provided reform momentum is stepped up*. Diakses melalui https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_5064 pada 10 Desember 2019

European Commission. (2019). *EU asks for a panel with Ukraine on wood export ban*. Diakses melalui <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2034> pada 9 Januari 2020

Fordaq. (2015). *Ukraine: Log export ban entered into force this month*. Diakses melalui https://www.fordaq.com/news/Ukraine_Log_ban_species_pine_2015_44685.html pada 19 September 2019

Forest Trends. (2019). *Meeting Summary: Timber Regulation Enforcement Exchange*. Diakses melalui <https://www.forest-trends.org/wp-content/uploads/2019/04/TREE-London-Summary-Note.pdf> diakses pada 5 Mei 2020

Hamilton, Alexander. (1791). *Reports on Manufactures*. Diakses melalui Hamilton, Alexander. 1791. *Reports on Manufactures*. Diunduh melalui: https://www.constitution.org/ah/rpt_manufactures.pdf pada 10 Februari 2020

International Trade Centre (ITC). (2020). Diakses melalui https://www.trademap.org/Product_SelCountry_TS.aspx pada 10 Maret 2020

Islam, Ismail dan Siwar. (2010). *Analyzing of Trade Barriers to Timber Trade Policy*. Diakses melalui <https://www.researchgate.net/publication>

- n/49590045_Analyzing_of_Trade_Barriers_to_Timber_Trade_Policy pada 15 September 2019
- ITS Global. (2006). The Economic Importance of the Forestry Industry to Papua New Guinea.
- Kyslytska, Anna. (2018). Why Ukraine Forest Don't Benefit From Ban on Wood Export – Interview. Diakses melalui <https://ukraineworld.org/articles/reforms/why-ukrainian-forests-dont-benefit-ban-wood-export-interview> pada 12 Juni 2019
- Liu, Wheeler, Ganguly dan Hu. (2020). Sustainable Timber Trade: A Study on Discrepancies in Chinese Logs and Lumber Trade Statistics Diakses melalui https://www.forest-trends.org/wp-content/uploads/2018/07/China-LEB-Policy-Brief_FINAL_2018.pdf pada 4 Maret 2020
- Lopattin, Marttila, Sikanen dan Eklund. (2011). Atlas of the forest sector in Ukraine with the focus on wood fuels. Diakses melalui <http://www.metla.fi/julkaisut/workingpapers/2011/mwp211.pdf> pada 10 Februari 2020
- Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine. (2007). Timber Industry of Ukraine. Diakses melalui <http://ukrexport.gov.ua/eng/economy/brief/ukr/196.html#:~:text=Forestry,88.6%25%20of%20wood%20covered%20area> pada 4 Februari 2020
- Osgood. (1953). Chapter Four: The National Interest. Diakses melalui <http://alipurduargirlscollege.org/userfiles/file/National%20Interest.pdf> pada 10 Oktober 2019
- Resosudarmo dan Yusuf. (2006). Is the Log Export Ban an Efficient Instrument for Economic Development and Environmental Protection? The Case of Indonesia. Diakses melalui https://www.researchgate.net/publication/24089660_Is_the_Log_Export_Ban_a_n_Efficient_Instrument_for_Economic_Development_and_Environmental_Protection_The_Case_of_Indonesia pada 13 September 2019
- Timber Trade Portal (2016). Country Profile Ukraine. Diakses melalui <https://www.timbertradeportal.com/countries/ukraine/> pada 5 Juni 2020
- UNEP. (2018). Country Overview To Aid Implementation Of The EUTR: Ukraine. Diakses melalui https://ec.europa.eu/environment/forests/pdf/Country_overview_Ukraine__08_10_2019.pdf pada 8 Februari 2020
- Woodbizforum. (2016). The European Commission expects Ukraine to lift the wood products export ban in the next weeks. Diakses melalui <https://www.woodbizforum.com/the-european-comission-expects-ukraine-to-lift-the-wood-products-export-ban-in-the-next-weeks/> pada 9 Desember 2019