



Upaya Penanganan Kejahatan Lingkungan Pembakaran Hutan dan Lahan Gambut di Sumatera 2004-2015

Muhammad Suryadi

Departemen Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Diponegoro

Jalan Prof. H. Soedarto, SH, Tembalang, Semarang, Kotak Pos 1269

Website: <http://www.fisip.undip.ac.id> Email: fisip@undip.ac.id

ABSTRACT

Forest fires in Sumatera which occurs almost every year has become a major problem for Indonesia that need to be resolved. The forest fires is purposely caused by the corporates' activities which use fires in their land clearing method. On one hand, Indonesia has tried to overcome the problem by creating legal base as the policy to restrict fire utilization for land clearing method done by the corporates. On the other hand, as the primary purpose of corporates is under economic reason for gaining profit, the idea of extracting nature sustainably without interfering ecological balance has not been completely understood. This situation has become a concern regional by ASEAN as it has created serious effect towards other member of states' territory. In 2002 ASEAN established ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP) as a environmental regime which its purposes is to prevent and monitor transboundary haze pollution as a result of land and/or forest fires through concerted national efforts also intensified regional and international co-operation. Using environmentalism perspective and negotiated environmental agreement, this research shall analyze the problem faced by Indonesia's government and give its recommendation in the form of creating an environmental protection agreement among the corporates and the civilians.

Keywords: *AATHP, corporates, forest fires, negotiated environmental agreement*

Pendahuluan

Perkembangan zaman telah membuat kebutuhan manusia semakin kompleks. Berbagai macam tindakan dilakukan guna kebutuhan tersebut dapat dipenuhi, hingga seringkali mengabaikan aspek lainnya. Aktivitas perekonomian, khususnya yang bersentuhan langsung dengan alam yakni perusahaan perkebunan kelapa sawit. Sejak tahun 1997 telah menimbulkan permasalahan lingkungan di Indonesia. Momen munculnya El Nino menimbulkan dampak kemarau panjang yang memicu kekeringan pada tahun 1997. Di tahun tersebut pula yang menjadi titik awal timbulnya bencana kebakaran hutan dan lahan, tepatnya setelah era reformasi dan desentralisasi di Indonesia. Varkkey (2012) menyatakan pasca penandatanganan *Letter of Intent (LOI)* antara Indonesia dan *International Monetary Fund (IMF)*, perkebunan yang awalnya hanya untuk investor dalam negeri dibuka untuk investor luar negeri. Sejak saat itu investor dari Malaysia dan Singapura dalam bidang perkebunan ramai berinvestasi Indonesia untuk mengembangkan kebun sawit. Investor Malaysia dan Singapura yang memahami bahwa kultur dan budaya Pemerintah Indonesia sukses mengembangkan industri sawit Indonesia. Pada saat yang sama banyak petani kecil, besar dan elit Indonesia mengikuti tren pembukaan kebun sawit dan mendapat keuntungan ekonomi dari banyaknya industri sawit di Indonesia selama 20 tahun. Tidak bisa dipungkiri banyaknya industri sawit telah meningkatkan ekonomi pusat-

pusat perkebunan sawit di Indonesia seperti Provinsi Riau, yang mempunyai 25% dari perkebunan sawit Indonesia (KLHK 2016).

Pada masa pemerintahan Presiden Soeharto, kebakaran hutan dipandang bukan suatu masalah yang perlu direspon secara penting dan mendesak lewat suatu kebijakan undang-undang (Peranganingin 2014). Dalam praktik penanganannya di masa tersebut, kebakaran hutan ditangani oleh Kementerian Kehutanan, sedangkan kebakaran lahan ditangani oleh Kementerian Lingkungan Hidup. Lambannya respon yang diberikan dari tahun ke tahun telah menyebabkan banyak dampak, antara lain; penyakit Infeksi Saluran Pernafasan Akut (ISPA), berkurangnya efektifitas pekerjaan, sekolah-sekolah, dan perkantoran diliburkan, serta terganggunya transportasi karena terbatasnya jarak pandang untuk bernavigasi baik darat, laut maupun udara. Selain berdampak terhadap kesehatan dan kebersihan udara, kabut asap yang ditimbulkan dari kebakaran hutan di Indonesia juga berimplikasi pada kelangsungan hidup dan kegiatan ekonomi pada sebagian negara lain dalam lingkup regional ASEAN, hingga menimbulkan protes dan menuntut Indonesia untuk bertanggung jawab atas akibat yang ditimbulkan (Fajrina 2015).

Pencemaran udara lintas batas di negara-negara Asia Tenggara mendapat perhatian lebih untuk dijadikan pembahasan dalam agenda Pertemuan Tingkat Tinggi Informal ASEAN II di Kuala Lumpur pada tahun 1997. Pertemuan tersebut ditindaklanjuti dengan *Hanoi Plan of Action 1997* yang mencakupi upaya mengatasi masalah pencemaran asap lintas batas sebagai akibat kebakaran hutan dan lahan. Negara-negara ASEAN menyadari bahwa efektivitas dari adanya *Hanoi Plan of Action* perlu ditekankan, sehingga perlu diciptakan kesepakatan yang bersifat *legally binding* atas wujud komitmen bersama dalam menangani permasalahan asap lintas batas. Sehingga Pada tahun 2002 disusunlah *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)* yang bertujuan yang mengatur pendistribusian tanggung jawab dan penanganan pencemaran kabut asap pada kawasan regional Asia Tenggara, yang kemudian berlaku pada 25 November 2003 (Kementerian Lingkungan Hidup 2014).

Kebakaran hutan dan lahan pada dasarnya dapat terjadi akibat dua faktor yakni, faktor alam dan faktor aktivitas manusia baik disengaja ataupun tidak disengaja. Meskipun terdapat faktor alam berupa El Nina yang setiap tahun melanda Indonesia, kebakaran hutan dan lahan yang disebabkan oleh proses alami sangat kecil dan merupakan kejadian langka (Saharjo 2003 dan Tacconi 2003). Hal ini disebabkan jenis hutan alam di Indonesia yang masuk dalam kategori hutan tropis atau hutan hujan basah sehingga lantai hutan selalu dalam keadaan basah/lembab. Sebaliknya, 99% kejadian kebakaran hutan justru disebabkan oleh aktivitas manusia baik sengaja maupun tidak sengaja. Hanya 1% di antaranya yang terjadi secara alamiah (Syaufina 2008).

Adapun klasifikasi pelaku pembakaran hutan dan lahan terdiri dari pemegang izin atas kawasan hutan atau hak guna usaha dan yang tidak memiliki izin. Pelaku pembakaran yang memiliki izin tergolong dari perusahaan yang berskala besar dan menengah, para investor skala kecil dan menengah, serta masyarakat yang memiliki perkebunan. Sedangkan pelaku yang tidak berizin umumnya berasal dari masyarakat petani skala kecil.

Pembakaran hutan dan lahan gambut merupakan tindakan secara sengaja membakar suatu ekosistem berupa hutan dan lahan gambut secara tidak terkendali yang ditujukan atas dasar efisiensi. Namun faktanya hal tersebut menimbulkan efek lingkungan berupa polusi asap, kerusakan lingkungan, dan pemanasan global. Selanjutnya tindakan pembakaran hutan dan lahan gambut dapat digolongkan sebagai kejahatan lingkungan transnasional, sebagaimana yang didefinisikan oleh Rob White. Menurut Rob White (2011) Kejahatan lingkungan transnasional adalah:

An authorised acts of omission that are against the law and therefore subjected to criminal prosecution and criminal sanctions; crimes that involvesome kind of cross-border transference and an international or global dimension; and crimes related to pollution (of air, water and land) and crimes againstn wild life (including ilegal trade in ivory as well as live animals).

Rob White juga menambahkan bahwa para ahli kriminologi lingkungan mendefinisikan kejahatan transnasional lingkungan sebagai suatu bentuk yang membahayakan. Hal-hal tersebut mencakup tindakan pelanggaran secara hukum yang membahayakan manusia, lingkungan, dan hewan yang dilakukan oleh korporasi atau bahkan negara itu sendiri.

Hingga memasuki tahun 2002, ASEAN kemudian membuat perjanjian lingkungan regional berupa ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution guna mengatasi permasalahan kabut asap yang diakibatkan oleh pembakaran hutan dan lahan. Meskipun demikian hingga tahun 2015, permasalahan mengenai pembakaran hutan dan lahan tidak juga mengalami penurunan yang signifikan. Sebaliknya keadaan malah semakin diperburuk ketika dampak yang terjadi di tahun 2015 hampir menyamai keadaan ketika bencana ini terjadi. Indonesia yang menjadi negara lokasi permasalahan ini terjadi justru baru meratifikasi AATHP pada tahun 2014, sehingga menimbulkan pertanyaan atas sikap tersebut.

Pembahasan

Pokok-Pokok Permasalahan Kebakaran Hutan dan Lahan Gambut

Berkurangnya luas hutan Indonesia hingga saat ini dipengaruhi oleh adanya aktivitas manusia terhadap hutan itu sendiri, salah satunya kegiatan pembukaan lahan dengan cara dibakar untuk kepentingan perkebunan. Studi yang dilakukan ITTO-GTZ menyimpulkan penyebab kebakaran adalah perubahan struktur vegetasi akibat pembalakan kayu yang dimulai pada 1970-an (Peranganingin 2014).

Pesatnya pertumbuhan ekonomi, terutama dalam hal investasi dan pembangunan industri menyebabkan banyak kawasan hutan dan lahan dikuasai oleh perusahaan perkebunan. Dampaknya jutaan hektare lahan hutan dibagi-bagi ke dalam kawasan Hak Penguasaan Hutan (HPH) yang mengakibatkan ledakan kayu di Sumatera dan Kalimantan yang mengubah bentang alam dari kedua pulau tadi lebih dari dua dekade. Konsesi dikenal juga sebagai HPH (Hak Pengusahaan Hutan) atau IUPHHK (Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu) yang berarti suatu pemberian izin kepada suatu organisasi berbadan hukum untuk mengelola suatu kawasan hutan produksi (CIFOR 2015). Akibat pelaksanaan pengolahan hutan berupa *logging*, jumlah kayu yang tidak termanfaatkan kemudian terbengkalai. Lama kelamaan kayu tersebut mengendap dan mengakibatkan terjadinya penumpukan bahan bakar yang rawan untuk memicu kebakaran.

Faktanya, pada praktik penanganannya permasalahan tersebut secara terpisah ditangani oleh dua intitusi pemerintahan dimana kebakaran hutan ditangani oleh Kementerian Kehutanan, sedangkan kebakaran lahan ditangani oleh Kementerian Lingkungan Hidup. Meskipun demikian, pada dasarnya permasalahan mengenai merupakan hal yang tidak dapat terpisahkan dan seharusnya dapat ditangani melalui sistem satu pintu, seperti yang sekarang dilakukan.

Secara umum, kebakaran hutan dan lahan dapat terjadi karena dipengaruhi oleh dua penyebab yakni, penyebab langsung dan penyebab tidak langsung. Penyebab langsung meliputi aspek biofisik dan teknologi, yaitu teknik pembukaan lahan yang kurang tepat, buruknya infrastruktur pengelolaan air, dan lemahnya pemantauan kebakaran dan lambatnya respon terhadap api. Sedangkan penyebab tidak langsung meliputi sosial, politik dan ekonomi serta lemahnya penegakan hukum, konflik lahan, kapasitas

masyarakat dan perburuan rente ekonomi (KLHK 2015). Berdasarkan penyebab langsung dan tidak langsung, dapat diidentifikasi dua akar masalah dari: Pertama, lemahnya tata kelola hutan dan lahan yang melingkupi disharmonisasi kebijakan dan peraturan perundangan, patronase penguasa dan pengusaha dan politik hutan dan lahan. Kedua, ekonomi yang tidak memberikan insentif pada pencegahan kebakaran hutan dan lahan serta disinsentif pada pembakaran hutan, kebun dan lahan.

Sedangkan penyebab tidak langsung berupa tata kelola (kebijakan dan hukum) serta pertumbuhan ekonomi yang bersifat eksponensial. Tata kelola kebijakan mencakup bagaimana proses-proses pengambilan kebijakan dibuat dan diimplementasikan. Hal ini menentukan siapa yang punya kekuasaan, siapa yang mengambil kebijakan, dan bagaimana aktor lain membuat suaranya didengar dan bagaimana pertanggungjawaban diberikan (Institute on Governance n.d.). Tata kelola hutan, kebun dan lahan yang lemah meningkatkan ketidakpastian regulasi, melemahkan kapasitas masyarakat dan meningkatkan konflik lahan. Misalnya Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi (RTRWP) Riau sudah disetujui lewat surat keputusan (SK) Kemenhut nomor SK.673/Menhut-II/2014 tanggal 8 Agustus 2014. Namun ada lebih dari satu juta hektar yang masih dituntut oleh Pemerintah Provinsi Riau untuk dilepas dari kawasan hutan menjadi kebun sehingga SK tersebut tidak terimplementasi (Global Riau 2015). Sedangkan pertumbuhan ekonomi yang meningkat secara terus menerus berpotensi untuk menghasilkan pemburu rente (*rent seekers*) yang mencari keuntungan sebesar-besarnya dan pada yang saat yang sama merugikan orang lain dan lingkungan (KLHK 2015). Pertumbuhan ekonomi yang tidak berkeadilan hanya akan memperlebar kesenjangan antara korporasi dan petani kecil, hal ini akan menciptakan kesenjangan serta menjadi pemicu konflik lahan yang tidak berkesudahan.

Respon Pemerintah Indonesia dan Hambatan yang Dihadapi

Pada tahun 2002 Indonesia telah menandatangani AATHP sebagai wujud komitmennya untuk menangani permasalahan polusi kabut asap lintas batas yang diakibatkan oleh pembakaran hutan dan lahan. Secara umum *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP) merupakan perjanjian yang mengatur mengenai penanggulangan pencemaran kabut asap lintas batas yang disebabkan karena pembakaran hutan dan lahan (Afni 2015). Upaya ini didasarkan pada komitmen, semangat kemitraan, dan tradisi solidaritas untuk mencapai perdamaian, kemajuan, dan kesejahteraan di antara negara ASEAN sebagaimana ditetapkan dalam Deklarasi Bangkok tahun 1967 dan menyadari perlunya pencegahan pencemaran asap lintas batas secara bersama oleh negara ASEAN, Indonesia memandang perlu untuk mengesahkan Persetujuan ASEAN tentang Pencemaran Asap Lintas Batas (Kementerian Lingkungan Hidup 2014).

Meskipun demikian, proses untuk sampai hingga pada tahap komitmen untuk meratifikasi AATHP tidaklah singkat. Setidaknya terdapat lima tahap yang dilakukan oleh Indonesia bersama dengan ASEAN guna menyelesaikan permasalahan ini, yaitu, diawali dengan kesepakatan *Concord on Environment and Development* tahun 1990 di Kuala Lumpur, lalu tahap kedua menyelenggarakan KTT ASEAN ke-4 di Singapura pada 27 – 28 Januari 1992. Tahap ketiga berupa Pertemuan Informal Menteri Lingkungan ASEAN 1994 di Kuching, Sarawak dalam pertemuan ini para menteri memberi catatan bahwa perlu adanya usaha kerjasama regional yang lebih kuat dalam kasus-kasus lingkungan (Rafina 2013). Tahap keempat pada *ASEAN Co-operation Plan on Transboundary Pollution* tahun 1995, *The ASEAN Ministerial Meeting on Haze* pada tahun 1997. Kemudian terakhir terjadi pertemuan lanjutan pada tahun 1998, dalam KTT ASEAN di Vietnam mengeluarkan Hanoi Plan of Action yang menyerukan bahwa perlu diadakan tindakan lanjutan dari RHAP dengan membuat perjanjian regional yang mengikat secara hukum, yang kemudian

disepakati bernama *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (Direktorat Jenderal Kerjasama ASEAN 2004).

Pada tahun 2014, Indonesia akhirnya memutuskan untuk meratifikasi AATHP dalam sidang paripurna yang di dihadiri oleh Pimpinan dan Para Anggota DPR RI, Menteri Lingkungan Hidup, Menteri Luar Negeri, dan Direktur Perancangan Kementerian Hukum dan HAM (Kementerian Lingkungan Hidup 2014). Dengan diratifikasinya AATHP oleh Indonesia, lengkap sudah semua anggota ASEAN yang setuju untuk berkomitmen dalam permasalahan lingkungan hidup. Indonesia sendiri merupakan satu-satunya negara terakhir yang meratifikasi AATHP

Dalam paradigma environmentalisme kebijakan Indonesia untuk meratifikasi AATHP sehingga ditetapkan secara sah dalam UU no 26 Tahun 2004 tentang pengesahan AATHP (persetujuan ASEAN tentang pencemaran asap lintas batas) merupakan wujud komitmen, optimisme dan rasa percaya terhadap AATHP setelah sekian lama melakukan pertimbangan yang matang. Nilai-nilai normatif mengenai lingkungan hidup dinilai sudah dapat disadari dimana masalah Indonesia merupakan masalah dunia, masyarakat global seharusnya meningkatkan kesempatan untuk menunjukkan bencana kebakaran ini dengan sikap yang kooperatif dan terkoordinasi dengan baik untuk mencari solusi bersama (Rafina 2013).

Meskipun demikian, penundaan untuk meratifikasi AATHP selama hampir 12 tahun menimbulkan pertanyaan tersendiri. Dalam hal ini, alasan tersebut diidentifikasi sebagai hambatan serta pertimbangan Indonesia apabila sudah terikat nantinya. Sistem pemerintahan demokrasi yang dianut oleh Indonesia menjadikan pembuatan keputusan terhadap suatu perjanjian internasional harus melalui prosedur serta aturan. Adanya aturan tersebut tidak serta merta dapat memproses suatu perjanjian internasional secara cepat karena perlu adanya pertimbangan dari pemerintah Indonesia dan yang diberi kewenangan secara penuh dalam ratifikasi yakni adalah DPR RI. Pada wawancara yang dilakukan ditanggal 6 November 2017, Nixon Silalahi menyatakan bahwa konflik kepentingan antar lembaga eksekutif dan legislatif yang tidak berhasil menciptakan titik temu membuat pembahasan mengenai peratifikasian menjadi berlarut-larut.

Selain karena konflik kepentingan, hal lainnya juga disebabkan oleh permasalahan domestik yang belum terselesaikan hingga sekarang. Di Indonesia, kebakaran hutan dan lahan yang disebabkan oleh proses alami sangat kecil dan merupakan kejadian langka (Saharjo 2003 dan Tacconi 2003). Aktivitas manusia yang secara langsung akan berhubungan dengan penyebab kebakaran adalah aktivitas pertanian yang didasarkan oleh alasan ekonomi. Dobson (1990) menyatakan bahwa aktivitas perusahaan-perusahaan perkebunan yang menjadi aktor dalam pengksploitasian sumber daya alam dengan cara yang tidak ramah lingkungan merupakan penyebab utama. Menurutnya, ketika industrialisasi belum masuk untuk memanfaatkan sumber daya alam keadaan lingkungan masih dalam status normalnya.

Tidak hanya itu, keadaan perilaku dari masyarakat lokal yang terbiasa dengan membuka lahan dengan dibakar semakin diperburuk dengan dimanfaatkan posisi mereka oleh beberapa perusahaan besar pada tingkatan *Multi National Corporation* (MNC) yang menjadi aktor di belakang kejadian pembakaran hutan. Hal ini sangat terlihat mencolok pada saat beberapa titik api ditemukan berada pada wilayah konsesi yang dikuasi dengan Hak Pengelolaan Hutan (HPH) dan Hutan Tanaman Industri (HTI) di dalamnya (WALHI 2015).

Selain dua alasan di atas, Pemerintah Indonesia juga memiliki pertimbangan untuk berpikir skeptis terhadap posisi Indonesia pasca ratifikasi. Dalam hal ini Pemerintah Indonesia menegaskan sikap bahwa akan ada *cost* yang perlu dibayar bila bersedia untuk meratifikasi AATHP, yakni berupa tanggung jawab. Tanggung jawab Pemerintah

Indonesia terkait pengendalian kabut asap tidak hanya sebatas kepada publik dalam negeri saja tetapi juga kepada negara lain terutama negara peserta AATHP sebagai bukti pelaksanaan asas itikad baik atau *good faith* (Ardhiansyah 2016). Hal ini jelas dikarenakan setiap perjanjian internasional yang telah diratifikasi dan memenuhi syarat berlaku secara efektif maka sejak itu pula perjanjian tersebut akan mengikat negara peserta. Dengan demikian segala konsekuensi hukum yang terkandung di dalamnya seperti hak dan kewajiban peserta akan dibebankan kepadanya. Pada wawancara tanggal 1 Februari 2017, Nixon Silalahi menyatakan salah satu faktor penundaan ratifikasi adalah kesiapan pasca ratifikasi AATHP, Indonesia sebagai Pihak berkewajiban memenuhi kewajiban yang dimuat dalam pasal-pasal AATHP.

Misalnya, pada Pasal 3 ayat 1 mengenai prinsip-prinsip, disebutkan bahwa, para pihak mempunyai, sesuai dengan Piagam PBB dan prinsip hukum internasional, hak berdaulat untuk mengeksploitasi sumberdayanya sesuai kebijakan lingkungan dan pembangunannya, dan tanggung jawab untuk menjamin bahwa kegiatan dalam yurisdiksi dan kendalanya tidak menyebabkan kerusakan pada lingkungan dan membahayakan kesehatan manusia dari Negara lain atau daerah di luar batas yurisdiksi. Hal tersebut kemudian dipertegas pada ayat 4 yang berbunyi, para pihak seharusnya mengelola dan memanfaatkan sumberdaya alam, termasuk sumber daya hutan dan lahan, dengan cara berkelanjutan dan berwawasan ekologi. Kedua ketentuan yang terdapat pada prinsip-prinsip AATHP kemudian dipandang menjadi faktor yang membuat Indonesia untuk menunda ratifikasi. Sebab permasalahan kabut asap pada nyatanya telah menyebabkan efek lintas batas dan seringkali diprotes oleh Singapura dan Malaysia sebagai wujud kelalaian Indonesia dalam mencegah kebakaran hutan dan lahan. Sehingga, alasan untuk melakukan penundaan guna menyelesaikan permasalahan domestik terlebih dahulu merupakan jalan tengah agar tetap dapat berpartisipasi dalam menangani permasalahan lingkungan di lingkup ASEAN.

Upaya Penanggulangan Melalui Instrumen Kebijakan: Negotiated Environmental Agreements

Negotiated environmental agreements atau yang sering disebut juga sebagai *voluntary agreements* ialah instrumen yang digunakan untuk menyelesaikan masalah-masalah lingkungan (baik pencemaran maupun penggunaan sumberdaya alam) yang penggunaannya kini telah meluas ke seluruh dunia. *Negotiated environmental agreements* diterapkan sebagai alternatif instrument-instrumen lainnya ataupun untuk melengkapi instrumen lainnya. Hal ini mencakup perundingan antara pejabat yang berwenang (misalnya, pejabat penegak hukum lingkungan) dan sektor industri atau perusahaan-perusahaan secara individual untuk menyetujui hasil-hasil tertentu yang berkaitan dengan lingkungan. Adapun individu yang dimaksudkan dalam hal korporasi adalah individu yang menjadi *directing mind* atau otak dibalik kebijakan-kebijakan korporasi dalam menjalankan kebijakannya (Mughtar 2015). Kesepakatan tidak secara khusus mengatur dengan cara apa hasil tersebut dicapai, korporasi atau industri diberi kekuasaan untuk menentukan pilihan yang paling efektif untuk melakukannya. Kesepakatan mencakup *sets of policies and standards* serta *draconian* yang mengatur mengenai tindakan-tindakan pengawasan dan pelaporan untuk pemeriksaan perkembangan isi kesepakatan, serta konsekuensi apabila dilanggar. Kegagalan untuk mencapai tujuan dalam kesepakatan akan menyebabkan pejabat yang berwenang untuk melakukan tindakan dengan instrumen sarana pengatur langsung (Farmer 2007).

Melalui instrumen kebijakan ini, setidaknya akan ada tiga pihak yang akan dilibatkan dalam mekanisme pembuatan kebijakan melalui *negotiated environmental agreements*, yakni pemerintah yang meliputi pemerintah pusat dan daerah, para

perusahaan perkebunan, serta masyarakat yang dapat di wakili oleh tokoh masyarakat. Peran masyarakat sengaja diikutsertakan dalam proses perumusan dan pengimplementasian kebijakan guna memberikan pemahaman yang sama. Pada wawancara yang dilakukan pada 23 Januari 2017, Dian Ariestyowati menyatakan bahwa kurangnya sikap gotong-royong dari masyarakat dalam hal penanggulangan kebakaran hutan dan lahan justru menjadi hambatan tersendiri. Perjanjian yang mengusung konsep *environmental protection agreement* serta hal-hal mengenai kesepakatan dalam melakukan aktivitas perkebunan terutama pembukaan lahan tanpa bakar akan tertuang ke dalam kesepakatan tersebut secara mengikat.

Pada praktiknya, *voluntary agreement* juga memuat klausul yang disebut dengan “*confer in good faith*” clause, dimana korporasi berjanji untuk melakukan negosiasi secara langsung terhadap masyarakat jika di kemudian hari terjadi sengketa antara korporasi dan warga masyarakat (Efendi 2014). Hal ini dinilai jauh lebih baik daripada adanya kewajiban korporasi terhadap masyarakat melalui program-program CSR. Karena pada praktiknya CSR merupakan upaya korporasi untuk memberikan pertanggung jawaban secara unilateral, tidak melibatkan masyarakat serta tidak menjamin keberlanjutannya.

Penulis menilai penerapan *voluntary agreement* terhadap masalah pembakaran hutan dan lahan yang dilakukan oleh korporasi akan membuat perubahan yang signifikan. Melalui kebijakan ini korporasi diajak untuk bernegosiasi secara terbuka bersama dengan pemerintah serta masyarakat sekitar yang tinggal berdekatan dengan lokasi sebagai bentuk *community approval*, guna menemukan kebijakan yang efektif sesuai dengan fakta lapangan.

Dalam hal ini, tersedia kesempatan bagi masyarakat yang ingin melakukan pengawasan terhadap aktivitas perkebunan dan pertanian korporasi, secara bersemaian korporasi akan memberikan jaminan bahwa perwakilan dari kelompok-kelompok anggota masyarakat akan mendapatkan hak untuk melakukan kontrol terhadap korporasi atau akses untuk memperoleh informasi dari korporasi guna mencegah adanya praktik pembakaran hutan dan lahan. Pemerintah melalui Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan juga dapat mengikutsertakan Masyarakat Peduli Api guna melakukan pengawasan dan mengoptimaliasi program yang telah berjalan.

Penutup

Pemerintah Indonesia telah menyadari bahwa permasalahan lingkungan mengenai pembakaran hutan dan lahan merupakan permasalahan serius yang sudah seharusnya mendapatkan perhatian yang lebih. Hal tersebut dibuktikan dengan kesediaan Indonesia yang pada akhirnya berkomitmen untuk meratifikasi AATHP guna menanggulangi penyebaran polusi asap lintas batas yang disebabkan oleh pembakaran hutan dan lahan.

Melalui *sets of policies and standards* serta *draconian sanctions* yang terkandung dalam *environmental protection agreement* yang dihasilkan dari persetujuan para pihak, kasus pembakaran hutan dan lahan secara efektif akan dapat sejalan dengan upaya-upaya yang diatur dalam ATTHP. Di dalam instrumen kebijakan tersebut terdapat ide mengenai pembuatan kebijakan yang mengharuskan keterlibatan pemerintah pusat dan daerah, perusahaan, dan masyarakat berkepentingan, sehingga dalam pembuatan kebijakan serta pengimplementasiannya seluruh pihak dapat memahami bahwa pembakaran hutan dan lahan dapat diatasi melalui komitmen.

Referensi

Afni, Rahmi Deslianti dan Afrizal 2015, ‘Motivasi Indonesia Meratifikasi Perjanjian Asap Lintas Batas’ ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution’ Tahun 2014’, Jurnal Transnasional, Vol.7, no.1, hal. 1802-1818.

- Ardhiansyah, Agis 2016, 'Konsekuensi Hukum Bagi Indonesia Tentang Pengendalian Pencemaran Asap Lintas Batas Pasca Ratifikasi Asean Agreement On Transboundary Haze Pollution', *Perspektif*, vol.21, no.1, hal.11-21.
- Direktorat Jendral Kerja Sama ASEAN 2004, *Peningkatan Kerjasama ASEAN di Bidang Pertukaran Informasi dalam Upaya Penanganan Masalah Kabut Asap*, Jakarta, Kementerian Luar Negeri RI.
- Dobson, Andrew 1990, *Green Political Thought*, London, Harper Collin.
- Efendi, A'an 2014, *Hukum Lingkungan: Instrumen Ekonomik Pengelolaan Lingkungan di Indonesia dan Perbandingannya dengan Beberapa Negara*, Bandung, Citra Aditya.
- Fajrina, Nur Hani 2015, *Protes Asap Indonesia, Singapura Buat Situs Sindiran*, diakses pada 28 Desember 2016, <<http://www.cnnindonesia.com>>.
- Farmer, Andrew 2007, *Handbook of environmental protection and enforcement : principles and practice*, London, Sterling,VA : Earthscan.
- Global Riau 2015, *Sudah Selesai, Berikut Penuturan Menteri LHK yang Blak-blakan Soal RTRW Riau*, diakses pada 10 Desember 2016, <<http://globalriau.com>>.
- Institute on Governance n.d., *Defining Governance*, diakses pada 22 Januari 2017, <<http://iog.ca>>.
- Kementerian Lingkungan Hidup 2014, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2014 Tentang Pengesahan ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*, Jakarta, Kementerian Lingkungan Hidup.
- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan 2015, *RENSTRA: Direktorat Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan Tahun 2015-2019*, Jakarta, Subdit Perencanaan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan.
- Muchtar, Masrudi 2015, *Sistem Peradilan Pidana di Bidang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup*, Jakarta, Prestasi Pustaka.
- Peranginangin, Jopi 2014, *Kebakaran Hutan dan Lahan, Siapa yang Melanggengkan.?*, diakses 15 November 2016, < <http://sawitwatch.or.id/wp-content/uploads/2014/12/Tandan-Sawit- No-7.pdf>>.
- Rafina, Raisa 2013, *Kerjasama Negara-Negara Asean Dalam Pengendalian Pencemaran Udara Lintas Batas Negara Di Lihat Dari Hukum Internasional*, diakses pada 17 Januari 2017, <<http://etd.repository.ugm.ac.id/downloadfile/81284/potongan/S2-2015-342239-chapter1.pdf>>
- White, Rob 2011, *Transnational Environmental Crime Toward an Eco-Global Criminology*, New York, Routledge.
- Saharjo BH. 2003, *Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan yang Lestari Perluak Dilakukan*. Bogor, Institut Pertanian Bogor.
- Syaufina, L. 2008, *Kebakaran hutan dan Lahan di Indonesia: Perilaku Api, Penyebab dan Dampak Kebakaran*, Malang, PT. Bayu Media.
- Tacconi, Luca 2003, *Kebakaran Hutan di Indonesia, Penyebab, biaya dan implikasi kebijakan*. Center for International Forestry Research (CIFOR), diakses pada 10 November 2016 <http://www.cifor.org/publications/pdf_files/ OccPapers /OP-038i.pdf>
- Varkkey, H 2012, 'Patronage politics as a driver of economic regionalisation: The Indonesian oil palm sector and transboundary haze', *Asia Pacific Viewpoint*, vol. 53, no. 3, hal. 314-329.
- WALHI 2015, *Walhi: Berikut Korporasi-korporasi di Balik Kebakaran Hutan dan Lahan Itu*, diakses pada 10 November 2016, <<http://www.mongabay.co.id>>.