



**ANALISIS PERUBAHAN KEBIJAKAN INDONESIA TERHADAP
ASEAN AGREEMENT ON TRANSBOUNDARY HAZE POLLUTION**

Januar Aden Nugroho

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

This study discusses Indonesian policy towards the AATHP agreement. Since the first AATHP haze agreement was formed in 2002, the Government of Indonesia has refused to ratify the agreement for almost 12 years. However, in 2014 a policy change occurred, with the Indonesian Government finally ratifying the agreement. This policy change raises the question, why Indonesia finally changed its policy towards AATHP. In explaining this research, the author uses the framework of liberalism theory to answer changes in Indonesian policy towards AATHP. Liberalism considers that this policy change is caused by the support of actors in Indonesian domestic politics. These actors in the form of private groups, interested actors and individual actors have become their own causes in Indonesia's policy changes to AATHP. Private groups, individual actors in domestic politics and interest groups are key actors in influencing how the Indonesian government takes its decisions on the AATHP agreement. In addition, support from ASEAN countries as well as the existence of domestic political turmoil were also the cause of the Indonesian Government finally changing its policy towards the AATHP agreement.

Keywords: *smoke haze, Indonesian Government, AATHP, policy changes, domestic politics*

Pendahuluan

Permasalahan kabut asap akibat dari kebakaran hutan dan lahan di Indonesia bukanlah hal yang baru, hampir setiap tahun permasalahan tersebut melanda. Kabut asap tersebut menyebar ke penjuru wilayah ASEAN salah satunya seperti negara Malaysia dan juga Singapura. Menyadari permasalahan ini sudah menjadi masalah regional maka dibentuklah sebuah perjanjian kerjasama antar negara ASEAN. Berawal dari terjadinya kebakaran hutan yang besar di beberapa wilayah Indonesia pada tahun 1997-1998 membuat ASEAN mengintensifkan upaya kerjasama untuk mengatasi ancaman lingkungan yang serius ini (SUNCHINDAH, 2015). Kebakaran hutan tersebut mengakibatkan kabut asap yang menyebar hingga seluruh penjuru wilayah ASEAN yang mana hingga menyebabkan terganggunya jalannya transportasi, kesehatan serta kegiatan ekonomi negara-negara yang terkena dampak dari kabut asap tersebut. Setelah melewati beberapa kali pertemuan untuk membahas mengenai kerjasama penanganan kabut asap tersebut akhirnya membuahkan hasil berupa perjanjian regional antar negara ASEAN. Perjanjian tersebut berupa *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP) yang diresmikan pada tahun 2003, beberapa negara-negara anggota ASEAN langsung meratifikasinya, antara lain Malaysia, Kamboja, Brunei Darussalam, Singapura, Philipina, Myanmar, Laos, Vietnam dan Thailand. Namun, Indonesia memilih menjadi negara ASEAN terakhir yang meratifikasi perjanjian tersebut. Hal ini menjadikan sebuah

pertanyaan, Indonesia sebagai negara yang besar dan berpengaruh di ASEAN memilih untuk menunda ratifikasi selama kurang lebih 12 tahun setelah perjanjian tersebut diresmikan.

Dalam hal otoritas pemegang hak untuk mengesahkan sebuah perjanjian internasional menjadi Rancangan Undang-Undang adalah hak dari DPR RI dimana dalam hal ini, DPR RI memiliki peranan yang sangat penting untuk pengesahan ratifikasi perjanjian tersebut. Hal tersebut sudah diatur dalam UU No. 37, Pasal 6 yang berbunyi “*Kewenangan penyelenggaraan politik luar negeri republik indonesia berada di tangan presiden sedangkan dalam hal menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain diperlukan persetujuan dari dewan perwakilan rakyat*”

Dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa dalam pengesahan sebuah perjanjian internasional yang melibatkan negara lain, wewenang tersebut dipegang oleh DPR RI untuk mengesahkan perjanjian tersebut sebelum disahkan oleh presiden RI. Maka dari itu, lamanya proses ratifikasi perjanjian AATHP terletak pada DPR RI. Dalam hal ini, DPR RI harus memikirkan matang-matang apa saja yang perlu dipersiapkan untuk meratifikasi perjanjian AATHP karena dalam perjanjian tersebut ada konsekuensi yang harus di tanggung oleh pemerintah Indonesia pasca meratifikasi. Selain konsekuensi pasca ratifikasi, kondisi dalam negeri yang belum memungkinkan hingga kebijakan yang masih carut marut terkait pengelolaan hutan dan lahan menjadi alasan tersendiri bagi DPR RI untuk menahan proses ratifikasi perjanjian tersebut. Disisi lain, terdapat kepentingan yang dipegang oleh aktor-aktor dalam pengambilan kebijakan, serta saling beradunya kepentingan pihak yang memiliki otoritas menyebabkan lambannya proses ratifikasi perjanjian tersebut.

Namun pada tahun 2014, Indonesia mengubah posisinya menjadi meratifikasi perjanjian AATHP, melihat sejarah yang panjang mengenai kebakaran hutan dan lahan di Indonesia serta pengambilan keputusan untuk meratifikasi perjanjian tersebut menjadikan fenomena perubahan kebijakan Indonesia ini cukup menarik. Selama kurang lebih 12 tahun menunda untuk meratifikasi akhirnya pemerintah Indonesia merubah kebijakannya dan meratifikasi perjanjian tersebut. Perubahan ini tidak semata-mata dikarenakan pemerintah sudah siap dengan konsekuensi dari perjanjian tersebut, namun terdapat berbagai macam faktor yang mendorong pemerintah untuk segera meratifikasi baik dari dalam politik domestik serta keikutsertaan aktor-aktor lain seperti aktor swasta, aktor berkepentingan serta aktor individu dalam pemerintahan.

Pembahasan

Perubahan kebijakan Pemerintah Indonesia terhadap perjanjian AATHP tidak semata-mata karena pemerintah sudah siap menanggung konsekuensi dari meratifikasi perjanjian tersebut. Hal ini dipengaruhi oleh berbagai macam aktor dan kepentingan didalam politik domestik negara tersebut. Dalam Penelitian Uta berdörster (2008) yang berjudul “*Why Ratify? Lessons from Treaty Ratification Campaigns*” menjelaskan bahwa suatu negara meratifikasi sebuah perjanjian internasional dapat dipengaruhi oleh politik domestik serta kelompok-kelompok berkepentingan (Berdörster, 2008). Uta berdörster juga menyebutkan bahwa Teori Liberalisme adalah teori yang tepat untuk menganalisa bagaimana suatu negara meratifikasi perjanjian internasional yang banyak dipengaruhi oleh politik domestik serta grup-grup swasta yang turut memberikan pengaruh tersendiri. Seperti pada kasus Indonesia dalam meratifikasi perjanjian AATHP, terdapat pengaruh politik domestik dalam hal pengambilan kebijakan terhadap ratifikasi perjanjian AATHP.

Selain pengaruh politik domestik, pengambilan kebijakan tersebut juga dipengaruhi oleh beberapa kelompok swasta. Dalam kaitannya dengan kasus ini, kelompok swasta tersebut berupa perusahaan-perusahaan yang bergerak dalam industri kehutanan dan

perkebunan. Dalam penelitian Uta Berdörster dijelaskan asumsi-asumsi yang membangun teori Liberalisme dalam memandang bagaimana suatu negara mengambil kebijakan terhadap perjanjian internasional, yaitu (1) Politik domestik adalah fokus dalam penelitian yang berbasis teori liberalisme untuk menjelaskan perilaku suatu negara. Didalam politik domestik juga terdapat aktor individu dan grup swasta yang menjadi aktor kunci menurut teori Liberalisme dalam mempengaruhi kebijakan suatu negara. (2) aktor-aktor tersebut saling memiliki hubungan dan memberikan dampak terhadap bagaimana negara memberikan sikapnya terhadap perjanjian yang akan diratifikasi. Dalam hal ini, peranan unit pemerintah berupa institusi-institusi yang memiliki keterkaitannya memiliki hubungan dengan aktor-aktor domestik seperti grup swasta. Pola hubungan ini menciptakan suatu jaringan yang dapat mempengaruhi perilaku suatu negara terkait pengambilan kebijakan terhadap perjanjian internasional. (3) konstitusi internal negara menjadi aturan-aturan yang mengatur perilaku negara. Dalam hal ini, perilaku suatu negara dikaitkan dengan bagaimana politik domestik bertindak sebagai aktor dibalik pengambilan keputusan suatu negara terhadap perjanjian internasional. Asumsi ini lebih menekankan bahwa memang politik domestik memberikan pengaruh yang sangat besar.

Selain pengaruh dari dalam negeri, Liberalisme juga percaya bahwa kerjasama antar negara merupakan kunci dalam bagaimana suatu negara bertindak. Dalam hal ini, tekanan dari pihak luar atau dari negara lain turut memberikan pengaruh dalam bagaimana suatu negara bertindak dalam mengambil keputusan terhadap pengambilan kebijakan ratifikasi perjanjian internasional.

Perubahan Perilaku Aktor-aktor Dalam Politik Domestik Indonesia

Sektor perkebunan dan kehutanan merupakan industri yang menguntungkan bagi beberapa investor di Indonesia. Melihat wilayah geografis Indonesia dengan sumber daya alam yang sangat melimpah membuat industri di sektor perkebunan dan kehutanan banyak dilirik investor untuk menanamkan modalnya di bidang tersebut. Perusahaan-perusahaan besar tersebut adalah perusahaan yang memproduksi minyak kelapa sawit, pulp dan kertas. Perusahaan-perusahaan besar ini mengantongi izin berupa HPH dan HTI dimana izin tersebut digunakan untuk mengelola kawasan hutan produksi.

Pada sektor kelapa sawit, terdapat aturan berupa ISPO yaitu *Indonesia Sustainable Palm Oil*. Kebijakan ini adalah suatu kebijakan yang di keluarkan oleh pemerintah Indonesia dalam hal ini adalah Kementrian Pertanian dengan tujuan untuk meningkatkan daya saing minyak sawit Indonesia di pasar dunia dan ikut berpartisipasi dalam rangka memenuhi komitmen Presiden RI dalam mengurangi gas rumah kaca serta memberi perhatian terhadap masalah lingkungan (ISPO, 2013). Perusahaan sawit yang mendapatkan sertifikat ISPO menandakan proses produksinya sudah memperhatikan keseimbangan sosial, alam dan ekonomi masyarakat lokal. Kebijakan ini sesuai dengan Peraturan Menteri Pertanian No.07 Tahun 2007 tentang pedoman penilaian usaha perkebunan. Dalam hal ini, menteri pertanian memiliki posisi sebagai pemberi sertifikat kepada para pelaku usaha perkebunan kelapa sawit. Perusahaan kelapa sawit memandang bahwa sertifikat terhadap hasil produksinya sangat penting karena hal tersebut berpengaruh terhadap pasar yang akan mereka kuasai. Standarisasi negara-negara maju yang berbasis lingkungan mengharuskan perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit untuk mendapatkan sertifikasi produk yang berkelanjutan (*sustainable*). Dengan begitu, jika perusahaan-perusahaan ingin meningkatkan ekspor produksi *Crude Palm Oil* nya atau minyak sawit mentah harus mengantongi sertifikasi produk yang berkelanjutan. Dalam hal ini, pemerintah Indonesia melalui kementrian pertanian memiliki kebijakan ISPO yang mana hal tersebut menjadi sertifikasi produk berkelanjutan yang sudah diakui oleh Internasional. Sedangkan sertifikasi itu sendiri merupakan tuntutan perdagangan internasional yang

dilaksanakan sesuai dengan ketentuan internasional yang antara lain memenuhi kaedah *International Standart Organization* (ISO). Dengan begitu perusahaan-perusahaan yang tidak mengantongi sertifikasi produk berkelanjutan akan sulit bersaing dalam perdagangan internasional terutama pada pasar Eropa. Selain itu juga, pemerintah Indonesia akan melarang ekspor CPO jika perusahaan tidak mengantongi sertifikat ISPO mulai tahun 2014 (Suryowati, 2013).

Selain ISPO, terdapat sertifikasi lain yang juga dianggap penting dalam kancan dunia bisnis minyak kelapa sawit. *Roundtable Sustainable Palm Oil* atau RSPO adalah sebuah sertifikasi minyak kelapa sawit yang diprakarsai oleh asosiasi yang terdiri dari berbagai organisasi dalam sektor industri kelapa sawit (RSPO, 2018). Sertifikasi ini memiliki kemiripan dengan ISPO dimana menekankan terhadap produksi yang berkelanjutan dengan memperhatikan lingkungan sekitar. Namun, jika ISPO adalah sertifikasi yang dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia dimana hal tersebut dianggap lebih kuat untuk menjawab soal legalitas perusahaan dan praktik lingkungan, maka RSPO sendiri adalah sertifikasi yang memberi keyakinan kepada pasar akan kelapa sawit yang ramah lingkungan. RSPO sangat dibutuhkan perusahaan untuk menembus pasar Eropa agar CPO yang di ekspor mampu bersaing didalam pasar internasional. RSPO menjadi sebuah standar baru dalam penjualan minyak kelapa sawit sejak pembentukannya pada tahun 2005 (Pacheco, 2016). Dengan begitu perusahaan-perusahaan minyak kelapa sawit seringkali menerapkan *double standard* terhadap produk mereka. ISPO dan RSPO adalah sebuah sertifikasi yang wajib dimiliki oleh perusahaan-perusahaan besar untuk bisa menembus pasar-pasar utama di dalam dunia bisnis kelapa sawit.

Asumsi pertama pandangan liberalisme dalam memandang bagaimana suatu negara mengambil kebijakan terhadap perjanjian internasional didalam penelitian milik Uta Berdörster (2008) menyebutkan bahwa grup swasta memiliki peranan penting dalam mempengaruhi sikap suatu negara dalam menanggapi perjanjian internasional benar adanya. Dalam kasus pemerintah Indonesia yang akhirnya meratifikasi perjanjian AATHP tidak lepas dari pengaruh grup swasta. Perusahaan *pulp* dan *paper* serta perusahaan kelapa sawit ikut serta mendorong pemerintah Indonesia dalam meratifikasi perjanjian AATHP. Selain untuk mendapatkan posisi tawar Indonesia yang sudah meratifikasi perjanjian tersebut, perusahaan-perusahaan memiliki kepentingan di bidang bisnis. Standarisasi baru yang diterapkan di Eropa seperti RSPO membuat perusahaan kelapa sawit harus ikut serta mendukung pemerintah Indonesia dalam meratifikasi perjanjian AATHP.

Selain campur tangan pihak swasta, aktor individu dalam politik domestik juga memiliki pengaruh tersendiri. Aktor individu yang dimaksud adalah seperti pemangku kepentingan, lembaga-lembaga negara yang berwenang serta aktor didalam pembuat kebijakan itu sendiri. Perubahan kondisi politik domestik juga mempengaruhi sikap suatu negara terhadap perjanjian internasional yang akan diratifikasinya. Indonesia dalam merubah kebijakannya yang mana akhirnya meratifikasi perjanjian AATHP di pengaruhi oleh berbagai macam aktor didalam politik domestik. Aktor individu memiliki peranan tersendiri dalam mempengaruhi sikap terhadap perjanjian tersebut.

Presiden Republik Indonesia memiliki wewenang tersendiri dalam menentukan arah kebijakan luar negeri suatu negara. Seperti yang sudah tertuang di dalam UU No.24 Tahun 2000 yang mana memberikan wewenang kepada presiden untuk menentukan arah kebijakan terhadap suatu perjanjian internasional dengan persetujuan DPR RI. Setiap presiden juga memiliki gaya kepemimpinan masing-masing yang menjadi ciri khas setiap individu yang memimpin. Presiden yang mulai membenahi kawasan hutan dan perkebunan adalah presiden Susilo Bambang Yudhoyono, presiden Indonesia yang ke-6 dan menjabat dari tahun 2004-2014. Selama menjabat, pemerintahan SBY membuat beberapa kebijakan untuk melindungi hutan primer dan lahan gambut. Salah satu kebijakan yang menonjol

adalah inpres moratorium hutan Indonesia dimana kebijakan tersebut berupa penundaan penerbitan izin baru dan penyempurnaan tata kelola hutan alam primer dan lahan gambut. Instruksi tersebut dikeluarkan pada 20 Mei 2011 dan bagian dari komitmen pemerintah Indonesia untuk mengurangi gas emisi akibat kejadian kebakaran hutan dan pembukaan lahan industri (Murdiyarto, Dewi, & Seymour, 2011). Namun, persoalan yang belum tuntas seperti luas dan status lahan yang tercakup dalam moratorium dirasa harus memiliki jangka waktu yang lebih daripada masa berlakunya yang hanya 2 tahun saja.

Namun, pemerintah SBY menunjukkan itikad terhadap pengurangan emisi gas dengan memperbaharui inpres tersebut pada tahun 2013 melalui inpres Nomor 6 tahun 2013. Hal tersebut membuktikan itikad baik pemerintah Indonesia untuk mengurangi emisi gas yang diakibatkan oleh pembakaran hutan dan pembukaan lahan untuk produksi dengan menunda pemberian izin baru hutan alam dan lahan gambut di hutan konservasi, lindung dan produksi selama dua tahun kedepan. Inpres tersebut menjadi salah satu upaya pemerintah Indonesia untuk mengurangi kasus kebakaran hutan. Selain itu juga, hal ini menjadi pemicu Indonesia untuk akhirnya meratifikasi perjanjian mengenai kabut asap yaitu AATHP. Berselang satu tahun presiden SBY memperbaharui inpres moratorium hutan, pemerintah Indonesia akhirnya memutuskan untuk meratifikasi perjanjian AATHP pada bulan september 2014.

SBY memiliki peran yang cukup besar dalam menentukan arah kebijakan pemerintah Indonesia terhadap perjanjian AATHP. Menjabat selama dua periode, pemerintah SBY benar-benar mulai beritikad untuk mengurangi emisi gas akibat kasus pembakaran hutan mulai terlihat pada awal 2010 dengan dikeluarkannya aturan-aturan yang mulai memperhatikan emisi gas akibat pembukaan lahan seperti inpres moratorium hutan, kebijakan nol deforestasi hingga perumusan ISPO yang mana menjadi standar sertifikasi produk kelapa sawit berkelanjutan. Selain peran besar presiden, terdapat aktor-aktor individu lainnya seperti Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan serta pemangku kepentingan didalam kursi DPR RI.

Menteri Lingkungan Hidup juga memiliki peranan tersendiri terhadap persiapan Indonesia dalam meratifikasi perjanjian AATHP. Kementerian tersebut memiliki peranan besar dalam menangani permasalahan kebakaran hutan dan lahan. Kementerian ini juga langsung berhadapan dengan perusahaan-perusahaan perkebunan yang mana didalamnya terdapat beberapa oknum-oknum yang menjadi biang dari pembakaran hutan dan lahan. KLH terus berupaya dalam hal penanganan kebakaran hutan dengan terus melakukan sosialisasi terhadap petani kecil untuk pembukaan lahan berkebun hingga melakukan penyelidikan mendalam terhadap beberapa kasus kebakaran hutan. Selain itu juga Kementerian Lingkungan Hidup bekerja sama dengan beberapa LSM yang bergerak di bidang lingkungan hingga tokoh masyarakat yang tinggal di sekitar wilayah rawan kebakaran hutan untuk melakukan sosialisasi dan juga penyuluhan mengenai pembukaan lahan tanpa dengan membakarnya. Selain itu juga, KLH bekerja sama dengan polisi hutan untuk terus memantau kondisi hutan dan lahan dari bahaya kebakaran hutan.

Aktor Individu yang terakhir yang memiliki peranan dalam perubahan kebijakan pemerintah Indonesia terhadap ratifikasi AATHP adalah para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. DPR RI memiliki wewenang dalam memutuskan peratifikasian suatu perjanjian internasional seperti yang sudah tercantumkan dalam UUD. DPR RI terdiri dari berbagai macam anggota yang memiliki latar belakang tersendiri dan pastinya membawa kepentingan yang diperjuangkan. Dalam hal memperjuangkan kepentingannya, seringkali para anggota dewan mendesak untuk segera mengadakan sidang paripurna. Seperti pada perubahan kebijakan Indonesia terhadap perjanjian AATHP, anggota dewan memperjuangkan posisi tawar pemerintah Indonesia dan juga untuk perusahaan-perusahaan swasta. Posisi tawar pemerintah Indonesia akan naik jika Indonesia

meratifikasi perjanjian AATHP. Dunia internasional akan memandang Indonesia memiliki tekad yang bulat untuk lebih memperhatikan isu lingkungan hidup. Selama ini Indonesia dipandang sebagai biang keladi daripada kabut asap yang sudah mencemari wilayah ASEAN sejak masa kepemimpinan orde baru. Dengan meratifikasi perjanjian AATHP, Indonesia dipandang sudah lebih serius dalam menghadapi tantangan kebakaran hutan yang terjadi diwilayahnya. Dengan hal tersebut, pemerintah Indonesia mendapatkan posisi nilai tawar yang lebih tinggi dan memiliki dampak terhadap perusahaan-perusahaan kelapa sawit yang melakukan ekspor ke negara-negara Eropa. Pemberlakuan RSPO membuat perusahaan kelapa sawit harus melengkapi produknya dengan sertifikasi produksi yang berkelanjutan dimana didalamnya banyak disinggung mengenai produksi-produksi minyak kelapa sawit yang tidak mencemari lingkungan seperti pembukaan lahan dengan pembakaran hutan. Selain itu juga, dengan Indonesia yang sudah meratifikasi perjanjian AATHP membuat kredibilitas perusahaan-perusahaan kelapa sawit yang berasal dari Indonesia naik dikarenakan komitmen pemerintah Indonesia untuk serius dalam menghadapi permasalahan kabut asap yang disebabkan oleh pembakaran hutan dan lahan. Hal tersebut saling memiliki keterkaitan satu dengan yang lainnya. Anggota dewan memandang bahwa sudah saatnya Indonesia menaikan posisi tawar mereka dengan lebih serius mengatasi permasalahan kejahatan lingkungan seperti pembakaran hutan dan lahan dengan meratifikasi perjanjian AATHP.

Pengaruh Kelompok Kepentingan dan Perubahan Politik Domestik Indonesia

Selain dua standar yang diterapkan oleh pemerintah, terdapat “komitmen nol deforestasi” dimana komitmen ini muncul karena dorongan dari kampanye-kampanye LSM sebagai reaksi dari tekanan konsumen yang ingin menyelamatkan hutan tropis yang tersisa (CIFOR, 2018). Komitmen tersebut didukung oleh banyak perusahaan kelapa sawit, selain itu juga perusahaan *pulp* dan kertas mendukung komitmen nol deforestasi. Tren nol deforestasi sebenarnya sudah lama di bicarakan, namun kenyataannya baru pada tahun 2011 perusahaan benar-benar mengikrarkan komitmen tersebut. Golden Agri-Resources (GAR) adalah perusahaan pertama yang menyatakan ikrar nol deforestasi di Indonesia. GAR merupakan perusahaan yang bergerak di bidang industri kelapa sawit. Setelah GAR menyatakan ikrarnya pada tahun 2011, GAR bekerja sama dengan Greenpeace dan The Forest Trust untuk menjalankan komitmen tersebut. Mereka juga mengiklankan ikrar mereka, menyebarluaskan pengetahuan dan kemajuan mereka dalam menjalankan komitmen, serta mengkoordinir aktivitas mereka (CIFOR, 2018). Akibatnya, banyak perusahaan-perusahaan lain yang mengikuti jejak GAR untuk berkomitmen dalam nol-deforestasi dari perusahaan kelapa sawit hingga ke perusahaan *pulp* dan *paper*.

Tren nol-deforestasi semakin menguat setelah banyak negara-negara Eropa yang menerapkan standar baru dalam hal perdagangan minyak kelapa sawit. Hal ini membuat banyak perusahaan-perusahaan terutama yang bergerak di bidang kelapa sawit akhirnya mendukung kebijakan pemerintah Indonesia untuk meratifikasi perjanjian AATHP dalam rangka meningkatkan posisi tawar mereka dan juga Indonesia di kancah Internasional. Selain perusahaan kelapa sawit, perusahaan *pulp* dan *paper* terbesar di dunia yaitu *Asian Pulp and Paper* (APP) dan juga *Asia Pacific Resources International Holdings* (APRIL) menyatakan ikut serta dalam “komitmen nol-deforestasi” di Indonesia. Dua grup *Pulp* dan *Paper* terbesar tersebut telah berinvestasi untuk melakukan restorasi ekosistem di areal konsesi mereka (CIFOR, 2018). Dalam menjalankan komitmen tersebut juga melibatkan pemangku kepentingan di daerah konsesi serta pemerintah Indonesia dalam hal mewujudkan konservasi tersebut.

Selain adanya dorongan kuat dari para aktor berkepentingan di dalam lingkungan, perubahan politik domestik juga turut ikut dalam mempengaruhi pemerintah Indonesia

untuk merubah kebijakannya. Pada tahun 2014 menjadi tahun pergantian kepemimpinan dimana kepemimpinan presiden Susilo Bambang Yudhoyono berganti kepada kepemimpinan presiden ke-7 yaitu Joko Widodo. Tahun ini bisa disebut juga sebagai masa transisi kepemimpinan. Kepemimpinan SBY berakhir pada bulan Oktober 2014 dimana tepat satu bulan setelah pemerintah Indonesia memutuskan untuk meratifikasi perjanjian AATHP pada bulan September 2014. Pemerintah Indonesia segera meratifikasi pada masa kepemimpinan SBY dikarenakan akan adanya pergantian kepemimpinan yang berarti juga pergantian kebijakan-kebijakan yang baru yang sesuai dengan gaya kepemimpinan Jokowi. Dalam hal ini, penulis berasumsi bahwa Pemerintah Indonesia segera meratifikasi dikarenakan akan adanya pergantian kepemimpinan. Pemerintahan pada masa SBY tersebut memandang jika permasalahan kabut asap harus segera ditangani dengan salah satunya memperkuat aturannya dengan meratifikasi perjanjian AATHP. Dengan meratifikasi perjanjian tersebut, pemerintah Indonesia setidaknya memiliki dasar peraturan untuk segera diimplementasikan kedalam permasalahan kebakaran hutan dan lahan di wilayahnya. Dalam hal ini, Pemerintahan SBY akhirnya menyelesaikan perumusan RUU yang mana peraturan tersebut menjadi dasar pemerintah Indonesia untuk meratifikasi perjanjian AATHP dan menjadikannya UU No.26 tahun 2014 yang berisi mengenai perjanjian AATHP tersebut. Dengan begitu, setidaknya pada masa akhir kepemimpinan presiden SBY dapat menyelesaikan PR pemerintah Indonesia yang mana sejak perjanjian tersebut pertama kali dibentuk pada tahun 2002 tidak segera meratifikasinya dan dengan kebijakan peratifikasian tersebut dapat memberikan suatu kebijakan yang dinilai dapat membantu pemerintahan yang selanjutnya untuk mengatasi permasalahan kebakaran hutan dan lahan.

Pengaruh Negara-Negara ASEAN dalam Mendorong Pemerintah Indonesia untuk Meratifikasi Perjanjian AATHP

Selain aktor-aktor didalam politik domestik, terdapat juga pengaruh daripada aktor diluar politik domestik. Aktor-aktor dari luar politik domestik tersebut yaitu negara-negara ASEAN yang mendapatkan imbas dari persebaran polusi kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan di Indonesia. Negara-negara ASEAN tersebut mendesak Indonesia agar segera meratifikasi khususnya dari negara-negara yang dirugikan akibat kebakaran hutan yang terjadi. Malaysia dan Singapura adalah negara yang paling sering mendesak pemerintah Indonesia untuk meratifikasi perjanjian AATHP, hal tersebut dikarenakan kedua negara tersebut sering merasakan dampak dari kabut asap akibat kebakaran hutan di wilayah Sumatera. Seperti pada tahun 2012, Indonesia mendapatkan protes dari Singapura dikarenakan kabut asap yang menyelimuti negara tersebut akibat dari kebakaran hutan di Indonesia. Hal ini disampaikan pada saat sela-sela pertemuan para menteri lingkungan hidup se-ASEAN pada 26 September 2012 di Bangkok, Thailand (Mongabay, 2012). Setelah protes dilayangkan pada saat sela-sela pertemuan tersebut, Menteri Lingkungan Hidup pada saat itu, Balthasar Kambuaya langsung mendorong pemerintah Indonesia agar segera diratifikasi perjanjian tersebut. Selain itu juga, pada tahun 2013 terdapat pertemuan *The 14th Informal ASEAN Ministerial Meeting on the Environment (14thIAMME)* di Surabaya, Indonesia sempat mendapatkan kritik terkait kebijakannya untuk segera meratifikasi perjanjian AATHP. Pada pertemuan tersebut juga membahas banyak mengenai isu-isu perubahan iklim dan juga pemanasan global serta isu-isu lingkungan lainnya (Kemenerian Lingkungan Hidup, 2013). Kevin Cheok, seorang diplomat Singapura mengatakan bahwa kebakaran hutan di Indonesia terjadi hampir setiap tahun dan memiliki konsekuensi sampai tingkat global, maka dengan demikian Indonesia membutuhkan aksi global untuk menaganinya.

Desakan-desakan dari negara-negara disekitar wilayah Indonesia membuat seakan-akan pemerintah Indonesia belum mampu untuk menyelesaikan masalah yang melanda dari beberapa tahun silam walaupun sudah berganti beberapa kali masa kepemimpinan presiden. Hal ini tentunya membuat nilai tawar Indonesia turun dimata internasional dikarenakan ketidak mampuannya mengatasi permasalahan kabut asap ini sehingga membuat pemerintah Indonesia harus memutar otaknya kembali demi membuat posisi tawar Indonesia naik kembali. Hal ini dibuktikan dengan itikad untuk memperbaiki permasalahan kebakaran hutan dan lahan pada kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono periode ke-2. Hal tersebut berupa kerjasama dengan negara-negara luar untuk mengatasi permasalahan karhutla, seperti yang sudah dilakukan dengan Kerajaan Norwegia yang menghasilkan kebijakan moratorium hutan Indonesia, lalu pengeluaran kebijakan nol-deforestasi hingga kebijakan ISPO yang mana mewajibkan perusahaan kelapa sawit untuk melakukan produksi berkelanjutan dengan memperhatikan sisi lingkungannya.

Kesimpulan

Peratifikasian perjanjian kabut asap AATHP menjadi sebuah babak baru bagi Pemerintah Indonesia untuk lebih proaktif dalam menangani permasalahan kabut asap yang disebabkan oleh kebakaran hutan dan lahan. Liberalisme menyebutkan terdapat beberapa aktor dalam menentukan sikap negara terhadap suatu perjanjian internasional seperti grup swasta, aktor berkepentingan serta aktor individu. Aktor-aktor tersebut berada di dalam politik domestik negara dan ikut berpengaruh dalam hal pengambilan kebijakan tersebut.

Aktor-aktor utama yang memiliki pengaruh yang kuat adalah grup swasta dan aktor individu di dalam pemerintahan Indonesia. Aktor swasta memiliki kepentingan tersendiri dalam dunia bisnis yang mana hal tersebut bersangkutan dengan pemerintah Indonesia. Penerapan standar baru di negara-negara maju seperti Eropa dalam industri *Crude Palm Oil* (CPO) menyebabkan perubahan sikap grup swasta terhadap pemerintah Indonesia. Aktor-aktor swasta tersebut akhirnya mendukung Pemerintah Indonesia untuk segera meratifikasi perjanjian AATHP karena kepentingan bisnis mereka. Dalam hal ini, penerapan sertifikasi terhadap produksi minyak kelapa sawit berkelanjutan atau lebih dikenal dengan RSPO menyebabkan perusahaan-perusahaan yang tidak memiliki sertifikat tersebut sulit untuk bersaing dipasar global. Selain itu, ditambah dengan Pemerintah Indonesia mengeluarkan kebijakan seperti komitmen nol-deforestasi dan ISPO yang mewajibkan perusahaan kelapa sawit untuk memiliki mekanisme produksi yang ramah lingkungan menjadikan dorongan tersendiri bagi perusahaan untuk merubah sikapnya dengan mendukung pemerintah Indonesia meratifikasi perjanjian AATHP.

Dengan perusahaan-perusahaan mendukung pemerintah Indonesia untuk meratifikasi perjanjian AATHP, perusahaan-perusahaan tersebut akan mendapatkan keuntungan berupa naiknya posisi tawar mereka didalam pasar global. Selain itu juga dengan bergabungnya mereka kedalam ISPO dan RSPO membuka gerbang bagi para perusahaan tersebut untuk lebih bisa bersaing dalam pasar negara maju seperti Eropa. Selain aktor swasta, aktor individu juga memegang peranan penting dalam memberikan pengaruh terhadap perubahan kebijakan ini. Aktor individu tersebut berupa Presiden, Menteri dan juga para anggota DPR RI yang memiliki kewenangan lebih dalam mengatur sedemikian rupa kebijakan tersebut dibuat. Gaya kepemimpinan setiap individu memberikan pengaruh tersendiri terhadap berjalannya perumusan kebijakan tersebut.

Kelompok berkepentingan juga mengambil peranan tersendiri dalam mendorong pemerintah Indonesia untuk segera meratifikasi perjanjian AATHP. Hal ini banyak di

sampaikan oleh beberapa NGO terkemuka di bidang lingkungan seperti WWF, Greenpeace hingga CIFOR. Mereka memiliki kepentingan tersendiri dalam bidang lingkungan yang mana harus didukung dengan Indonesia meratifikasi perjanjian AATHP.

Terkahir adalah gejolak politik domestik juga turut memberikan pengaruh terhadap perubahan kebijakan ini. Pada tahun 2014 adalah tahun politik dimana kepemimpinan SBY sudah selesai dan digantikan oleh kepemimpinan Jokowi. Dalam tahun tersebut juga terjadi perubahan kebijakan yang mana akhirnya Indonesia meratifikasi perjanjian AATHP. Hal ini bisa disimpulkan bahwa politik domestik memberikan pengaruh yang besar terhadap perubahan suatu kebijakan luar negeri suatu negara. Faktor yang terakhir adalah desakan-desakan dari negara lain khususnya negara-negara ASEAN. Mengingat Indonesia adalah negara yang besar dan berpengaruh di ASEAN, hal tersebut membuat bahwa Indonesia dipandang sudah mampu untuk menanggung konsekuensi dan tanggung jawab dari perjanjian AATHP, hal ini menyebabkan negara-negara ASEAN terkhusus Malaysia dan Singapura yang sering menjadi korban persebaran kabut asap tersebut mendesak Pemerintah Indonesia agar segera meratifikasi perjanjian AATHP.

Referensi

- ASEAN. (1990). The Kuala Lumpur Accord on Environment and Development. *Fourth ASEAN Meeting of Ministers for the Environment* (hal. 1-4). Kuala Lumpur: Oceana Publications, Inc.
- Berdörster, U. (2008). Why Ratify? Lessons from Treaty Ratification Campaigns. *Vanderbilt Law Review*, Vol 61, No 2, 681-692.
- CIFOR. (2018). *Komitmen nol-deforestasi di Indonesia: tantangan tata kelola*. Bogor: CIFOR.
- FWI/GFW . (2001). *Keadaan Hutan Indonesia*. Bogor: Indonesia: Forest Watch Indonesia dan Washington D.C. : Global Forest Watch.
- Gultom, K. (2016). Sekuritisasi Kabut Asap di Singapura tahun 1997-2014. *Journal of International Relations*, 2(2), 33-43.
- ISPO. (2013). ISPO. Diambil kembali dari ISPO: http://www.ispo.org.or.id/index.php?option=com_content&view=article&id=51&Itemid=209&lang=ina
- Kemenerian Lingkungan Hidup. (2013, September 26). *Kesepakatan para menteri lingkungan hidup negara-negara ASEAN-IAMME ke 14*. Diambil kembali dari Kementerian lingkungan hidup: <http://www.menlh.go.id/kesepakatan-para-menteri-lingkungan-hidup-negara-negara-asean-iamme-ke-14/>
- Mongabay. (2012, September 27). *Negara tetangga desak Indonesia ratifikasi perjanjian kabut asap lintas negara*. Diambil kembali dari Mongabay: <http://www.mongabay.co.id/2012/09/27/negara-tetangga-desak-indonesia-ratifikasi-perjanjian-kabut-asap-lintas-negara/>
- Murdiyarto, D., Dewi, S., & Seymour, F. (2011). *Moratorium hutan Indonesia: Batu loncatan untuk memperbaiki tata kelola hutan?* Bogor: Center for International Forestry Research (CIFOR).
- Pacheco, P. (2016, January). *Analisis Nol Deforestasi di Indonesia: Komitmen, politik dan kebun sawit*. Diambil kembali dari Kabar Hutan CIFOR: <https://forestsnews.cifor.org/39247/nol-deforestasi-di-indonesia-komitmen-politik-dan-kebun-sawit?fnl=id>
- Puspitasari, E., & Merdekawati, A. (2007, Oktober). Pertanggungjawaban Indonesia dalam penyelesaian kasus transboundary haze pollution akibat kebakaran hutan berdasarkan konsep state responsibility. *Mimbar Hukum*, 19(3), 335-485.

- RSPO. (2018). *History Roundtable on Sustainable Palm Oil*. Diambil kembali dari RSPO:
<https://www.rspo.org/about>
- Sunchindah, A. (2015). Transboundary Haze Pollution Problem in Southeast Asia:
Reframing ASEAN's Response. *ERIA Discussion Paper Series*, 2.
- Suryowati, E. (2013, November 15). *Tahun depan, CPO Ilegal terlarang dieskpor*.
Diambil kembali dari Kompas:
<https://ekonomi.kompas.com/read/2013/11/15/1601453/Tahun.Depan.CPO.Ilegal.Terlarang.Dieskpor>