**KEBIJAKAN INDONESIA MERATIFIKASI ASEAN AGREEMENT ON
TRANSBOUNDARY HAZE POLLUTION (AATHP)**

TESIS

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan

Mencapai Derajat Pendidikan Sarjana Dua (S2)

Disusun Oleh:

MUHAMMAD FACHRIE

14/370522/PSP/05042

PROGRAM PASCASARJANA

ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

UNIVERSITAS GADJAH MADA

YOGYAKARTA

2015

LEMBAR PENGESAHAN

TESIS

KEBIJAKAN INDONESIA MERATIFIKASI ASEAN AGREEMENT ON
TRANSBOUNDARY HAZE POLLUTION (AATHP)

Dipersiapkan dan disusun oleh:

MUHAMMAD FACHRIE

NIM: 14/370522/PSP/05042

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
pada tanggal 01 Desember 2015.

Pembimbing

Drs. Samsu Rizal Panggabean, M.Sc

Penguji I

Dr. Eric Hiariej, M.Phil

Penguji II

Titik Murawati, MA

Tesis ini telah diterima sebagai salah satu persyaratan
untuk memperoleh gelar Master
Tanggal: Desember 2015.

**Ketua Pengelola Program S2
Ilmu Hubungan Internasional**

Dr. Poppy S. Winanti, MPP, M.Sc

NIP: 197606 152000 122001

PERNYATAAN

Saya menyatakan bahwa keseluruhan tesis ini dengan judul **KEBIJAKAN INDONESIA MERATIFIKASI ASEAN AGREEMENT ON TRANSBOUNDARY HAZE POLLUTION (AATHP)** adalah murni disusun oleh Penulis dan bukan merupakan plagiarisme atau penelitian orang lain. Ide, pernyataan, pendapat dan pandangan yang berhubungan dengan hasil karya orang lain dicantumkan secara jelas melalui kutipan dan daftar pustaka.

Yogyakarta, 15 Desember 2015

Penulis,

Muhammad Fachrie

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Assalamualaikum Wr. Wb

Penulis mengucapkan puji syukur kehadirat Allah SWT atas rahmat dan karunia-Nya, sehingga Penulis dapat menyelesaikan Tesis yang berjudul “**Kebijakan Indonesia Meratifikasi ASEAN *Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP)**”, sebagai syarat untuk memperoleh gelar Master of Arts (MA) pada Program Studi Pascasarjana Ilmu Hubungan Internasional di Universitas Gadjah Mada (UGM).

Penulis menyampaikan ucapan terimakasih yang teramat dalam kepada semua pihak yang membantu dalam terselesaikannya sini. Terutama, terimakasih kepada:

1. Ibu Dr. Poppy S. Winanti, MPP, M.Sc selaku Ketua Pengelola Program Strata Dua (S2) Ilmu Hubungan Internasional Universitas Gadjah Mada.
2. Bapak Drs. Samsu Rizal Panggabean, M.Sc sebagai pembimbing yang telah bersedia meluangkan dalam membimbing, memberikan saran dan rekomendasi untuk kesempurnaan Tesis Penulis.
3. Bapak Dr. Eric Hiariej dan Ibu Titik Firawati, MA selaku dosen penguji yang telah memberikan masukan untuk kesempurnaan Tesis Penulis.
4. Seluruh staff pengajar Jurusan Ilmu Ilmu Hubungan Internasional yang selama mengikuti program pascasarjana ini telah mendidik dan memberikan ilmu kepada Penulis.
5. Mba Ivana selaku staff administrasi jurusan S2 ilmu hubungan internasional dan Mas Hery dan Mas Agus selaku staff administrasi fakultas yang telah meberikan kemudahan dalam proses penyelesaian kegiatan akademis Penulis.

6. Ayah dan Ibu Penulis, Bapak Imron dan Ibu Syarifah Asnah, yang selalu memberikan doa, dukungan dan motivasi kepada Penulis, sehingga Penulis dapat menuntut ilmu yang bermanfaat di UGM dan menyelesaikan Tesis dan pendidikan Penulis.
7. Kekasih Penulis yang tercinta, Nur Meira Syarifah Hanum, yang selalu memberikan cinta, sayang, semangat, motivasi, masukan dan dukungan, sehingga Penulis menjadi bahagia, semangat, termotivasi dan kuat dalam menyelesaikan Tesis dan pendidikan Penulis.
8. Teman-teman MAIR 24 yang telah luar biasa membantu dan mendukung proses pendidikan dan penyelesaian Tesis Penulis.
9. Serta semua pihak yang telah membantu Penulis dalam menyelesaikan Tesis Penulis yang tidak dapat disebutkan satu per satu.

Penulis telah berusaha semaksimal mungkin dalam penyelesaian Tesis ini, namun Penulis menerima saran dan kritikan berupa nilai tambah yang sangat berharga untuk kesempurnaan Tesis ini. Semoga Tesis ini berguna bagi pembacanya dan ilmu hubungan internasional kedepannya. Atas perhatiannya, Penulis ucapkan terimakasih.

Akhir kata, Wassalamualaikum Wr.Wb.

Yogyakarta, 15 Desember 2015

Muhammad Fachrie

DAFTAR ISI

LEMBAR PENGESAHAN	i
HALAMAN PERNYATAAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI.....	v
DAFTAR TABEL.....	viii
DAFTAR GAMBAR	ix
DAFTAR SINGKATAN	x
INTISARI	xiii
ABSTRACT.....	xiv
BAB I.....	1
PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang Masalah.....	1
1.2. Pertanyaan Penelitian.....	2
1.3. Tinjauan Pustaka	3
1.4. Kerangka Teori	7
1.4.1. Analisis terhadap Kelompok Swasta (<i>Private Group</i>).....	11
1.4.2. Analisis terhadap DPR RI	12
1.4.3. Analisis terhadap Pemerintah Indonesia	13
1.4.4. Analisis terhadap Kelompok Kepentingan (<i>Interest Group</i>)	14
1.5. Hipotesis	16
1.6. Metode Penelitian	17
1.7. Sistematika Penulisan	17
BAB II.....	19
GAMBARAN UMUM AATHP DAN KEBIJAKAN PENOLAKAN RATIFIKASI AATHP INDONESIA	19
2.1. Gambaran Umum AATHP.....	19
2.1.1. Sejarah Kemunculan AATHP	19
2.2. Permasalahan Kebakaran Hutan-Lahan dan Polusi Asap	22
2.2.1. Pembukaan Lahan Perkebunan di Indonesia.....	23

2.2.2.	Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia	25
2.2.3.	Penyebaran Polusi Asap di Kawasan Asia Tenggara.....	28
2.3.	Aturan-aturan di dalam AATHP.....	31
2.3.1.	Kewajiban-kewajiban Negara-negara di dalam AATHP	31
2.3.2.	Kerjasama di dalam AATHP.	32
2.3.3.	Keterikatan Negara-negara Anggota ASEAN di dalam AATHP.	33
2.3.4.	Keterikatan Indonesia di dalam AATHP.	34
2.4.	Kebijakan Penolakan Ratifikasi AATHP Indonesia	35
2.4.1.	Pengaruh Politik Domestik Indonesia.....	36
2.4.1.1.	Pengaruh Kuat dari DPR RI.....	38
2.4.1.2.	Keterlibatan Perusahaan Perkebunan	39
2.4.1.3.	Ketidakberhasilan Pemerintah Indonesia	42
2.4.1.4.	Politik dari Kelompok LSM di Bidang Lingkungan	44
BAB III		46
KEBIJAKAN RATIFIKASI AATHP INDONESIA DAN PERKEMBANGAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN TERSEBUT		46
3.1.	Pengajuan RUU Ratifikasi AATHP Kepada DPR RI.....	46
3.1.1.	Pembahasan RUU Ratifikasi AATHP	47
3.1.2.	Keputusan DPR RI terhadap AATHP.....	50
3.2.	Penyerahan Instrumen Ratifikasi AATHP dari Indonesia ke ASEAN	51
3.3.	Kebijakan Ratifikasi AATHP dan Tanggung Jawab Indonesia	55
3.4.	Manfaat Pengesahan Persetujuan AATHP bagi Indonesia	58
3.5.	Implikasi Kebijakan Ratifikasi AATHP Indonesia.....	61
3.6.	Perkembangan Implementasi Kebijakan Ratifikasi AATHP	64
BAB IV		74
PERUBAHAN POLITIK DOMESTIK DAN KEMUNCULAN KEBIJAKAN RATIFIKASI AATHP INDONESIA		74
4.1.	Perkembangan Politik Deforestasi Indonesia.....	74
4.2.	Perubahan Prilaku Aktor-aktor di dalam Politik Domestik Indonesia.	77
4.2.1.	Perubahan Prilaku Kelompok Swasta terhadap AATHP	82
4.2.1.1.	Eksplorasi Kelompok Swasta dalam Pengembangan Bisnis.....	85
4.2.1.2.	Perubahan Prilaku Kelompok Swasta terhadap Lingkungan	89

4.2.1.2.1.	Komitmen Nol Deforestasi Kelompok Swasta	89
4.2.1.2.2.	Kepentingan Komitmen Nol Deforestasi Kelompok Swasta	93
4.2.2.	Perubahan Prilaku DPR RI	96
4.2.2.1.	Penolakan DPR RI terhadap RUU Ratifikasi AATHP	99
4.2.2.2.	Persetujuan DPR RI terhadap RUU Ratifikasi AATHP	102
4.2.3.	Pengaruh Pemerintah Indonesia terhadap AATHP	104
4.2.3.1.	Inisiasi Pemerintah Indonesia dalam Pembentukan AATHP	107
4.2.3.2.	Pengajuan RUU Ratifikasi AATHP Kepada DPR RI	110
4.2.4.	Pengaruh Kelompok Kepentingan di Bidang Lingkungan	112
4.3.	Perubahan Politik Domestik dan Kebijakan Ratifikasi AATHP	115
BAB V		121
KESIMPULAN		121
DAFTAR PUSTAKA		127

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1 Status Negara-negara Anggota ASEAN dalam AATHP.....	21
Tabel 4.1 Daftar Perusahaan Penyokong <i>New York Declaration on Forest</i>	91

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1	Peta Kebakaran di Lahan Gambut dan Area-area Moratorium	27
Gambar 3.1	Jumlah Anak Perusahaan dan Penyuplai Bahan Baku Group	69
Gambar 4.1	Perkembangan Luas Areal Kelapa Sawit (2000-20011).....	87
Gambar 4.2	Provinsi Sentra Produksi Minyak Kelapa Sawit Indonesia	88

DAFTAR SINGKATAN

AATHP	:ASEAN <i>Agreement on Transboundary Haze Pollution</i>
AS	: Amerika Serikat
APMI	:ASEAN <i>Peatland Management Initiative</i>
ASEAN	:Association of South East Asian Nations
BBC	:British Broadcasting Corporation
BNPB	:Badan Nasional Penanggulangan Bencana
CELCOR	: <i>Center for Environmental Law and Community Rights</i>
COP-AATHP	:Conference of Parties- <i>ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution</i>
CPO	:Crude Palm Oil
CSPO	: <i>Certified Sustainable Palm Oil</i>
Dirjen	:Direktur Jendral
DPR	:Dewan Perwakilan Rakyat
EU	:European Union
GDP	: <i>Gross Domestic Product</i>
GOLKAR	:Golongan Karya
HTI	: Hutan Tanaman Industri
ILUC	: <i>Indirect Land Use Change</i>

IPOP	: <i>Indonesia Palm Oil Pledge</i>
ISPA	: Infeksi Saluran Pernafasan Atas
KADIN	: Kamar Dagang Indonesia
KALBAR	: Kalimantan Barat
KALTENG	: Kalimantan Tengah
KTT	: Konferensi Tingkat Tinggi
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
MEA	: <i>Multilateral Environmental Agreement</i>
NGO	: <i>Non-Governmental Organization</i>
P3DI	: Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi
PBB	: Perserikatan-bangsa
PBN	: Perkebunan Besar Negara
PBS	: Perkebunan Besar Swasta
PKS	: Partai Keadilan Sejahtera
POLRI	: Kepolisian Republik Indonesia
PR	: Perkebunan Rakyat
Prolegnas	: Program Legislasi Nasional
RHAP	: <i>Regional Haze Action Plan</i>
RSPO	: <i>Roundtable on Sustainable Palm Oil</i>
RUU	: Rancangan Undang-undang

SDM	:Sumber Daya Manusia
Sekjen	:Sekretaris Jendral
SPKS	:Serikat Petani Kelapa Sawit
SUMSEL	: Sumatra Selatan
UU	: Undang-undang
UUD	:Undang-undang Dasar
WALHI	:Wahana Lingkungan Hidup
WWF	:World Wide Fund for Nature

INTISARI

Penelitian ini membahas tentang mengapa Indonesia meratifikasi ASEAN *Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP). AATHP telah ditandatangani negara-negara anggota ASEAN sejak tahun 2002, tetapi tidak semua negara anggota ASEAN langsung meratifikasi perjanjian internasional ini. Indonesia tidak meratifikasi AATHP lebih dari satu dekade, karena negara ini menghadapi hambatan-hambatan di dalam politik domestik. Kepentingan kelompok swasta menjadi alasan dari kebijakan non ratifikasi Indonesia selama lebih dari satu dekade. Pada tahun 2014, Indonesia melakukan perubahan kontras dengan kebijakan ratifikasi AATHP. Perubahan kebijakan ini menimbulkan pertanyaan tentang signifikansi dari kebijakan tersebut. Untuk menjawab pertanyaan itu, liberalisme digunakan sebagai kerangka teori untuk menganalisis pengaruh kelompok swasta dan aktor-aktor lain di dalam politik domestik Indonesia terhadap kebijakan ratifikasi AATHP. Liberalisme memandang bahwa kebijakan ratifikasi AATHP disebabkan dukungan aktor-aktor di dalam politik domestik Indonesia, terutama kelompok swasta. Di dalam politik domestik Indonesia, perubahan perilaku kelompok swasta dalam bidang lingkungan dan dukungan aktor-aktor lain terhadap ratifikasi AATHP menjadi penyebab dari kemunculan kebijakan ratifikasi AATHP Indonesia.

Kata Kunci: Kebakaran Hutan dan Lahan, Polusi Asap Lintas Batas, Liberalisme, Kelompok Swasta, Politik Domestik, Politik Ratifikasi, Perjanjian Lingkungan Internasional

ABSTRACT

This research discusses on why Indonesia ratifying the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP). AATHP has been signed by ASEAN's member states since 2002, but not all of them directly ratify it. Indonesia had not ratified AATHP for more than one decade, because it faced domestic political barriers. The interest of private group becomes the reason of non-ratification policy for many years. In 2014, Indonesia made a contrast change by AATHP ratification policy. It obviously raises a question about the cause of that change. In order to answer the question, liberalism is proposed to be the framework theory to analyze the influence of private sectors and other actors in Indonesia domestic policy on the AATHP ratification. Liberalism considers that AATHP ratification policy is encouraged by the support of domestic politic actors in Indonesia, especially the private group. In the sphere of Indonesian domestic politics, behavioral change of private group and supports of other actors towards the ratification, these both aspects become the background of the emergence of Indonesia AATHP ratification policy.

Keywords: Forest and Land Fires, Transboundary Haze Pollution, Domestic Politic, Liberalism, Private Group, Politic of Ratification, International Environmental Agreement.

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Kebijakan Indonesia terhadap Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) *Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP) mengalami perubahan. Pemerintah Indonesia telah menandatangani AATHP sejak tahun 2002, akan tetapi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) baru berhasil untuk menyetujui ratifikasi perjanjian tersebut pada tahun 2014.¹ Sebagai lembaga negara yang memiliki otoritas dalam pemberian persetujuan ratifikasi AATHP, DPR RI melakukan perubahan kebijakan yang bertahan selama lebih dari satu dekade.

Sejak tahun 2002 sampai dengan tahun 2014, Indonesia mengeluarkan kebijakan non ratifikasi AATHP. DPR menolak Rancangan Undang-undang (RUU) ratifikasi AATHP yang diajukan Pemerintah Indonesia, karena lembaga negara ini mempertimbangkan kepentingan kelompok swasta, yaitu perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit. Kebakaran hutan dan lahan sangat berhubungan dengan pengembangan perkebunan kelapa sawit yang dilakukan kelompok swasta, karena pembakaran adalah cara atau metode yang digunakan perusahaan-perusahaan dalam pengembangan bisnis ini. Berdasarkan perbandingan antara titik api kebakaran pada citra satelit dan peta tata guna lahan, sebagian besar kebakaran hutan terjadi di area hutan tanaman industri dan perkebunan kelapa sawit.² DPR RI tentunya mempertimbangkan kepentingan perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit, karena kelompok ini

¹ Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, *RI Ratifikasi Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution*, <<http://www.kemlu.go.id/Pages/NewsKemlu.aspx?IDP=503&l=id>>, [diakses 16 September 2015].

² Forest Watch Indonesia(FWI) /Global Forest Watch (GFW), *Keadaan Hutan Indonesia*, (Bogor :Forest Watch Indonesia dan Washington D.C: Global Forest Watch, 2001), p.65.

berkontribusi besar terhadap perekonomian Indonesia. Industri perkebunan kelapa sawit menyumbangkan devisa yang besar kepada negara untuk pembangunan perekonomian nasional, sehingga kepentingan kelompok swasta ini menjadi sangat penting.

Kebijakan non ratifikasi AATHP Indonesia selama beberapa tahun berubah setelah DPR menyetujui RUU ratifikasi AATHP yang diajukan Pemerintah Indonesia. Pada tanggal 16 September 2014, DPR menyetujui RUU ratifikasi AATHP setelah melakukan pembahasan di Rapat Paripurna. Pada tanggal 20 Januari 2015, Indonesia menyerahkan hasil ratifikasi AATHP kepada ASEAN. Ini adalah perubahan kontras dari kebijakan Indonesia yang selama beberapa tahun konsisten untuk tidak meratifikasi AATHP.

Perubahan kebijakan Indonesia terhadap AATHP menjadi sangat penting dan menarik untuk diteliti, karena kebijakan ini tentu saja muncul dengan alasan tertentu. Sebagai lembaga negara yang memiliki otoritas untuk menyetujui RUU ratifikasi AATHP, DPR RI tidak begitu saja mengubah keputusannya dalam menghadapi AATHP, tanpa ada pengaruh dari aktor lain. Keputusan DPR RI ini tentu saja dipengaruhi kepentingan aktor lain di dalam politik domestik Indonesia.

1.2. Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan uraian di atas, Indonesia melakukan perubahan kebijakannya terhadap AATHP. Pada awalnya, Indonesia menolak untuk meratifikasi perjanjian AATHP, akan tetapi pada akhirnya Indonesia meratifikasi perjanjian ini. Sebagai negara yang berdaulat, Indonesia memiliki kapasitas dan kedaulatan untuk menentukan kebijakan luar negerinya dengan melakukan perubahan kebijakan terhadap perjanjian AATHP. Perubahan kebijakan itu menimbulkan pertanyaan tentang **Mengapa Indonesia Meratifikasi ASEAN *Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP)?**

1.3. Tinjauan Pustaka

Bagian ini adalah tinjauan pustaka (*literature review*) dari beberapa referensi ilmiah untuk mengungkap signifikansi dari penelitian ini. Penulis memverifikasi, meringkas dan memberikan interpretasi terhadap referensi-referensi yang ada, untuk menyimpulkan dan menjustifikasi bahwa penelitian ini relevan dan dapat diteliti. Dalam penelitian ini, Penulis melakukan tinjauan pustaka terhadap penelitian terdahulu yang membahas tentang hambatan dari ratifikasi AATHP yang dihadapi Indonesia sebelum Indonesia pada akhirnya meratifikasi perjanjian internasional ini. Tinjauan ini sangat penting untuk melihat bagaimana DPR RI pada awalnya menolak untuk meratifikasi perjanjian AATHP, karena ratifikasi AATHP dipandang sebagai kebijakan yang merugikan Indonesia. Kebijakan kontras Indonesia muncul pasca-ratifikasi AATHP yang dilakukan DPR RI. Pada akhirnya, pada tanggal 16 September 2014, Indonesia meratifikasi AATHP ke dalam Undang-undang. Ratifikasi AATHP yang dilakukan DPR RI mengisyaratkan bahwa kebijakan ini menjadi penting untuk dilakukan, walaupun sejak awal pembentukan AATHP pada tahun 2002 Indonesia menolak untuk meratifikasi sampai dengan tahun 2014.

Paruedee Nguitragool dalam jurnalnya yang berjudul “Negotiating the Haze Treaty”, secara umum membahas tentang penilaian terhadap kerjasama ASEAN dalam permasalahan polusi asap yang melintasi batas negara.³ Perjanjian AATHP menghadapi tantangan-tantangan dalam implementasi, karena perjanjian ini mengalami perdebatan di dalam politik domestik di parlemen. Selain itu, tantangan lain dalam mengimplementasikan perjanjian AATHP adalah keterikatan masing-masing negara yang menyepakati perjanjian tersebut di dalam aturan-aturan yang dibuat. Dalam kasus Indonesia, penolakan ratifikasi AATHP pada level domestik selama beberapa tahun menyebabkan perjanjian tersebut tidak dapat diimplementasikan pada level domestik melalui Undang-undang.

³ Paruedee Nguitragool, 2011, “Negotiating the Haze Treaty”, *Asian Survey*, Vol. 51, No. 2, p. 356.

Dalam negosiasi perjanjian AATHP, negara-negara anggota ASEAN yang bernegosiasi, terutama dari Indonesia, dipengaruhi kekuatan politik domestik, sehingga aliansi dan faksi-faksi yang ada di parlemen sangat berpengaruh dalam memutuskan kebijakan mengenai perjanjian polusi asap ini.⁴ Konfigurasi kekuatan politik domestik mempengaruhi sikap dan kebijakan Indonesia terhadap perjanjian AATHP. Sejak perjanjian AATHP ditandatangani tahun 2002 sampai dengan tahun 2014, proses ratifikasi dilakukan dalam rentang waktu yang lama. Perwakilan Indonesia dalam negosiasi AATHP, yaitu Kementerian Lingkungan, tidak memiliki otoritas yang cukup untuk menarik dukungan, sehingga ratifikasi terhadap perjanjian AATHP ditolak politik domestik di Indonesia. Singkatnya, selama beberapa tahun, Indonesia menolak untuk meratifikasi perjanjian AATHP disebabkan ketidaksamaan pandangan antara negosiator Indonesia (Kementerian Lingkungan) dan DPR RI tentang kepentingan-kepentingan Indonesia terhadap perjanjian tersebut.

Penelitian Ayyappan Palanissamy memiliki kesamaan dengan penelitian Paruedee Nguitragee dalam memandang AATHP. Di dalam penelitiannya yang berjudul “Haze Free Air In Singapore And Malaysia – The Spirit Of The Law In South East Asia”, Ayyappan Palanissamy menjelaskan bahwa Pemerintah Indonesia melalui Kementerian Lingkungan telah mengajukan perjanjian AATHP ke DPR RI untuk diratifikasi sebelum diratifikasi pada tahun 2014, akan tetapi pertimbangan DPR mengenai kepentingan-kepentingan ekonomi dan beragam perhatian lain menyebabkan perjanjian AATHP tidak diratifikasi. DPR RI mempertimbangkan kepentingan ekonomi dan beberapa perhatian lain (*domestic economic interests and various other concerns*), sehingga Indonesia menolak untuk meratifikasi perjanjian AATHP selama beberapa tahun.⁵

Penelitian Tim Forsyth juga membahas tentang kesulitan yang dihadapi Indonesia dalam mengimplementasikan AATHP pada level domestik. Di dalam

⁴ *Ibid.*, p. 372.

⁵ Ayyappan Palanissamy, 2013, Haze Free Air In Singapore And Malaysia – The Spirit Of The Law In South East Asia, *International Journal of Education and Research*, Vol. 1 No. 8, p.4.

penelitiannya yang berjudul “Public Concern About Transboundary Haze: A Comparison of Indonesia, Singapore, and Malaysia”, Forsyth menjelaskan bahwa hubungan antara pemerintahan lokal dan perusahaan-perusahaan yang melakukan investasi menyebabkan implementasi menjadi sulit untuk dilakukan.⁶ Dalam permasalahan polusi asap, perusahaan-perusahaan kelapa sawit milik Indonesia, Malaysia dan Singapura menggunakan cara-cara yang tidak baik dalam membuka hutan dan lahan. Untuk mempercepat pembukaan hutan dan lahan, metode pembakaran dilakukan, karena perusahaan-perusahaan tidak perlu mengeluarkan biaya yang lebih banyak untuk menebang hutan dan menggunakan tenaga kerja yang banyak. Metode pembakaran hutan dan lahan menjadi lebih cepat dan efisien bagi perusahaan-perusahaan kelapa sawit.

Penelitian Judith Mayer juga mendukung beberapa penelitian di atas yang membahas tentang kesulitan yang dihadapi Indonesia dalam mengimplementasikan AATHP. DPR RI tentu saja mempertimbangkan kepentingan kelompok swasta yang berpengaruh terhadap perekonomian nasional. Di dalam penelitiannya yang berjudul “Transboundary Perspectives on Managing Indonesia’s Fires”, Judith Mayer menjelaskan bahwa investor-investor asal Malaysia dan Singapura banyak menanamkan modal untuk pengembangan perkebunan kelapa sawit di Indonesia.⁷ Disamping kepentingan Malaysia dan Singapura dalam permasalahan polusi asap, kedua negara ini juga memiliki kepentingan-kepentingan ekonomi, karena investor asal Malaysia dan Singapura banyak menanamkan modal untuk membangun perusahaan perkebunan kelapa sawit di Indonesia. Selain itu, Indonesia juga menghadapi dilema yang sama. Pada suatu sisi, Indonesia berkepentingan membangun perekonomian nasional dengan perusahaan-perusahaan kelapa sawit, namun pada sisi lain Indonesia mempertimbangkan permasalahan lingkungan yang disebabkan pembakaran hutan dan lahan.

⁶ Tim Forsyth, 2014, “Public concerns about transboundary haze: a comparison of Indonesia, Singapore, and Malaysia”, *Global Environmental Change*, 25, p.7.

⁷ Judith Mayer, 2006, “Transboundary Perspectives on Managing Indonesia’s Fires”, *The Journal of Environment and Development*, Vol. 15, No.2, p. 216.

Selain penelitian Paruedee Nguitragool, Ayyappan Palanissamy dan Judith Mayer, penelitian Cifebrima Suyastri yang berjudul “Transboundary Environmental Issue Antara Indonesia, Malaysia, dan Singapura: Studi Kasus polusi Asap Riau”, juga menjadi penelitian penting dalam menjelaskan dilema yang dihadapi Indonesia pada saat sebelum melakukan ratifikasi AATHP. Di dalam penelitian ilmiah yang dilakukan Cifebrima, ada beberapa kepentingan yang mempengaruhi Indonesia untuk tidak meratifikasi AATHP.⁸ Pertama, Indonesia tidak meratifikasi AATHP, karena kepentingan negara lain yang ingin masuk ke Indonesia, yaitu Malaysia dan Singapura. Kedua, permasalahan *illegal logging* menjadi fokus desakan Indonesia terhadap Malaysia. Ketiga, Indonesia memiliki kepentingan dengan Singapura dalam permasalahan ekstradisi. Keempat, Indonesia memiliki kepentingan dalam permasalahan *illegal fishing* dengan Thailand. Kepentingan-kepentingan antara Indonesia dan negara-negara tetangga menjadi pertimbangan Indonesia untuk tidak melakukan ratifikasi AATHP. Selain itu, di dalam penelitiannya, Cifebrima juga menjelaskan bahwa kepentingan politik dalam kerjasama ini menyebabkan DPR RI menolak untuk melakukan ratifikasi AATHP menjadi Undang-undang.

Berdasarkan tinjauan terhadap penelitian-penelitian ilmiah diatas, Penulis secara jelas memiliki perbedaan dalam meneliti tentang AATHP. Beberapa referensi di atas menjelaskan hambatan ratifikasi AATHP yang dihadapi Indonesia, yaitu pertimbangan kepentingan kelompok swasta, keamanan, penegakan hukum dan hambatan lainnya. Sedangkan, Penulis meneliti tentang mengapa kemudian Indonesia mengeluarkan kebijakan ratifikasi terhadap AATHP. Penelitian ini jelas berbeda dengan penelitian-penelitian terdahulu. Permasalahan tentang mengapa Indonesia kemudian meratifikasi AATHP sangat menarik untuk diteliti, karena Indonesia pada akhirnya mengabaikan kepentingan nasional yang diperjuangkan dan berhasil melewati hambatan ratifikasi AATHP yang disebutkan di dalam penelitian-penelitian terdahulu.

⁸ Cifebrima Suyastri, *Transboundary Environmental Issue Antara Indonesia, Malaysia, dan Singapura: Studi Kasus Kabut Asap Riau*, (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2009), p. 29.

1.4. Kerangka Teori

Penulis menggunakan teori politik hukum internasional untuk menganalisis ratifikasi AATHP yang dilakukan Indonesia. Teori ini digunakan untuk menganalisis politik Indonesia dalam melakukan ratifikasi AATHP ke dalam UU No. 26 tahun 2014 tentang Pengesahan *ASEAN Agreement On Transboundary Haze Pollution* (Persetujuan Asean Tentang Pencemaran Asap Lintas Batas). Analisis politik hukum menjadi penting untuk dilakukan, karena suatu negara tentunya memiliki motif tertentu untuk melakukan ratifikasi perjanjian internasional. Dalam konteks ini, menurut Uta Oberdörster di dalam penelitiannya yang berjudul “Why Ratify? Lessons from Treaty Ratification Campaigns”, ada beberapa eksplanasi teoritis tentang perilaku negara khususnya dalam hubungannya dengan ratifikasi perjanjian internasional.⁹ Pertama, keinginan negara untuk mengikat diri ke dalam perjanjian internasional menjadi investigasi dari beberapa ilmuwan hukum internasional. Kedua, keputusan negara untuk mematuhi perjanjian internasional menjadi fokus dari kebanyakan literatur. Ketiga, negara yang meratifikasi perjanjian internasional didasari keputusan sukarela yang dilakukannya. Keempat, keputusan negara meratifikasi perjanjian internasional menghasilkan wawasan-wawasan penting tentang bagaimana perilaku negara di dalam keputusan tersebut. Kelima, beragam tekanan menjadi hasil pembongkaran dari keputusan ratifikasi yang dilakukan negara. Terakhir, evaluasi teori-teori perilaku negara dimunculkan dari bagaimana negara-negara bereaksi terhadap tekanan-tekanan. Hal ini semua menjadi dasar-dasar yang kuat untuk menyelidiki ratifikasi AATHP yang dilakukan Indonesia. Kebijakan ratifikasi perjanjian ini tentunya memiliki motif politik yang mendorong dan menekan di dalamnya. Ratifikasi menjadi instrumen hukum yang digunakan untuk mencapai kepentingan-kepentingan tertentu.

Ada tiga teori hubungan internasional yang dapat digunakan dalam menjelaskan perilaku negara. Hal ini berdasarkan penelitian Uta Oberdörster yang

⁹ Uta Oberdörster, 2008, *Why Ratify? Lessons from Treaty Ratification Campaigns*, *Vanderbilt Law Review*, Vol. 61, No. 2, p. 684- 685.

berjudul “Why Ratify? Lessons from Treaty Ratification Campaigns” menjelaskan bahwa ada tiga teori hubungan internasional yang dapat digunakan dalam menjelaskan perilaku negara, yaitu rasionalisme, konstruktivisme dan liberalisme.¹⁰ Ketiga teori ini dapat menjelaskan politik hukum dari ratifikasi perjanjian internasional yang dilakukan negara dari sudut pandang yang berbeda. Teori rasionalisme dapat digunakan untuk menganalisis politik hukum dari ratifikasi perjanjian internasional yang berfokus pada analisis *power* atau kekuatan. Teori konstruktivisme menekankan pada pengaruh faktor-faktor non-material, seperti nilai, norma, identitas dan lain-lain dalam mempengaruhi negara untuk meratifikasi perjanjian internasional. Selain teori rasionalisme dan konstruktivisme, teori liberalisme dapat digunakan untuk menganalisis politik hukum dari ratifikasi perjanjian internasional. Teori ini memfokuskan pada pengaruh politik domestik terhadap perilaku negara. Teori ini memandang bahwa ratifikasi perjanjian internasional yang dilakukan negara dipengaruhi politik domestik. Dalam kasus tertentu dari ratifikasi perjanjian internasional, pemilihan salah satu teori ini menjadi penting untuk dilakukan, karena tiga teori ini masing-masing memiliki asumsi yang berbeda dalam memandang perilaku negara. Dalam kasus ratifikasi AATHP yang dilakukan Indonesia, pemilihan salah satu teori harus dilakukan untuk memfokuskan penelitian pada analisis yang relevan dengan permasalahan penelitian.

Teori politik hukum internasional yang digunakan adalah teori Liberalisme. Penggunaan teori ini disebabkan adanya keterlibatan grup-grup swasta (*private groups*) yang mempengaruhi politik domestik Indonesia. Liberalisme memandang negara memiliki pengaruh yang lemah dalam menentukan pilihan-pilihan negara dan menekankan pada pengaruh kuat dari grup-grup swasta dalam pengambilan kebijakan negara. Sistem politik Indonesia yang demokratis membuka peluang aktor-aktor di luar negara dalam proses pengambilan kebijakan. Sistem politik ini membuka peluang bagi grup-grup

¹⁰ *Ibid.*, p. 685.

swasta dalam memanfaatkan instrumen hukum dalam mencapai kepentingan bisnis mereka. Dalam kasus penelitian ini, grup-grup swasta yang berpengaruh adalah perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit yang beroperasi di Indonesia. Grup-grup swasta ini sangat mempengaruhi Pemerintah Indonesia dalam proses pengambilan kebijakan negara, termasuk permasalahan ratifikasi AATHP. Hal ini berarti bahwa perubahan yang dilakukan negara merujuk pada perubahan kepentingan grup-grup swasta dan hal ini juga berhubungan dengan negara.

Berdasarkan penelitian Uta Oberdörster yang membahas tentang motivasi negara dalam meratifikasi perjanjian internasional, teori liberalisme memiliki beberapa asumsi yang membangun teori ini.¹¹ Pertama, pengaruh politik domestik adalah fokus dari teori liberalisme dalam menjelaskan perilaku negara. Dalam mempengaruhi perilaku negara, individu-individu dan grup-grup swasta menjadi aktor-aktor kunci di dalamnya berdasarkan teori liberalisme. Pertimbangan teori liberalisme mengacu pada bagaimana pengaruh dari grup-grup domestik terhadap perilaku negara. Individu-individu dan grup-grup yang bermain di dalam domestik dan masyarakat transnasional. Kekuatan relatif negara (*relative state power*) tidak lebih menentukan preferensi negara daripada politik domestik. Liberalisme memandang distribusi kekuatan relatif internasional tidak lebih berpengaruh terhadap perilaku negara dibandingkan politik, hukum, ekonomi, sosial dan faktor-faktor budaya domestik. Peneliti-peneliti harus melakukan pengujian terhadap politik-politik domestik dan struktur-struktur yang ada dalam memahami perilaku negara, karena pilihan-pilihan negara ditentukan interaksi antara pemain-pemain di level domestik. Kepentingan negara pada akhirnya berasal dari agregasi atau kumpulan kepentingan-kepentingan individu transnasional dan domestik.

Asumsi kedua dari teori liberalisme adalah pentingnya hubungan-hubungan struktural antara institusi-institusi dan aktor-aktor domestik. Dalam

¹¹ *Ibid.*, p.692-693.

tatanan dunia abad ke-21, Jaringan Pemerintah (*Government Network*) menjadi fitur kunci. Untuk menggambarkan interaksi antara institusi-institusi individual domestik negara dengan rekan internasionalnya, istilah Jaringan Pemerintah (*Government Network*) digunakan. Dalam mempengaruhi perilaku negara, pola-pola hubungan-hubungan antara unit-unit pemerintah dalam dua ruang internasional dan domestik diciptakan dari jaringan-jaringan yang ada.

Terakhir, teori liberalisme berasumsi bahwa konstitusi internal negara menjadi aturan-aturan yang mengatur perilaku negara. Teori ini dapat digunakan untuk menjelaskan sistem politik dan pemerintahan demokratis dan bukan demokratis. Negara-negara dengan rezim totaliter, otoritarian, teokratis dapat dianalisis dengan menggunakan teori liberal, karena teori liberal memandang bahwa politik domestik dari segala tipe pemerintahan menjadi penting di dalamnya. Walaupun negara-negara memiliki rezim liberal (pemilihan pemerintah yang demokratis dan pengaruh pasar ekonomi-ekonomi) dan rezim non-liberal, hal ini tidak menjadi masalah dalam penggunaan teori liberal untuk menganalisis perilaku negara. Singkatnya, politik domestik menjadi penekanan penting yang ditekankan liberalisme dalam menjelaskan perilaku negara.

Liberalisme memandang bahwa “States themselves are not insignificant, but state preferences are determined by domestic politics rather than material factors like relative state power.” Dalam kaitannya dengan kasus ratifikasi AATHP Indonesia, negara tidak menjadi aktor utama dalam memutuskan untuk meratifikasi AATHP, akan tetapi ada beberapa aktor yang bermain dalam mempengaruhi hal tersebut. Kelompok kepentingan dan kelompok swasta menjadi dua kelompok yang berpengaruh terhadap perubahan politik domestik, walaupun Pemerintah Indonesia dan DPR RI menjadi dua lembaga yang memiliki otoritas di dalam proses ratifikasi AATHP. Ada beberapa kelompok kepentingan dan swasta yang bermain dalam mempengaruhi perilaku negara dalam memutuskan apakah meratifikasi AATHP atau tidak meratifikasi AATHP, yaitu perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit, Wahana Lingkungan Hidup (WALHI), World Wide Fund for Nature (WWF), Greenpeace. Kelompok

kepentingan dan swasta ini memberikan pengaruh yang kuat terhadap perilaku Indonesia dalam memutuskan untuk meratifikasi AATHP. Selain kelompok kepentingan dan swasta, Pemerintah Indonesia dan DPR RI adalah dua lembaga negara yang masing-masing berpengaruh dalam mengatur ratifikasi perjanjian internasional, khususnya ratifikasi AATHP. Pemerintah Indonesia berfungsi sebagai lembaga negara yang mengajukan rancangan atau draf ratifikasi AATHP kepada DPR RI. Sedangkan, DPR RI menjadi lembaga negara yang memiliki otoritas dalam persetujuan pengesahan UU dalam proses ratifikasi perjanjian internasional.¹² Singkatnya, liberalisme memandang bahwa perubahan kebijakan Indonesia terhadap AATHP dipengaruhi kepentingan aktor yang bermain di dalam politik domestik Indonesia.

Perubahan politik domestik Indonesia dalam menghadapi AATHP dapat dilihat dari perubahan perilaku aktor-aktor yang bermain dan berpengaruh terhadap proses pengambilan kebijakan ratifikasi AATHP. Berikut ini penjelasan tentang perubahan tersebut:

1.4.1. Analisis terhadap Kelompok Swasta (*Private Group*)

Di Indonesia, kelompok swasta (perusahaan-perusahaan perkebunan) memiliki pengaruh yang kuat. Hal ini dapat dilihat dari pendapatan nasional dan devisa negara yang disumbangkan komoditas perkebunan, yaitu mencapai 29,476 Milyar Dolar AS atau Rp. 353,713 triliun.¹³ Kelompok swasta menjadi penyumbang devisa yang besar kepada Indonesia, sehingga DPR RI tentu saja mempertimbangkan kepentingan kelompok ini dalam setiap proses pengambilan kebijakan negara. Kelompok ini memiliki *bargaining position* dalam proses pengambilan kebijakan negara yang dilakukan lembaga negara, seperti DPR dan Pemerintah Indonesia.

¹² Pemerintah Republik Indonesia (a), *Undang-undang Republik Indonesia No. 24 Tahun 2000*, Bab I, Pasal 1.

¹³ Direktorat Jendral Perkebunan Kementerian Pertanian, *Statistik Perkebunan Indonesia 2013-2015*, <<http://ditjenbun.pertanian.go.id/tinymcepuk/gambar/file/statistik/2015/SAWIT%202013%20-2015.pdf>>, [diakses 7 Desember 2015].

Dalam kaitannya dengan ratifikasi kebijakan ratifikasi AATHP Indonesia, kelompok swasta (perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit) melakukan perubahan perilaku dalam menanggapi masalah lingkungan. Perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit, yaitu Golden Agri Resources, Wilmar, Cargill, Asian Agri dan Kamar Dagang Indonesia (KADIN) membentuk sebuah *platform* baru untuk kolaborasi Indonesia.¹⁴ Dalam *platform* ini, beberapa perusahaan-perusahaan sawit berubah dengan komitmen nol deforestasi dan bergabung dalam rezim lingkungan global.

1.4.2. Analisis terhadap DPR RI

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) adalah lembaga negara yang memiliki otoritas untuk meratifikasi perjanjian internasional berdasarkan Undang-undang No.24 tahun 2000. Berdasarkan Undang-undang Republik Indonesia No. 4 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional Bab I Ketentuan Umum Pasal 1, ratifikasi menjadi salah satu bentuk pengesahan untuk mengikatkan Indonesia pada suatu perjanjian internasional.¹⁵ Dalam sistem hukum Indonesia, ratifikasi menjadi salah satu proses pengesahan yang diatur di dalam Undang-undang dan proses ini tentunya dilakukan dengan ketentuan tertentu. Pasal 9 Undang-undang Republik Indonesia No. 4 tahun 2000 mengatur bahwa DPR RI diperlukan untuk mengesahkan Undang-undang. Hal ini menyebabkan DPR RI memiliki otoritas untuk mempertimbangkan apakah suatu perjanjian internasional harus diratifikasi atau tidak.

Otoritas DPR RI dalam mengesahkan Undang-undang menyebabkan ratifikasi AATHP sangat bergantung pada keputusan lembaga ini. Berdasarkan perkembangan proses ratifikasi perjanjian ini, DPR RI beberapa kali menolak pengajuan ratifikasi yang diajukan Pemerintah Indonesia. Penolakan ratifikasi AATHP ini disebabkan pertimbangan kepentingan industri perkebunan kelapa

¹⁴ United Nation (a), *Report on the UN Climate Summit Forests Pavilion*, <<http://www.un-redd.org/Portals/15/documents/Report%20on%20the%20Forests%20Pavilion%2023%20September%202014%20v2.pdf>>, [diakses 7 Oktober 2015].

¹⁵ Pemerintah Republik Indonesia (a), *Loc. Cit*,

sawit yang sangat berpengaruh terhadap kepentingan ekonomi Indonesia, karena industri ini menyumbangkan devisa untuk negara ini. Industri ini menjadi penyumbang besar devisa negara untuk pembangunan perekonomian Indonesia dengan nilai ekspor minyak sawit mentah dan produk turunannya mencapai 9, 14 Milyar Dolar Amerika Serikat (AS) pada tahun 2009.¹⁶ Hal ini berarti bahwa DPR tentunya sulit untuk ratifikasi AATHP, karena hal ini mengancam kelompok swasta yang bergerak dalam bidang perkebunan kelapa sawit yang berkontribusi terhadap pembangunan ekonomi nasional. Pada perkembangan selanjutnya, DPR RI sebagai lembaga yang memiliki otoritas melakukan perubahan dengan menyetujui ratifikasi AATHP. Perubahan ini tentunya dipengaruhi perubahan perilaku kelompok swasta (perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit) yang telah melakukan perubahan dengan komitmen nol deforestasi. DPR RI tidak mendapatkan pertentangan kepentingan lagi apabila lembaga ini melakukan ratifikasi terhadap AATHP, karena perubahan yang dilakukan kelompok swasta tersebut, yaitu komitmen nol deforestasi.

1.4.3. Analisis terhadap Pemerintah Indonesia

Pemerintah Indonesia adalah lembaga negara yang bermain dalam mempengaruhi proses ratifikasi AATHP. Setelah AATHP ditandatangani Indonesia pada tahun 2002, kesepakatan ini mulai berlaku 25 November 2003, walaupun Pemerintah Indonesia tidak berhasil mendapatkan persetujuan RUU ratifikasi AATHP dari DPR RI.¹⁷ Sejak AATHP ditandatangani, Pemerintah Indonesia mendukung perjanjian internasional ini untuk diratifikasi DPR RI. Selama ini, kendala ratifikasi AATHP tidak berada pada Pemerintah Indonesia. Pemerintah Indonesia menghadapi beberapa kali penolakan DPR RI pada waktu lembaga ini mengajukan permohonan ratifikasi perjanjian tersebut. Singkatnya,

¹⁶ Tim Advokasi Minyak Sawit Indonesia - Dewan Minyak Sawit Indonesia (TAMSI-DMSI), *Fakta Kelapa Sawit Indonesia*, Edisi Perdana, (Tim Advokasi Minyak Sawit Indonesia - Dewan Minyak Sawit Indonesia (TAMSI-DMSI) : Jakarta, 2010), p. 4.

¹⁷“DPR Setujui Pengesahan RUU Pencemaran Asap Lintas Batas”, *JPNN*, 16 September 2014, <<http://www.jpnn.com/index.php?mib=berita.detail&id=258114>>, [diakses 3 September 2015].

Pemerintah Indonesia konsisten untuk mendukung ratifikasi AATHP dilakukan dengan beberapa kali pengajuan RUU ratifikasi AATHP kepada DPR RI.

1.4.4. Analisis terhadap Kelompok Kepentingan (*Interest Group*)

Kelompok kepentingan (*interest group*) juga bermain dalam mempengaruhi proses ratifikasi AATHP di dalam politik domestik Indonesia, terutama kelompok kepentingan di bidang lingkungan hidup. WWF, Greenpeace dan WALHI adalah kelompok kepentingan di bidang lingkungan yang ikut bermain dalam mempengaruhi ratifikasi AATHP. Untuk mengetahui perilaku WWF, Greenpeace dan WALHI dalam proses ratifikasi AATHP, kronologis dari perilaku kelompok ini sejak AATHP ditandatangani menjadi penting untuk dilihat.

Ada beberapa usaha dari kelompok kepentingan dalam mendukung ratifikasi AATHP, yaitu:

1. Pada tahun 2003, walaupun permasalahan ratifikasi sebenarnya berada pada keputusan DPR RI, WWF Indonesia menghimbau kepada pemerintah untuk meratifikasi AATHP.¹⁸
2. Pada tahun 2005, WWF Indonesia kembali mendukung Pemerintah Indonesia untuk segera meratifikasi AATHP dan berperan secara utama dalam implementasi perjanjian internasional ini.¹⁹
3. Pada tahun 2006, Greenpeace dan WALHI menjadi dua Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang memberikan peringatan kepada Pemerintah Indonesia untuk meratifikasi AATHP.²⁰
4. Pada tahun 2008, WWF kembali mendesak Pemerintah Indonesia untuk mempercepat proses ratifikasi AATHP.²¹

¹⁸ World Wide Fund for Nature/WWF (a), *WWF Indonesia Himbau Pemerintah untuk Meratifikasi the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*, <<http://www.fire.uni-freiburg.de/media/WWF-ASEAN-ind.pdf>>, [diakses 14 September 2015].

¹⁹ WWF Menghimbau Pemerintah Adili Pelaku Pembakaran Lahan dan Hutan”, *Merdeka.Com*, 23 Agustus 2005, <<http://www.merdeka.com/politik/wwf-menghimbau-pemerintah-adili-pelaku-pembakaran-lahan-dan-hutan-ozwljbh.html>>, [diakses 13 September 2015].

²⁰ LSM Minta Pemerintah Hentikan Izin Konversi Lahan Gambut”, *Antara News. Com*, 8 Agustus 2006, <<http://www.antaraneews.com/berita/39624/lsm-minta-pemerintah-hentikan-izin-konversi-lahan-gambut>>, [diakses 15 September 2015].

Berdasarkan analisis terhadap aktor-aktor tersebut, pada perkembangan awal, ratifikasi AATHP hanya mendapatkan dukungan dari sebagian aktor di dalam politik domestik, yaitu Pemerintah Indonesia (yang diwakili Kementerian Lingkungan Hidup) dan kelompok kepentingan (WALHI, WWF dan Greenpeace). Pemerintah Indonesia beberapa kali mengajukan draf RUU untuk ratifikasi AATHP kepada DPR RI, akan tetapi lembaga negara ini menolak untuk menyetujui RUU tersebut. Pemerintah Indonesia menjadi lembaga negara yang sejak awal mendukung ratifikasi AATHP dilakukan. Kelompok kepentingan yang bergerak dibidang lingkungan hidup, seperti WALHI, WWF dan Greenpeace juga menjadi aktor yang mendukung Indonesia untuk meratifikasi AATHP. Kelompok ini mendukung ratifikasi AATHP, karena hal ini sejalan dengan misi perlindungan terhadap lingkungan hidup. Selain aktor-aktor yang mendukung ratifikasi, kelompok swasta (perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit) dan DPR RI tidak mendukung ratifikasi AATHP dilakukan, karena ratifikasi bertentangan dengan kepentingan aktor-aktor ini. Kelompok swasta, seperti perusahaan-perusahaan perkebunan sawit tentu saja tidak mendukung ratifikasi AATHP, karena hal ini tentunya menghambat pengembangan industri ini. Pembakaran hutan menjadi teknik yang lebih murah dari segi finansial dalam membuka lahan perkebunan daripada teknik pembukaan lahan dengan pekerja dan alat, sehingga ratifikasi AATHP tentu saja bertentangan dengan kepentingan kelompok swasta ini. DPR RI juga menjadi aktor yang selama ini menolak untuk meratifikasi AATHP. DPR RI tentu saja mempertimbangkan kepentingan kelompok swasta, karena kelompok ini memberikan sumbangan yang besar terhadap pendapatan negara.

Pada perkembangan selanjutnya, politik domestik Indonesia mengalami perubahan. Aktor-aktor yang pada awalnya tidak mendukung ratifikasi AATHP berubah dengan mendukung ratifikasi perjanjian ini untuk dilakukan. Kelompok swasta seperti perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit yang berkontribusi

²¹ World Wide Fund for Nature/WWF (b), *Fire Bulletin*, <http://awsassets.wwf.or.id/downloads/fb_18_2008.pdf>, [diakses 16 September 2015].

dalam pembakaran hutan mengubah prilakunya dalam permasalahan lingkungan dengan melakukan komitmen nol deforestasi. Hal ini berarti bahwa kelompok swasta mengalami perubahan kepentingan yang berpengaruh terhadap politik domestik Indonesia dalam menghadapi AATHP. Prilaku DPR RI sebagai lembaga negara yang memiliki otoritas untuk menyetujui ratifikasi AATHP juga mengalami perubahan. Lembaga ini berubah dengan mendukung ratifikasi perjanjian ini menjadi Undang-undang. Pada perkembangan awalnya lembaga ini mengalami hambatan untuk meratifikasi AATHP, karena kepentingan kelompok swasta yang berpengaruh terhadap negara, namun pada perkembangan selanjutnya DPR RI tidak mengalami hambatan dalam meratifikasi AATHP, karena perubahan prilaku dari kelompok swasta yang berpengaruh terhadap kebakaran hutan dan kabut asap. Komitmen nol deforestasi yang dilakukan kelompok swasta ini menjadi perubahan penting dalam perkembangan politik domestik dalam menghadapi AATHP.

1.5. Hipotesis

Berdasarkan analisis kerangka teori di atas, Penulis merumuskan hipotesis sebagai berikut: **Indonesia meratifikasi ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP), karena Indonesia menghadapi perubahan politik domestik dalam hubungan antara kelompok swasta (*private group*), DPR RI, Pemerintah Indonesia dan kelompok kepentingan di bidang lingkungan (*interest group*). Kelompok swasta (*private group*) dan DPR RI adalah dua aktor yang sangat berpengaruh terhadap perubahan politik domestik Indonesia dalam menghadapi AATHP. Selain itu, Pemerintah Indonesia dan kelompok kepentingan di bidang lingkungan (*interest group*) adalah dua aktor yang mendukung dan mengupayakan perubahan politik domestik Indonesia dalam menghadapi AATHP.**

1.6. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif yang bersifat analisis eksplanasi. Maksud dari analisis eksplanasi adalah identifikasi penyebab dari suatu kejadian untuk menjawab pertanyaan “mengapa” di dalam suatu penelitian.²² Penelitian ini melihat hakikat antar variabel dan menelaah hubungan kausalitas antar variabel. Studi kasus atau *case study* adalah strategi yang digunakan dalam membangun penelitian ini. Di dalam penelitian ini, studi kasus yang diangkat adalah kebijakan ratifikasi AATHP yang dikeluarkan Indonesia. Dalam penelitian ini, Penulis menjelaskan faktor yang mempengaruhi Indonesia untuk mengeluarkan kebijakan ratifikasi AATHP. Selain itu, metode pengumpulan data dari penelitian ini adalah riset perpustakaan (*library research*). Data-data yang di peroleh dari penelitian terdahulu dikumpulkan dan kemudian dikaji sesuai kerangka teori yang digunakan. Data-data tersebut diperoleh dari buku, jurnal, majalah, surat kabar, buletin, iternnet dan sumber lainnya yang membahas tentang AATHP dalam pandangan politik, hukum dan ekonomi.

1.7. Sistematika Penulisan

Bab I Pendahuluan

Pada bab ini, Penulis memaparkan latar belakang masalah, pertanyaan penelitian, kerangka teori, hipotesis, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II Gambaran Umum AATHP dan Kebijakan Penolakan Ratifikasi AATHP Indonesia

Pada bab ini, Penulis menceritakan tentang gambaran umum dari polusi asap di Indonesia dan AATHP. Selanjutnya, Penulis menjelaskan penyebab dari kebijakan penolakan ratifikasi AATHP yang dikeluarkan Indonesia selama beberapa tahun. Selama lebih dari satu dekade, proses ratifikasi AATHP mendapatkan hambatan dari politik domestik Indonesia.

²² Richard W. Mansbach dan Kirsten L. Rafferty, *Introduction to Global Politics*, (Routledge: New York, 2008), p.15.

Bab III Kebijakan Ratifikasi AATHP Indonesia dan Perkembangan Implementasi Kebijakan Tersebut

Pada bab ini, Penulis menjelaskan tentang kebijakan ratifikasi AATHP yang dikeluarkan Indonesia. Selama lebih dari satu dekade, Indonesia tidak meratifikasi AATHP, sehingga kebijakan ratifikasi AATHP adalah kebijakan perubahan. Selain itu, bab ini juga menjelaskan tentang perkembangan implementasi dari kebijakan ratifikasi AATHP yang dikeluarkan Indonesia.

Bab IV Perubahan Politik Domestik dan Pengaruhnya Terhadap Kebijakan Ratifikasi AATHP Indonesia

Pada bab ini, analisis berfokus pengaruh politik domestik terhadap perubahan kebijakan Indonesia. Penulis menganalisis bahwa perubahan politik domestik Indonesia berpengaruh terhadap keberhasilan dari kemunculan kebijakan ratifikasi AATHP. Perubahan perilaku aktor-aktor menjadi bagian dari analisis terhadap politik domestik Indonesia. Dengan menggunakan teori liberalisme, aktor non-negara seperti kelompok swasta (*private group*) sangat berpengaruh terhadap keputusan persetujuan RUU ratifikasi AATHP yang dikeluarkan DPR RI.

Bab V Kesimpulan

Pada bab ini, Penulis menyampaikan kesimpulan yang bisa ditarik dari penelitian ini dan pelajaran penting yang bisa didapatkan dari kasus di dalam penelitian ini.

BAB II

GAMBARAN UMUM AATHP DAN KEBIJAKAN PENOLAKAN RATIFIKASI AATHP INDONESIA

Bab ini membahas secara ringkas tentang AATHP dan kebijakan Indonesia pra-ratifikasi AATHP. Selain itu, bab ini juga membahas tentang kebijakan non-ratifikasi yang dikeluarkan Indonesia selama lebih dari satu dekade dan penyebab dari kebijakan tersebut.

2.1. Gambaran Umum AATHP

2.1.1. Sejarah Kemunculan AATHP

ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP) adalah salah satu puncak dari inisiatif negara-negara anggota dari ASEAN dalam mencegah polusi asap yang terjadi di kawasan Asia Tenggara.²³ Perjanjian internasional ini menjadi perjanjian yang mengikat bagi negara-negara anggota ASEAN yang menandatangani dan meratifikasi perjanjian tersebut. Kemunculan AATHP dilatarbelakangi ancaman polusi asap yang menghambat perekonomian dan mengganggu kesehatan menyebabkan negara-negara di Asia Tenggara menyepakati perjanjian tersebut. Pembakaran hutan yang menimbulkan polusi asap di negara Indonesia sangat mudah menyebar ke Negara tetangga Indonesia, seperti Singapura dan Malaysia. Penyebaran polusi asap di Asia Tenggara ini disebabkan faktor cuaca, yaitu angin.

Hutan tropis Indonesia mengalami kebakaran dan hal ini menyebabkan polusi asap yang menyebar di wilayah Indonesia dan negara-negara tetangga Indonesia, seperti Malaysia, Singapura dan Thailand. Kombinasi antara pembersihan hutan (*forest clearing*) dan kondisi panas selama El Nino menyebabkan kebakaran sulit untuk dipadamkan. Selain di hutan tropis, lahan

²³ David Seth Jones, 2004, "ASEAN Initiatives to Combat Haze Pollution: An Assesment of Regional Cooperation in Public Policy- Making", *ASEAN Journal of Political Science*, Vol.12, No.2, p.59.

gambut (*peatland*) juga menjadi wilayah yang mengalami kebakaran. Lahan gambut berisi tanah gambut yang sangat mudah untuk terbakar pada musim kemarau. Sebaliknya, tanah gambut tidak mudah untuk terbakar atau dibakar pada waktu musim hujan, karena tanah jenis ini berisi air di dalamnya. Walaupun sejak 1980-an dan awal 1990-an polusi asap telah berlangsung di Indonesia, polusi asap pada tahun 1997 sampai 1998 menjadi yang paling buruk.²⁴

Pada tanggal 10 Juni tahun 2002, di Kuala Lumpur Malaysia, semua negara anggota ASEAN menandatangani AATHP dan kemudian perjanjian ini mengikat pada tahun 2003.²⁵ Dengan tujuan untuk mencegah polusi asap yang disebabkan kebakaran hutan dan lahan, AATHP menjadi pengaturan regional yang mengikat sebuah grup dari negara yang berbatasan di kawasan Asia Tenggara. Sebagai perjanjian yang mengikat, negara-negara anggota ASEAN tentunya mempertimbangkan konsekuensi-konsekuensi dari perjanjian ini terhadap kebijakan domestik dan luar negeri dari masing-masing negara. Ratifikasi menjadi cara yang biasanya digunakan negara untuk mengikatkan diri ke dalam perjanjian internasional ini pada level domestik. Ratifikasi menjadi pengikat negara pada level domestik, karena hasil dari ratifikasi adalah Undang-undang yang berlaku di negara yang meratifikasi perjanjian internasional tersebut.

Dalam perkembangan proses ratifikasi perjanjian ini, ada perbedaan waktu dari masing-masing negara anggota ASEAN dalam proses ratifikasi AATHP ke dalam hukum pada level domestik. Negara-negara anggota ASEAN tentu saja mempertimbangkan kepentingan dari ratifikasi perjanjian internasional ini pada level domestik. Berikut ini Tabel.2.1 memaparkan perbedaan waktu ratifikasi AATHP dari masing-masing negara anggota ASEAN.

²⁴ Rodolfo C. Severino, *ASEAN*, (Institute of Southeast Asian Studies Publications: Singapore, 2008), p. 63.

²⁵ ASEAN (a) , *Indonesia Deposits Instrument of Ratification of the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*, <<http://haze.asean.org/?p=939>>, [diakses 10 September 2015].

Tabel.2.1 Status Negara-negara Anggota ASEAN dalam AATHP ²⁶

Member State	Date of Ratification/Approval	Date of Deposit of Instrument of Ratification/Approval with the Secretary-General of ASEAN
Malaysia	December 3, 2002	February 18, 2003
Singapore	January 13, 2003	January 2003
Brunei	February 27, 2003	April 23, 2003
Myanmar	March 5, 2003	March 17, 2003
Vietnam	March 24, 2003	May 29, 2003
Thailand	September 10, 2003	September 26, 2003
Laos	December 19, 2004	July 13, 2005
Cambodia	April 24, 2006	November 9, 2006
Philippines	February 1, 2010	March 4, 2010
Indonesia	September 16, 2014	January 20, 2015 ²⁷

Sumber: ASEAN (c), *Status of Ratification* <http://haze.asean.org/?page_id=187>, [diakses 11 September 2015].

²⁶ ASEAN (b), *Status of Ratification* <http://haze.asean.org/?page_id=187>, [diakses 11 September 2015].

²⁷ ASEAN (c), *Indonesia Deposits Instrument of Ratification of the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*, <<http://www.asean.org/news/asean-secretariat-news/item/indonesia-deposits-instrument-of-ratification-of-the-asean-agreement-on-transboundary-haze-pollution>>, [diakses 12 September 2015].

Berdasarkan table 2.1 diatas, Indonesia membutuhkan waktu yang lebih lama untuk memutuskan ratifikasi AATHP dibandingkan dengan negara-negara anggota ASEAN lainnya seperti Malaysia, Singapura, Brunei, Myanmar, Vietnam, Thailand, Laos, Kamboja dan Filipina. Indonesia membutuhkan waktu lebih dari satu dekade untuk meratifikasi AATHP. Indonesia baru bisa meratifikasi AATHP ke dalam Undang-undang pada tahun 2014. Dibandingkan dengan Malaysia sebagai negara yang pertama meratifikasi AATHP, Indonesia mengalami ketertinggalan dalam menerapkan perjanjian internasional ini kedalam hukum domestik, padahal kebakaran hutan dan lahan yang menimbulkan polusi asap menjadi permasalahan yang rutin setiap tahun. Indonesia mengalami perdebatan panjang di DPR RI dalam proses ratifikasi perjanjian internasional ini. Pemerintah Indonesia melalui Kementerian Lingkungan memiliki intensi untuk meratifikasi AATHP, akan tetapi lembaga ini memiliki kekuarangan karena ratifikasi perjanjian diatur DPR RI atau lembaga legislatif sebagai lembaga negara yang memiliki otoritas.²⁸ Pengajuan ratifikasi AATHP yang dilakukan Pemerintah Indonesia beberapa kali ditolak DPR RI. Singkatnya, keterlambatan Indonesia dalam meratifikasi AATHP disebabkan perdebatan politik pada level domestik Indonesia.

2.2. Permasalahan Kebakaran Hutan-Lahan dan Polusi Asap

Kebakaran hutan dan lahan menjadi permasalahan lingkungan yang serius. Dampak dari kebakaran hutan dan lahan tidak hanya merugikan kehidupan flora dan fauna, akan tetapi hal ini juga menyebabkan kerugian kehidupan manusia. Kebakaran hutan dan lahan menimbulkan polusi asap yang dapat meluas ke berbagai wilayah di kawasan Asia Tenggara. Sebagai negara yang sering mengalami kebakaran hutan dan lahan, Indonesia tentunya merugikan kepentingan-kepentingan dari Indonesia sendiri dan juga kepentingan-kepentingan negara lain apabila permasalahan ini terjadi setiap tahun di Indonesia. Di Pulau

²⁸ Nguitragool, *Op.Cit*, p.370.

Kalimantan dan Sumatra sumber utama dari polusi asap adalah pembakaran lahan gambut.²⁹ Kebakaran di lahan gambut menjadi sulit untuk dipadamkan, sehingga kesulitan ini menyebabkan polusi asap tidak bisa dihentikan dalam waktu yang singkat. Hal ini menimbulkan permasalahan yang serius di kawasan Asia Tenggara, karena polusi asap menyebar di negara-negara, seperti Malaysia dan Singapura. Selain itu, keterlibatan dari perusahaan perkebunan menjadikan permasalahan polusi asap di Indonesia menjadi sulit untuk diselesaikan. Hal ini berkaitan dengan kepentingan swasta yang berhubungan dengan kepentingan perekonomian nasional.

Kebakaran hutan dan lahan mempengaruhi berbagai aspek kehidupan manusia. Kebakaran hutan, lahan dan penyebaran polusi asap di Indonesia menyebabkan kerusakan besar pada pertanian, kerusakan hutan, kerusakan ekologi, gangguan terhadap pariwisata dan transportasi, permasalahan kesehatan di masyarakat dan permasalahan lingkungan global.³⁰ Kebakaran tidak hanya merusak ekosistem makhluk hidup, akan tetapi juga berdampak pada penyebaran polusi asap di udara. Walaupun kebakaran hutan dan lahan terjadi di Indonesia, polusi asap dapat menyebar ke negara lain, seperti Malaysia dan Singapura. Hal ini semua tentu saja berpengaruh terhadap politik, ekonomi dan sosial Indonesia dan negara-negara lain yang terkena dampak dari polusi asap.

2.2.1. Pembukaan Lahan Perkebunan di Indonesia

Indonesia mengalami degradasi hutan yang disebabkan pengembangan industri perkebunan. Dengan orientasi bisnis, perusahaan-perusahaan perkebunan tentunya menggunakan metode-metode yang ekonomis atau murah untuk membuka lahan baru. Perusahaan perkebunan kelapa sawit menjadi contoh dari perusahaan perkebunan yang melakukan pembakaran hutan untuk mengembangkan industri ini. Perusahaan-perusahaan sawit tentunya mendapatkan keuntungan dari penggunaan metode pembakaran dalam *clearing land*, karena

²⁹ Luca Tacconi, *Kebakaran Hutan di Indonesia, Penyebab, Biaya dan Implikasi Kebijakan*, (Center for International Forestry Research: Jakarta, 2003), p. 19.

³⁰ Severino, *Loc.Cit.*

perusahaan ini tidak perlu mengeluarkan biaya untuk tenaga kerja dan peralatan dalam membuka lahan perkebunan kelapa sawit di Indonesia dengan metode ini. Metode pembakaran hutan dan lahan tentunya menimbulkan degradasi hutan dan polusi yang berdampak pada lingkungan, Walaupun metode pembakaran dalam pembukaan lahan (*clearing land*) perkebunan kelapa sawit dirasa lebih murah daripada metode lain, pada kenyataannya metode ini tidak menjadi lebih murah.³¹

Pembukaan lahan perkebunan kelapa sawit menyebabkan kerusakan hutan Indonesia. Negara ini mengalami kehilangan hutan sebanyak

“...1,240,000 hectares of forest over the period 2009 to 2011, equivalent to 620,000 hectares per year: Half (50%) of this took place in just three provinces: Central Kalimantan (296,000 ha/24%), Riau (230,000 ha/19%), West Kalimantan (95,000ha/ 8%).³²

Berdasarkan data tersebut, Indonesia mengalami kehilangan hutan atau deforestasi yang disebabkan pembukaan perkebunan kelapa sawit. Negara ini kehilangan lebih dari satu juta hektar hutan pada rentang tahun dari data tersebut. Deforestasi ini berlokasi di Kalimantan Tengah, Riau dan Kalimantan Barat. Hal ini tentunya menimbulkan dampak bagi lingkungan, karena hutan menjadi sumber daya alam yang bermanfaat bagi kehidupan makhluk hidup, termasuk manusia. Deforestasi menjadi permasalahan penting yang dapat mempengaruhi lingkungan dan kebijakan negara dalam persoalan lingkungan.

Indonesia memberikan perizinan dalam jumlah yang besar dalam mengembangkan industri perkebunan kelapa sawit. Sebagai produsen terbesar CPO dunia, Indonesia telah memberikan izin sekitar 15 juta hektar dari daratan Indonesia untuk pengembangan minyak kelapa sawit.³³ Industri perkebunan kelapa sawit Indonesia telah menjadi sektor industri yang membutuhkan lahan yang luas untuk memenuhi kebutuhan sebagai produsen terbesar kelapa sawit

³¹ Rob Glastra, Eric Wakker dan Wolfgang Richert, *Oil Palm Plantations and Deforestation in Indonesia. What Role do Europe and Germany play?*, (Octopus Media: Dreieich, 2002), p.12.

³² Greenpeace (b), *Certifying Destruction Why Consumer Companies Need to Go Beyond the RSPO to Stop Forest Destruction*, <<http://www.greenpeace.de/files/publications/rsपो-certifying-destruction.pdf>>, [diakses 20 September 2015].

³³ *Ibid.*,

dunia. Perizinan industri kelapa sawit tersebut menjadi bukti bahwa Indonesia sangat *concern* atau perhatian dalam pengembangan pembukaan lahan perkebunan. Dengan pemberian izin pembukaan lahan perkebunan yang luas, Indonesia tentunya mendapatkan keuntungan materi dari industri kelapa sawit selama ini. Perusahaan-perusahaan kelapa sawit milik swasta dan Pemerintah Indonesia berkontribusi dalam pendapatan negara dalam industri ini.

2.2.2. Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia

Kebakaran hutan dan lahan menjadi penyebab dari kemunculan polusi asap. Indonesia menjadi negara produsen asap yang dihasilkan dari kebakaran hutan dan lahan yang dilakukan kelompok swasta yang memiliki kepentingan dalam mengembangkan industri perkebunan kelapa sawit. Walaupun Indonesia memiliki lahan gambut yang mudah untuk terbakar, keterlibatan manusia dalam kebakaran hutan dan lahan menjadi penyebab utama. Metode pembakaran hutan dan lahan menjadi metode yang mudah dan murah untuk dilakukan kelompok swasta dalam melakukan pembukaan lahan baru dalam mengembangkan industri perkebunan kelapa sawit di Indonesia.

Berdasarkan pantauan LSM pada tahun 2013, kebakaran mencapai ribuan hektar. Laporan Greenpeace, menyebutkan bahwa titik api pada bulan Juni memperkirakan bahwa 140 ribu hektar area telah dibakar.³⁴ Lahan gambut menjadi lahan yang sebagian besar dibakar untuk membuka lahan perkebunan kelapa sawit baru. Lahan gambut menjadi lahan yang paling sulit untuk dipadamkan, karena lahan jenis ini menyimpan api. Luas wilayah yang terbakar dan jenis lahan yang terbakar ini menambah kesulitan untuk melakukan pemadaman api dan menghilangkan polusi asap yang disebabkan kebakaran tersebut. Hujan alami dan buatan (rekayasa cuaca) dibutuhkan untuk memadamkan api di lahan yang mengalami kebakaran. Selain itu, pemadaman api juga bisa dilakukan dengan menggunakan helikopter yang membawa air dan menjatuhkannya dari udara ke lahan yang mengalami kebakaran.

³⁴ *Ibid.*,

Pembakaran hutan dan lahan adalah metode yang digunakan untuk membersihkan hutan dan lahan dengan tujuan pengembangan industri perkebunan kelapa sawit di Indonesia. Lahan dan hutan dibakar untuk membuka lahan perkebunan yang siap untuk ditanami pohon kelapa sawit. Metode ini diyakini sebagai metode yang mudah dan murah. Metode ini sangat mudah untuk dilakukan, karena sedikit saja hutan atau lahan yang dibakar dapat menyebar secara lebih luas dengan mudah di musim kemarau yang panas. Selain itu, pembakaran hutan dan lahan menjadi metode pengembangan industri kelapa sawit yang murah, karena metode ini tidak membutuhkan biaya yang besar untuk membuka lahan perkebunan yang siap ditanami pohon kelapa sawit. Dibandingkan dengan metode lain, metode pembakaran tidak membutuhkan peralatan yang canggih dan pekerja yang banyak.

Riau menjadi wilayah Indonesia yang berkontribusi terhadap kebakaran dan penyebaran gelombang asap. Riau menyumbangkan 40 persen dari keseluruhan titik api dan tiga kuartal dari keseluruhan titik api pada lahan gambut, walaupun wilayah ini adalah wilayah kecil (5 persen) dari keseluruhan Indonesia. Sebagai produsen terbesar dalam produksi minyak kelapa sawit, Riau menjadi wilayah penting bagi perusahaan-perusahaan sawit dalam mengembangkan industri ini. Perusahaan-perusahaan sawit berpengaruh dalam kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Riau. Kerusakan besar dari lingkungan dan emisi-emisi karbon menjadi bagian dari dampak ekspansi penanaman kelapa sawit. Selain itu, Riau menjadi wilayah penting bagi Indonesia dalam industri perkebunan kelapa sawit, karena wilayah ini memperdagangkan 40 persen dari minyak kelapa sawit Indonesia, yaitu melalui pelabuhan di Kota Dumai, Provinsi Riau.

Gambar 2.1 Peta Kebakaran di Lahan Gambut dan Area-area Moratorium

Sumber: Greenpeace (d), *Sumatra: Going up in smoke New evidence shows peat and forest protection is key to stopping the Haze Wave*, <http://www.greenpeace.org/international/Global/international/briefings/forests/2013/Peat-Forest%20Fires_Briefer_May28-2014.pdf>, [diakses 22 September 2015].

Berdasarkan Gambar 2.1, hutan yang dilindungi secara legal mengalami kebakaran.³⁵ Walaupun Indonesia sudah membuat moratorium selama dua tahun untuk pemberian izin-izin dalam pengelolaan *primary forest* atau hutan primer dan lahan gambut pada tahun 2013, kebakaran hutan tetap terjadi pada wilayah hutan dan lahan yang diberikan moratorium perizinan. Berdasarkan analisis Greenpeace pada tahun 2014, titik api yang muncul pada daratan yang dilindungi

³⁵ Greenpeace (a), *Sumatra: Going up in smoke New evidence shows peat and forest protection is key to stopping the Haze Wave*, <http://www.greenpeace.org/international/Global/international/briefings/forests/2013/Peat-Forest%20Fires_Briefer_May28-2014.pdf>, [diakses 22 September 2015].

moratorium mencapai 30 persen dari keseluruhan titik api. Selain itu, titik api yang muncul pada daratan yang diberi moratorium mencapai 80 persen di lahan gambut. Hal ini menunjukkan bahwa moratorium perizinan pembukaan lahan tidak sesuai dengan implementasinya.

Lahan gambut menjadi lahan moratorium perizinan yang mengalami kebakaran hutan yang tinggi di Sumatra. Berdasarkan analisis ahli dari Greenpeace yang mengkaji kebakaran hutan di Sumatra, lahan gambut menjadi lahan yang lebih berpotensi lima kali lebih tinggi mengalami kebakaran daripada tanah mineral.³⁶ Kebakaran hutan yang tinggi pada lahan gambut tentu saja berdampak pada penyebaran asap, karena kebakaran hutan dan lahan menghasilkan asap yang menyebar ke udara. Hal ini berdampak pada polusi lingkungan, karena asap menyebar ke kehidupan masyarakat yang hidup dan tinggal di dekat lahan dan hutan yang terbakar dan wilayah lain yang jauh dari lahan dan hutan yang terbakar.

Perlindungan terhadap lahan gambut diperlukan untuk mengurangi kemungkinan kebakaran.³⁷ Lahan gambut menjadi lahan yang harus dilindungi untuk mengatasi polusi asap, karena kebakaran hutan yang terjadi di lahan gambut sulit untuk dipadamkan. Lapisan-lapisan organik pada lahan gambut menyimpan bara-bara api yang tidak terlihat dari permukaan. Hal ini menyebabkan lahan gambut menjadi sulit untuk dipadamkan apabila lahan ini dibakar. Untuk menghilangkan penyebaran polusi asap, perlindungan terhadap lahan gambut menjadi sangat penting untuk dilakukan, karena salah satu penyebab kemunculan polusi asap yang sulit untuk dipadamkan adalah kebakaran lahan gambut.

2.2.3. Penyebaran Polusi Asap di Kawasan Asia Tenggara

Kebakaran hutan dan lahan di suatu wilayah atau negara dapat berdampak pada wilayah atau negara lain. Hal ini disebabkan faktor cuaca yang

³⁶ *Ibid.*,

³⁷ *Ibid.*,

mempermudah dalam penyebaran asap. Pada kasus kebakaran hutan dan lahan di Indonesia, polusi asap menyebar ke negara-negara lain di kawasan Asia Tenggara.

Bencana dari kebakaran hutan dan lahan Indonesia disebabkan bisnis kelompok swasta. Kebakaran hutan di Indonesia adalah bencana yang dibuat manusia.³⁸ Bencana kebakaran hutan ini sebagian besar muncul di Sumatra dan Kalimantan sebagai dua pulau yang memiliki lahan gambut terbesar di dunia. Lahan gambut dibakar untuk membuat lahan perkebunan kelapa sawit. Sebagai negara produsen terbesar kelapa sawit di dunia, Indonesia mengembangkan industri ini untuk meningkatkan perekonomian nasional dengan mengeksport hasil perkebunan, seperti *Crude Palm Oil* (CPO) ke negara-negara lain yang membutuhkan. Hal ini menyebabkan izin pembukaan lahan baru tetap terus diberikan kepada perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit untuk mengembangkan bisnis ini.

Kebakaran hutan dan lahan di Indonesia tidak hanya berdampak pada level domestik, akan tetapi kebakaran hutan dan lahan berdampak pada level regional, yaitu kawasan Asia Tenggara. Kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Indonesia menimbulkan polusi asap yang dapat menyebar ke negara-negara lain, karena faktor cuaca mempengaruhi hal tersebut. Sebagai negara tropis dengan musim kemarau, Indonesia memiliki potensi besar untuk mempertahankan kebakaran secara alamiah. Temperatur tinggi pada musim kemarau menjadi hambatan alamiah dalam memadamkan kebakaran hutan. Pada musim kemarau, perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit memiliki kesempatan yang strategis untuk membuka lahan baru, karena cuaca mendukung hal tersebut untuk dilakukan. Pada musim tersebut hujan tidak menjadi penghalang untuk memadamkan api di hutan atau lahan yang ingin dibuka untuk menjadi lahan perkebunan kelapa sawit.

Ada negara tetangga Indonesia yang paling dipengaruhi polusi asap Indonesia, yaitu Singapura dan Malaysia. Sebagai negara yang berbatasan

³⁸ Mark E Harrison, Susan E Page dan Suwido H Limin, 2009, The Global Impact of Indonesian Forest Fires, *Biologist*, Vol. 56 No. 3, p.156-157.

langsung dengan Indonesia, kualitas udara dari Singapura dan Malaysia dipengaruhi polusi asap yang disebabkan kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia.³⁹ Hal ini tentunya mengganggu Singapura dan Malaysia, karena polusi asap berdampak pada kesehatan, ekonomi dan aktivitas-aktivitas lain yang berhubungan dengan kehidupan masyarakat di kedua negara ini.

Secara umum, polusi asap yang disebabkan kebakaran hutan dan lahan di Indonesia mempengaruhi negara-negara di kawasan Asia Tenggara. Polusi asap telah mempengaruhi perekonomian negara-negara dan kesehatan masyarakat di kawasan Asia Tenggara.⁴⁰ Polusi ini berdampak pada kesehatan masyarakat di kawasan ini. 75 juta masyarakat di kawasan ini mengalami gangguan kesehatan. Selain itu, polusi asap di kawasan Asia Tenggara mempengaruhi perekonomian negara. Polusi ini berdampak pada beberapa negara-negara di kawasan Asia Tenggara, yaitu Indonesia, Malaysia, Singapura, Thailand, Brunei dan Filipina. Negara-negara yang dipengaruhi polusi asap adalah negara-negara yang penting di kawasan Asia Tenggara. Polusi ini tentunya mempengaruhi kepentingan-kepentingan banyak aktor. Pertarungan kepentingan dari aktor-aktor menjadi penting dalam memutuskan kebijakan negara, karena kebijakan suatu negara adalah hasil dari kesepakatan dari aktor-aktor yang terlibat.

Penyebaran polusi asap di kawasan Asia Tenggara dipengaruhi cuaca, yaitu angin. Angin musim (*monsoon*) yang berhembus ke arah timur membawa asap dari kebakaran gambut dan hutan di Sumatra dan hal ini berdampak negatif terhadap negara lain di kawasan Asia Tenggara.⁴¹ Hal ini menyebabkan kebakaran hutan dan lahan di Indonesia dapat dengan mudah menyebar ke negara-negara lain di kawasan Asia Tenggara.

³⁹ Forsyth, *Op.Cit*, p.3.

⁴⁰ Euston Quah dan Helena Varkkey, Nanyang Technological University dan University of Malaya, *The Political Economy of Transboundary Pollution: Mitigation Forest Fires and Haze in Southeast Asia*, <http://umexpert.um.edu.my/file/publication/00009140_102526.pdf>, [diakses 25 September 2015].

⁴¹ Palanissamy, *Op.Cit*, p.1.

2.3. Aturan-aturan di dalam AATHP.

AATHP menjadi suatu sumber hukum internasional yang berisi aturan-aturan yang mengatur negara-negara anggota ASEAN dalam mengatasi permasalahan polusi asap yang terjadi di kawasan Asia Tenggara. Hal ini menyebabkan AATHP menjadi sumber hukum internasional yang penting di kawasan ini. AATHP menjadi solusi dari permasalahan polusi asap yang terjadi di kawasan.

AATHP menjadi bentuk sumber hukum yang tidak lazim digunakan dalam hubungan multilateral. Menurut R.P Barston, *agreement* atau persetujuan adalah bentuk dari sebuah instrumen tunggal yang biasanya digunakan dalam hubungan bilateral daripada hubungan multilateral, akan tetapi organisasi regional seperti ASEAN menggunakan *agreement* atau persetujuan sebagai persetujuan dalam hubungan antar negara-negara anggota ASEAN.⁴² Selain AATHP, ada beberapa *agreement* atau persetujuan lain yang dibuat ASEAN, seperti *Agreement on the Establishment of the ASEAN Secretariat*, *Agreement on ASEAN Preferential Trading Arrangements*, dan *ASEAN Cultural Fund*. Walaupun AATHP tidak biasa digunakan dalam hubungan multilateral, persetujuan ini tetap dapat mengikat dengan aturan-aturan yang diatur di dalamnya.

2.3.1. Kewajiban-kewajiban Negara-negara di dalam AATHP

AATHP mengatur kewajiban-kewajiban pihak-pihak yang mengikatkan diri ke dalam perjanjian internasional ini. Perjanjian ini mengatur tiga obligasi dari negara-negara yang mengikatkan diri ke dalam perjanjian ini.⁴³ AATHP mengatur bahwa negara-negara harus:

1. Melakukan kerjasama dalam ukuran-ukuran pengembangan dan pengimplementasian untuk mencegah, memonitor dan mengurangi polusi asap lintas batas dengan mengawasi sumber dari daratan dan/atau kebakaran hutan, pengembangan dari pemantauan, penaksiran dan

⁴² R.P. Barston, *Modern Diplomacy*, Third Edition, (Pearson Education Limited, 2006), p.315.

⁴³ ASEAN (d), *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*, <http://haze.asean.org/?page_id=185>, [diakses 25 September 2015].

sistem-sistem peringatan awal, pertukaran dari informasi dan teknologi dan aturan dari bantuan bersama.

2. Memberikan respon dengan cepat terhadap sebuah permintaan untuk informasi relevan yang dicari dari negara yang menyebabkan atau dipengaruhi polusi asap dengan sebuah pandangan untuk memperkecil konsekuensi dari polusi asap lintas batas.
3. Mengambil langkah hukum, administratif dan ukuran lainnya untuk mengimplementasikan kewajiban-kewajiban mereka dibawah perjanjian ini.

Singkatnya, negara-negara anggota ASEAN yang bergabung di dalam AATHP memiliki kewajiban-kewajiban yang diatur di dalam perjanjian internasional ini. Secara hukum, kewajiban-kewajiban ini harus dipatuhi negara-negara yang mengikatkan diri kedalamnya. Sebagai entitas internasional yang diakui, sebuah negara memiliki peluang untuk berpolitik dalam memutuskan kebijakan negara. Sehingga, keterikatan negara di dalam suatu perjanjian internasional memiliki motif politik di dalamnya.

2.3.2. Kerjasama di dalam AATHP.

AATHP memiliki aturan tentang pelaksanaan pencegahan dampak dari kebakaran hutan dan lahan yang menyebabkan polusi asap. Untuk melaksanakan tugas tersebut, AATHP, ASEAN *Co-ordinating Centre for Transboundary Haze Pollution Control* atau ASEAN Centre menjadi pusat pengatur polusi asap di Asia Tenggara. Berdasarkan aturan-aturan di dalam AATHP, ASEAN *Co-ordinating Centre for Transboundary Haze Pollution Control* memiliki mandat untuk membangun kerjasama dan koordinasi untuk pencegahan polusi asap di Asia Tenggara antara negara-negara anggota ASEAN yang mengikatkan diri ke dalam AATHP.

Berdasarkan aturan di dalam perjanjian AATHP, ASEAN *Co-ordinating Centre for Transboundary Haze Pollution Control* atau ASEAN Centre memiliki tujuan-tujuan untuk memfasilitasi kerjasama dan koordinasi antara pihak-pihak

dalam mengatur dampak dari kebakaran hutan dan lahan yang menyebabkan polusi asap.⁴⁴ Otoritas nasional menjadi basis dari kerjasama yang melibatkan ASEAN Centre. Deklarasi situasi darurat yang dilakukan otoritas nasional dari negara-negara di Asia Tenggara menjadi permintaan kepada ASEAN Centre untuk memberikan bantuan. Kerjasama ini memberikan peluang bagi ASEAN Centre dan otoritas nasional dari negara-negara anggota ASEAN untuk bekerjasama dalam pencegahan kebakaran hutan dan lahan yang menyebabkan polusi asap.

Selain pusat koordinasi, AATHP juga mengatur konferensi antara pihak-pihak atau *Conference of Parties* (COP)-AATHP dalam kerjasama polusi asap lintas batas di Asia Tenggara. Di dalam AATHP, Part IV Article 8 mengatur bahwa “Thereafter, ordinary meetings of the Conference of the Parties shall be held at least once every year, in as far as possible in conjunction with appropriate meetings of ASEAN.”⁴⁵ Sejak AATHP dibentuk, COP-AATHP telah beberapa kali diselenggarakan. COP-AATHP adalah agenda tahunan yang harus diselenggarakan pihak-pihak di dalam AATHP.

Secara umum, kerjasama penanggulangan polusi asap yang diatur di dalam AATHP bersifat koordinasi. AATHP memberikan mandat kepada ASEAN Centre untuk melakukan kerjasama dan koordinasi dengan pihak-pihak untuk mencegah kebakaran hutan dan lahan yang menyebabkan polusi asap di Asia Tenggara. Selain itu, AATHP juga mengatur konferensi tahunan antara pihak-pihak di dalam kerjasama ini, yaitu COP-AATHP.

2.3.3. Keterikatan Negara-negara Anggota ASEAN di dalam AATHP.

Sebagai sebuah perjanjian internasional, AATHP mengatur tentang bagaimana negara-negara mengikatkan diri ke dalam perjanjian internasional ini. Negara-negara anggota ASEAN dapat memilih cara untuk mengikatkan diri ke dalam perjanjian internasional ini, yaitu dengan ratifikasi, penerimaan,

⁴⁴ ASEAN (e), *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*, Signatories.

⁴⁵ *Ibid.*, Part IV, Article 8.

persetujuan atau *accession*. Konstitusi internal yang berlaku di masing-masing negara-negara anggota ASEAN mengatur cara bagaimana mengikat diri ke dalam perjanjian internasional ini. Sehingga, keterikatan atau ketidakterikatan negara-negara di dalam perjanjian internasional didasari aturan-aturan yang berlaku di level domestik masing-masing negara anggota ASEAN. Hal ini sesuai dengan asumsi teori liberalisme yang menjelaskan bahwa perilaku negara-negara merujuk pada konstitusi-konstitusi internal.⁴⁶

Di dalam AATHP, Pasal 28 dan Pasal 29 mengatur negara-negara anggota ASEAN untuk menyerahkan deposit berupa instrumen-instrumen dari *ratification*, *acceptance*, *approval* atau *accession* kepada pihak yang menyimpannya, yaitu ASEAN dan kemudian perjanjian ini akan mengikat pada hari ke enam puluh setelah penyerahan deposit tersebut.⁴⁷ Ini adalah aturan yang mengatur negara-negara ASEAN untuk mengikat diri kedalam AATHP.

2.3.4. Keterikatan Indonesia di dalam AATHP.

Pada level domestik, konstitusi internal Indonesia (Undang-undang Dasar (UUD) 1945) dan UU No.24 tahun 2000 mengatur pengesahan perjanjian internasional. Pasal 11 Ayat 2 UUD 1945 mengatur bahwa,

Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terikat dengan beban keuangan Negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan Undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.⁴⁸

Sebagai konstitusi internal Indonesia, UUD 1945 mengatur tentang keterlibatan DPR RI dalam pembentukan UU di Indonesia. Hal menjadi dasar dari keterlibatan DPR RI dalam proses penentuan kebijakan Indonesia terhadap AATHP.

⁴⁶ Oberdörster, *Op.Cit*, p.693.

⁴⁷ ASEAN (e), *Loc.Cit*.

⁴⁸ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 11, Ayat 2.

Selain UUD 1945, UU No. 24 Tahun 2000 mengatur secara spesifik tentang keterikatan Indonesia dalam perjanjian internasional. Untuk mengikatkan diri kedalam AATHP, UU menjadi instrumen hukum yang mengatur Indonesia. Berdasarkan aturan di dalam UU, Indonesia tidak secara langsung mengikatkan diri ke dalam perjanjian internasional, walaupun Indonesia menandatangani perjanjian tersebut. Indonesia harus melakukan langkah lanjutan untuk mengikatkan diri ke dalam perjanjian internasional berdasarkan ketentuan-ketentuan yang ada. Pasal 3 di dalam Undang-undang No. 24 Tahun 2000 mengatur bahwa keterikatan Indonesia di dalam perjanjian internasional melalui beberapa cara, yaitu penandatanganan, pengesahan, pertukaran dokumen diplomatik atau nota diplomatik, atau cara-cara lain yang disepakati di dalam perjanjian internasional.⁴⁹ Berdasarkan aturan keterikatan negara-negara anggota ASEAN di dalam AATHP, pengesahan menjadi cara yang harus dilakukan Indonesia untuk mengikatkan diri ke dalam perjanjian ini. Ratifikasi (*ratification*), aksesi (*accession*), penerimaan (*acceptance*) dan penyetujuan (*approval*) menjadi pilihan cara untuk melakukan pengesahan berdasarkan UU yang berlaku di Indonesia. AATHP menjadi perjanjian internasional yang membutuhkan pengesahan negara berdasarkan aturan yang berlaku di Indonesia.

2.4. Kebijakan Penolakan Ratifikasi AATHP Indonesia

Sebelum Indonesia meratifikasi AATHP pada tahun 2014, Indonesia mengeluarkan kebijakan penolakan ratifikasi AATHP melalui keputusan DPR RI. Politik domestik Indonesia adalah penyebab dari penolakan kebijakan ratifikasi AATHP. Di dalam politik domestik, aktor-aktor bermain dan berpengaruh dalam proses pengambilan keputusan. DPR RI tidak menjadi aktor tunggal dalam memutuskan kebijakan penolakan persetujuan RUU ratifikasi AATHP, akan tetapi aktor-aktor lain bermain di dalamnya. Kelompok swasta bermain dan berpengaruh dalam proses pengambilan keputusan yang dilakukan DPR RI. Walaupun Pemerintah Indonesia dan kelompok kepentingan dibidang lingkungan secara

⁴⁹ Pemerintah Republik Indonesia (a), *Op.Cit.*, Bab 1, Pasal 3.

konsisten mendukung ratifikasi AATHP, dua aktor ini juga berpengaruh dalam proses pengambilan keputusan (*decision making process*).

2.4.1. Pengaruh Politik Domestik Indonesia

Selama lebih dari satu dekade, politik domestik mempengaruhi kebijakan penolakan ratifikasi AATHP. Ada beberapa aktor yang bermain di dalam mempengaruhi Indonesia untuk menghadapi AATHP. Pemerintah Indonesia, DPR RI, perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit dan LSM lingkungan berpengaruh dalam proses politik dari ratifikasi AATHP. Politik domestik dari aktor-aktor tersebut sangat menentukan kebijakan Indonesia terhadap AATHP. Berdasarkan asumsi dari liberalisme, negara tidak memainkan peranan yang mutlak di dalam pengambilan kebijakan, akan tetapi ada banyak aktor yang terlibat di dalam proses tersebut.

Di dalam politik domestik, institusi domestik memiliki otoritas dalam proses pengambilan kebijakan luar negeri, karena institusi-institusi politik menjadi komitmen dari grup-grup dan individu-individu di dalamnya.⁵⁰ Walaupun ada institusi yang memiliki otoritas dalam pengambilan kebijakan, politik domestik tetap memiliki peluang untuk mempengaruhi proses tersebut. Kebijakan penolakan ratifikasi AATHP yang dilakukan Indonesia selama lebih dari satu dekade melewati proses politik domestik, walaupun ada lembaga negara yang memiliki otoritas untuk meratifikasi perjanjian internasional ini.

Legitimasi dari tatanan politik domestik menjadi bentuk kesatuan dalam penegakan aturan hukum dan penghormatan dari hak-hak masyarakat.⁵¹ Kebijakan Indonesia melakukan penolakan terhadap ratifikasi AATHP disebabkan kekurangan dari pengaruh aktor diluar negara, yaitu kelompok swasta (*private group*). Selama beberapa tahun, kelompok swasta, seperti perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit tidak membuat komitmen-komitmen nol-deforestasi. Hal

⁵⁰ Andrew Moravcsik, 1997, Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics, *International Organization*, 51, 4, p. 527.

⁵¹ Scott Burchill, *et al*, *Theories of International Relations*, Third Edition, (Palgrave Macmillan: New York, 2005), p. 67.

ini membuktikan bahwa kelompok swasta tidak mendukung Pemerintah Indonesia untuk mencegah deforestasi, termasuk kebakaran hutan dan lahan. Berdasarkan asumsi liberalisme, kelompok swasta menjadi aktor yang berpengaruh terhadap kebijakan negara.

Di dalam negara dengan sistem demokrasi, kelompok swasta memiliki pengaruh dalam pengambilan kebijakan di Indonesia, karena sistem ini memberikan kebebasan aktor non-negara untuk memperjuangkan kepentingannya di dalam politik domestik. Negara tidak dapat mutlak memutuskan suatu kebijakan negara. Dalam kasus ratifikasi AATHP, ada beberapa aktor yang mempengaruhi kebijakan Indonesia dalam memutuskan untuk tidak meratifikasi AATHP. Ketiadaan kekuatan-kekuatan domestik yang mempengaruhi negosiasi pada level regional yang dilakukan Kementerian Lingkungan tidak membuat ratifikasi AATHP dapat dilakukan, karena hal ini dipengaruhi keterbatasan otoritas dan kemampuan untuk memobilisasi aktor-aktor yang berpengaruh.⁵²

Walaupun secara konstitusi otoritas persetujuan ratifikasi AATHP berada di tangan lembaga legislatif yaitu, DPR RI, aktor-aktor lain (pemerintah, kelompok swasta dan kelompok kepentingan) secara bersama bermain di dalam proses pengambilan kebijakan tersebut. Kekuatan politik domestik, khususnya aliansi dan faksi-faksi yang ada di parlemen mempengaruhi proses negosiasi AATHP yang dilakukan Indonesia dipengaruhi.⁵³ Selama lebih dari satu dekade, DPR RI memutuskan untuk menolak ratifikasi AATHP, karena DPR RI memandang bahwa ratifikasi perjanjian ini dapat berimplikasi terhadap Indonesia. Implikasi nyata dari kebijakan ratifikasi AATHP adalah kepentingan kelompok swasta dalam ratifikasi, karena kelompok ini secara aktif mengembangkan bisnis yang berhubungan dengan hutan dan lahan. Ratifikasi AATHP tentunya memperketat pengawasan terhadap kelompok swasta dalam mengembangkan bisnis perkebunan kelapa sawit, karena Undang-undang dari hasil ratifikasi perjanjian internasional

⁵² Nguitragool, *Op.Cit*, p.372.

⁵³ *Ibid.*,

ini akan mengatur secara legal tentang pengawasan kebakaran hutan dan lahan di Indonesia

2.4.1.1. Pengaruh Kuat dari DPR RI

Sebelum kebijakan ratifikasi AATHP dilakukan pada tahun 2014, DPR RI sebagai lembaga negara melakukan penolakan beberapa kali untuk meratifikasi perjanjian ini. Sebagai lembaga negara yang memiliki mandat untuk mengesahkan ratifikasi Undang-undang berdasarkan konstitusi, DPR RI memiliki peranan penting dalam melakukan penolakan ratifikasi AATHP. Di dalam negara demokrasi, DPR RI sebagai lembaga legislatif menjadi perwakilan rakyat dalam mempertimbangkan kepentingan-kepentingan dari setiap kebijakan yang diambil negara. DPR RI tentunya mempertimbangkan dampak dan implikasi dari kebijakan penolakan ratifikasi AATHP selama beberapa kali.

Berdasarkan kronologis pengajuan RUU ratifikasi yang dilakukan pemerintah, ada beberapa kali penolakan ratifikasi yang dilakukan DPR RI. Berikut ini kronologis penolakan ratifikasi yang dilakukan DPR RI:

1. Pada tahun 2003, DPR RI menolak untuk mengesahkan RUU ratifikasi AATHP yang diajukan Pemerintah Indonesia kepada DPR RI.⁵⁴
2. Pada tahun 2008, DPR RI kembali melakukan penolakan untuk mengesahkan RUU ratifikasi AATHP.⁵⁵
3. Pada tahun 2013, DPR RI kembali menolak untuk meratifikasi AATHP.⁵⁶

DPR RI mempertimbangkan dampak dan implikasi dari ratifikasi AATHP terhadap Indonesia. Beberapa penelitian pada tinjauan pustaka menyebutkan bahwa politik domestik menjadi penghambat dari proses ratifikasi AATHP, yaitu

⁵⁴ “DPR Tunda Ratifikasi Perjanjian Kabut Asap”, *Tempo*, 15 Oktober 2006, <<http://nasional.tempo.co/read/news/2006/10/15/05586097/dpr-tunda-ratifikasi-perjanjian-kabut-asap>>, [diakses 30 Agustus 2015].

⁵⁵ “Govt wants haze agreement ratified”, *The Jakarta Post*, 22 Januari 2011, <<http://www.thejakartapost.com/news/2011/01/22/govt-wants-haze-agreement-ratified.html>>, [diakses 30 Agustus 2015].

⁵⁶ “Pemerintah kembali Ajukan RUU soal Pencemaran Asap”, *Metrotv*, 29 Januari 2014, <<http://news.metrotvnews.com/read/2014/01/29/211639/list.html>>, [diakses 2 September 2015].

kepentingan kelompok swasta dalam pengembangan bisnis. Secara implisit, DPR melindungi kepentingan kelompok swasta dalam mengembangkan bisnis yang berhubungan dengan hutan dan lahan. Salah satu bisnis dari kelompok swasta yang penting untuk dilindungi dari aturan AATHP adalah bisnis perkebunan kelapa sawit, karena bisnis perkebunan kelapa sawit menjadi penting bagi perekonomian Indonesia, walaupun bisnis ini menyebabkan polusi asap yang disebabkan pembakaran hutan dan lahan. Kebijakan penolakan ratifikasi menjadi penting untuk dilakukan DPR RI, karena lembaga ini mempertimbangkan kepentingan nasional Indonesia.

Secara umum, DPR RI menjadi lembaga negara yang memainkan peranan penting dalam proses penolakan ratifikasi AATHP. DPR RI menjadi lembaga negara yang strategis untuk dipengaruhi kepentingan-kepentingan kelompok tertentu dari luar negara, sehingga hal ini menjadi pertimbangan penting bagi lembaga ini dalam memutuskan untuk tidak meratifikasi AATHP selama lebih dari satu dekade.

2.4.1.2. Keterlibatan Perusahaan Perkebunan

Sebagai negara produsen minyak kelapa sawit terbesar di dunia, Indonesia berkontribusi terhadap produksi minyak kelapa sawit dunia sebesar 51 persen. Pada level domestik, pendapatan Indonesia dari minyak kelapa sawit mencapai 5 persen dari *Gross Domestic Product* (GDP) tahunan. Banyak perusahaan-perusahaan Malaysia dan Singapura yang terkoneksi melakukan pengembangan perkebunan kelapa sawit di Indonesia, disamping perusahaan-perusahaan Indonesia yang kuat dalam bisnis ini, seperti Bakrie Sumatra Plantations, Duta Palma, Astra Agro, Makin Group dan Musim Mas. Pada tahun 2009, WALHI, Sawit Watch dan Center for Environmental Law and Community Rights (CELCOR) menyebutkan perusahaan-perusahaan Malaysia dan Singapura menguasai lebih dari dua per tiga total area perkebunan Indonesia. Nilai investasi Malaysia dan Singapura masing-masing berturut-turut mencapai 702, 4 Juta Dolar AS dan 11,2 Juta Dolar AS. Pengembangan perkebunan kelapa sawit menjadi

sangat penting bagi Indonesia, Malaysia dan Singapura untuk meningkatkan sektor ekonomi. Elit-elit politik dan perusahaan-perusahaan membangun hubungan yang dekat, sehingga perusahaan-perusahaan dapat memaksimalkan keuntungan dalam pengembangan bisnis perkebunan kelapa sawit dengan impunitas.⁵⁷

Sebagai kelompok swasta (*private group*), perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit berkontribusi terhadap perekonomian Indonesia, sehingga perusahaan-perusahaan tentu saja berpengaruh terhadap proses pengambilan keputusan yang dilakukan lembaga negara. Dalam kaitannya dengan AATHP, perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit berpengaruh dalam pengambilan keputusan penolakan RUU ratifikasi AATHP yang dilakukan DPR RI. Lembaga negara ini menolak untuk menyetujui RUU tersebut, karena DPR RI mempertimbangkan kepentingan ekonomi Indonesia sebagai salah satu pertimbangan. Ini tentu saja berkaitan dengan pertimbangan DPR RI untuk melindungi pengembangan bisnis perkebunan kelapa sawit yang dilakukan perusahaan-perusahaan perkebunan di Indonesia. Walaupun metode pembakaran hutan dan lahan dilakukan perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit dalam pengembangan perkebunan kelapa sawit, hal ini tidak menjadi perhatian serius dibandingkan kerugian materi dari pendapatan negara dari bisnis ini. Dalam pandangan liberalisme, pertimbangan ini menjadi sangat lumrah, karena teori ini selalu memandang materi sebagai dasar dari kepentingan suatu aktor dalam percaturan politik domestik dan internasional.

Ratifikasi AATHP tentunya mengancam kelompok swasta untuk mengembangkan bisnis yang berhubungan dengan hutan dan lahan, seperti bisnis perkebunan kelapa sawit, karena kelompok ini tidak dapat menggunakan metode pembakaran dalam pengembangan bisnis ini. Metode pembakaran menjadi metode yang murah bagi kelompok swasta untuk membuka lahan baru yang siap untuk dikelola, sehingga metode ini menjadi pilihan yang baik untuk digunakan

⁵⁷ Helena Varkkey (a), 2012, The ASEAN Way and Haze Mitigation Efforts, *Journal of International Studies*, 01/2012; 8:77-97, p.78-79.

kelompok ini. Selain itu, industri kelapa sawit menjadi salah satu penyumbang terbesar dalam pembangunan perekonomian Indonesia, yaitu 9,14 Milyar Dolar AS pada tahun 2009.⁵⁸ Perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit tentunya menjadi kelompok swasta yang diperhatikan negara dalam setiap pengambilan kebijakannya.

Walaupun Pemerintah Indonesia mengajukan beberapa kali RUU ratifikasi AATHP kepada DPR RI, lembaga negara ini masih mempertimbangkan implikasi dari kebijakan ratifikasi AATHP. DPR RI menolak beberapa kali pengajuan RUU ratifikasi yang diajukan Pemerintah Indonesia dengan alasan implikasi dari kebijakan ratifikasi terhadap Indonesia. Berdasarkan teori liberalisme, kepentingan kelompok swasta menjadi kepentingan yang diperjuangkan. Kelompok swasta memiliki peluang untuk memperjuangkan kepentingannya. Hal ini sangat berbeda dengan teori realisme. Hal ini sesuai dengan apa yang dijelaskan Fred Chernoff dalam bukunya yang berjudul *Theory and Metatheory in International Relations Concepts and Contending Accounts*, bahwa ahli-ahli liberalisme “...differ with realists by arguing that some governments are flawed and do not represent the true self-interest of the state but rather pursue private self-interest.” Dalam hubungannya dengan AATHP, teori liberalisme dapat memberikan jawaban bahwa penolakan ratifikasi AATHP yang dilakukan DPR RI dalam beberapa kali disebabkan perjuangan dari pengaruh kepentingan kelompok swasta terhadap negara.

Pengaruh lain dari kelompok swasta terhadap proses pengambilan kebijakan penolakan ratifikasi AATHP adalah ketiadaan komitmen nol deforestasi dari kelompok swasta. Komitmen besar dari nol deforestasi dimulai pada tahun 2013. Sebagai perusahaan swasta yang memiliki bisnis besar di industri perkebunan kelapa sawit, Wilmar Internasional baru memulai komitmen nol deforestasi pada tahun 2013.⁵⁹ Selain Wilmar, Golden Agree Resources, Cargill, Proctor &

⁵⁸ Tim Advokasi Minyak Sawit Indonesia (TAMSI)

Dewan Minyak Sawit Indonesia (DMSI), *Loc.Cit.*,

⁵⁹ Greenpeace (a), *Loc.Cit.*,

Gamble, Orkla, Safeway, General Mills, dan Colgate-Palmolive juga menjadi bagian kelompok swasta yang melakukan komitmen nol deforestasi. Sebelum komitmen tersebut diberlakukan, kelompok swasta ini tentunya menolak nol deforestasi dalam pengembangan bisnis perkebunan kelapa sawit. Kelompok ini tentu saja berpengaruh terhadap keputusan penolakan ratifikasi yang dilakukan DPR RI, karena kelompok ini tidak menginginkan pengawasan yang ketat dalam deforestasi dalam pengembangan bisnis perkebunan kelapa sawit. Singkatnya, perusahaan ini menjadi bagian dari kelompok swasta yang berpengaruh dalam proses pengambilan kebijakan negara, karena kelompok ini tidak membuat komitmen nol deforestasi sebelum tahun 2013, sehingga hal ini menjadi hambatan bagi DPR RI untuk memutuskan untuk meratifikasi AATHP. Dengan ketiadaan komitmen nol deforestasi sebelumnya, kelompok swasta tentu saja tidak mendukung DPR RI untuk meratifikasi AATHP dan hal ini tentu saja menjadi pertimbangan bagi DPR RI dalam pengambilan kebijakan untuk menolak ratifikasi AATHP dalam beberapa kali pengajuan RUU yang diajukan pemerintah, karena kelompok ini melakukan kegiatan bisnis yang berhubungan dengan hutan dan lahan.

2.4.1.3. Ketidakberhasilan Pemerintah Indonesia

Sebagai lembaga negara, Pemerintah Indonesia memainkan peranan penting dalam hubungannya dengan AATHP. Pemerintah Indonesia menjadi lembaga negara yang menandatangani perjanjian tersebut pada tahun 2002 dan mewakili Indonesia dalam negosiasi tentang kebakaran hutan dan lahan dan polusi asap di kawasan Asia Tenggara. Dalam beberapa kali pengajuan RUU ratifikasi AATHP kepada DPR RI, Pemerintah Indonesia mendapatkan kesulitan, karena DPR RI menolak beberapa kali pengajuan RUU tersebut. Hal ini menyebabkan Pemerintah Indonesia tidak mendapatkan dukungan penuh dari DPR RI untuk meratifikasi AATHP. Sebagai lembaga negara yang memiliki otoritas untuk mengajukan RUU ratifikasi AATHP, Pemerintah Indonesia tidak memiliki kewenangan untuk

menyetujui dan mengesahkan ratifikasi AATHP, karena perjanjian ini menjadi perjanjian internasional yang harus disetujui dan disahkan DPR RI.

Dalam proses pengajuan RUU ratifikasi AATHP yang diajukan kepada DPR RI, Pemerintah Indonesia mendapatkan beberapa kali penolakan dari DPR RI. Pemerintah Indonesia tidak berhasil dalam mendapatkan dukungan DPR RI untuk mengesahkan RUU ratifikasi yang diajukan lembaga ini. Berikut ini kronologis beberapa kali penolakan pengajuan RUU ratifikasi AATHP yang dilakukan Pemerintah Indonesia kepada DPR RI:

1. Pada tahun 2006, Pemerintah Indonesia tidak berhasil mendapatkan dukungan dari DPR RI untuk meratifikasi AATHP.⁶⁰ Pada tahun ini, DPR RI menolak untuk meratifikasi AATHP.
2. Pada tahun 2008, Pemerintah Indonesia kembali mengajukan RUU ratifikasi kepada DPR RI, akan tetapi pengajuan ini tidak berhasil untuk mendapatkan persetujuan dari lembaga negara ini.⁶¹
3. Pada tahun 2013, Pemerintah Indonesia mendapatkan penolakan lagi dalam usaha pengajuan RUU ratifikasi, karena DPR RI kembali menolak untuk meratifikasi AATHP.⁶²

Berdasarkan kronologis tersebut, Pemerintah Indonesia telah berusaha beberapa kali untuk mendukung ratifikasi AATHP, akan tetapi Pemerintah Indonesia tidak memiliki dukungan dan otoritas untuk menyukseskan proses ratifikasi AATHP. Pemerintah Indonesia beberapa kali tidak berhasil dalam proses pengajuan RUU ratifikasi AATHP kepada DPR. Keterbatasan kewenangan Pemerintah Indonesia secara konstitusi dalam proses ratifikasi menyebabkan ketidakmampuan lembaga ini untuk mengesahkan ratifikasi AATHP secara langsung, tanpa keterlibatan DPR RI.

⁶⁰ “DPR Tunda Ratifikasi Perjanjian Kabut Asap”, *Loc.Cit.*

⁶¹ “Govt wants haze agreement ratified”, *Loc.Cit.*

⁶² “Pemerintah kembali Ajukan RUU soal Pencemaran Asap”, *Loc.Cit.*

2.4.1.4. Politik dari Kelompok LSM di Bidang Lingkungan

Kelompok LSM di bidang Lingkungan (*interest group*) secara aktif menyuarkan dukungan terhadap ratifikasi AATHP. Beberapa tahun setelah AATHP ditandatangani, kelompok ini beberapa kali mendesak ratifikasi perjanjian internasional ini untuk dilakukan. Kelompok ini dapat memainkan peranan yang penting di dalam politik domestik Indonesia, karena sebagai bagian dari aktivis-aktivis lingkungan kelompok ini dapat meminta kepada Pemerintah Indonesia untuk mematuhi komitmen global yang dibuat dan menyumbangkan solusi bersama, walaupun politik domestik memainkan sebuah peranan yang kritis.⁶³

Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) di bidang lingkungan, seperti Greenpeace, WWF dan WALHI menjadi kelompok LSM yang tidak memiliki otoritas secara konstitusi dalam memutuskan ratifikasi AATHP, namun kelompok ini tetap memiliki peranan penting dalam mempengaruhi proses. Berikut ini beberapa usaha dari kelompok LSM di bidang lingkungan dalam mempengaruhi politik domestik Indonesia dalam mendukung ratifikasi AATHP:

1. Pada tahun 2003, WWF Indonesia menghimbau kepada pemerintah untuk meratifikasi AATHP, walaupun permasalahan ratifikasi sebenarnya berada pada keputusan DPR RI.⁶⁴ Hal ini menjadi bukti dukungan dari kelompok ini terhadap pemerintah untuk mempercepat proses ratifikasi AATHP.
2. Pada tahun 2005, WWF Indonesia memberikan dukungan kepada Pemerintah Indonesia untuk segera meratifikasi AATHP.⁶⁵ Hal ini menjadi politik dari kelompok ini dalam mempengaruhi keputusan ratifikasi AATHP.

⁶³ Jacqueline Vaughn, *Environmental Politics Domestic and Global Dimensions Sixth Edition*, (Cengage Learning: Boston, 2011), h.240.

⁶⁴ World Wide Fund for Nature/WWF (a), *Loc.Cit.*,

⁶⁵ “WWF Menghimbau Pemerintah Adili Pelaku Pembakaran Lahan dan Hutan”, *Loc.Cit.*

3. Pada tahun 2006, Greenpeace dan WALHI memberikan peringatan kepada Pemerintah Indonesia untuk meratifikasi AATHP.⁶⁶ Kelompok ini kembali memberikan dukungan kepada pemerintah untuk mempercepat ratifikasi AATHP
4. Pada tahun 2008, WWF mendesak Pemerintah Indonesia untuk meratifikasi AATHP.⁶⁷ Kelompok ini secara aktif mendukung ratifikasi AATHP untuk dilakukan.

Berdasarkan dukungan kelompok LSM lingkungan terhadap ratifikasi AATHP diatas, pada kenyataannya DPR RI tetap menolak untuk meratifikasi AATHP dalam waktu yang lama, yaitu satu dekade. Hal ini membuktikan bahwa kelompok ini tidak dapat secara kuat untuk mempengaruhi DPR RI dalam mencapai kepentingannya, yaitu mendukung ratifikasi AATHP. Kelompok LSM lingkungan ini lebih mendukung dan mendesak Pemerintah Indonesia untuk meratifikasi AATHP, padahal Pemerintah Indonesia tidak memiliki kewenangan untuk mengesahkan RUU ratifikasi AATHP. Pemerintah Indonesia hanya memiliki otoritas untuk mengajukan RUU ratifikasi AATHP kepada DPR RI.

Secara umum, kebijakan penolakan untuk meratifikasi AATHP yang dilakukan Indonesia disebabkan pengaruh dari politik domestik Indonesia. Ada beberapa aktor yang bermain dan berpengaruh dalam percaturan politik domestik, sehingga kebijakan penolakan ratifikasi AATHP ditetapkan selama lebih dari satu dekade. Pengaruh kuat dari kelompok swasta menyebabkan DPR RI mempertimbangkan implikasi dari ratifikasi AATHP. Pemerintah Indonesia tidak dapat mengesahkan RUU ratifikasi AATHP, karena lembaga ini memiliki otoritas yang terbatas berdasarkan konstitusi. Selain itu, kelemahan dari politik kelompok LSM lingkungan dalam mendesak ratifikasi AATHP.

⁶⁶ “LSM Minta Pemerintah Hentikan Izin Konversi Lahan Gambut”, *Loc.Cit.*

⁶⁷ World Wide Fund for Nature/WWF (b), *Loc.Cit.*,

BAB III

KEBIJAKAN RATIFIKASI AATHP INDONESIA DAN PERKEMBANGAN IMPLEMENTASI KEBIJAKAN TERSEBUT

Bab ini membahas proses birokrasi dari ratifikasi AATHP sebagai sebuah perjanjian internasional. Sebagai negara hukum, Indonesia memiliki konstitusi dan Undang-undang yang mengatur tentang mekanisme ratifikasi perjanjian internasional. UUD 1945 dan UU No.24 Tahun 2000 menjadi dasar hukum dari mekanisme ratifikasi perjanjian internasional di Indonesia. Selain itu, bab ini juga membahas tentang perkembangan implementasi kebijakan ratifikasi AATHP.

3.1. Pengajuan RUU Ratifikasi AATHP Kepada DPR RI

Pada tanggal 29 Januari 2014, pembahasan ratifikasi AATHP diajukan kembali Pemerintah Indonesia (Kementerian Lingkungan Hidup) kepada DPR RI (Komisi VII DPR RI).⁶⁸ Di dalam proses pengajuan RUU ini, DPR RI melalui Wakil Ketua Komisi VII DPR RI Achmad Fahrial berharap Pemerintah Indonesia melakukan perubahan isi RUU ratifikasi yang diajukan kepada DPR RI. Selain itu, fraksi Partai Keadilan Sejahtera (PKS) juga berpendapat tentang pengajuan ratifikasi AATHP yang diajukan Pemerintah Indonesia. Fraksi PKS memandang bahwa ratifikasi AATHP menyebabkan Indonesia kehilangan kedaulatan, karena negara lain (khususnya Singapura) dapat masuk ke wilayah Indonesia tanpa izin. Hal ini adalah publikasi tentang alasan DPR RI menolak untuk meratifikasi AATHP di media, walaupun menurut teori liberal DPR RI memiliki kepentingan untuk melindungi kelompok swasta dengan kebijakan penolakan ratifikasi selama lebih dari satu dekade perjanjian AATHP ditandatangani.

⁶⁸ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (a), *KLH Kembali Usulkan Ratifikasi Perjanjian Asean Tentang Polusi Asap Ke DPR*, <<http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/7511>>, [diakses 12 Oktober 2015].

Pengajuan RUU ratifikasi AATHP pada tahun ini mendapatkan dukungan yang kuat dari aktor-aktor politik domestik Indonesia. Sebagai lembaga negara yang mempertimbangkan kepentingan nasional, DPR RI tidak memiliki hambatan lagi untuk menyetujui RUU ratifikasi. Menurut teori liberal, permasalahan ratifikasi yang dihadapi Indonesia selama beberapa tahun disebabkan struktur domestik di Indonesia. Seorang peneliti yang bernama Harold Hongju Koh di dalam sebuah penelitian yang berjudul “Why Do Nations Obey International Law?”, mengutip pendapat ahli yaitu Andrew Moravcsik dan Anne-Marie Slaughter yang menyetujui bahwa tingkatan struktur domestik menjadi faktor penentu dari kepatuhan negara terhadap perjanjian internasional.⁶⁹ Liberalisme memandang bahwa pengajuan RUU ratifikasi AATHP yang dilakukan Pemerintah Indonesia didukung struktur domestik. DPR RI, kelompok swasta, Pemerintah Indonesia dan kelompok kepentingan di bidang lingkungan menjadi bagian dari struktur domestik Indonesia. Struktur domestik menjadi faktor penentu dari dukungan aktor-aktor politik domestik Indonesia.

3.1.1. Pembahasan RUU Ratifikasi AATHP

DPR Indonesia dan kementerian-kementerian terkait melakukan rapat pembahasan tentang RUU ratifikasi AATHP. Rapat pembahasan RUU tentang pengesahan ratifikasi AATHP dilakukan di Ruang Rapat Komisi VII DPR-RI pada tanggal 29 Januari 2014. Rapat ini dipimpin Wakil Ketua Komisi VIII DPR RI, Menteri Lingkungan Hidup, Wakil Menteri Luar Negeri, Ketua Dewan Nasional Perubahan Iklim dan Direktur Jendral (Dirjen) Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM.⁷⁰ Di dalam rapat ini, Pemerintah Indonesia menyampaikan signifikansi dari ratifikasi atau pengesahan AATHP. Pemerintah Indonesia selama ini mendukung ratifikasi AATHP untuk disetujui DPR RI,

⁶⁹ Harold Hongju Koh, 1997, *Why Do Nations Obey International Law*, *Faculty Scholarship Series*, Paper 2101, p. 2633.

⁷⁰ Kementerian Lingkungan Hidup Republik Indonesia, *Komisi VII DPR-RI Bahas RUU Pengesahan ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution Dengan KLH*, <<http://www.menlh.go.id/komisi-vii-dpr-ri-bahas-ruu-pengesahan-asean-agreement-on-transboundary-haze-pollution/>>, [diakses 13 September 2015].

namun DPR RI beberapa kali menolak untuk meratifikasi AATHP dengan pertimbangan-pertimbangan kepentingan nasional Indonesia. Persetujuan DPR RI menjadi sangat penting di dalam proses ratifikasi AATHP, karena ini menjadi tahapan yang diatur di dalam Undang-Undang internal Indonesia, yaitu UU No.24 Tahun 2000.

Rapat ini selanjutnya membahas tentang perjanjian AATHP yang berisi 32 Pasal dan 1 Lampiran. Pemantauan, penilaian, pencegahan, kesiapsiagaan, tanggap darurat nasional dan bersama, kerjasama teknis dan penelitian ilmiah adalah materi pokok dari aturan-aturan di dalam AATHP.⁷¹ Materi pokok ini menjadi sangat penting untuk dibahas, karena ini berimplikasi langsung kepada Indonesia. Selama beberapa tahun, DPR RI menolak untuk mengesahkan RUU ratifikasi AATHP, karena aturan-aturan di dalam AATHP merugikan kepentingan Indonesia. Berdasarkan analisis teori liberal, DPR RI sangat memperhatikan implikasi ratifikasi AATHP terhadap kepentingan bisnis perusahaan-perusahaan atau kelompok swasta yang mengembangkan bisnis berhubungan dengan hutan dan lahan.

Sebagai perwakilan dari Pemerintah Indonesia di dalam rapat ini, Kementerian Lingkungan Hidup menyampaikan bahwa,

Implikasi yang perlu dilaksanakan sebagai negara pihak apabila Indonesia meratifikasi Persetujuan AATHP antara lain adalah kewajiban untuk melakukan pemantauan, kesiapsiagaan, tanggap darurat, dan kerja sama teknis dalam penanggulangan kebakaran hutan dan/atau lahan serta penyebaran asap, serta mengembangkan kebijakan pembukaan lahan tanpa bakar (*zero burning policy*).⁷²

Hal ini berarti bahwa Pemerintah Indonesia yang diwakili Kementerian Lingkungan Hidup menginginkan Indonesia untuk terlibat secara langsung di dalam pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan, lahan dan polusi asap. Walaupun ada kewajiban yang diatur di dalam AATHP, perjanjian ini tidak mengatur tentang sanksi. Perjanjian AATHP bersifat *soft law* dengan mekanisme

⁷¹ *Ibid.*,

⁷² *Ibid.*,

konsultasi apabila ada perbedaan pendapat tentang interpretasi penerapan dan pemenuhan kewajiban dalam AATHP. Namun, Indonesia tetap saja mendapatkan kewajiban apabila negara ini berhasil dalam meratifikasi AATHP.

DPR RI selanjutnya membahas RUU ratifikasi AATHP pada rapat kerja di Komisi VII DPR RI pada tanggal 3 September 2014. Rapat yang dipimpin Ketua Komisi VII DPR RI Milton Pakpahan di Gedung Nusantara I ini menghasilkan persetujuan tentang RUU Perjanjian Pencemaran Asap Lintas Batas di ASEAN.⁷³ Berdasarkan publikasi Buletin Parlementaria, fraksi Partai Demokrat mendukung ratifikasi AATHP untuk dilakukan. Partai ini adalah partai pendukung Pemerintah Indonesia pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Di dalam rapat ini, anggota DPR RI dari Partai Demokrat menyampaikan bahwa sebagai sebuah negara yang besar Indonesia memiliki peranan penting untuk mencapai stabilitas ekonomi di ASEAN, sehingga kerjasama di kawasan ASEAN menjadi sangat penting untuk dilakukan. Partai Demokrat memandang optimis dalam menghadapi tantangan masa depan untuk membawa masyarakat Indonesia mendapatkan kesejahteraan.

Setelah melakukan rapat Komisi, proses ratifikasi AATHP berlanjut pada Rapat Paripurna DPR RI. Pada tanggal 16 September 2014, di Ruang Rapat Paripurna- Nusantara II Lt.3 Gedung DPR RI Senayan Jakarta, Rapat Paripurna DPR RI membahas pembicaraan tingkat II/ pengambilan keputusan terhadap RUU tentang pengesahan AATHP atau persetujuan ASEAN tentang pencemaran asap lintas batas sebagai salah satu topik pembicaraan di dalam rapat ini.⁷⁴ Peserta di dalam rapat ini terdiri dari ketua, sekretaris dan anggota. Wakil Ketua DPR RI bidang Kordinator Politik Keamanan, Priyo Budi Santoso menjadi ketua dari rapat ini. Selain ketua, rapat ini juga didampingi Winantuningtyastiti sebagai Sekretaris

⁷³ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (b), 2014, *Pengiriman Buku Paket K 2013 Bermasalah, 2014, Buletin Parlementaria*, NOMOR: 831/IX/2014 I/ September, p.7.

⁷⁴ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (c), *Pokok-pokok Pembicaraan Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pada tanggal 16 September 2014*, <http://www.dpr.go.id/doksetjen/dokumen/Paripurna_pokok_Pokok-pokok_Pembicaraan_Rapat_Paripurna,_tanggal_16_September_2014111247.pdf>, [diakses 1 Oktober 2015].

Jendral (Sekjen) DPR RI dan anggota Sekjen DPR RI lainnya. Selain itu, sebanyak 387 dari 560 anggota DPR RI, Menteri Lingkungan Hidup, Menteri Hukum dan HAM RI dan Menteri Perhubungan RI juga hadir di dalam rapat ini.

Publikasi Buletin Parlementaria DPR RI pada minggu ke-3 September 2014 juga membahas tentang Rapat Paripurna DPR RI tentang pengesahan RUU ratifikasi AATHP.⁷⁵ Pembahasan ini menjadi intisari dari ringkasan kinerja DPR RI selama satu tahun (yaitu dari 16 Agustus 2013 sampai dengan 14 Agustus 2014). Selain membahas tentang perjanjian asap lintas batas, Rapat Paripurna DPR RI ini juga membahas topik lain, yaitu RUU tentang Hak Cipta, RUU Pencarian dan Pertolongan dan penambahan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Rancangan UU Prioritas Tahun 2014. Walaupun Rapat Paripurna DPR RI pada tanggal 16 September 2014 tidak hanya membahas tentang RUU ratifikasi AATHP, hal ini tetap menjadi perhatian DPR RI.

3.1.2. Keputusan DPR RI terhadap AATHP

Setelah DPR RI melakukan rapat di komisi dan Rapat Paripurna yang membahas tentang RUU ratifikasi AATHP, pada akhirnya DPR RI menyetujui RUU tersebut untuk diratifikasi. Berdasarkan publikasi resmi DPR RI, Rapat Paripurna DPR RI menghasilkan sebuah kesimpulan yang menyetujui RUU ratifikasi AATHP atau RUU tentang pengesahan AATHP.⁷⁶ Pada akhirnya DPR RI menghasilkan sebuah keputusan memberikan persetujuan terhadap RUU ratifikasi AATHP yang diajukan Pemerintah Indonesia pada awal tahun 2014, walaupun sebelumnya DPR RI menghambat proses ratifikasi AATHP dengan mengeluarkan keputusan penolakan pengesahan RUU perjanjian internasional ini.

Publikasi resmi DPR RI lainnya juga membahas tentang persetujuan RUU ratifikasi AATHP. Berdasarkan Majalah Dewan Perwakilan Rakyat (Parlementaria) Edisi 118 TH. XLIV, 2014, AATHP adalah salah satu RUU yang telah disetujui untuk menjadi UU pada periode Februari sampai dengan

⁷⁵ _____, (d), 2014, "Bimbo: UU Hak Cipta Karya Besar DPR" *Buletin Parlementaria*, Nomor: 833/IX/2014 III/September, p.2.

⁷⁶ _____, (c), *Loc.Cit.*,

September 2014.⁷⁷ Dalam Rapat Paripurna DPR RI pada tanggal 16 September 2014, RUU ratifikasi AATHP berhasil disetujui menjadi UU. Keputusan ini mengharuskan Indonesia untuk menjalankan kewajiban-kewajiban yang ada di dalam Undang-undang (UU) No.26 Tahun 2014. Undang-undang ini adalah hasil dari persetujuan DPR RI tentang RUU ratifikasi AATHP.

Keputusan DPR RI ini adalah perubahan besar di dalam politik domestik Indonesia, karena pada akhirnya Indonesia dapat mengimplementasikan kesepakatan-kesepakatan di dalam AATHP pada level domestik Indonesia dengan Undang-undang No.26 Tahun 2014. Keputusan DPR RI ini melahirkan kebijakan baru bagi Indonesia dalam menghadapi permasalahan lingkungan yang terjadi di Indonesia dan di Asia Tenggara. Walaupun sebelumnya DPR RI tidak menyetujui RUU ratifikasi AATHP yang diajukan Pemerintah Indonesia, hal ini tidak berarti bahwa DPR RI tidak dapat melakukan perubahan sikap dan perilaku dalam menghadapi AATHP. Berdasarkan konstitusi internal Indonesia, DPR RI memiliki kewenangan yang kuat untuk menyetujui atau tidak menyetujui RUU ratifikasi AATHP yang diajukan Pemerintah Indonesia. Pasal 11 Ayat 2 UUD 1945 mengatur tentang keterlibatan DPR RI dalam pembentukan UU di Indonesia.⁷⁸

3.2. Penyerahan Instrumen Ratifikasi AATHP dari Indonesia ke ASEAN

Setelah menyelesaikan proses ratifikasi pada level domestik, Indonesia masih harus menyelesaikan tahapan ratifikasi pada level regional (ASEAN), karena AATHP mengatur bagaimana proses ratifikasi pada level regional. Indonesia harus menyerahkan instrumen ratifikasi AATHP kepada tempat penyimpanan (*depository*). Dalam AATHP, Pasal 28 mengatur bahwa “Instruments of ratification, acceptance, approval or accession shall be deposited

⁷⁷ _____, (e), 2014, Kontrol Ideal DPR Baru, *Buletin Parlementaria*, Edisi 118 TH. XLIV, p. 46.

⁷⁸ Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Loc. Cit*

with the Depositary.”⁷⁹ Penyerahan instrumen ratifikasi ini adalah tahapan penting yang harus dilakukan Indonesia dalam proses ratifikasi AATHP. Dengan penyerahan instrumen ratifikasi ini, ASEAN dan negara-negara anggota ASEAN lainnya dapat melihat Undang-undang dari hasil ratifikasi AATHP yang berlaku di Indonesia.

Dalam tahapan penyerahan instrumen ratifikasi, Pasal 31 di dalam AATHP mengatur tempat penyimpanan (*depository*) dari instrumen ratifikasi perjanjian internasional ini. Pasal 31 mengatur bahwa “This Agreement shall be deposited with the Secretary General of ASEAN, who shall promptly furnish each Member State a certified copy thereof.”⁸⁰ Berdasarkan aturan tersebut, penerima dari instrumen ratifikasi AATHP Indonesia adalah Sekretaris Jendral ASEAN (the Secretary General of ASEAN). Selain itu, pasal 31 juga mengatur bahwa Sekretaris Jendral ASEAN juga harus menyerahkan salinan dari ratifikasi tersebut kepada setiap negara anggota ASEAN.

Pada tanggal 20 Januari 2015, Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia menyerahkan instrumen ratifikasi AATHP kepada Sekretariat ASEAN. Direktur Umum Kerjasama ASEAN Kementerian Luar Negeri, I Gusti Agung Wesaka Puja, menyerahkan instrumen ratifikasi AATHP kepada Sekretaris Jendral ASEAN Le Luong Minh.⁸¹ Ini adalah tahapan formal yang telah dilewati Indonesia dalam proses ratifikasi AATHP. Penyerahan instrumen ini bertujuan untuk memperkenalkan Undang-undang dari hasil ratifikasi AATHP yang berlaku di Indonesia kepada negara-negara anggota ASEAN lainnya.

Direktur Umum Kerjasama ASEAN Kementerian Luar Negeri, I Gusti Agung Wesaka Puja dan Jendral ASEAN Le Luong Minh berkomentar tentang kebijakan ratifikasi AATHP yang dilakukan Indonesia.⁸² I Gusti Agung Wesaka Puja sebagai perwakilan Indonesia dalam menyerahkan instrumen ratifikasi AATHP

⁷⁹ ASEAN (e), *Op.Cit.*, Article 28.

⁸⁰ *Ibid.*, Article 31.

⁸¹ ASEAN (c), *Loc.Cit.*,

⁸² “Indonesia deposits instrument of AATHP ratification”, *Republika*, 21 Januari 2015, <<http://www.republika.co.id/berita/en/national-politics/15/01/21/niie6c-indonesia-deposits-instrument-of-aathp-ratification>>, [diakses 15 Oktober 2015].

kepada ASEAN mengapresiasi dukungan dan dorongan yang telah diberikan Sekretariat ASEAN dan negara-negara anggota ASEAN. I Gusti juga menyampaikan informasi kepada Sekretaris Jendral ASEAN bahwa UU No. 26 Tahun 2014 adalah hasil dari ratifikasi yang disetujui parlemen Indonesia. Selain itu, Le Luong Minh juga berkomentar tentang ratifikasi AATHP yang dilakukan Indonesia. Minh mengucapkan selamat kepada Indonesia atas ratifikasi yang dilakukan. Di bawah kerangka AATHP, Minh dapat bekerjasama dengan negara-negara anggota ASEAN lainnya dalam menyelesaikan permasalahan polusi asap lintas batas ini. Sebagai sebuah model peran global dalam mengatasi permasalahan-permasalahan lintas batas, AATHP diharapkan mampu mengatasi permasalahan kebakaran hutan, lahan dan polusi asap di Indonesia dan di Asia Tenggara.

Perdana Menteri Malaysia, Najib Razak juga berkomentar tentang kebijakan ratifikasi AATHP yang dilakukan Indonesia. Jakarta Post mengutip komentar Najib yang menyatakan bahwa ratifikasi perjanjian adalah sebuah keperluan mutlak dan bagian dari promosi hak bagi negara-negara Anggota ASEAN untuk mendapatkan udara yang bersih di Asia Tenggara.⁸³ Selama beberapa tahun, kebakaran hutan dan lahan di Indonesia menyebabkan polusi asap yang menyebar ke wilayah negara-negara tetangga, seperti Malaysia dan Singapura. Sebagai negara yang terkena dampak dari polusi asap, Malaysia sangat memperhatikan perkembangan dari kebijakan Indonesia terhadap AATHP. Kebijakan ratifikasi AATHP ini menjadi perubahan besar dari politik domestik Indonesia yang selama ini menghambat proses ratifikasi AATHP dan menarik perhatian Malaysia sebagai negara tetangga Indonesia yang sering sekali terkena dampak dari polusi asap yang disebabkan kebakaran hutan dan lahan di Indonesia.

Sebagai negara yang terkena dampak dari polusi asap, Malaysia mendukung ratifikasi AATHP untuk dilakukan. Ratifikasi ini menjadi bentuk dukungan nyata

⁸³ "A historic step to tackle haze", *The Jakarta Post*, 9 September 2015, <<http://www.thejakartapost.com/news/2015/09/09/a-historic-step-tackle-haze.html#sthash.oql8NFWx.dpuf>>, [diakses 17 Oktober 2015].

dari Indonesia dalam pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan, lahan dan polusi asap di Asia Tenggara. Malaysia menghadapi kesulitan untuk bekerjasama dengan Indonesia melalui kerangka bilateral dalam pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan, sehingga Malaysia tidak dapat berkontribusi banyak dalam pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Indonesia. Keterikataan Indonesia dalam kerjasama AATHP ini menjadi sangat penting bagi Malaysia, karena hal ini dapat mengatasi kesulitan dalam hubungan kerjasama pencegahan dan penanggulangan polusi asap antara Malaysia dan Indonesia.

Liberalisme memandang positif dari kerjasama dalam hubungan antar negara. Menurut Immanuel Kant “...the moral element that helps form the framework for peaceful relations between democratic states is based on the common principles of cooperation, mutual respect, and understanding.”⁸⁴ Sebagai negara demokratis, Indonesia memilih untuk bekerjasama dengan negara-negara ASEAN untuk mencegah dan menanggulangi kebakaran hutan dan lahan di Indonesia. Liberalisme memandang bahwa kerjasama (ratifikasi AATHP) membangun hubungan perdamaian antara Indonesia dan negara-negara anggota ASEAN. Liberalisme memandang bahwa kerjasama mempermudah negara dalam menyelesaikan permasalahan, Hal ini berarti bahwa Indonesia menjadi lebih mudah dalam menyelesaikan permasalahan kebakaran hutan dan lahan apabila Indonesia melakukan kerjasama (meratifikasi AATHP) dibandingkan menolak untuk bekerjasama (tidak meratifikasi AATHP).

Secara umum, penyerahan instrumen ratifikasi AATHP yang dilakukan Indonesia kepada ASEAN menunjukkan bahwa Indonesia memiliki keinginan untuk bekerjasama dengan negara-negara anggota ASEAN lainnya dalam pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan yang menyebabkan polusi asap. Di dalam UU No.26 Tahun 2014 atau UU dari ratifikasi AATHP, salah satu pertimbangan dari ratifikasi AATHP adalah komitmen solidaritas

⁸⁴ Georg Sorensen, *Democracy and Democratization: Processes and Prospects in a Changing World, Third Edition*, (Westview Press: Colorado, 2008), p.144.

Indonesia sebagai negara anggota ASEAN untuk bekerjasama. Hal ini berarti bahwa Indonesia memiliki intensi untuk bekerjasama dengan negara-negara ASEAN lainnya dalam pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan serta permasalahan penyebaran polusi asap. Selain itu dengan penyerahan instrumen ratifikasi ini, Indonesia secara implisit menyatakan kepada publik bahwa politik domestik Indonesia tidak lagi menghambat kerjasama antara Indonesia dan negara-negara ASEAN lainnya. Selama beberapa tahun, proses ratifikasi AATHP tidak dapat dilakukan, karena DPR RI mempertimbangkan dampak buruk dari kebijakan ratifikasi AATHP terhadap kepentingan nasional.

3.3. Kebijakan Ratifikasi AATHP dan Tanggung Jawab Indonesia

AATHP menjadi landasan hukum bagi negara-negara anggota ASEAN dalam menghadapi permasalahan polusi asap di kawasan Asia Tenggara. Untuk menyelesaikan permasalahan polusi lintas batas, AATHP memberikan sebuah kerangka kerja (*framework*) hukum untuk memfasilitasi kerjasama regional dan internasional dan mendukung sebuah basis hukum untuk *Regional Haze Action Plan* (RHAP). Untuk menetapkan ukuran-ukuran kerjasama yang diperlukan antara negara-negara anggota ASEAN dalam mengatasi permasalahan polusi asap yang disebabkan kebakaran hutan dan lahan, RHAP digunakan di dalam kerjasama ini. Kerangka kerja (*framework*) ini dapat mempermudah penyelesaian permasalahan kebakaran hutan dan lahan yang menyebabkan polusi asap.

AATHP menggunakan RHAP sebagai dasar perencanaan bersama untuk mencegah dan menanggulangi kebakaran hutan dan lahan di Asia Tenggara. Berdasarkan publikasi situs web ASEAN, ada tiga tujuan utama dari RHAP.⁸⁵ Berikut ini tiga tujuan utama dari RHAP:

1. Manajemen kebijakan dan penegakan hukum
2. Untuk memantau kebakaran hutan dan lahan, RHAP bertujuan untuk membentuk mekanisme operasional dilakukan.

⁸⁵ ASEAN (f), *Regional Action Plan*, <http://haze.asean.org/?page_id=213>, [diakses 18 Oktober 2015].

3. Penguatan kapabilitas regional dan pemadaman kebakaran dan ukuran-ukuran dari pengurangan lainnya menjadi tujuan ketiga dari RHAP.

Tiga tujuan tersebut membuktikan bahwa RHAP menjadi perencanaan operasional yang sangat penting dalam pencegahan dan penanggulangan polusi asap di Asia Tenggara.

Berdasarkan AATHP, ada dua hal yang harus dilakukan pihak-pihak dalam hubungan satu dan lainnya.⁸⁶ Pertama, untuk mencegah aktivitas-aktivitas yang berhubungan dengan kebakaran lahan dan hutan, pihak-pihak yang terlibat harus menentukan ukuran-ukuran legislatif dan administratif. Kedua, untuk mencegah, menilai dan memantau polusi asap yang berkembang dari kebakaran hutan dan lahan, aksi nasional, kerjasama regional dan internasional harus dilakukan. Dua hal ini sangat penting untuk dilakukan, karena pada dasarnya AATHP adalah perjanjian internasional yang membutuhkan partisipasi dan kontribusi dari negara-negara anggota ASEAN dalam usaha untuk mencegah dan menanggulangi kebakaran hutan dan lahan serta polusi asap.

Tanggap darurat nasional dan tanggap darurat bersama juga diatur di dalam AATHP. Materi pokok Persetujuan ASEAN Nomor 6 di dalam UU No.26 Tahun 2014 menguraikan tentang tanggap darurat nasional. Tanggap darurat nasional yang diatur di dalam UU No.26 Tahun 2014 adalah jaminan dari setiap pihak untuk melakukan tindakan “...legislatif, administratif, dan pendanaan untuk memobilisasi peralatan, bahan, sumber daya manusia dan keuangan dalam pelaksanaan tanggap darurat nasional serta wajib segera memberitahu pihak lin dan ASEAN Centre tentang tindakan tersebut.”⁸⁷ Sebagai pusat koordinasi pengendalian pencemaran atau polusi lintas batas, ASEAN Centre dapat memimpin operasi pencegahan dan penanggulangan permasalahan ini pada level regional Asia Tenggara.

⁸⁶ Mirjam van Harmelen, Matthijs S. van Leeuwen dan Tanja de Vette, *International Law of Sustainable Development: Legal Aspects of Environmental Security on the Indonesian Island of Kalimantan*, (Institute for Environmental Security: The Hague, 2005), p. 53-54.

⁸⁷ Pemerintah Republik Indonesia (b), *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2014 Tentang Pengesahan ASEAN Agreement On Transboundary Haze Pollution (Persetujuan Asean Tentang Pencemaran Asap Lintas Batas)*, Materi pokok Persetujuan ASEAN, Poin 6.

Selain tanggap darurat nasional, AATHP juga mengatur tentang tanggap darurat bersama. Beberapa persyaratan tanggap darurat bersama yang diatur di dalam AATHP adalah proses permohonan bantuan dan persetujuan pemohon, pengajuan secara langsung atau pengajuan melalui ASEAN *Coordinating Centre* pemberi bantuan (pihak-pihak atau negara lain atau organisasi internasional), polusi dihasilkan dari kebakaran hutan dan/atau lahan, kerincian dari bantuan secara tertulis dan jelas, dan proses indentifikasi dan informasi untuk ASEAN *Coordinating Centre* tentang ketersediaan tenaga ahli dan peralatan untuk bantuan.⁸⁸ Tanggap darurat bersama ini menjadi kerjasama regional yang dapat melibatkan pihak, negara lain dan organisasi internasional.

Dengan kebijakan ratifikasi AATHP, Indonesia mengikatkan diri ke dalam aturan-aturan yang ada di dalam perjanjian internasional, akan tetapi Indonesia tidak memiliki keterikatan pada waktu Indonesia belum meratifikasi AATHP. Kebijakan ratifikasi AATHP adalah kepatuhan (*compliance*) Indonesia terhadap AATHP yang telah ditandatangani sejak tahun 2002. UU No.26 Tahun 2014 adalah bentuk kepatuhan Indonesia untuk mengikuti aturan-aturan yang telah disepakati di dalam AATHP. Sebaliknya, ketiadaan ratifikasi AATHP menjadikan perjanjian internasional ini sebagai tahapan inisiasi yang tidak memiliki kekuatan yang mengikat secara hukum dan membatasi efektivitas dari perjanjian ini.⁸⁹ Ketidadaan ratifikasi AATHP menyebabkan Indonesia tidak memiliki dasar hukum kolektif untuk bekerjasama dengan negara-negara anggota ASEAN untuk mencegah dan menanggulangi permasalahan kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Indonesia. Hal ini berarti bahwa Indonesia tidak dapat bekerjasama berdasarkan sebuah perjanjian khusus tentang permasalahan polusi asap pada level regional.

Secara umum, kebijakan ratifikasi ini tidak hanya menghasilkan kerangka kerjasama pada level regional, akan tetapi kebijakan ini melahirkan tanggung jawab dalam penegakan hukum pada level domestik, yaitu penegakan UU No.26

⁸⁸ *Ibid.*, Materi Pokok Persetujuan ASEAN Nomor 7.

⁸⁹ Palanissamy, *Op.Cit.*, p.4.

Tahun 2014. Indonesia memiliki tanggung jawab untuk merespon permasalahan polusi asap yang terjadi secara proporsional berdasarkan regulasi yang berlaku. Indonesia dapat menentukan apakah permasalahan tersebut masuk kedalam kategori tanggap darurat nasional atau tanggap darurat bersama. Sebagai negara hukum, Indonesia harus mengimplentasikan aturan-aturan yang ada di dalam UU No.26 Tahun 2014 untuk menyelesaikan permasalahan polusi asap di Indonesia.

3.4. Manfaat Pengesahan Persetujuan AATHP bagi Indonesia

Berdasarkan penelitian yang ada, pengesahan AATHP memberikan manfaat kepada Indonesia. ASEAN akan menjadi lebih efektif dalam menangani permasalahan polusi asap setelah Indonesia meratifikasi AATHP.⁹⁰ Panitia khusus (*ad hoc*) yang dibentuk Indonesia untuk menangani permasalahan polusi asap tidak cukup, karena kompleksitas permasalahan tidak bisa dihadapi dengan instrumen yang ada. Secara lebih sistematis, Indonesia dapat menjalankan aktivitas-aktivitas dibawah kerangka kerja yang diatur di dalam perjanjian internasional ini. Kepatuhan (*compliance*) Indonesia terhadap perjanjian internasional dan usaha-usaha dasar untuk masa depan dihasilkan dari aktivitas-aktivitas yang dilakukan.

Dengan hak kedaulatan yang dimilikinya, Indonesia bekerja sendiri dalam usaha pengurangan polusi asap, akan tetapi Indonesia dan pihak-pihak lainnya lebih mendapatkan keuntungan dalam konsolidasi informasi dan koordinasi apabila mitigasi polusi asap lintas batas dibentuk di dalam sebuah aksi bersama antara pihak-pihak yang terlibat.⁹¹ Dalam konteks ini, ada tiga keuntungan dari ratifikasi AATHP yang didapatkan Indonesia. Pertama, Indonesia dapat berkoordinasi secara sistematis dan berkelanjutan. Kedua, Indonesia mendapatkan akses pendanaan. Ketiga, pembentukan isi dari perjanjian internasional ini dapat dilakukan Indonesia. Koordinasi antara Indonesia dan Singapura dalam

⁹⁰ David B. Jerger Jr, 2014, Indonesia's Role in Realizing the Goals of ASEAN's Agreement on Transboundary Haze Pollution, *Sustainable Development Law and Policy*, Vol.14, Issue 1, p.42.

⁹¹ *Ibid.*, p.43.

penanganan permasalahan asap di Provinsi Jambi menjadi contoh nyata dari keuntungan dari pertukaran informasi dalam pengurangan polusi asap lintas batas.

Indonesia mendapatkan keuntungan pendanaan dari ASEAN dalam penyelesaian permasalahan kebakaran hutan dan lahan yang menyebabkan polusi asap. Berdasarkan pedoman Sekretariat ASEAN, pendanaan dapat diimplementasikan dengan ukuran-ukuran implementasi.⁹² Implementasi pendanaan ASEAN ini mencakup pemantauan dan pencegahan permasalahan besar kebakaran-kebakaran di Indonesia, karena polusi asap adalah permasalahan yang terjadi secara tidak langsung. Pendanaan untuk pencegahan dan pemantauan kebakaran sangat bermanfaat untuk mengurangi polusi asap.

Indonesia dapat memainkan peran yang lebih aktif dalam membentuk tujuan-tujuan dan ukuran-ukuran implementasi apabila Indonesia mengeluarkan kebijakan ratifikasi AATHP.⁹³ Kerangka kerja *Multilateral Environmental Agreement* (MEA) yang berbasis model kepemimpinan (*managerial model*) dapat diterima Indonesia apabila Indonesia meratifikasi AATHP, karena Indonesia mempunyai peran dalam pengevaluasian kembali MEA sebagai informasi baru untuk mengetahui kepatuhan, efektivitas dan pemahaman dari penyebab-penyebab dan efek-efek dari kemunculan polusi asap lintas batas. Indonesia dapat berperan sebagai pemimpin negara-negara anggota ASEAN lainnya dalam proses mitigasi kebakaran hutan dan lahan di Indonesia. Secara normatif, Indonesia tidak menjadi pihak yang dirugikan dengan kebijakan ratifikasi AATHP, karena perjanjian ini tidak bersifat memaksa dalam pelaksanaannya, akan tetapi perjanjian ini menggunakan koordinasi dalam hubungan antar pihak-pihak yang terlibat.

Kebijakan ratifikasi ini juga bermanfaat untuk mengubah persepsi negatif menjadi positif pada level internasional terhadap Indonesia. Sekretaris Jendral PBB Ban Ki-moon pernah mengkritisi Indonesia secara halus tentang deforestasi yang terjadi di Indonesia, dengan menyebutkan negara ini sebagai “A World

⁹² *Ibid.*, p.44.

⁹³ *Ibid.*,

Leader on Combating Deforestation”.⁹⁴ Ini adalah kritik internasional terhadap Indonesia, karena negara ini tidak mampu dalam mengendalikan kebakaran hutan yang menyebabkan polusi asap di Asia Tenggara. Penyebaran polusi asap merugikan negara-negara tetangganya, seperti Singapura dan Malaysia. Kebijakan ratifikasi AATHP menjadi langkah kongkrit untuk mengubah persepsi tersebut. Dengan kebijakan ratifikasi AATHP, Indonesia dipandang sebagai negara yang serius dalam usaha mitigasi kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Indonesia. Kebijakan ratifikasi ini juga bermanfaat bagi Indonesia dalam menjalin hubungan baik dengan negara-negara lain di dunia, karena Indonesia membuka diri untuk bekerjasama dalam menyelesaikan permasalahan polusi asap lintas batas.

Pemerintah Indonesia juga memandang bahwa kebijakan ratifikasi AATHP memberikan manfaat untuk Indonesia. Dalam artikel yang dipublikasikan Kementerian Lingkungan Hidup, ada tujuh manfaat dari persetujuan atau ratifikasi AATHP.⁹⁵ Berikut ini manfaat dari ratifikasi atau persetujuan AATHP:

1. Pemantauan, penilaian dan tanggap darurat kebakaran hutan dan/atau lahan adalah peran aktif Indonesia dalam proses pengambilan keputusan dengan negara anggota ASEAN.
2. Perlindungan dari dampak buruk pencemaran asap lintas batas yang disebabkan kebakaran hutan dan/atau lahan di Indonesia, misalnya perlindungan terhadap dampak buruk polusi asap pada kesehatan dan perlindungan pada gangguan sosial dan ekonomi kehidupan masyarakat.
3. Ratifikasi AATHP juga bermanfaat penguatan regulasi dan kebijakan nasional Indonesia dalam pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, pemantauan, penanggulangan dan pengendalian kebakaran lahan dan/atau hutan.
4. Kebijakan ini bermanfaat untuk melakukan pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, pemantauan, penanggulangan, dan pengendalian kebakaran

⁹⁴ Amitav Acharya, *Indonesia matters: Asia's emerging democratic power*, (World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd: Singapore, 2014), p.107.

⁹⁵ Kementerian Lingkungan Hidup Republik Indonesia, *Loc.Cit.*,

lahan dan/atau hutan dengan pemanfaatan Sumber Daya Manusia (SDM) yang diperoleh dari Sekretariat ASEAN dan ASEAN *Coordinating Centre*.

5. Kerjasama ASEAN dan bantuan internasional dalam pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, pemantauan, penanggulangan dan pengendalian kebakaran bermanfaat untuk meningkatkan pengetahuan dan kesadaran masyarakat Indonesia.
6. Pengendalian pencemaran asap dilakukan dengan peningkatan manajemen dan kemampuan pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, pemantauan, penanggulangan, dan pengendalian kebakaran pada tingkat lokal, nasional dan regional.
7. Terakhir, kebijakan ratifikasi AATHP tidak hanya bermanfaat dalam penyelesaian permasalahan kebakaran di Indonesia, akan tetapi kebijakan ini juga bermanfaat untuk menyelesaikan permasalahan hutan tropis secara keseluruhan dan terintegrasi dalam suatu kerangka. Permasalahan lain yang dapat diselesaikan melalui kerjasama ini adalah pembalakan liar (*illegal logging*).

3.5. Implikasi Kebijakan Ratifikasi AATHP Indonesia

Kebijakan ratifikasi berimplikasi pada level domestik dan regional. Pada level domestik, kebijakan ini berimplikasi pada kesiapan Indonesia dalam menegakkan hukum, mengalokasikan dana dan manajemen kebakaran hutan dan lahan. Sedangkan, pada level regional kebijakan ratifikasi AATHP berimplikasi pada kerjasama antara Indonesia dan ASEAN dan politik, ekonomi dan sosial dalam hubungan tersebut. Namun, Indonesia tetap memiliki peluang untuk memanfaatkan perjanjian internasional ini sebagai instrumen dalam mencegah dan menanggulangi kebakaran hutan dan lahan di Indonesia.

Dalam jurnalnya yang berjudul “Implikasi AATHP terhadap Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan Indonesia”, seorang Peneliti Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI yang bernama Teddy

Prasetyawan meneliti lebih jauh tentang implikasi dari kebijakan ratifikasi AATHP yang dikeluarkan Indonesia. Teddy menekankan pada implikasi ratifikasi AATHP yang dikeluarkan Indonesia terhadap kebijakan domestik Indonesia, yaitu manajemen kebakaran hutan dan lahan yang terjadi Indonesia. Menurut Teddy, ratifikasi AATHP dilakukan Indonesia pada tanggal 16 September 2014 menjadi momentum yang tepat, karena kebakaran hutan dan lahan kembali terjadi di Indonesia pada pertengahan tahun 2014.⁹⁶ Dalam manajemen kebakaran hutan dan lahan, ratifikasi AATHP menjadi Undang-undang tentunya berimplikasi terhadap kepentingan-kepentingan Indonesia, baik itu kepentingan ekonomi dan kepentingan politik.

Teddy Prasetiawan selanjutnya menjelaskan bahwa ratifikasi AATHP berimplikasi pada kesiapan Indonesia dalam koordinasi lintas sektoral, penghentian *land clearing* yang dilakukan pengusaha di bidang kehutanan dan perkebunan, dan penegakan hukum (*law enforcement*).⁹⁷ Berdasarkan tulisan tersebut, Indonesia harus memperhatikan implikasi AATHP terhadap koordinasi dan penegakan hukum pasca ratifikasi AATHP yang dilakukan Indonesia melalui keputusan DPR RI. Indonesia harus menghadapi tantangan-tantangan yang sulit untuk mengatasi permasalahan polusi asap dan penegakan hukum pasca ratifikasi perjanjian internasional ini, yaitu penegakan UU No.26 Tahun 2014. UU ini harus menjadi payung hukum bagi Indonesia dalam kerjasama untuk bekerjasama dengan ASEAN pada level regional Asia Tenggara.

Teddy juga mengapresiasi kebijakan ratifikasi AATHP yang dilakukan Indonesia sebagai sebuah langkah maju. Dalam mengimplementasikan AATHP, tanggung jawab yang dibebani Indonesia tidak harus dipandang sebagai ketidakseimbangan biaya dan keuntungan, karena tanggung jawab tersebut melahirkan manfaat bagi Indonesia.⁹⁸ Kesulitan yang dihadapi Indonesia dalam

⁹⁶ Teddy Prasetiawan, 2014, Implikasi Ratifikasi AATHP Terhadap Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan Indonesia, *Info Singkat Kesejahteraan Sosial*, Vol. VI, No. 19/I/P3DI/Oktobre/2014, p.9.

⁹⁷ *Ibid.*, p.11.

⁹⁸ *Ibid.*, p.12.

menangani permasalahan kebakaran hutan dan lahan dapat diselesaikan dengan peluang kerjasama antara Indonesia dan ASEAN. Penelitian bersama, pertukaran pengalaman, pertukaran teknologi, dan peningkatan kapasitas kelembagaan dan sumber daya adalah manfaat dari kerjasama antara Indonesia dan ASEAN dalam kerangka kerja (*framework*) AATHP.

Implikasi lain adalah keterlibatan Pemerintah Indonesia dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan kerjasama AATHP. Penegakan hukum atas pelanggaran pembakaran hutan, peninjauan ulang pemanfaatan lahan gambut, penyediaan anggaran untuk peningkatan teknologi pencegahan dan pemadaman kebakaran hutan dan lahan, dan pembentukan kebijakan-kebijakan lain yang sesuai dengan AATHP melibatkan Pemerintah Indonesia sebagai lembaga negara yang menjalankan pemerintahan.⁹⁹ Keterlibatan pemerintah Indonesia dalam hal tersebut menjadi sesuatu keharusan dalam kerjasama AATHP. Selain lembaga negara yang memiliki otoritas dalam penegakan hukum, pengaturan anggaran, dan peran teknis lainnya dalam pencegahan, pelaksanaan dan pengawasan terhadap kerjasama AATHP dengan negara-negara anggota ASEAN lainnya, Pemerintah Indonesia juga harus memberikan kepercayaan kepada negara-negara anggota ASEAN lain bahwa Indonesia dapat mengimplementasikan UU No.26 Tahun 2014 sebagai UU dari ratifikasi AATHP.

Pada level regional, kebijakan ratifikasi AATHP berimplikasi pada posisi Indonesia di ASEAN. Sejak Indonesia menandatangani perjanjian AATHP pada tahun 2002, Indonesia dihadapkan dengan desakan organisasi regional ASEAN dan negara-negara anggota ASEAN untuk meratifikasi perjanjian ini. Komitmen politik Indonesia dalam menyelesaikan permasalahan asap dipertanyakan sampai pada saat polusi asap yang terjadi pada tahun 2006, karena Indonesia belum

⁹⁹ *Ibid.*,

meratifikasi perjanjian AATHP.¹⁰⁰ Kebijakan ratifikasi menjadi momentum yang tepat untuk melaksanakan komitmen politik dan membangun hubungan baik dengan negara-negara anggota ASEAN, karena selama beberapa tahun Indonesia menghadapi kesulitan untuk meratifikasi AATHP.

Secara umum, kebijakan ratifikasi AATHP Indonesia berimplikasi pada negara pada level domestik dan negara-negara anggota ASEAN pada level regional. Pada level domestik, Pemerintah Indonesia harus merencanakan, melaksanakan dan mengawasi kerjasama ini. Keterlibatan Pemerintah Indonesia dalam penegakan hukum adalah keharusan. Sedangkan, pada level regional keterlibatan negara-negara ASEAN lain dalam kerjasama AATHP harus diawasi Pemerintah Indonesia sebagai pihak penerima bantuan, karena kerjasama AATHP memberikan ruang kepada negara-negara ASEAN untuk membantu Indonesia dalam memadamkan kebakaran hutan dan lahan di Indonesia. AATHP, UU No. 26 Tahun 2014, dan perturan-peraturan terkait lainnya harus menjadi landasan bagi negara-negara anggota ASEAN lain untuk bekerjasama dengan Indonesia.

3.6. Perkembangan Implementasi Kebijakan Ratifikasi AATHP

Pada tahun 2015, kebijakan ratifikasi AATHP tidak memberikan pengaruh yang signifikan dalam usaha mitigasi polusi asap di Indonesia. Permasalahan muncul pada level politik domestik di Indonesia yang tidak menetapkan permasalahan polusi asap pada tahun 2015 ini sebagai bencana nasional. Berdasarkan UU No.26 Tahun 2014, Indonesia harus menetapkan status polusi asap di Sumatra dan Kalimantan menjadi tanggap darurat bersama untuk melibatkan ASEAN dan. Pada realitasnya, Indonesia hanya menetapkan polusi asap di Sumatra dan Kalimantan sebagai permasalahan daerah atau bencana pada level daerah saja. Ini tentu saja mempersulit dalam proses kerjasama mitigasi yang melibatkan ASEAN dan negara-negara anggota ASEAN lainnya. Indonesia

¹⁰⁰ Luca Tacconi, Frank Jotzo, R. Quentin Grafton, 2007, Local causes, regional co-operation and global financing for environmental problems: the case of Southeast Asian Haze pollution, *Springer Science+Business Media B.V.*

menjadi aktor kunci dalam implementasi kebijakan ratifikasi perjanjian internasional ini.

Polusi asap ini menjadi permasalahan politik domestik Indonesia, karena ada perbedaan pandangan antara masyarakat dan *stake holder* dalam memandang penanggulangan bencana di Pulau Sumatra dan Kalimantan. Walaupun masyarakat yang terkena polusi asap menuntut kepada Pemerintah Indonesia untuk menjadikan permasalahan polusi asap sebagai bencana nasional, Pemerintah Indonesia tetap tidak menerima tuntutan tersebut dan menolak untuk menetapkan polusi asap sebagai bencana nasional di Indonesia. Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) menolak untuk menetapkan polusi asap di Pulau Sumatra dan Kalimantan sebagai bencana nasional berdasarkan Pasal 7 UU Nomor 24 Tahun 2007.¹⁰¹ Ini menjadi permasalahan politik domestik Indonesia dalam memandang permasalahan polusi yang terjadi di Pulau Sumatra dan Kalimantan.

Masyarakat menuntut Pemerintah Indonesia untuk menjadikan peristiwa polusi asap sebagai bencana nasional, karena peristiwa ini telah menimbulkan korban jiwa. Berdasarkan pemberitaan di Viva.Co.Id, Wahana Lingkungan Hidup Indonesia atau WALHI menjelaskan bahwa polusi asap ini menyebabkan total 14 orang meninggal dunia. Dari total 14 korban jiwa, 12 orang mengalami Infeksi Saluran Pernafasan Atas (ISPA) dan sisa korban mengalami kecelakaan lalu lintas yang disebabkan jarak pandang yang penting sebagai dampak dari polusi asap.¹⁰² Selain itu, penyebaran polusi asap ini mencakup dua pulau besar di Indonesia, yaitu Pulau Sumatra dan Kalimantan. Ini harus menjadi perhatian Pemerintah Indonesia, karena ini dapat berpengaruh terhadap permasalahan politik.

Walaupun masyarakat yang terkena dampak polusi asap menuntut polusi asap sebagai bencana nasional, Pemerintah Indonesia melalui BNPB tidak dapat

¹⁰¹ “Kabut Asap Bukan Bencana Nasional, *Okezone.com*, 2 Oktober 2015, diakses melalui <<http://news.okezone.com/read/2015/10/02/337/1224660/kabut-asap-bukan-bencana-nasional>>, pada tanggal 6 Oktober 2015.

¹⁰² “Mengapa Asap Tak Kunjung Menjadi Bencana Nasional”, *Viva News*, 7 Oktober 2015, diakses melalui <<http://m.news.viva.co.id/news/read/683609-mengapa-asap-tak-kunjung-jadi-bencana-nasional->>, pada tanggal 8 Oktober 2015.

menerima tuntutan tersebut dengan pertimbangan hukum. Pemerintah Indonesia melalui BNPB hanya menetapkan bencana nasional berdasarkan indikator-indikator di dalam pasal 7 UU Nomor 24 Tahun 2007, yaitu jumlah korban, kerugian harta benda, kerusakan prasarana dan sarana, cakupan luas wilayah yang terkena bencana dan dampak sosial ekonomi yang ditimbulkan. Namun, UU ini tidak menjelaskan secara spesifik ukuran dari setiap indikator-indikator untuk menentukan status bencana yang terjadi di Indonesia. Ini tentu saja menimbulkan permasalahan politik di Indonesia, karena ketidaksamaan pandangan antara pemerintah dan masyarakat dalam memandang suatu peristiwa yang terjadi.

Kondisidasi politik domestik Indonesia dan integrasi regulasi dalam penanggulangan kebencanaan menjadi solusi komprehensif untuk menyelesaikan permasalahan yang terjadi di Pulau Sumatra dan Kalimantan. Sebagai aktor yang menjalankan pemerintahan, Pemerintah Indonesia memiliki peranan penting untuk mengambil sikap dan perilaku terhadap suatu peristiwa yang terjadi dan pada akhirnya ini mempermudah Pemerintah Indonesia dalam membuat regulasi penanggulangan bencana yang disepakati bersama. Tuntutan masyarakat disebabkan ketidakrincian dari indikator yang ditetapkan di dalam perundang-undangan dan ketiadaan integrasi regulasi dalam penanggulangan polusi asap di Indonesia. Selain itu, legitimasi menjadi suatu komponen penting bagi Pemerintah Indonesia dalam menjalankan tata kelola pemerintahan yang baik dalam menghadapi permasalahan polusi asap di Indonesia.

Sebagai aktor di dalam politik domestik Indonesia, Pemerintah Indonesia menjadi aktor kunci untuk mengkonsolidasikan hubungan antara masyarakat dan Pemerintah Indonesia. Di dalam politik domestik Indonesia, Pemerintah Indonesia dapat menjadi aktor yang kuat apabila lembaga negara ini memiliki otoritas dan legitimasi. Namun, lembaga negara ini tidak memiliki *power* atau kekuatan dalam mempengaruhi masyarakat apabila lembaga negara ini hanya memiliki otoritas atau tidak memiliki dua komponen tersebut. Dalam kasus polusi asap ini, Pemerintah Indonesia tidak memiliki legitimasi yang begitu baik dalam menjalankan program penanggulangan permasalahan polusi asap di Pulau

Sumatra dan Kalimantan. Aktor individu (figur politik) di dalam pemerintahan Indonesia menjadi kunci untuk mengembalikan menyelesaikan permasalahan disintegrasi dalam hubungan antara Pemerintah Indonesia dan masyarakat.

Kebijakan ratifikasi AATHP tidak memiliki jaminan untuk berhasil diimplementasikan di Indonesia, karena politik domestik Indonesia dapat menghalangi implementasi dari kebijakan ini. Berdasarkan Urs Luterbacher and Detlef F. Sprinz,

...even the ratification of international environmental agreements cannot guarantee that these will be successfully implemented since industries, courts, and interest groups often find sufficient leeway to delay and, potentially, circumvent the implementation of international obligations at the domestic level.¹⁰³

Ini berarti bahwa implementasi dari UU No.26 Tahun 2014 mengalami hambatan pada level domestik, karena kepentingan dari kelompok tertentu di dalam politik domestik Indonesia.

Dalam perkembangan permasalahan polusi asap yang terjadi di Pulau Sumatra dan Kalimantan pada tahun 2015, Pemerintah Indonesia menjadi aktor yang menghambat kerjasama antara Indonesia dan negara-negara anggota ASEAN lain dalam kerangka kerja AATHP. Pemerintah Indonesia melalui BNPB menolak untuk menetapkan status permasalahan polusi asap di Sumatra dan Kalimantan sebagai permasalahan yang membutuhkan tanggap darurat nasional. Padahal, untuk melibatkan negara-negara ASEAN lainnya dalam kerjasama AATHP, Indonesia harus menetapkan status polusi asap tersebut menjadi tanggap darurat bersama untuk mengimplementasikan kebijakan AATHP secara komprehensif berdasarkan UU. Jika Indonesia tidak dapat menetapkan bencana tersebut sebagai bencana nasional saja, ini tentu menjadi sulit untuk bekerjasama dengan negara-negara anggota ASEAN dalam kerangka AATHP.

Selain permasalahan integrasi regulasi dalam implementasi kebijakan ratifikasi AATHP, kelompok swasta menghambat implementasi kebijakan

¹⁰³ Urs Luterbacher dan Detlef F. Sprinz, *ed*, *International Relations and Global Climate Change*, (The MIT Press: Cambridge, 2001), p.67.

ratifikasi AATHP di Indonesia. Dengan keterlibatan kelompok swasta di dalam IPOP, RSPO dan komitmen nol deforestasi, kelompok swasta diharapkan mematuhi aturan-aturan tersebut. Pada realitasnya, kelompok ini tidak benar-benar mengimplementasikan hal tersebut. Dalam pemberitaan British Broadcasting Corporation (BBC) Indonesia pada tanggal 12 Oktober 2015, 12 beberapa perusahaan perkebunan di Sumatra Selatan dan Kalimantan Barat ditetapkan Kepolisian Republik Indonesia (POLRI) sebagai tersangka pembakaran hutan dan lahan.¹⁰⁴

Walaupun kelompok swasta melibatkan diri di dalam IPOP, RSPO dan komitmen nol deforestasi (*zero deforestation commitment*), kebakaran hutan dan lahan masih muncul sampai pada tahun 2015. Kelompok swasta hanya menggunakan IPOP, RSPO dan komitmen nol deforestasi untuk mendapatkan kepentingan pasar ekspor yang luas di seluruh dunia. Sampai pada tahun 2015, deforestasi (pembakaran hutan dan lahan) masih dilakukan perusahaan-perusahaan-perkebunan kelapa sawit dalam usaha pengembangan atau ekspansi bisnis di Indonesia. Hal ini membuktikan bahwa dukungan kelompok swasta terhadap standarisasi produk yang berbasis lingkungan hanya untuk mendapatkan pengakuan internasional dan mempermudah dalam mendapatkan pasar yang lebih luas.

Perusahaan-perusahaan perkebunan besar yang bergabung di dalam RSPO, komitmen nol deforestasi, IPOP dan *New York Declaration on Forest* memiliki anak-anak perusahaan yang masih melakukan pembakaran hutan dan lahan. Berdasarkan laporan WALHI yang dipublikasikan Kantor Berita Lingkungan Mongabay, beberapa anak perusahaan besar melakukan pembakaran hutan dan lahan di Indonesia. Berikut ini Gambar 3.1 menunjukkan jumlah dari perusahaan-perusahaan kecil yang berafiliasi dengan perusahaan-perusahaan besar yang telah berkomitmen dalam skala global untuk menghentikan deforestasi:

¹⁰⁴ “Polisi tetapkan 12 perusahaan tersangka pembakar hutan dan lahan”, BBC Indonesia, 12 Oktober 2015, <http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/10/151012_indonesia_tersangka_pembakaran>, [diakses 19 Oktober 2015].

Gambar 3.1 Jumlah Anak Perusahaan dan Penyuplai Bahan Baku Group

Sumber: Walhi: Berikut Korporasi-korporasi di Balik Kebakaran Hutan dan Lahan Itu “, *Mongabay*, 6 Oktober 2015, <<http://www.mongabay.co.id/2015/10/06/berikut-korporasi-korporasi-di-balik-kebakaran-hutan-dan-lahan-itu/>>, [diakses 13 Desember 2015].

Berdasarkan Gambar 3.1, lahan konsesi menjadi mayoritas dari keberadaan titik api pada kebakaran lahan dan hutan dengan jumlah 9.168 (perkebunan sawit) dan di Hutan Tanaman Industri (HTI) dengan jumlah 5.669 titik api.¹⁰⁵ Selain itu, Gambar 3.1 juga menunjukkan bahwa beberapa perusahaan-perusahaan besar memiliki afiliasi dengan perusahaan-perusahaan kecil yang terlibat dalam pembakaran hutan dan lahan untuk tujuan industri, walaupun beberapa perusahaan besar telah bergabung di dalam RSPO, komitmen nol deforestasi, IPOP dan *New York Declaration on Forest*, seperti Sinar Mas, Wilmar, Cargill, Simedary dan Raja Garuda Mas (RGM). Perusahaan-perusahaan besar memiliki anak-anak perusahaan perkebunan yang tetap membuka lahan dengan cara membakar hutan dan lahan.

¹⁰⁵Walhi: Berikut Korporasi-korporasi di Balik Kebakaran Hutan dan Lahan Itu “, *Mongabay*, 6 Oktober 2015, <<http://www.mongabay.co.id/2015/10/06/berikut-korporasi-korporasi-di-balik-kebakaran-hutan-dan-lahan-itu/>>, [diakses 13 Desember 2015].

Dari lima provinsi yang ada di dalam Gambar 3.1, jumlah anak-anak perusahaan yang dimiliki perusahaan besar bervariasi. Di Kalimantan Tengah (Kalteng), Wilmar memiliki 14 anak perusahaan dan Sinar Mas memiliki 3 anak perusahaan. Di Riau, anak usaha Asia Pulp and Paper (APP) memiliki enam anak perusahaan, Sinar Mas memiliki 6 anak perusahaan, APRIL memiliki 6 anak perusahaan, dan Simerby, First Resources dan Provident memiliki masing-masing 1 anak perusahaan. Di Sumatra Selatan (Sumsel), Sinar Mas memiliki 8 anak perusahaan, Wilmar memiliki 11 anak perusahaan, Sampoerna memiliki 3 anak perusahaan, Cargil, PTPN dan Simerby memiliki masing-masing 1 anak perusahaan, dan Marubeni memiliki 3 anak perusahaan. Di Kalimantan Barat (Kalbar), Sinar Mas dan APRIL/RGM memiliki 6 anak perusahaan. Terakhir, di Jambi, Sinar Mas dan Wilmar memiliki masing-masing 2 anak perusahaan.

Kekurangan keinginan dari pihak-pihak juga menjadi masalah dalam implementasi AATHP. Kekurangan dari keinginan pemimpin negara-negara anggota ASEAN untuk mengobarkan kedaulatan negara demi komunitas ASEAN adalah faktor penting dari kegagalan Indonesia dalam manajemen polusi asap regional.¹⁰⁶ Walaupun Indonesia meratifikasi AATHP pada tahun 2014, Indonesia tidak sungguh-sungguh mengimplementasikan UU No.26 Tahun 2014 (UU ratifikasi AATHP) pada level domestik. Indonesia seharusnya juga menjadi pemimpin di antara negara-negara anggota ASEAN lainnya untuk mengimplementasikan AATHP dalam menghadapi polusi asap lintas batas.

Pada peristiwa kebakaran hutan dan lahan tahun 2015, Indonesia tidak menunjukkan keinginan untuk bekerjasama dengan salah satu negara anggota ASEAN, yaitu Singapura. Indonesia menolak tawaran bantuan dari Singapura, karena Indonesia menilai bahwa bantuan Singapura tidak sesuai dengan apa yang

¹⁰⁶ “ Haze: ASEAN Must Work Together”, *The Jakarta Post*, 9 September 2015, <<http://www.thejakartapost.com/news/2015/09/09/haze-asean-must-work-together.html>>, [diakses 19 Oktober 2015].

dibutuhkan.¹⁰⁷ Indonesia masih memandang permasalahan kebakaran hutan dan lahan yang menyebabkan polusi asap dapat diselesaikan sendiri, tanpa bantuan Singapura. Padahal, dalam pandangan liberalisme, kerjasama adalah instrumen utama dan penting untuk menyelesaikan permasalahan yang dihadapi suatu negara menjadi lebih mudah. Liberalisme memandang bahwa keinginan Indonesia untuk bekerjasama dengan negara-negara anggota ASEAN lainnya menjadi sangat penting untuk diwujudkan.

Selain kekurangan keinginan dalam implementasi, tingkatan legalisasi AATHP juga menjadi permasalahan dalam implementasi. AATHP yang memiliki tingkatan legalisasi *soft low* tidak dapat memaksakan negara-negara anggota ASEAN yang telah meratifikasi AATHP untuk bekerjasama secara kolektif dalam pencegahan kebakaran hutan dan lahan serta polusi asap di Asia Tenggara.

AATHP tidak menjadi solusi mutlak untuk diimplementasikan dalam penyelesaian permasalahan kebakaran hutan dan lahan di Indonesia. Berdasarkan penelitian yang dilakukan Yayasan Habibie Center, permasalahan polusi asap tidak lebih mudah diselesaikan dengan AATHP dibandingkan dengan penyelesaian pada level nasional, karena pengaturan pada level domestik lebih baik untuk menyelesaikan permasalahan permasalahan kebakaran hutan dan lahan yang disebabkan pembukaan dalam pengembangan perkebunan kelapa sawit di Indonesia.¹⁰⁸ AATHP tidak dapat berjalan sendiri dalam pencegahan dan penanggulangan permasalahan polusi asap di Indonesia tanpa pengaturan pada level domestik. Kesiapan Indonesia pada level domestik menjadi sangat penting sebelum Indonesia memutuskan untuk bekerjasama pada level regional Asia Tenggara dalam pencegahan dan penanggulangan permasalahan polusi asap yang terjadi.

¹⁰⁷ "Alasan Indonesia Tolak Bantuan Singapura", *BBC Indonesia*, 6 Oktober 2015, <http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/10/151006_indonesia_kabut asap_tolaksingapura>, [diakses 20 September 2015].

¹⁰⁸ Steven Yohanes P., Fina Astriana dan Wiryadi Adiweni, 2015, Ensuring the ASEAN Agreement on Transboundary Haze's (AATHP) Effectiveness: A Case Study of Riau Province's Haze Summary, *The Habibie Center ASEAN Studies Program ASEAN Briefs*, Vol. 2 / Issue 4 , p.1.

Untuk mengatasi permasalahan polusi asap, Yayasan Habibie Center merekomendasikan empat kebijakan.¹⁰⁹ Dalam penelitiannya yang berjudul “Ensuring the ASEAN Agreement on Transboundary Haze’s (AATHP) Effectiveness: A Case Study of Riau Province’s Haze Summary”, Yayasan Habibie Center merekomendasikan empat kebijakan, yaitu:

1. Konversi metode pembersihan lahan (*land clearing*) dari metode pembakaran menjadi metode yang lebih berkelanjutan (*sustainable*) atau metode yang tidak merusak lingkungan.
2. Keterlibatan masyarakat local dan pemerintahan-pemerintahan provinsi dengan pendekatan-pendekatan yang berbasis pada lingkungan.
3. Untuk menyelesaikan pembersihan hutan dan lahan secara tidak resmi, peningkatan kualitas dan kuantitas dari instrumen-instrumen penegakan hukum harus dilakukan.
4. Perlindungan terhadap lahan gambut (*peatland*) dengan implementasi dari ASEAN *Peatland Management Initiative* (APMI) untuk mengurangi kebakaran di lahan ini.

Berdasarkan uraian diatas, bab ini membahas tentang kebijakan ratifikasi AATHP Indonesia dan perkembangan implementasi kebijakan tersebut. Sebelum kebijakan ratifikasi AATHP dibentuk, ada serangkain proses yang dilalui. Kebijakan ratifikasi diawali pengajuan RUU ratifikasi AATHP kepada DPR RI. RUU ratifikasi AATHP selanjutnya dibahas di DPR RI dengan melibatkan Pemerintah Indonesia dan pihak-pihak terkait lainnya. Setelah melakukan pembahasan, pada akhirnya DPR RI memutuskan untuk menyetujui RUU ratifikasi AATHP yang diajukan Pemerintah Indonesia pada tanggal 16 September tahun 2014. DPR RI mengesahkan UU No.26 Tahun 2014 sebagai hasil dari ratifikasi AATHP.

¹⁰⁹ *Ibid.*,

Sampai pada tahun 2015, kebijakan ratifikasi AATHP telah memasuki pada tahapan implementasi. Implementasi kebijakan ratifikasi masih mengalami kendala dalam konsolidasi dalam hubungan antara lembaga negara dan masyarakat. Kesulitan dalam implementasi kebijakan ini juga disebabkan kepentingan kelompok swasta dalam pengembangan bisnis perkebunan kelapa sawit. Walaupun kelompok ini telah bergabung di dalam RSPO, IPOP dan komitmen nol-deforestasi, kelompok ini tidak sepenuhnya menghentikan metode pembakaran untuk membuka lahan dan mematuhi UU No.26 Tahun 2014 dan peraturan-peraturan lainnya. Pada tahun 2015, perusahaan-perusahaan tetap melakukan pembakaran hutan dan lahan untuk mengembangkan bisnis perkebunan kelapa sawit di Indonesia dan hal ini tentu saja menimbulkan polusi asap. Perusahaan-perusahaan besar (seperti Sinar Mas, Wilmar, Cargill, Sime Darby dan Raja Garuda Mas (RGM) memiliki anak-anak perusahaan yang tetap melakukan pembakaran hutan dan lahan dalam proses pengembangan perkebunan kelapa sawit di Indonesia. Selain itu, kekurangan dari keinginan Indonesia dan negara-negara anggota ASEAN dalam implementasi AATHP dan tingkatan legalisasi yang rendah juga menjadi permasalahan-permasalahan dalam implementasi AATHP.

BAB IV

PERUBAHAN POLITIK DOMESTIK DAN KEMUNCULAN KEBIJAKAN RATIFIKASI AATHP INDONESIA

Bab ini membahas tentang perubahan politik domestik Indonesia dalam menghadapi AATHP. Di dalam politik domestik Indonesia, aktor-aktor melakukan perubahan perilaku, khususnya kelompok swasta (*private group*). Perubahan perilaku kelompok ini mempermudah proses ratifikasi AATHP, karena DPR RI tidak memiliki beban untuk menghambat proses tersebut untuk dilakukan. Selain itu, perubahan perilaku kelompok swasta ini mempermudah Pemerintah Indonesia dan kelompok kepentingan (*interest group*) di bidang lingkungan dalam memperjuangkan ratifikasi AATHP.

4.1. Perkembangan Politik Deforestasi Indonesia

Selama lebih dari satu dekade, politik deforestasi berkembang di Indonesia. Deforestasi dapat berhubungan dengan politik, karena hal ini berhubungan dengan kepentingan dan melibatkan lembaga negara dan perusahaan-perusahaan di dalam proses pemberian izin pengelolaan hutan dan lahan. Deforestasi memberikan jalan bagi perusahaan-perusahaan dalam mengembangkan bisnis di Indonesia. Dengan deforestasi, bisnis perkebunan, kertas dan bisnis lain yang berhubungan dengan hutan dan lahan dapat berkembang di Indonesia dan hal ini memberikan keuntungan yang besar bagi perekonomian Indonesia. Pembakaran hutan dan lahan menjadi salah satu bentuk deforestasi yang berhubungan dengan permasalahan polusi asap yang berkembang khususnya di Indonesia dan umumnya di Asia Tenggara. Hal ini menjadi permasalahan serius yang dilatarbelakangi kepentingan dari aktor-aktor yang bermain untuk mencapai kepentingan-kepentingan.

Politik deforestasi Indonesia menjadi sangat penting untuk dijelaskan, karena perubahan politik domestik Indonesia dalam memandang persoalan ratifikasi AATHP dipengaruhi kepentingan politik tertentu. Dengan pemberian izin dalam pengelolaan hutan dan lahan, legalisasi deforestasi di Indonesia menjadi usaha dari aktor politik di Indonesia untuk mencapai kepentingan.

Perusahaan-perusahaan yang bergerak di bidang lingkungan dan pemegang-pemegang kekuasaan (*stakeholders*) bekerjasama dalam legalisasi deforestasi di Indonesia. Pemberian izin kepada perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit untuk membuka hutan dan lahan menjadi perkebunan memberikan devisa atau pendapatan kepada Indonesia dari pajak dan pemasukan lainnya. Hal ini tentu saja menjadi pertimbangan penting bagi pemegang kekuasaan dalam mempertimbangkan kebijakan negara yang berimplikasi kepada kelompok swasta, yaitu perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit. Kebijakan penghentian deforestasi menjadi penghalang bagi perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit dalam mengembangkan bisnis. Dalam kasus yang berhubungan dengan polusi asap di Indonesia, deforestasi dengan pembakaran hutan dan lahan sangat berkaitan erat dengan pengembangan bisnis kelapa sawit.

Merujuk pada penelitian terdahulu tentang politik deforestasi di Indonesia, deforestasi dibentuk dan dijalankan politik-politik Indonesia dan perilaku-prilaku dari pengambil keputusan dengan dukungan dari sistem internasional. Peter Dauvergne di dalam penelitian yang berjudul "*The politics of deforestation in Indonesia*", menjelaskan bahwa,

"...the process that leads to deforestation in Indonesia can not be fully understood without examining how Indonesian politics and the attitudes decision makers, with support from the international system, shape and drive the various factors which contribute to deforestation."¹¹⁰

Penelitian Peter Dauvergne menjelaskan bahwa politik berhubungan dalam menentukan kebijakan deforestasi di Indonesia. Dalam kaitannya dengan kasus AATHP, kebijakan penolakan ratifikasi dan kebijakan ratifikasi sama-sama sangat dilatarbelakangi politik. Kebijakan penolakan ratifikasi AATHP secara implisit mendukung deforestasi di Indonesia dan kebijakan ratifikasi AATHP menolak deforestasi untuk dilakukan. Perubahan kebijakan Indonesia dalam menghadapi persoalan polusi asap ini dilatarbelakangi perubahan politik domestik di

¹¹⁰ Peter Dauvergne, 1994, *The politics of deforestation in Indonesia*, *Pacific Affairs*, Vol.66, No.44, p.498.

Indonesia, karena perubahan ini berhubungan dengan aktor-aktor yang bermain di dalam proses pengambilan kebijakan Indonesia.

Dalam memahami secara komprehensif tentang proses deforestasi, Peter Dauvergne selanjutnya menjelaskan bahwa praktek-praktek penghancuran hutan di negara mana saja dijalankan dan diproteksi kekuatan politik. Di dalam penelitiannya, Peter Dauvergne menjelaskan bahwa, “For any country, the political force which both drive and protect destructive forest practices must be recognized for a comprehensive understanding of the process which leads to deforestation.”¹¹¹ Salah satu bentuk penghancuran hutan adalah dengan pembakaran. Dalam kasus pembakaran hutan dan lahan di Indonesia, politik domestik bermain dan berpengaruh di dalam proses deforestasi tersebut, karena perizinan pengelolaan hutan dan lahan yang dilakukan perusahaan-perusahaan dikeluarkan lembaga negara. Hal ini berarti ada persoalan politik di dalam hubungan antara aktor-aktor yang bermain dan berpengaruh dalam memperjuangkannya.

Perubahan perilaku dari aktor-aktor di dalam politik domestik dipengaruhi perubahan politik dari aktor-aktor dalam memandang deforestasi di Indonesia. Politik domestik Indonesia akan mendukung deforestasi apabila kebijakan penolakan ratifikasi AATHP dipertahankan. Sebaliknya, politik domestik Indonesia akan menolak ratifikasi apabila kebijakan ratifikasi dikeluarkan. Selama lebih dari satu dekade, DPR RI mempertahankan kebijakan penolakan ratifikasi AATHP untuk menghindari implikasi kebijakan ini terhadap Indonesia, yaitu implikasi kebijakan ratifikasi AATHP terhadap bisnis perusahaan-perusahaan yang berhubungan dengan deforestasi. Sebaliknya, DPR RI menyetujui dan mengesahkan ratifikasi AATHP, karena perusahaan-perusahaan mengubah pandangannya dalam memandang permasalahan lingkungan, yaitu komitmen nol deforestasi perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit (Wilmar, Cargill, dan

¹¹¹ *Ibid.*, 518.

lain-lain). Hal ini membuktikan bahwa politik deforestasi sangat berpengaruh terhadap perilaku dari aktor-aktor yang bermain di dalam politik domestik.

Secara umum, politik deforestasi menjadi bagian dari perkembangan politik domestik Indonesia. Kebijakan penolakan ratifikasi AATHP menjadi bentuk dari politik deforestasi di Indonesia. Kebijakan ratifikasi AATHP dapat menghambat perusahaan-perusahaan untuk melakukan deforestasi dalam pengembangan bisnis. Hal ini menjadi pertimbangan bagi lembaga negara dalam proses pengambilan kebijakan, karena bisnis menjadi komponen penting dari perekonomian nasional Indonesia. Namun, pasca ratifikasi AATHP, politik domestik Indonesia mengalami hambatan dengan kebijakan ratifikasi AATHP. Politik nol deforestasi mengalami perkembangan pasca deklarasi komitmen nol deforestasi dari perusahaan-perusahaan yang mengembangkan bisnis di Indonesia. Hal ini membuktikan bahwa politik domestik Indonesia mengalami perubahan.

4.2. Perubahan Perilaku Aktor-aktor di dalam Politik Domestik Indonesia.

Dalam perjalanannya, politik Indonesia mengalami perubahan dari masa orde baru ke masa reformasi. Pada masa orde baru, proses pengambilan kebijakan negara didominasi lembaga negara, yaitu Pemerintah Indonesia. Sebagai lembaga yang mewakili rakyat Indonesia, DPR RI tidak memiliki kekuatan atau *power* untuk menjalankan otoritasnya sesuai dengan sistem demokrasi. Pada masa orde baru, dengan dukungan partai Golongan Karya (GOLKAR) di DPR RI, Pemerintah Indonesia dibawah Presiden Soeharto menguasai atau mendominasi negara dalam setiap pengambilan kebijakan negara. Pada masa orde baru, Indonesia mengadopsi sistem demokrasi dengan lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif, namun proses pengambilan keputusan dikuasai dan didominasi lembaga eksekutif, yaitu Pemerintah Indonesia. Dalam perkembangan politik Indonesia selanjutnya, masa reformasi mengubah Indonesia menjadi lebih demokratis dan pluralis dalam proses pengambilan kebijakan negara dibandingkan masa orde baru. Hal ini berdasarkan penelitian dari Jurgen Ruland di dalam sebuah jurnal internasional yang berjudul “Deepening ASEAN

Cooperation through Democratization? The Indonesian Legislature and Foreign Policymaking”. Jurgen Ruland menjelaskan bahwa, “By examining foreign policy debates in the Indonesian legislature, the article shows that foreign policymaking has become much more democratic and pluralistic since the end of President Suharto’s New Order regime.”¹¹²

Pada saat sekarang ini, Indonesia menjalani masa reformasi dengan penyelenggaraan negara yang demokratis dan pluralis. Di Indonesia, reformasi membuka peluang untuk menjalankan negara berdasarkan sistem demokrasi. Pada masa reformasi, lembaga negara seperti DPR RI tidak hanya menjadi bentuk simbolis negara demokrasi, akan tetapi lembaga ini memiliki otoritas dan legitimasi dalam menjalankan fungsinya secara penuh. Pada masa reformasi, dalam proses pengambilan kebijakan, DPR RI memegang otoritas dalam menyetujui dan mengesahkan Undang-undang berdasarkan ketentuan di dalam konstitusi. Reformasi Indonesia dalam sistem demokrasi menyebabkan DPR RI dan Pemerintah Indonesia dapat menjalankan *check and balance* dalam hubungan antara kedua lembaga negara ini. Hal ini membuat DPR RI lebih berperan dan berpengaruh dalam proses pengambilan kebijakan negara dibandingkan pada masa orde baru. Dengan pertimbangan tertentu, DPR RI bisa saja membatalkan RUU atau rancangan kebijakan yang diajukan Pemerintah Indonesia kepada DPR.

Dengan sistem demokrasi pada masa reformasi, lembaga negara tidak menjadi aktor yang mutlak dalam proses pengambilan kebijakan. Demokrasi membuka peluang bagi kelompok swasta, kelompok kepentingan dan masyarakat dalam menentukan suatu kebijakan negara. Pasca orde baru, Pemerintah Indonesia atau lembaga eksekutif tidak lagi memiliki kekuatan mutlak dalam mempengaruhi DPR RI atau lembaga legislatif untuk menyetujui dan mengesahkan suatu kebijakan yang diajukan. Pada masa reformasi, DPR RI tidak lagi menjadi lembaga simbolis dalam sistem demokrasi di Indonesia.

¹¹² Jurgen Ruland, 2009, Deepening ASEAN cooperation through democratization? The Indonesian Legislature and Foreign Policymaking, *International Relations of the Asia-Pacific*, Volume 9 (2009) 373–402 doi:10.1093/irap/lcp010, p.173.

Dalam kaitannya dengan kasus AATHP, reformasi telah membuka peluang bagi politik domestik Indonesia yang lebih demokratis dan pluralis dalam menghadapi perjanjian internasional ini. Politik domestik sangat menentukan apakah Indonesia harus mengeluarkan kebijakan penolakan ratifikasi AATHP atau meratifikasi AATHP. Reformasi Indonesia membuka peluang bagi kelompok swasta dalam memperjuangkan kepentingannya di dalam proses pengambilan kebijakan negara. Di dalam politik domestik Indonesia, kelompok swasta memiliki *bargaining position* yang kuat untuk mempengaruhi pertimbangan lembaga negara, sehingga lembaga negara harus memperhatikan implikasi dari kebijakan yang diambil terhadap kelompok swasta dalam proses pengambilan kebijakan yang berhubungan dengan AATHP. Bisnis perkebunan kelapa sawit menjadi penting bagi Indonesia dalam pembangunan ekonomi nasional. Indonesia menjadi negara produsen *Crude Palm Oil* (CPO) di dunia. Hal ini menyebabkan kelompok swasta memiliki *bargaining position* yang kuat dalam mempengaruhi kebijakan negara.

Sebelum Indonesia meratifikasi AATHP pada tahun 2014, Indonesia menghadapi hambatan-hambatan ratifikasi (*barriers to ratification*) pada level domestik. Politik domestik Indonesia telah menciptakan hambatan terhadap ratifikasi, walaupun komunitas ASEAN dan Presiden Indonesia (perwakilan dari Pemerintah Indonesia) mendukung ratifikasi untuk dilakukan.¹¹³ Dengan aksinya, Indonesia telah secara efektif mematuhi AATHP sebagai perjanjian internasional, namun dasar dari panitia khusus (*ad hoc*) untuk mengurangi polusi asap lintas batas ini tidak mencukupi, karena ratifikasi AATHP belum dilakukan Indonesia sebelum tahun 2014. Hal ini membuktikan bahwa ratifikasi AATHP menjadi sangat penting bagi Indonesia untuk bekerjasama secara regional dalam pencegahan dan penanggulangan polusi asap di kawasan Asia Tenggara, karena ratifikasi AATHP dapat membangun kerjasama yang lebih kuat antara Pemerintah Indonesia dan negara-negara anggota ASEAN lain. Sebelum melakukan ratifikasi

¹¹³ Jerger, *Loc. Cit.*

AATHP, Indonesia tidak memiliki dasar hukum nasional (Undang-undang) untuk mencegah dan menanggulangi kebakaran hutan dan lahan yang menyebabkan polusi asap dengan negara-negara anggota ASEAN.

Sebuah hambatan dari ratifikasi AATHP adalah politik domestik Indonesia. Di dalam penelitiannya yang berjudul “Indonesia’s Role in Realizing the Goals of ASEAN’s Agreement on Transboundary Haze Pollution”, David B. Jerger menjelaskan bahwa hambatan ratifikasi adalah pertimbangan politik domestik secara khusus tentang tanggung jawab-tanggung jawab yang mahal dari ratifikasi AATHP.¹¹⁴ Ratifikasi perjanjian internasional ini menyebabkan negara menjadi penegak utama dari perjanjian lingkungan multilateral dan pembuat keputusan utama dalam implementasi AATHP dan kepatuhan (*compliance*) pada perjanjian tersebut. Indonesia memiliki kebebasan dalam menentukan signifikansi dari perjanjian ini dan bagaimana mematuhi standard-standar yang dibuat, karena perjanjian ini mengikuti model kepemimpinan (*managerial model*). Kegagalan upaya-upaya ratifikasi AATHP merefleksikan kesulitan dalam menavigasi pencapaian pada level internasional untuk dinegosiasikan dan diterima pada level domestik, walaupun konsensus internasional mendesak Indonesia untuk meratifikasi AATHP. Hal ini berarti bahwa permasalahan ratifikasi AATHP yang dihadapi Indonesia berada level domestik. Walaupun negara-negara anggota ASEAN mendesak Indonesia untuk meratifikasi AATHP, hal ini tidak secara langsung mempengaruhi Indonesia untuk melakukan ratifikasi, karena permasalahan ratifikasi dilatarbelakangi politik domestik Indonesia yang menolak untuk melakukan hal tersebut. Ratifikasi AATHP menghadapi hambatan dari lembaga legislatif, yaitu DPR RI.

Hambatan ratifikasi juga dipengaruhi konstitusi. Yoram Z. Haftel, di dalam sebuah penelitiannya yang berjudul “Delayed Ratification: The Domestic Fate of Bilateral Investment Treaties”, menjelaskan bahwa “In most countries there are constitutional or other formal requirements for achieving treaty ratification,

¹¹⁴ *Ibid.*,

usually involving the legislature.”¹¹⁵ Hal ini berarti bahwa konstitusi atau persyaratan formal dari ratifikasi perjanjian internasional dibutuhkan suatu negara. Di dalam pandangan liberalism, konstitusi internal suatu negara menjadi komponen penting dalam menentukan perilaku suatu negara. Dalam kaitannya dengan hambatan konstitusional, politik hukum dari ratifikasi AATHP berada DPR RI sebagai lembaga negara yang memiliki otoritas untuk menyetujui dan mengesahkan RUU ratifikasi yang diajukan Pemerintah Indonesia.

Pada tahun 2014, kebijakan ratifikasi AATHP yang dilakukan Indonesia disebabkan perubahan politik domestik Indonesia. Aktor-aktor yang bermain dan berpengaruh, yaitu DPR RI, kelompok swasta, Pemerintah Indonesia dan kelompok kepentingan mempengaruhi perubahan politik domestik Indonesia dalam menghadapi AATHP. Perubahan ini menghilangkan hambatan dari ratifikasi AATHP. Selama lebih dari satu dekade, ratifikasi AATHP mengalami hambatan pada proses ratifikasi AATHP, aktor-aktor kunci, yaitu kelompok swasta dan DPR RI tidak mendukung ratifikasi perjanjian internasional ini. Sedangkan, Pemerintah Indonesia dan kelompok kepentingan menjadi dua aktor yang bermain dan berpengaruh dalam mendukung ratifikasi AATHP, walaupun secara konstitusi dua aktor ini tidak memiliki otoritas untuk menyetujui dan mengesahkan ratifikasi AATHP. Singkatnya, kebijakan ratifikasi AATHP adalah hasil dari perubahan politik domestik Indonesia dalam memandang signifikansi dari ratifikasi AATHP.

Secara umum, perubahan politik domestik sangat berpengaruh terhadap perubahan kebijakan Indonesia dalam menghadapi AATHP. Kebijakan ratifikasi AATHP menjadi bentuk dari kerjasama internasional. Menurut Haftel, “... domestic politics matter for international cooperation...”¹¹⁶ Kerjasama internasional sangat dipengaruhi politik domestik dari suatu negara. Di dalam

¹¹⁵ Yoram Z. Haftel dan Alexander Thompson, University of Illinois dan Ohio State University, *Delayed Ratification: The Domestic Fate of Bilateral Investment Treaties*, <http://politicalscience.osu.edu/faculty/athompson/pdf/Delayed_Ratification_Dec2011.pdf>, [diakses 29 September 2015].

¹¹⁶ *Ibid.*,

kasus penelitian ini, kebijakan ratifikasi AATHP adalah bentuk kerjasama antara Indonesia dan ASEAN yang dipengaruhi politik domestik Indonesia. Perubahan politik domestik Indonesia digerakkan aktor-aktor yang bermain dan berpengaruh di dalamnya. DPR RI, kelompok swasta, Pemerintah Indonesia dan kelompok kepentingan menjadi aktor-aktor yang bermain dalam menghadapi AATHP.

4.2.1. Perubahan Prilaku Kelompok Swasta terhadap AATHP

Sejak Indonesia menandatangani AATHP pada tahun 2002, Indonesia menghadapi hambatan dalam proses ratifikasi perjanjian internasional ini, walaupun pada akhirnya Indonesia berhasil meratifikasi perjanjian internasional ini pada tahun 2014.

Berikut ini kronologis perubahan prilaku kelompok swasta (perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit):

1. Perusahaan sawit melakukan Forestasi dalam mengembangkan lahan perkebunan kelapa sawit. Salah satu hutan yang dibakar perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit dan menimbulkan kabut asap adalah hutan Tesso Nilo. Berdasarkan data, sejak tahun 2011 kompleks hutan Tesso Nilo mengalami forestasi, karena hutan di kompleks ini mengalami penurunan dengan sisa 39 ribu hektar atau seperempat dari wilayah kompleks hutan. Pembangunan perkebunan kelapa sawit ilegal dilakukan perusahaan-perusahaan secara ilegal, karena hutan ini menjadi wilayah yang ilegal dalam pengembangan komoditas pertanian, seperti perkebunan kelapa sawit.¹¹⁷
2. Berdasarkan publikasi Greenpeace, ada gelombang perubahan industri kelapa sawit yang mendukung nol deforestasi.¹¹⁸ Penghentian deforestasi adalah janji dari sejumlah perusahaan sawit terbesar dunia. Hal ini menjadi

¹¹⁷ Greenpeace (c), *Izin Memusnahkan*, (Greenpeace Southeast Asia: Jakarta, 2013), p.23.

¹¹⁸ _____ (d), *Gelombang Perubahan Industri Kelapa Sawit Mendukung Nol Deforestasi*, <<http://www.greenpeace.org/seasia/id/blog/gelombang-perubahan-industri-kelapa-sawit-men/blog/50732/>>, [diakses 20 Agustus 2015].

perubahan penting. Nol deorestasi tidak lagi menjadi hambatan kepentingan dari perusahaan perkebunan kelapa sawit.

3. Pada bulan Maret 2013, Golden Agree Resources berkomitmen dengan kebijakan nol deforestasi dan kemudian diikuti oleh Wilmar dan perusahaan-perusahaan lain seperti Wilmar, *Cargill*, *Proctor & Gamble*, *Orkla*, *Safeway*, *General Mills*, dan *Colgate-Palmolive*.¹¹⁹ Komitmen pembangunan komunikasi dengan *stake holder* seperti komunitas setempat dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan organisasi konservasi dilakukan. Wilmar menjadi contoh perusahaan melakukan komitmen itu.
4. Pada 27 sampai 28 Juni 2013, kelompok swasta seperti perusahaan-perusahaan sawit, pulp dan kertas, menginisiasi perubahan dengan pembahasan tentang nol deforestasi. Perusahaan Pulp and Paper, April, Golden Agri-Resources, Unilever, Nestle, Kraft, Mondelez, J & J, Lion, Aeon, dan Kimberly-Clark berkumpul dengan pembeli utama, pemerintah, dan lembaga swadaya masyarakat untuk membahas tentang deforestasi.¹²⁰ Pengurangan laju deforestasi menjadi nol persen pada tahun 2020 adalah tujuan dari kemitraan ini. Hal ini menjadi inisiasi perubahan pandangan perusahaan-perusahaan tentang lingkungan.
5. Pada 6 Desember 2013, Wilmar International sebagai salah satu perusahaan yang berpengaruh terhadap kerusakan hutan di Indonesia melakukan perubahan dengan komitmen nol deforestasi.¹²¹ Sebagai perusahaan besar yang mengembangkan industri kelapa sawit, Wilmar menjadi perusahaan yang berpengaruh dalam kerusakan hutan yang

¹¹⁹ “Komitmen Deforestasi Nol dan Tantangan Serius Bagi Industri Minyak Sawit Raksasa”, *Mongabay*, 6 Agustus 2014, <<http://www.mongabay.co.id/2014/08/06/komitmen-deforestasi-nol-dan-tantangan-serius-bagi-industri-minyak-sawit-raksasa/>>, [diakses 20 Agustus 2015].

¹²⁰ “Perusahaan Sawit dan Pulp Kumpul Bahas Deforestasi”, *Tempo*, 26 Juni 2013, <<http://pemilu.tempo.co/read/news/2013/06/26/061491502/Perusahaan-Sawit-dan-Pulp-Kumpul-Bahas-Deforestasi>>, [diakses 20 Agustus 2015].

¹²¹ Greenpeace (e), *You did it! Palm oil giant commits to No Deforestation*, <<http://www.greenpeace.org/international/en/news/Blogs/makingwaves/palm-oil-giant-Wilmar-commits-no-deforestation/blog/47623/>>, [diakses 21 Agustus 2015].

disebabkan pembukaan lahan perkebunan. Greenpeace menjelaskan bahwa penyebab utama terbesar dari deforestasi di Indonesia adalah minyak kelapa sawit (*palm oil*). Wilmar menginisiasi perubahan dengan mengumumkan kebijakan melindungi hutan dan hak masyarakat. Wilmar menjadi bagian dari kelompok swasta yang mengawali perubahan pandangan tentang deforestasi dengan mengumumkan kebijakan melindungi hutan dan hak masyarakat.

6. Pada tanggal 15 Desember 2013, Wilmar menandatangani komitmen nol-deforestasi.¹²² Wilmar melakukan perubahan besar dengan komitmen nol deforestasi, karena perusahaan ini menjadi salah satu perusahaan besar yang bertanggung jawab atas kerusakan hutan pada masa lalu. Komitmen ini menjadi perubahan besar dari kepentingan perusahaan perkebunan yang melakukan kerusakan lingkungan. Deforestasi tidak lagi menjadi ancaman bagi perusahaan perkebunan kelapa sawit dalam mengembangkan industri ini.
7. Pada tanggal 24 September 2014, bersamaan dengan proses ratifikasi AATHP, kelompok swasta (empat perusahaan raksasa di bidang kelapa sawit) melakukan penandatanganan ikrar dengan nama 'Indonesia Palm Oil Pledge' untuk melestarikan hutan dan industri kelapa sawit secara berkelanjutan. Perusahaan-perusahaan ini bekerjasama dengan Kamar Dagang Indonesia (KADIN) untuk mencapai kesepakatan ini. Ikrar ini ditandatangani di Markas Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB) di New York. Empat perusahaan perkebunan kelapa sawit yang melibatkan diri di dalam ikrar tersebut adalah Golden Agri Resources, Wilmar, Cargill dan Asian Agri.¹²³

¹²² "Wilmar Berupaya Lanjutkan Pembukaan Lahan Saat Jalani Komitmen Nol Deforestasi", *Mongabay*, 14 Februari 2014, <<http://www.mongabay.co.id/2014/02/14/wilmar-berupaya-lanjutkan-pembukaan-lahan-saat-jalani-komitmen-nol-deforestasi/>>, [diakses 21 Agustus 2015].

¹²³ "Produsen-produsen Raksasa Kelapa Sawit Berikrar Bebas Deforestasi", *Detik.Com*, 24 September 2014, <<http://finance.detik.com/read/2014/09/24/213137/2700306/1036/produsen-produsen-raksasa-kelapa-sawit-berikrar-bebas-deforestasi>>, [diakses 26 Agustus 2015].

Berdasarkan kronologis tersebut, kelompok swasta mengalami perubahan perilaku. Kelompok ini mengeluarkan komitmen nol deforestasi setelah selama beberapa tahun melakukan deforestasi di Indonesia. Sebagai aktor yang dinamis, kelompok ini juga mengalami perubahan di dalam politik domestik Indonesia. Perubahan ini tentu saja didasari kepentingan dari kelompok. Kelompok swasta memiliki kepentingan dalam menghadapi permasalahan politik *ecolabel* yang dilakukan negara-negara *developed countries* atau negara-negara maju dalam mengatur produk-produk di negara-negara berkembang. Produk-produk yang berasal dari negara berkembang harus memiliki sertifikasi lingkungan. Komitmen dalam terhadap garis pedoman model produksi, operasi dan pemeliharaan menjadi penanda bahwa sebuah produk memiliki *ecolabel*.¹²⁴ Sertifikasi ini menjadi rujukan bagi negara-negara maju untuk mengetahui apakah produk yang dihasilkan negara-negara berkembang merusak lingkungan atau tidak. Kelompok swasta seperti perusahaan-perusahaan kelapa sawit memiliki kepentingan untuk mengeksport *Crude Palm Oil* (CPO) ke Uni Eropa (European Union). Selama ini, Indonesia menghadapi restriksi dari Uni Eropa dalam hubungan perdagangan CPO antara Indonesia dan Uni Eropa, karena Uni Eropa memandang bahwa proses produksi CPO di Indonesia tidak memperhatikan permasalahan lingkungan.

4.2.1.1. Eksploitasi Kelompok Swasta dalam Pengembangan Bisnis.

Manusia menjadi aktor yang melakukan pembakaran hutan dan lahan di Indonesia. Berdasarkan penelitian yang dilakukan Luca Tacconi, kebakaran hutan di Indonesia yang disebabkan manusia mencapai 99 persen.¹²⁵ Ketiadaan usaha di dalam penegakan hukum menjadi masalah yang nyata dihadapi Indonesia.

Perusahaan-perusahaan kelapa sawit dan perusahaan-perusahaan kayu menjadi sumber paling umum dari kebakaran hutan dan lahan di Indonesia.¹²⁶

¹²⁴ Kalley Nicely, 2014, *Ecolabels and Palm Oil*, *Journal of Sustainability and Green Business*, *Journal of Sustainability and Green Business*, Vol.2-December, p.2.

¹²⁵ Jones, *Op.Cit.*, p.71.

¹²⁶ *Ibid.*, p.63.

Dibandingkan petani, perintis dan petani pendatang dan pengembang-pengembang lahan, perusahaan-perusahaan tersebut lebih berpengaruh terhadap kebakaran hutan di Indonesia.

Perusahaan-perusahaan kayu (*timber companies*) mengembangkan bisnis yang berdampak terhadap lingkungan, khususnya kebakaran hutan dan lahan yang menyebabkan polusi asap. Pada tahapan awal, perusahaan-perusahaan kayu mencari kayu-kayu yang memiliki nilai jual di area hutan hujan dengan hak-hak konsesi. Setelah melakukan eksplotasi kayu-kayu yang memiliki hak jual, perusahaan-perusahaan kayu membakar kayu dan semak-semak yang tersisa di area konsesi untuk membersihkan sisa-sisa tersebut. Tujuan dari pembakaran tersebut adalah pembukaan lahan baru untuk menanam pohon baru yang cepat tumbuh untuk tujuan komersial, seperti produksi kayu triplek atau bubur kertas. Pembakaran ini tentu saja berdampak pada lingkungan, yaitu polusi asap.

Selain pengaruh lingkungan dari bisnis kayu, pengembangan bisnis perkebunan kelapa sawit yang dilakukan perusahaan-perusahaan juga berpengaruh terhadap kebakaran hutan dan lahan di Indonesia. Hutan hujan menjadi bagian dari eksploitasi perusahaan-perusahaan dalam pengembangan perkebunan kelapa sawit di Indonesia. Berdasarkan data, pada tahun 1997, perkebunan kelapa sawit mengisi wilayah Indonesia sebanyak 2,4 juta hektar.¹²⁷ Hal ini berarti bahwa pada waktu sebelum perjanjian AATHP dibentuk Indonesia sudah kehilangan 2, 4 juta hektar untuk perkebunan kelapa sawit.

Konsesi-konsesi lahan tambahan sebanyak 3,1 juta hektar yang diberikan Pemerintah Indonesia kepada perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit menjadi harapan dalam pengembangan perkebunan kelapa sawit pada tahun berikutnya dengan pencapaian sebanyak 5,5 juta hektar.¹²⁸ *Non-Governmental Organization* (NGO) Sawit Watch menyebutkan bahwa sebanyak 200 ribu hektar dirubah menjadi perkebunan kelapa sawit setiap tahunnya. Hal ini berarti bahwa signifikansi dari perikanan dan sektor-sektor perkebunan kelapa sawit dalam

¹²⁷ *Ibid.*,

¹²⁸ *Ibid.*,

ekonomi Indonesia direfleksikan dari ukuran dari konsesi-konsesi yang dialokasikan ke perkayuan dan perkebunan kelapa sawit untuk perdagangan dan pendapatan sumber asing yang besar Indonesia. Peningkatan perluasan perkebunan kelapa sawit ini berbanding lurus dengan peningkatan kebakaran hutan dan lahan di Indonesia, karena sebagian besar metode pembukaan lahan yang digunakan perusahaan-perusahaan adalah pembakaran.

Berdasarkan Gambar 4.1, dari tahun 2000 sampai dengan tahun 2011, luas areal kelapa sawit di Indonesia mengalami peningkatan.¹²⁹ Luas area kelapa sawit di Indonesia didominasi Perkebunan Besar Swasta (PBS). Selain PBS, Perkebunan Rakyat (PR) dan Perkebunan Besar Negara (PBN) mendominasi sisa area lainnya. Pada tahun 2011, Indonesia memiliki luas perkebunan kelapa sawit mencapai 8,9 juta hektar. Dari 8,9 juta hektar luas perkebunan kelapa sawit itu, PBS, PR dan PBN menguasai luas perkebunan berturut-turut sebanyak 4,65 (52,22 %), 3,62 juta hektar atau (40,64%) dan 0,64 juta hektar (7,15%).

Gambar 4.1 Perkembangan Luas Areal Kelapa Sawit (2000-2011)

Sumber: Kementerian Pertanian, *Kelapa Sawit*, <http://pusdatin.setjen.pertanian.go.id/tinymcpuk/gambar/file/A1_Jan_Klp_Sawit.pdf>, [diakses 7 Oktober 2015].

¹²⁹ Kementerian Pertanian, *Kelapa Sawit*, <http://pusdatin.setjen.pertanian.go.id/tinymcpuk/gambar/file/A1_Jan_Klp_Sawit.pdf>, [diakses 7 Oktober 2015].

Berdasarkan data pada tahun 2011 yang ditunjukkan pada Gambar 4.2, Riau, Sumatra Utara, Kalimantan Tengah, Sumatra Selatan dan Jambi menjadi lima provinsi sentra produksi utama kelapa sawit yang berkontribusi terhadap 70,39% dari total produksi minyak sawit di Indonesia.¹³⁰ Dari total produksi minyak sawit, Riau berkontribusi sebanyak 28,98% dan menempati peringkat pertama. Selain itu, provinsi lain hanya berkontribusi kurang dari 15% terhadap total produksi minyak kelapa sawit di Indonesia. Selain itu, data ini juga menjadi gambaran dari penguasaan produksi minyak kelapa sawit di Indonesia pada tahun 2011.

Gambar 4.2. Provinsi Sentra Produksi Minyak Kelapa Sawit di Indonesia (2011)

Sumber: Kementerian Pertanian, *Kelapa Sawit*, <http://pusdatin.setjen.pertanian.go.id/tinymcpuk/gambar/file/A1_Jan_Klp_Sawit.pdf>, [diakses 7 Oktober 2015].

Kepentingan pertumbuhan agribisnis direfleksikan pemerataan dari perusahaan-perusahaan perkebunan dan perkayuan dalam pencarian lahan untuk membangun perkebunan yang luas di Indonesia. Untuk mendapatkan modal dan sumber pendapatan asing dalam pengembangan investasi infrastruktur, manufaktur dan sektor-sektor produktif dan pengembangan ekonomi, banyak negara berkembang, termasuk di Asia Tenggara, mengembangkan perusahaan berbasis agribisnis dalam dekade-dekade terakhir.¹³¹

¹³⁰ *Ibid.*,

¹³¹ *Ibid.*,

4.2.1.2. Perubahan Prilaku Kelompok Swasta terhadap Lingkungan

Komitmen nol deforestasi yang dideklarasikan kelompok swasta menjadi bentuk dari perubahan prilaku kelompok ini terhadap lingkungan. Secara hukum, kelompok ini telah menyepakati komitmen untuk mengurangi deforestasi yang terjadi di Indonesia dengan komitmen tersebut. Dalam hubungannya dengan AATHP, deklarasi komitmen nol deforestasi ini tentu saja mempengaruhi DPR RI dalam mempertimbangkan ratifikasi AATHP, karena selama ini DPR RI mendapatkan hambatan kepentingan swasta dalam proses ratifikasi perjanjian internasional ini. Selain itu, kelompok swasta memiliki kepentingan untuk mendeklarasikan komitmen nol deforestasi dalam pengembangan bisnis di Indonesia.

4.2.1.2.1. Komitmen Nol Deforestasi Kelompok Swasta

Komitmen nol deforestasi yang dideklarasikan perusahaan-perusahaan atau kelompok swasta menjadi perubahan penting di dalam politik domestik Indonesia. Pada awalnya kelompok ini melakukan eksploitasi hutan dan lahan untuk dijadikan lahan perkebunan dan kegiatan bisnis lainnya. Deforestasi dilakukan melalui pembakaran untuk pembukaan lahan perkebunan. Pengembangan bisnis perkebunan kelapa sawit yang dilakukan kelompok swasta menggunakan metode pembakaran untuk pembukaan lahan perkebunan. Komitmen nol deforestasi yang dilakukan kelompok swasta tentu saja mengubah pandangan aktor-aktor lain di dalam politik domestik Indonesia, karena kelompok ini menjadi sumber devisa bagi negara, penyerapan pekerjaan bagi masyarakat dan pembangunan ekonomi nasional.

Berdasarkan catatan Greenpeace, kelompok swasta melakukan gelombang perubahan di dalam politik domestik Indonesia. Greenpeace menjelaskan bahwa industri kelapa sawit melakukan perubahan prilaku di dalam politik domestik dengan mendeklarasikan komitmen nol deforestasi.¹³² Beberapa perusahaan di dunia yang mengembangkan bisnis yang berhubungan dengan hutan dan lahan

¹³² Greenpeace (d), *Loc.Cit.*

mendeklarasikan dukungan terhadap pelestarian lingkungan melalui komitmen-komitmen. Komitmen nol deforestasi ini menjadi perubahan penting dari perilaku kelompok swasta, karena selama ini kelompok swasta melakukan eksploitasi hutan dan lahan di Indonesia tanpa membuat komitmen atau janji untuk tidak melakukan deforestasi. Hal ini berarti bahwa kelompok swasta tidak memiliki hambatan lagi dengan komitmen nol deforestasi dalam pengembangan bisnis.

Pada bulan Juni 2013, pembahasan tentang deforestasi menjadi inisiasi perubahan yang dilakukan kelompok swasta, seperti perusahaan-perusahaan sawit, pulp dan kertas. Pembahasan tentang deforestasi dilakukan perusahaan Pulp and Paper, April, Golden Agri-Resources, Unilever, Nestle, Kraft, Mondelez, J & J, Lion, Aeon, Kimberly-Clark, pembeli utama, pemerintah, dan lembaga swadaya masyarakat (LSM).¹³³ Tujuan dari kemitraan ini adalah pengurangan atau mitigasi laju deforestasi menjadi nol persen pada tahun 2020. Dalam konteks ini, kelompok swasta telah menginisiasi perubahan di dalam politik domestik Indonesia.

Pada bulan Maret 2013, selain Golden Agree Resources, perusahaan-perusahaan lain, yaitu Wilmar, *Cargill*, *Proctor & Gamble*, *Orkla*, *Safeway*, *General Mills*, dan *Colgate-Palmolive*, berkomitmen dengan kebijakan nol deforestasi.¹³⁴ Pembangunan komunikasi dengan pemegang-pemegang kekuasaan atau *stake holders*, seperti komunitas setempat, lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan organisasi konservasi menjadi komitmen-komitmen yang dikeluarkan kelompok swasta tersebut.

Sebagai salah satu perusahaan yang berpengaruh terhadap kerusakan hutan di Indonesia, Wilmar International melakukan perubahan dengan komitmen nol deforestasi.¹³⁵ Greenpeace menyebutkan bahwa minyak kelapa sawit (*palm oil*) adalah penyebab utama terbesar dari deforestasi di Indonesia. Hal ini disebabkan perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit yang merusak hutan dan lahan

¹³³ “Perusahaan Sawit dan Pulp Kumpul Bahas Deforestasi”, *Loc.Cit.*

¹³⁴ “Komitmen Deforestasi Nol dan Tantangan Serius Bagi Industri Minyak Sawit Raksasa”, *Loc.Cit.*

¹³⁵ Greenpeace (d), *Loc.Cit.*,

untuk membuka lahan perkebunan kelapa sawit di Indonesia. Wilmar Internasional mengumumkan kebijakan perlindungan terhadap hutan dan hak masyarakat di dalam komitmen nol deforestasi.

Pada waktu Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Iklim Perserikatan-bangsa (PBB) berlangsung di bulan September 2014, kelompok swasta yang terdiri dari empat perusahaan besar dalam bisnis kelapa sawit menandatangani suatu komitmen atau ikrar yang bernama *Indonesia Palm Oil Pledge* (IPOP). Dengan diawali sebuah janji perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit, yaitu Golden Agri Resources, Wilmar, Cargill dan Asian Agri adalah empat perusahaan besar, Kamar Dagang Indonesia (KADIN) membentuk sebuah *platform* baru untuk kolaborasi Indonesia.¹³⁶ Penandatanganan ikrar ini bertujuan untuk melestarikan hutan dan industri kelapa sawit secara berkelanjutan. KADIN mempelopori komitmen atau ikrar ini pada waktu KTT Iklim PBB di New York, AS. KTT iklim PBB ini menghasilkan *New York Declaration on Forest*.

New York Declaration on Forest di dalam KTT iklim PBB disokong beberapa perusahaan di dunia. Tabel 4.1 berisi daftar perusahaan-perusahaan yang menjadi penyokong-penyokong (*endorsers*) *New York Declaration on Forest*.

Tabel 4.1 Daftar Perusahaan Penyokong *New York Declaration on Forest*

Nomor	Negara	Nomor	Negara
1	Apical Group Limited	29	L'Oreal
2	Asia Pulp and Paper	30	Marks & Spencer
3	Asian Agri	31	McDonalds
4	BAMA	32	Miller/Howard Investments, Inc. Mondelez
5	Barclays	33	Musim Mas
6	BioMar	34	Nestle
7	Boston Common Asset	35	Nordic Choice Hotels
8	Management	36	Norges Gruppen
9	Calvert Investment Management	37	Orkla
10	Cargill	38	Permian Global
11	Cermaq	39	Procter & Gamble

¹³⁶ United Nation (a), *Loc. Cit.*

12	Clarmondial	40	Pick n Pay
13	COOP Norway	41	PT Rimba Makmur Utama
14	Danone	42	Rema 1000
15	Delhaize	43	Royal Ahold
16	Denofa	44	SC Johnson
17	Deutsche Bank	45	Skretting
18	Felleskjøpet Agri	46	Sime Darby
19	Felleskjøpet Rogaland Agder	47	Sobeys
20	Ferrero S.p.A.	48	Trillium Asset Management LLCUnilever
21	Golden Agri-Resources	49	Walmart
22	General Mills	50	Westpac
23	Grupo Bimbo	51	Wilmar International
24	ICA Norge	52	Yves Rocher Group
25	Johnson & Johnson		
26	Kao		
27	Kellogg's		
28	Lloyd's Banking Grou		

Sumber: United Nation, *Report on the UN Climate Summit Forests Pavilion*, <<http://www.un-redd.org/Portals/15/documents/Report%20on%20the%20Forests%20Pavilion%2023%20September%202014%20v2.pdf>>, [diakses 7 Oktober 2015].

Deklarasi ini menjadi ensensial untuk masa depan, karena lebih dari 1,6 milyar orang bergantung pada makanan, air, minyak, obat-obatan, kebudayaan-kebudayaan tradisional dan mata pencaharian.¹³⁷ Perlindungan terhadap 80 persen keanekaragaman hayati dan penghilangan karbon juga menjadi fungsi penting hutan-hutan bagi kehidupan mahluk hidup. Namun, pada kenyataannya, sekitar 13 hektar hutan menghilang setiap tahunnya. Fungsi hutan diubah dengan menjadikannya sebagai produksi komoditas-komoditas seperti kedelah, minyak kelapa sawit, daging dan kertas. Hutan juga dirusak dengan pembangunan infrastruktur, perluasan pemukiman, pemanfaatan energi, pertambangan dan koleksi minyak kayu.

¹³⁷ United Nation (b), *Forest Action Statements and Action Plans UN Climate Summit 2014*, <<http://www.un.org/climatechange/summit/wpcontent/uploads/sites/2/2014/07/New-York-Declaration-on-Forest-%E2%8093-Action-Statement-and-Action-Plan.pdf>>, [diakses 6 Oktober 2015].

4.2.1.2.2. Kepentingan Komitmen Nol Deforestasi Kelompok Swasta

Kelompok swasta yang mengembangkan bisnis kehutanan, perkebunan dan bisnis lain yang berhubungan dengan lingkungan memiliki kepentingan dari deklarasi nol deforestasi yang dilakukan di New York AS. Di dalam perdagangan global dewasa ini, negara-negara di dunia mengikatkan diri kedalam rezim yang memiliki kekuatan atau *power* dan regulasi-regulasi yang mengikat bagi anggota rezim. Untuk organisasi tertentu seperti Uni Eropa (European Union), regulasi-regulasi yang berhubungan dengan lingkungan menjadi sangat penting dalam hubungan antara negara-negara Uni Eropa dan negara-negara di luar Uni Eropa. Deforestasi adalah salah satu dari permasalahan global yang menjadi perhatian negara-negara barat atau negara-negara maju terhadap negara-negara tropis (termasuk Indonesia).¹³⁸ Dalam hubungannya dengan kelompok swasta yang mengembangkan bisnis yang berhubungan dengan hutan dan lahan, lingkungan menjadi perhatian penting dalam proses produksi produk-produk dari bisnis ini. Untuk mendapatkan pasar ekspor, kelompok swasta ini harus mematuhi regulasi-regulasi yang diatur rezim yang ada, terutama regulasi-regulasi yang mengatur sertifikasi produk-produk.

Perubahan perilaku kelompok swasta sangat diperlukan, karena kelompok ini tentu saja ingin mendapatkan pasar ekspor produk-produk hasil produksi yang lebih luas di dunia. Kelompok ini harus mematuhi aturan-aturan internasional, regional dan negara dalam melakukan kerjasama perdagangan. Kelompok swasta di Indonesia mengalami hambatan dalam penyaluran hasil produksi dalam negeri (ekspor produk), karena regulasi negara atau organisasi internasional memandang bahwa produk-produk hasil produksi kelompok swasta ini tidak berbasis pada keberlanjutan (*sustainability*) dalam pengelolannya. Dalam kasus ekspor sawit Indonesia ke Uni Eropa atau European Union (EU), perusahaan-perusahaan

¹³⁸ Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia/GAPKI, *Indonesia and Oil Palm Plantations Amid Global Environmental Issues*, <<http://www.gapki.or.id/assets/upload/Indonesia%20and%20Oil%20Palm%20Plantations%20Amid%20Global%20Environment%20Issues.pdf>>, [diakses 7 Desember 2015].

perkebunan kelapa sawit Indonesia dipandang sebagai perusahaan-perusahaan yang merusak lingkungan dalam pengembangan bisnis ini. Uni Eropa sangat memperhatikan permasalahan *Indirect Land Use Change* (ILUC) dalam pengembangan bisnis perkebunan kelapa sawit di Indonesia, karena hal ini menyebabkan peningkatan emisi-emisi karbon.

Walaupun Uni Eropa adalah konsumen CPO terbesar di dunia dan pasar yang besar, regulasi yang ketat berbasis lingkungan dapat menghambat ekspor CPO dalam perdagangan antara Indonesia dan Uni Eropa. Standarisasi yang berbasis pada lingkungan dilakukan Uni Eropa untuk mencegah produk-produk impor dari luar Uni Eropa yang tidak memperhatikan pengembangan berkelanjutan (*sustainable development*).

Perusahaan-perusahaan besar di Indonesia harus mengikuti aturan-aturan yang ditetapkan Uni Eropa. *Roundtable on Sustainable Palm Oil* (RSPO) adalah sertifikasi yang digunakan Uni Eropa dalam hubungan perdagangan antara Uni Eropa dan negara lain. RSPO digunakan untuk melabeli produk-produk yang telah masuk ke dalam kriteria standar untuk industri yang berkelanjutan dengan penggunaan bahan-bahan yang baik dan tidak merusak lingkungan. Untuk mendapatkan *Certified Sustainable Palm Oil* (CSPO), kelompok swasta harus mematuhi kumpulan kriteria sosial dan lingkungan di dalam RSPO.¹³⁹ Dengan mematuhi standar-standar yang ditetapkan RSPO, produk-produk dapat masuk ke pasar Uni Eropa.

Untuk menghadapi standarisasi yang diberlakukan Uni Eropa, secara normatif kelompok swasta tentu saja harus mematuhi standar-standar yang di berlakukan di dalam kerangka RSPO. Kepatuhan ini menjadi sangat menguntungkan bagi kelompok swasta. Pada tahun 2012, Uni Eropa mengimpor minyak kelapa sawit sebanyak 5,4 milyar Euro. Minyak kelapa sawit sangat berguna di Uni Eropa untuk bahan produksi coklat, deodoran dan produk-produk

¹³⁹ Roundtable Sustainable Palm Oil (RSPO) (a), *About US*, < <http://www.rspo.org/about>>, [diakses 11 Oktober 2015].

lainnya.¹⁴⁰ Hal ini menyebabkan kelompok swasta memiliki kepentingan dalam perdagangan minyak kelapa sawit dengan Uni Eropa.

Kelompok swasta atau perusahaan-perusahaan memiliki kepentingan untuk mematuhi IPOP. Ekspektasi pasar menjadi kepentingan dari kepatuhan (*compliance*) perusahaan-perusahaan terhadap IPOP dibandingkan komitmen sukarela. Kelompok ini harus merespon tantangan tentang keberlanjutan (*sustainability*) dalam proses produksi produk-produk. Dalam kasus minyak kelapa sawit, pembeli dari luar negeri mengkritik dan kadang-kadang meboikot hasil produksi. Sebagai respon terhadap kritik yang berkembang, perusahaan-perusahaan swasta (*private companies*) mengikuti standar-standar keberlanjutan (*sustainability standards*) yang ditetapkan.¹⁴¹ RSPO adalah sebuah trobosan untuk standar keberlanjutan (*sustainability*) yang dibentuk banyak pemegang kekuasaan (*multi-stakeholder*).

Perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit memiliki kepentingan promosi dan pemulihan citra negatif. Menurut Agus Purnomo (*Managing Director Sustainability and Strategic Stakeholders Engagement* PT Sinar Mas) dan Mansuetus Darto (Ketua Serikat Petani Kelapa Sawit (SPKS)), IPOP bertujuan sebagai promosi dan pemulihan citra Indonesia di level internasional.¹⁴² Di mata negara-negara maju, industri sawit Indonesia tidak memperhatikan standar-standar lingkungan di dalam produksi, sehingga negara-negara maju menghalangi ekspor CPO dari Indonesia ke negaranya, seperti kasus ekspor CPO Indonesia ke Uni Eropa.

Kepentingan pasar dari bisnis kelompok swasta ini masih dapat dicapai, karena dalam prakteknya perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit masih

¹⁴⁰ Europe Economics, *The Economic Impact of Palm Oil Imports in the EU*, <http://www.europe-economics.com/publications/europe_economics_-_economic_impact_of_palm_oil_imports.pdf>, [10 Oktober 2015].

¹⁴¹ “Why Oppose Zero Deforestation”, *The Jakarta Post*, 15 September 2015, <<http://www.thejakartapost.com/news/2015/09/15/why-oppose-zero-deforestation.html>>, [diakses 10 Oktober 2015].

¹⁴² Indonesia Palm Oil Pledge/IPOP, *Pilih ISPO atau IPOP: Tantangan Bisnis Sawit Berkelanjutan di Indonesia*, <www.palmoilpledge.id/2015/11/pilih-ispo-atau-ipop-tantangan-bisnis-sawit-berkelanjutan-di-indonesia>, [diakses 8 Desember 2015].

melakukan pembakaran hutan dan lahan. Walaupun perusahaan-perusahaan besar (seperti Sinar Mas, Wilmar, Cargil, Simedarby dan RGM) telah mengikuti rezim internasional yang mengatur tentang keberlanjutan (*sustainability*) dalam industri sawit, perusahaan tersebut tetap dapat terlibat dalam pembakaran hutan dan lahan di Indonesia. Berdasarkan catatan WALHI, pada tahun 2014, kebakaran hutan dan lahan melibatkan sejumlah grup perusahaan raksasa, karena perusahaan tersebut berafiliasi dengan perusahaan-perusahaan kecil atau memiliki anak-anak perusahaan yang tetap membakar hutan dan lahan.¹⁴³ Dengan demikian, keikutsertaan perusahaan-perusahaan besar di dalam rezim global dilatarbelakangi kepentingan pasar ekspor CPO saja.

Secara umum, kelompok swasta atau perusahaan-perusahaan memandang bahwa Indonesia memiliki potensi besar dalam pengembangan bisnis perkebunan kelapa sawit. Pengembangan bisnis perkebunan kelapa sawit di Indonesia adalah kepentingan utama dari kelompok swasta atau perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit dalam kepatuhan (*compliance*) terhadap standar-standar yang berbasis lingkungan dalam proses produksi minyak kelapa sawit. Berdasarkan data RSPO, Indonesia menjadi salah satu negara dari dua negara yang memproduksi 85% minyak kelapa sawit di dunia.¹⁴⁴ Hal ini menjadi potensi besar bagi kelompok swasta dalam memenuhi permintaan minyak kelapa sawit yang tinggi di Uni Eropa.

4.2.2. Perubahan Prilaku DPR RI

DPR RI adalah lembaga negara yang memiliki kewenangan dan legitimasi dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap lembaga eksekutif yaitu, Pemerintah Indonesia. Salah satu fungsi legislasi DPR adalah sebagai menyusun

¹⁴³ “Walhi Beberkan Sejumlah Perusahaan Raksasa Pembakar Hutan”, *Republika*, 1 Oktober 2015, <<http://www.republika.co.id/berita/ekonomi/makro/15/10/01/nvj91k334-walhi-beberkan-sejumlah-perusahaan-raksasa-pembakar-hutan>>, [diakses 13 Desember 2015].

¹⁴⁴ Roundtable Sustainable Palm Oil (RSPO) (b), *Why Palm Oil Matters In Your Everyday Life*, <<http://www.rspo.org/file/VISUAL%20-%20Consumer%20Fact%20Sheet.pdf>>, [diakses 10 Oktober 2015].

dan membahas RUU.¹⁴⁵ Setelah RUU dibahas, DPR RI dan Presiden bersama-sama menetapkan UU berdasarkan pembahasan RUU. Konstitusi internal Indonesia mengatur fungsi dan kewenangan DPR RI dalam penyelenggaraan negara. Dalam kaitannya dengan AATHP, DPR RI menjadi lembaga negara yang sangat menentukan dalam pengambilan kebijakan Indonesia terhadap perjanjian internasional ini. RUU ratifikasi AATHP yang diajukan Pemerintah Indonesia harus dibahas bersama DPR dalam proses ratifikasi perjanjian internasional ini.

Perubahan perilaku DPR RI terhadap AATHP dapat dilihat dari kronologis perilaku lembaga ini. Berikut ini kronologis perilaku DPR dalam menyikapi AATHP:

1. Pada tahun 2006, DPR RI melakukan penolakan ratifikasi AATHP dengan penundaan ratifikasi dalam batas waktu yang tidak ditentukan, karena lembaga negara ini memandang Pemerintah Indonesia belum siap dalam koordinasi lintas sektoral dan implikasi dari ratifikasi perjanjian itu.¹⁴⁶ DPR RI memandang bahwa ratifikasi AATHP akan berimplikasi terhadap negara. Dalam konteks ini, DPR RI tentu saja mempertimbangkan kepentingan kelompok swasta (*private group*) yaitu perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit yang mendapatkan kerugian dengan aplikasi AATHP pada level domestik. Kerugian ini dapat merugikan Indonesia, karena industri perkebunan kelapa sawit berkontribusi terhadap pembangunan ekonomi Indonesia. Hal ini menyebabkan DPR RI melakukan penolakan terhadap ratifikasi AATHP pada waktu itu.
2. Pada tahun 2008, DPR RI kembali menolak untuk meratifikasi AATHP, karena lembaga ini memandang bahwa RUU tidak memasukkan aturan *illegal logging*.¹⁴⁷ DPR RI memandang bahwa aturan tersebut dapat mengurangi ekspor kayu ilegal di Indonesia. DPR RI menolak ratifikasi

¹⁴⁵ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (f), *Tugas dan Wewenang*, <<http://www.dpr.go.id/tentang/tugas-wewenang>>, [diakses 29 September 2015].

¹⁴⁶ “DPR Tunda Ratifikasi Perjanjian Kabut Asap”, *Loc.Cit.*

¹⁴⁷ “Govt wants haze agreement ratified”, *Loc.Cit.*

AATHP dengan alasan yang berbeda dari tahun 2006. DPR RI memberikan alasan baru untuk menolak ratifikasi perjanjian yang mengatur tentang pencegahan kebakaran hutan dan kabut asap ini.

3. Pada Juli 2013, DPR RI kembali menolak untuk mengesahkan RUU Ratifikasi AATHP, karena DPR RI memandang bahwa RUU tersebut tidak memberikan keuntungan untuk Indonesia.¹⁴⁸ DPR RI meminta Pemerintah Indonesia untuk mengkaji ulang RUU tersebut. Penolakan DPR RI terhadap ratifikasi AATHP secara berkali-kali ini mengindikasikan bahwa DPR RI mempertimbangkan kerugian yang didapat Indonesia apabila meratifikasi perjanjian internasional ini. Kepentingan yang nyata dirugikan apabila Indonesia meratifikasi AATHP pada waktu itu adalah kepentingan perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit yang membuka lahan dengan metode pembakaran lahan. Hal ini adalah indikasi penting bahwa DPR RI melindungi kepentingan kelompok ini.
4. Pada tanggal 16 September 2014, DPR RI melakukan perubahan keputusan terhadap AATHP. Dalam rapat paripurna DPR RI pada tanggal 16 Agustus 2014, DPR RI memutuskan untuk meratifikasi AATHP.¹⁴⁹ Ratifikasi ini menjadi perubahan besar bagi DPR RI, karena lembaga negara ini selama beberapa tahun menolak untuk meratifikasi AATHP dengan beberapa alasan. Ratifikasi ini mengindikasikan bahwa DPR RI tidak lagi mendapatkan hambatan-hambatan (*barriers*) kepentingan untuk meratifikasi AATHP. DPR RI selama ini menolak untuk meratifikasi, karena kesiapan Pemerintah Indonesia dan implikasi terhadap negara. Keputusan ini tentu saja dipengaruhi perubahan perilaku kelompok swasta (perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit) dalam persoalan lingkungan, yaitu komitmen perusahaan-perusahaan kelapa sawit untuk mendukung nol deforestasi.

¹⁴⁸ “Pemerintah kembali Ajukan RUU soal Pencemaran Asap”, *Loc.Cit.*

¹⁴⁹ Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, *Loc.Cit.*

4.2.2.1. Penolakan DPR RI terhadap RUU Ratifikasi AATHP

Selama lebih dari satu dekade, Indonesia menghadapi hambatan dalam proses ratifikasi AATHP. Perjanjian internasional ini hanya ditandatangani pada level regional, akan tetapi perjanjian internasional ini tidak dapat diterima dan diimplementasikan pada level domestik Indonesia. Hal ini disebabkan perjanjian internasional ini tidak mendapatkan dukungan yang kuat dari politik domestik Indonesia. Sejak perjanjian internasional ini ditandatangani pada tahun 2002, DPR RI menjadi aktor yang bermain dan berpengaruh dalam menentukan kebijakan Indonesia terhadap perjanjian tersebut, karena DPR menjadi lembaga negara yang menghambat RUU ratifikasi AATHP yang diajukan Pemerintah Indonesia untuk disahkan. DPR RI memiliki otoritas dan legitimasi dalam menolak RUU ratifikasi AATHP selama beberapa kali.

Sebelum kebijakan ratifikasi AATHP dikeluarkan, parlemen Indonesia atau DPR mengkritisi dampak dari kebijakan ratifikasi AATHP terhadap Indonesia. Kebijakan ratifikasi AATHP dipandang sebagai kebijakan yang berimplikasi pada kedaulatan dalam hubungannya dengan bantuan internasional.¹⁵⁰ DPR RI menekan Pemerintah Indonesia (Kementerian Lingkungan Hidup) dengan penolakan RUU ratifikasi AATHP. Selama kebijakan penolakan ratifikasi AATHP dari DPR RI, parlemen Indonesia atau DPR RI menghalangi Pemerintah Indonesia untuk bekerjasama dengan negara-negara tetangga Indonesia. DPR RI menjadi penekan di dalam politik domestik Indonesia untuk menolak ratifikasi AATHP. Sebagai aktor yang memiliki otoritas untuk menyetujui dan meratifikasi AATHP, DPR RI dapat menolak pengajuan RUU yang dilakukan Pemerintah Indonesia. Berdasarkan liberalisme, konstitusi internal suatu negara menentukan perilaku negara. Penolakan DPR RI terhadap ratifikasi AATHP dapat dilakukan, karena konstitusi internal Indonesia (UUD 1945) dan UU No.24 Tahun 2000 mengatur tentang kewenangan DPR RI untuk menyetujui dan mengesahkan ratifikasi AATHP sebagai perjanjian internasional ke dalam UU.

¹⁵⁰ Nguitragool, *Op.Cit.*, p.376.

DPR RI juga memandang implikasi dari kebijakan ratifikasi AATHP terhadap kepentingan ekonomi, karena sektor perkebunan menjadi sumber devisa bagi Indonesia. Perkebunan menjadi sumber pendapatan masyarakat, penyerapan tenaga kerja di kebun sebanyak 17,5 juta orang, penyerapan tenaga kerja di luar perkebunan (seperti pengolahan dan perdagangan) dan pendapatan hasil ekspor ekspor sebanyak 12,04 milyar dolar AS pada tahun 2006.¹⁵¹ Hal ini semua menjadi pertimbangan bagi DPR RI dalam memutuskan kebijakan Indonesia terhadap AATHP.

DPR RI sangat berpengaruh dalam menentukan kebijakan penolakan ratifikasi AATHP dengan pertimbangan kepentingan-kepentingan ekonomi dan beragam perhatian lainnya, walaupun Pemerintah Indonesia (Kementerian Lingkungan) telah melakukan usaha-usaha untuk mengajukan RUU ratifikasi kepada parlemen Indonesia atau DPR RI.¹⁵² Lembaga negara ini memiliki otoritas atau kewenangan penuh untuk menyetujui dan mengesahkan perjanjian internasional ini, sehingga Pemerintah Indonesia tidak dapat meratifikasi perjanjian internasional ini tanpa keterlibatan dari DPR RI di dalam prosesnya. Kepentingan-kepentingan ekonomi yang dipertimbangkan DPR RI secara tidak langsung berhubungan dengan kepentingan bisnis yang berhubungan dengan kehutanan dan lahan di Indonesia, seperti bisnis perkebunan kelapa sawit. Bisnis ini tentu saja memberikan keuntungan ekonomi kepada Indonesia dan menjadi perhatian dari DPR RI.

Berdasarkan beberapa penelitian terdahulu, dampak dan implikasi dari ratifikasi menjadi pertimbangan DPR RI untuk menolak ratifikasi AATHP selama beberapa tahun. Di dalam jurnalnya yang berjudul “Negotiating the Haze Treaty”, Paruedee Nguitragool membahas tentang penilaian terhadap kerjasama ASEAN dalam permasalahan polusi asap yang melintasi batas negara. Menurut Nguitragool, perjanjian AATHP menghadapi tantangan-tantangan dalam

¹⁵¹ Lembaga Manajemen Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, *Sekilas Pandang Industri Sawit*, <<http://lmfeui.com/data/Sekilas%20Pandang%20Industri%20Sawit.pdf>>, [diakses 30 September 2015].

¹⁵² Palanissamy, *Op.Cit.*, p.4.

implementasi, karena perbedaan kepentingan-kepentingan negara-negara anggota ASEAN, sehingga hal ini menyebabkan perdebatan dalam politik domestik di parlemen.¹⁵³ Di Indonesia, DPR RI sebagai parlemen menolak ratifikasi AATHP untuk dilakukan, sedangkan Pemerintah Indonesia mendukung ratifikasi AATHP dengan beberapa kali usaha pengajuan RUU ratifikasi kepada DPR RI.

Di dalam penelitiannya yang berjudul “Haze Free Air In Singapore And Malaysia – The Spirit Of The Law In South East Asia”, seorang peneliti yang bernama Ayyappan Palanissamy menjelaskan bahwa Pemerintah Indonesia (Kementerian Lingkungan) mengajukan RUU ratifikasi kepada DPR RI, akan tetapi DPR RI mempertimbangkan kepentingan-kepentingan ekonomi dan beragam perhatian lain. Indonesia mempertimbangkan kepentingan ekonomi dan beberapa perhatian lain, karena ratifikasi perjanjian AATHP ke dalam Undang-undang dapat mengikatkan Indonesia ke dalam hukum nasional.

Selain penelitian diatas, Judith Mayer seorang peneli yang membuat sebuah penelitian yang berjudul “Transboundary Perspectives on Managing Indonesia’s Fires”, menjelaskan bahwa investor-investor asal Malaysia dan Singapura banyak menanamkan msodal untuk pengembangan perkebunan kelapa sawit di Indonesia.¹⁵⁴ Kedua negara ini juga memiliki kepentingan-kepentingan ekonomi, karena investor asal Malaysia dan Singapura banyak menanamkan modal untuk membangun perusahaan perkebunan kelapa sawit di Indonesia. DPR RI tentu saja mempertimbangkan kepentingan-kepentingan dari perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit di Indonesia, karena kelompok swasta ini berkontribusi terhadap perekonomian nasional Indonesia.

Secara umum, pertimbangan kepentingan-kepentingan ekonomi menyebabkan Indonesia mengalami kegagalan untuk meratifikasi AATHP.¹⁵⁵ Sebagai lembaga negara, DPR RI tentu saja mempertimbangkan dampak dan implikasi dari kebijakan ratifikasi AATHP terhadap kepentingan ekonomi

¹⁵³ Nguitragool, *Op.Cit.*, p.356.

¹⁵⁴ Mayer, *Loc.Cit.*

¹⁵⁵ Palanissamy, *Op.Cit.*, p.6.

Indonesia, sehingga lembaga ini melakukan penolakan untuk menyetujui dan mengesahkan RUU ratifikasi AATHP. Secara implisit, DPR RI mempertimbangkan kepentingan perusahaan-perusahaan yang menjalankan bisnis yang berhubungan dengan hutan dan lahan di Indonesia, seperti bisnis perkebunan kelapa sawit.

4.2.2.2. Persetujuan DPR RI terhadap RUU Ratifikasi AATHP

Penolakan persetujuan dan pengesahan ratifikasi AATHP tidak menjadi sikap dan perilaku mutlak dari DPR RI. Walaupun selama ini DPR RI menolak pengajuan RUU ratifikasi yang diajukan Pemerintah Indonesia, hal ini tidak berarti bahwa DPR RI mempertahankan sikap dan perilaku yang selama ini menolak pengajuan tersebut. DPR RI menjadi aktor yang dapat dipengaruhi aktor lain di dalam politik domestik Indonesia. Sejak AATHP ditandatangani pada tahun 2002, kelompok swasta menjadi perhatian dari DPR RI. Dengan bisnis yang dikembangkan dan dijalankan di Indonesia, kelompok swasta sangat berpengaruh terhadap perekonomian nasional, sehingga hal ini menyebabkan kelompok ini menjadi aktor penting yang harus didukung dalam menjalankan bisnisnya. Kebijakan negara yang berhubungan dengan hutan dan lahan berimplikasi pada bisnis dari kelompok swasta dan hal ini tentunya berpengaruh terhadap perekonomian nasional.

a. Pembahasan RUU Ratifikasi AATHP di dalam Rapat Paripurna DPR RI

DPR RI menjadi lembaga negara yang memiliki otoritas untuk membahas RUU. Berdasarkan konstitusi dan UU, DPR RI memiliki kewenangan untuk mempertimbangkan RUU yang diajukan Pemerintah Indonesia. Sebagai lembaga yang menjalankan fungsi legislasi, DPR RI melakukan pengawasan terhadap RUU dan program-program yang diajukan Pemerintah Indonesia. Hal ini sangat sesuai dengan sistem demokrasi yang digunakan Indonesia dalam penyelenggaraan negara. Pasca reformasi, sistem demokrasi memberikan kesempatan kepada aktor-aktor lain selain Pemerintah Indonesia untuk

mengeksplorasi dan menyurakan kepentingan di dalam politik domestik Indonesia.

Pada tahun 2014, DPR RI melakukan perubahan dengan memandang signifikansi dari ratifikasi AATHP. Ini berawal dari pengajuan RUU ratifikasi persetujuan ASEAN tentang pencemaran asap lintas batas atau AATHP yang diajukan Pemerintah Indonesia pada awal tahun 2014. Pada tanggal 29 Januari 2014, DPR RI melalui Komisi VII membahas pengajuan tersebut di Gedung Parlemen.¹⁵⁶ DPR kembali membahas permasalahan kebakaran hutan dan lahan yang menyebabkan polusi asap yang menyebar di Indonesia dan di negara-negara anggota ASEAN lainnya. Rapat ini membuka peluang dari perubahan perilaku DPR RI yang selama ini menolak untuk menyetujui dan mengesahkan RUU ratifikasi AATHP.

Di dalam Rapat Paripurna pada tanggal 16 September 2014, DPR RI kembali membahas RUU ratifikasi AATHP. Pembahasan ini adalah lanjutan dari pembahasan RUU ratifikasi AATHP yang dilakukan DPR RI bersama Pemerintah Indonesia. DPR RI membutuhkan waktu untuk memutuskan RUU ratifikasi AATHP yang diajukan Pemerintah Indonesia.

b. Persetujuan dan Pengesahan RUU Ratifikasi AATHP

Pada tanggal 16 September 2014, DPR RI menyelenggarakan Rapat Paripurna. Salah satu dari topik pembicaraan di dalam Rapat Paripurna ini adalah pembicaraan tingkat II/pengambilan keputusan terhadap RUU tentang pengesahan AATHP atau Perjanjian ASEAN tentang Pencemaran Asap Lintas Batas. DPR RI di dalam rapat ini menghasilkan sebuah keputusan yang mengubah sikap dan perilaku lembaga ini dalam menghadapi AATHP.

Pada akhirnya, Rapat Paripurna DPR RI ini menyetujui RUU tentang pengesahan AATHP setelah mendengarkan laporan hasil pembahasan RUU ratifikasi perjanjian internasional ini, persetujuan fraksi-fraksi di DPR RI, anggota DPR RI, dan pendapat Presiden Republik Indonesia (diwakili Menteri

¹⁵⁶ “Pemerintah kembali Ajukan RUU soal Pencemaran Asap”, *Loc.Cit.*

Lingkungan Hidup Republik Indonesia.¹⁵⁷ Keputusan Rapat Paripurna DPR RI ini mengubah lembaga negara ini yang selama beberapa tahun menolak untuk menyetujui pengesahan RUU ratifikasi AATHP yang diajukan Pemerintah Indonesia. DPR RI tentu saja memiliki motif politik yang mempengaruhi prilakunya.

Walaupun DPR RI di dalam publikasi resminya menjelaskan kepentingan lingkungan sebagai motif dari pembahasan RUU AATHP, hal ini tentu saja tidak dapat diterima apabila dianalisis dari sudut pandang politik, karena setiap kebijakan negara didasari kepentingan aktor-aktor. DPR RI melalui Ketua Komisi VII DPR RI Milton Pakpahan di dalam penyampaian laporan RUU AATHP yang dipimpin Wakil Ketua DPR Priyo Budi Santoso, memandang bahwa dasar dari pembahasan RUU AATHP adalah pembakaran hutan di Pulau Sumatra dan Pulau Kalimantan yang merusak ekosistem dan mengganggu transportasi dan perekonomian.¹⁵⁸ Hal ini sangat berbeda dengan pernyataan DPR pada waktu lembaga ini menolak untuk meratifikasi AATHP. DPR RI menolak untuk menyetujui dan mengesahkan RUU ratifikasi AATHP, karena kebijakan ratifikasi AATHP berimplikasi pada kepentingan-kepentingan ekonomi. Dengan kata lain, DPR RI berusaha untuk menutupi motif politik dari ratifikasi AATHP, yaitu kepentingan perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit. Sebagai teori politik, liberalisme memandang bahwa *private group* atau kelompok swasta menjadi aktor yang sangat berpengaruh terhadap perilaku negara. Dalam kasus AATHP, perubahan perilaku DPR RI dipengaruhi kepentingan dari aktor-aktor lain di dalam politik domestik, terutama kelompok swasta (*private group*).

4.2.3. Pengaruh Pemerintah Indonesia terhadap AATHP.

Sejak AATHP ditandatangani sampai dengan perjanjian internasional ini diratifikasi, Pemerintah Indonesia juga menjadi salah satu aktor yang memiliki pengaruh dalam proses pengambilan kebijakan Indonesia terhadap AATHP. Pemerintah Indonesia menjadi aktor yang menandatangani perjanjian

¹⁵⁷ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (c), *Loc.Cit.*

¹⁵⁸ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (b), *Op.Cit.*, p.15.

internasional ini. Pemerintah Indonesia melibatkan diri dalam negosiasi-negosiasi mitigasi polusi asap di Indonesia. Selain itu, Pemerintah Indonesia juga menjadi aktor yang mengajukan RUU ratifikasi AATHP kepada DPR RI, namun lembaga ini tidak berhasil dalam memperoleh persetujuan dari DPR RI sebanyak beberapa kali. Walaupun lembaga ini beberapa kali mengajukan RUU ratifikasi AATHP kepada DPR RI, dalam prakteknya Pemerintah Indonesia memberikan konsesi kepada perusahaan-perusahaan dalam mengembangkan bisnis yang berhubungan dengan hutan dan lahan di Indonesia.

Pada awalnya, Pemerintah Indonesia mendapatkan hambatan dalam proses pengajuan RUU ratifikasi AATHP, namun pada akhirnya lembaga negara ini berhasil dalam mengajukan RUU tersebut. Pada tahun 2006, 2008 dan 2013, Pemerintah Indonesia pernah mengajukan RUU ratifikasi AATHP kepada DPR RI, namun Pemerintah Indonesia tidak berhasil mendapatkan persetujuan dari DPR dalam proses ratifikasi perjanjian internasional ini. Pemerintah Indonesia tidak berhasil mendapatkan persetujuan ratifikasi AATHP dari DPR RI, karena DPR RI mempertimbangkan implikasi perjanjian internasional ini terhadap kepentingan ekonomi Indonesia. DPR RI memandang bahwa kebijakan ratifikasi berpengaruh terhadap bisnis yang dikembangkan kelompok swasta. Dengan demikian, Pemerintah Indonesia tidak berhasil mempengaruhi DPR RI untuk mendukung kerjasama mitigasi asap yang melibatkan negara anggota ASEAN.

Pada level internasional, hambatan ratifikasi AATHP menyebabkan Pemerintah Indonesia dan negara-negara ASEAN lain yang terkena dampak dari polusi asap mencari kerjasama lain dalam menghindari bencana asap. Penundaan ratifikasi AATHP menghambat Pemerintah Indonesia dan negara-negara ASEAN lainnya untuk bekerjasama dalam penanganan polusi asap di Indonesia. Dalam perkembangan permasalahan polusi asap ini, kerjasama bilateral menjadi opsi kedua selain kerjasama regional. Pemerintah Indonesia telah melakukan kerjasama dengan negara-negara tetangga pada tahun 2006 untuk mengadopsi beberapa kabupaten-kabupaten di Indonesia dan membantu pemerintahan-

pemerintahan lokal di Indonesia untuk memperkuat pencegahan asap dan kapasitas pemantauan.¹⁵⁹

Berikut ini kronologis pengajuan permohonan ratifikasi AATHP yang dilakukan Pemerintah Indonesia kepada DPR RI :

1. Pada tahun 2002, Pemerintah Indonesia, melalui Kementerian Lingkungan Hidup, yang diwakili Liana Bratasida sebagai Deputi Konservasi Kementerian Lingkungan Hidup Republik Indonesia, menandatangani AATHP.¹⁶⁰ Hal ini menjadi bukti bahwa Pemerintah Indonesia berkeinginan untuk melibatkan diri di dalam perjanjian internasional ini.
2. Pada tahun 2006, Pemerintah Indonesia mengajukan rancangan ratifikasi AATHP kepada DPR RI, namun hal ini ditolak DPR RI dengan pertimbangan kesiapan Pemerintah Indonesia dalam menghadapi koordinasi sektoral dan implikasi dari ratifikasi perjanjian internasional ini.¹⁶¹ Pada tahun ini, Pemerintah Indonesia tidak berhasil dalam mendapatkan dukungan DPR RI untuk meratifikasi AATHP, walaupun Pemerintah Indonesia secara formal mendukung ratifikasi AATHP dengan pengajuan ratifikasi kepada DPR RI.
3. Pada tahun 2008, Pemerintah Indonesia mengajukan kembali draf ratifikasi kepada DPR RI.¹⁶² Sebagai bagian dari pemerintah, Kementerian Luar Negeri dan Kementerian Lingkungan dan Kementerian Kehutanan secara intensif berbicara tentang ratifikasi AATHP dan menargetkan ratifikasi perjanjian ini pada tahun 2011. Pengajuan RUU ratifikasi AATHP yang dilakukan Pemerintah Indonesia pada tahun ini kembali gagal setelah DPR RI menolak untuk meratifikasi perjanjian ini dengan alasan tertentu. Pengajuan ratifikasi pada tahun ini menjadi usaha

¹⁵⁹ Nguitragool, *Op.Cit.*, p.375-376.

¹⁶⁰ ASEAN (e), *Op.Cit.*, Signatories.

¹⁶¹ “DPR Tunda Ratifikasi Perjanjian Kabut Asap”, *Loc.Cit.*

¹⁶² “Govt wants haze agreement ratified”, *Loc.Cit.*

Pemerintah Indonesia dalam mendukung implementasi dari AATHP pada level domestik Indonesia.

4. Pada tahun 2013, Pemerintah Indonesia mengajukan RUU pengesahan perjanjian internasional, yaitu AATHP kepada DPR RI.¹⁶³ Pemerintah Indonesia kembali gagal dalam mendapatkan persetujuan DPR RI untuk mendukung ratifikasi AATHP. Pengajuan ratifikasi ini menjadi bagian dari beberapa usaha yang mengalami kegagalan. Pemerintah Indonesia secara konsisten mendukung ratifikasi AATHP untuk dilakukan, akan tetapi lembaga ini mendapatkan *barrier* atau hambatan dari DPR RI sebagai lembaga Negara yang memiliki otoritas untuk mengesahkan perjanjian ini menjadi Undang-undang.
5. Pada tahun 2014, Pemerintah Indonesia kembali mengajukan rancangan ratifikasi AATHP dan mendapatkan dukungan dari DPR RI. Pada tanggal 29 Januari 2013, Pemerintah Indonesia dan Komisi VII DPR RI secara bersama membahas pengajuan ratifikasi ini di Gedung Parlemen Senayan.¹⁶⁴ Pada tahun ini, Pemerintah Indonesia mendapatkan keuntungan dalam mendukung proses pengajuan ratifikasi AATHP. DPR RI sebagai lembaga negara yang selama ini menolak untuk meratifikasi AATHP berubah dengan mendukung ratifikasi AATHP untuk dilakukan. Pada tanggal 16 September 2014, DPR RI menyetujui RUU tentang pengesahan AATHP.¹⁶⁵ Hal ini adalah suatu perubahan perilaku DPR RI yang menguntungkan Pemerintah Indonesia yang selama ini mendukung ratifikasi AATHP.

4.2.3.1. Inisiasi Pemerintah Indonesia dalam Pembentukan AATHP

Pemerintah Indonesia menjadi aktor yang menandatangani AATHP dalam proses pembentukan perjanjian internasional ini. Pemerintah Indonesia yang

¹⁶³ “Pemerintah kembali Ajukan RUU soal Pencemaran Asap”, *Loc.Cit.*

¹⁶⁴ *Ibid.*,

¹⁶⁵ “Indonesia Ratifikasi soal "Asap Lintas Batas", *Kompas*, 17 September 2014, <<http://sains.kompas.com/read/2014/09/17/20032011/Indonesia.Ratifikasi.soal.Asap.Lintas.Batas.>>, [diakses 10 September 2015].

diwakili Deputi Konservasi Lingkungan Kementerian Lingkungan Hidup, Liana Bratasida, menandatangani AATHP.¹⁶⁶ Dalam negosiasi awal pembentukan AATHP, Pemerintah Indonesia menjadi aktor penting yang berpengaruh. Negara-negara anggota ASEAN lainnya tentu saja menginginkan keikutsertaan Indonesia di dalam perjanjian internasional ini, karena sebagian wilayah Indonesia menjadi tempat dari kebakaran hutan dan lahan. Pemerintah Indonesia menyambut inisiasi organisasi regional ASEAN dalam upaya mitigasi bencana polusi asap di Asia Tenggara dengan menandatangani perjanjian tersebut.

Walaupun Pemerintah Indonesia menyepakati AATHP pada level regional Asia Tenggara, Pemerintah Indonesia tidak dapat sepenuhnya mengimplementasikan perjanjian internasional ini pada level domestik Indonesia. Selain disebabkan aturan-aturan di dalam AATHP, ketidakmampuan Pemerintah Indonesia dalam memaksakan secara langsung perjanjian internasional ini disebabkan permasalahan politik domestik Indonesia. Pemerintah Indonesia yang diwakili pejabat-pejabat Kementerian Lingkungan Hidup berhasil dalam penandatanganan AATHP, karena tidak begitu dipengaruhi kepentingan nasional dan kepentingan perlindungan, tetapi dipengaruhi kepentingan lingkungan.¹⁶⁷ Hal ini mempermudah Indonesia untuk menandatangani perjanjian ini pada tahun 2002. Politik domestik Indonesia tidak terlalu berpengaruh terhadap Pemerintah Indonesia dalam proses negosiasi dan pembentukan AATHP.

Kementerian Kehutanan memberikan pertimbangan kuat kepada Kementerian Lingkungan hidup dalam usaha-usaha ratifikasi di ASEAN.¹⁶⁸ Kementerian lain di dalam Pemerintah Indonesia juga berpengaruh sebagai pertimbangan Pemerintah Indonesia, walaupun lembaga ini pada akhirnya memiliki satu suara untuk mendukung ratifikasi AATHP dengan pengajuan RUU ratifikasi perjanjian internasional ini. Selain pertentangan dari Kementerian

¹⁶⁶ ASEAN (e). *Loc.Cit.*

¹⁶⁷ Helena Varkkey (b), 2014, Regional Cooperation, Patronage, and the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Volume 14, Issue 1, p.73.

¹⁶⁸ *Ibid.*, p.72.

Kehutanan, Kementerian Pertanian juga mempertentangkan ratifikasi AATHP, karena hal ini tentu saja mempengaruhi kepentingan bisnis perizinan pembukaan lahan perkebunan dengan perusahaan-perusahaan.

Kementerian Kehutanan dan Kementerian Pertanian memiliki hubungan yang lebih dekat dengan perusahaan-perusahaan perkebunan dibandingkan Kementerian Lingkungan. Seorang peneliti yang bernama Helena Varkkey di dalam sebuah penelitian yang berjudul “Regional Cooperation, Patronage, and the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution”, menjelaskan hasil interview-interview terhadap narasumber-narasumber yang menyebutkan bahwa perusahaan-perusahaan perkebunan membangun hubungan perlindungan yang lebih dekat dengan Kementerian Kehutanan dan Kementerian Pertanian daripada hubungan dengan Kementerian Lingkungan.¹⁶⁹ Hal ini berarti bahwa Kementerian Kehutanan dan Kementerian Pertanian mendapatkan ancaman dari ratifikasi AATHP yang didukung Kementerian Lingkungan, karena perlindungan terhadap perusahaan-perusahaan perkebunan selama ini dilakukan Kementerian Kehutanan dan Kementerian Pertanian. Dua kementerian ini juga berhubungan dengan konsesi pembukaan lahan perkebunan baru di Indonesia.

Dalam skema konsesi, kementerian terkait di Pemerintah Indonesia memberikan konsesi-konsesi kepada perusahaan-perusahaan untuk mengembangkan perkebunan di hutan dan daratan semak, sehingga hal ini membentuk aliansi-aliansi antara perusahaan-perusahaan perkebunan dan elit-elit pemerintah.¹⁷⁰ Konsesi yang diberikan mencakup pembersihan area hutan dan lahan dalam jumlah yang besar. Pembersihan ini utamanya dilakukan dengan metode pembakaran. Konsesi-konsesi perusahaan-perusahaan ini menciptakan kompetisi dan dorongan terhadap petani migran skala kecil untuk mencari perkebunan lainnya. Salah satu cara yang digunakan petani migran ini adalah

¹⁶⁹ *Ibid.*, p.73.

¹⁷⁰ Jones, *Loc.Cit.*,

metode pembakaran. Hal ini tentu saja berkontribusi terhadap memburuknya permasalahan kebakaran hutan di Indonesia.

Untuk memobilisasi dukungan aktor-aktor berpengaruh, kementerian Lingkungan memiliki sedikit otoritas. Hal ini membuat Kementerian Lingkungan menggunakan organisasi regional dalam mendukung AATHP untuk dapat diimplementasikan pada level domestik Indonesia. Sebagai perwakilan Pemerintah Indonesia, Kementerian Lingkungan dapat menghadiri pertemuan-pertemuan yang berhubungan dengan polusi asap dan pada level domestik tidak dapat secara langsung mempengaruhi pembuatan keputusan. Selama ini, Kementerian Lingkungan mendukung Pemerintah Indonesia dalam beberapa usaha pengajuan RUU ratifikasi AATHP kepada DPR RI. Hal ini menjadi peranan penting Pemerintah Indonesia dalam memperjuangkan ratifikasi AATHP pada level domestik.

4.2.3.2. Pengajuan RUU Ratifikasi AATHP Kepada DPR RI

Pemerintah Indonesia menjadi salah satu aktor yang berpengaruh terhadap proses ratifikasi AATHP. Dalam proses ratifikasi AATHP, Pemerintah Indonesia telah beberapa kali mengajukan RUU ratifikasi perjanjian internasional ini kepada DPR RI. Pemerintah Indonesia merancang dan menyusun RUU ratifikasi ini sebelum diserahkan kepada DPR RI untuk dibahas dan diputuskan. Pada tahun 2014, Pemerintah Indonesia memperoleh keberhasilan dalam mengajukan RUU ratifikasi AATHP setelah Pemerintah Indonesia mendapatkan kegagalan beberapa kali dalam melakukan hal tersebut. Pemerintah Indonesia secara konsisten mendukung ratifikasi AATHP untuk dilakukan, walaupun Pemerintah Indonesia menghadapi hambatan dalam proses ratifikasi perjanjian internasional ini.

Pemerintah Indonesia mengajukan beberapa kali RUU ratifikasi AATHP kepada DPR RI. Pemerintah Indonesia mengajukan RUU ratifikasi dari tahun 2006 sampai dengan tahun 2014. Berikut ini catatan dari usaha-usaha pengajuan RUU ratifikasi AATHP yang dilakukan pemerintah Indonesia kepada DPR:

1. Pada tahun 2006, Pemerintah Indonesia tidak berhasil mendapatkan dukungan dari DPR RI untuk meratifikasi AATHP, karena DPR RI menolak untuk meratifikasi AATHP dengan pertimbangan-pertimbangan tertentu.¹⁷¹
2. Pada tahun 2008, RUU ratifikasi AATHP diajukan kembali Pemerintah Indonesia kepada DPR RI, akan tetapi DPR RI mempertimbangkan dan memutuskan untuk tidak menyetujui RUU ratifikasi yang diajukan pemerintah Indonesia.¹⁷²
3. Pada tahun 2013, DPR RI kembali menolak RUU ratifikasi AATHP yang diajukan pemerintah Indonesia.¹⁷³
4. Pada tahun 2014, Pemerintah Indonesia kembali mengajukan RUU AATHP kepada DPR RI sebelum perjanjian internasional ini disetujui DPR RI. Pada tanggal 29 Januari 2014, Komisi VII DPR RI di Gedung Parlemen Senayan membahas RUU ratifikasi ini.¹⁷⁴
5. Pada tanggal 16 September 2014, Pemerintah Indonesia mendapatkan keberhasilan dari usaha untuk meratifikasi AATHP, karena DPR RI menyepakati untuk meratifikasi AATHP.¹⁷⁵

Secara umum, Pemerintah Indonesia menjadi aktor politik domestik yang mendukung dari awal ratifikasi AATHP dengan usaha-usaha pengajuan RUU kepada DPR RI. Walaupun di dalam pemerintahan ada dua kementerian (Kementerian Pertanian dan Kementerian Kehutanan) yang tidak mendukung upaya ratifikasi AATHP yang diinisiasi Kementerian Lingkungan Hidup, pada akhirnya Pemerintah Indonesia menjadi satu suara untuk mendukung ratifikasi perjanjian internasional ini. Selain itu, berdasarkan catatan dari usaha-usaha pengajuan RUU ratifikasi, Pemerintah Indonesia sebagai satu aktor politik domestik konsisten dalam mendukung ratifikasi AATHP untuk dilakukan.

¹⁷¹ “DPR Tunda Ratifikasi Perjanjian Kabut Asap”, *Loc.Cit.*

¹⁷² “Govt wants haze agreement ratified”, *Loc.Cit.*

¹⁷³ “Pemerintah kembali Ajukan RUU soal Pencemaran Asap”, *Loc.Cit.*

¹⁷⁴ *Ibid.*,

¹⁷⁵ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (c), *Loc.Cit.*,

4.2.4. Pengaruh Kelompok Kepentingan di Bidang Lingkungan

Kelompok kepentingan (*private group*) di bidang lingkungan menjadi aktor yang mendukung kepentingan lingkungan, yaitu ratifikasi AATHP sebagai upaya pencegahan dan penanggulangan polusi asap di Indonesia. Kelompok ini secara aktif memulai kampanye untuk mendesak lembaga negara dalam menghadapi permasalahan lingkungan di Indonesia. Berikut ini kronologis dari perilaku kelompok kepentingan di bidang lingkungan dalam mempengaruhi proses ratifikasi AATHP:

1. Pada tahun 2003, WWF Indonesia menghimbau kepada Pemerintah Indonesia untuk meratifikasi AATHP.¹⁷⁶ WWF menghimbau kepada pemerintah, swasta dan masyarakat luas untuk mencegah kebakaran hutan dan lahan. Hal ini menjadi bagian dari dukungan kelompok kepentingan di bidang lingkungan untuk meratifikasi perjanjian kabut asap ini.
2. Pada tahun 2005, WWF Indonesia menyampaikan permintaan kepada Pemerintah Indonesia untuk segera meratifikasi AATHP.¹⁷⁷ LSM ini memperkuat Pemerintah Indonesia dalam mendukung proses ratifikasi AATHP. Hambatan dari keputusan ratifikasi AATHP tidak berada pada Pemerintah Indonesia, karena lembaga negara ini mendukung ratifikasi untuk dilakukan, akan tetapi hambatan ratifikasi berada pada keputusan DPR RI. Hal ini menjadi bukti dukungan kelompok kepentingan ini mendukung ratifikasi AATHP untuk dilakukan.
3. Pada tahun 2006, sebagai bagian dari kelompok kepentingan di bidang lingkungan, Greenpeace dan WALHI memberikan peringatan kepada Pemerintah Indonesia untuk meratifikasi AATHP.¹⁷⁸ Pada tahun ini, kelompok kepentingan ini kembali untuk menekan lembaga negara dalam mendukung ratifikasi perjanjian tersebut. Selain itu, Greenpeace

¹⁷⁶ World Wide Fund for Nature/WWF (a), *Loc.Cit.*

¹⁷⁷ “WWF Menghimbau Pemerintah Adili Pelaku Pembakaran Lahan dan Hutan”, *Loc.Cit.*

¹⁷⁸ “LSM Minta Pemerintah Hentikan Izin Konversi Lahan Gambut”, *Loc.Cit.*

mengatakan bahwa perusahaan kelapa sawit harus bertanggung jawab terhadap kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia.¹⁷⁹ Hal ini menjadi bentuk dukungan Greenpeace dalam menyelesaikan permasalahan kebakaran hutan dan lahan di Indonesia.

4. Pada tahun 2006, para aktivis LSM (WWF dan WALHI) ini juga mengingatkan bahwa Indonesia perlu untuk meratifikasi AATHP dan mengambil peranan utama dalam implementasi persetujuan ini.¹⁸⁰ Kelompok kepentingan ini juga meminta lembaga negara, yaitu Pemerintah Indonesia untuk melakukan moratorium dalam memberikan izin pembukaan lahan di atas tanah gambut, karena lahan gambut menjadi lahan utama yang menyebabkan kebakaran hutan di Indonesia.
5. Pada tahun 2008, Pemerintah Indonesia didesak WWF Indonesia untuk meratifikasi AATHP.¹⁸¹ Tindakan kongkret dalam pencegahan dan penegakan hukum dibidang kebakaran hutan menjadi dorongan yang dilakukan kelompok kepentingan ini. Walaupun hambatan keputusan ratifikasi tidak berada pada Pemerintah Indonesia, desakan kelompok kepentingan ini kepada lembaga negara tentunya menjadi dorongan yang memperkuat Pemerintah Indonesia dalam memperjuangkan ratifikasi AATHP di DPR RI.

Ada beberapa usaha dari kelompok kepentingan dalam mendukung ratifikasi AATHP. Pada tahun 2003, walaupun permasalahan ratifikasi sebenarnya berada pada keputusan DPR RI, WWF Indonesia menghimbau kepada pemerintah untuk meratifikasi AATHP.¹⁸² Himbauan ini menjadi dukungan terhadap Pemerintah

¹⁷⁹ Greenpeace (f), *Perusahaan Kelapa Sawit Harus Bertanggung jawab Terhadap Kebakaran Hutan Indonesia*, < <http://www.greenpeace.org/seasia/id/Multimedia/Galeri-Foto/Perusahaan-Kelapa-Sawit-Harus-Bertanggungjawab-Terhadap-Kebakaran-Hutan-Indonesia/>>, [diakses 16 September 2015].

¹⁸⁰ World Wide Fund for Nature/WWF (c), *Pernyataan bersama LSM mengenai kebakaran hutan*, <<http://www.wwf.or.id/?2920>>, [diakses 16 September 2015].

¹⁸¹ World Wide Fund for Nature/WWF (b), *Loc.Cit.*

¹⁸² World Wide Fund for Nature/WWF (a), *Loc.Cit.*

Indonesia untuk mendesak DPR RI dalam permasalahan ratifikasi perjanjian internasional ini. Himbauan ini menjadi awal dari kampanye kelompok kepentingan ini dalam mendukung ratifikasi AATHP.

Pada tahun 2005, WWF Indonesia kembali mendukung Pemerintah Indonesia untuk segera meratifikasi AATHP dan berperan secara utama dalam implementasi perjanjian internasional ini.¹⁸³ WWF juga menghimbau Pemerintah Indonesia untuk menegakkan hukum bagi pelaku pembakaran hutan dan lahan di Indonesia. WWF mendesak penghentian izin pembukaan lahan baru di lahan gambut dan perlindungan terhadap lahan tersebut. Usaha ini menjadi bagian dari usaha kelompok kepentingan di bidang lingkungan dalam memperjuangkan kepentingannya di dalam politik domestik Indonesia.

Pada tahun 2006, Greenpeace dan WALHI menjadi dua Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang memberikan peringatan kepada Pemerintah Indonesia untuk meratifikasi AATHP.¹⁸⁴ Kelompok kepentingan ini mendesak Pemerintah Indonesia untuk menghentikan konsesi konversi atau pembukaan lahan baru di atas tanah gambut. Kelompok kepentingan ini mempertimbangkan bahwa penyebab kebakaran hutan adalah konversi hutan yang terjadi di area lahan gambut (*peat land*).

Pada tahun 2008, WWF kembali mendesak Pemerintah Indonesia untuk mempercepat proses ratifikasi AATHP.¹⁸⁵ WWF memandang bahwa ratifikasi menjadi bukti tanggung jawab dari Indonesia terhadap masyarakatnya dan negara-negara Asia Tenggara dalam mencegah dan menanggulangi kebakaran hutan dan lahan. WWF juga mendorong Indonesia untuk melakukan aksi-aksi nyata dalam mencegah kebakaran hutan, penegakan hukum dan regulasi-regulasi, disamping meratifikasi AATHP.

Kelompok kepentingan dibidang lingkungan juga pernah melakukan upaya dalam penegakan hukum terhadap pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan

¹⁸³ WWF Menghimbau Pemerintah Adili Pelaku Pembakaran Lahan dan Hutan”, *Loc.Cit.*

¹⁸⁴ LSM Minta Pemerintah Hentikan Izin Konversi Lahan Gambut”, *Loc.Cit.*

¹⁸⁵ World Wide Fund for Nature/WWF (b), *Loc.Cit.*

perusahaan-perusahaan. WALHI dan NGO lainnya melakukan inisiatif gugatan terhadap 20 perusahaan di Provinsi Riau yang diduga terlibat di dalam pembakaran, karena kegagalan otoritas-otoritas publik dalam menegakkan hukum dan regulasi untuk melarang pembakaran hutan dan lahan dan menuntut pelanggar-pelanggar.¹⁸⁶ Hal ini menjadi usaha dari kelompok ini dalam mendukung ratifikasi AATHP.

Selain itu, Forum Barang Konsumen (the Consumer Goods Forum) dan Aliansi Hutan-hutan Tropis 2020 (the Tropical Forests Alliance 2020) juga pernah melobi Pemerintah Indonesia dalam standarisasi produk dan mendapatkan dukungan politik dari Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.¹⁸⁷ Forum dan aliansi ini mendukung dan melobi Pemerintah Indonesia dalam perubahan dari pengembangan bisnis perkebunan kelapa sawit yang dikembangkan kelompok swasta di Indonesia. Berdasarkan liberalisme, lobi adalah cara yang dilakukan aktor-aktor untuk mendapatkan kepentingannya. Dalam kasus ini, kelompok kepentingan di bidang lingkungan berusaha untuk mempengaruhi Pemerintah Indonesia dalam penetapan standarisasi produksi minyak kelapa sawit di Indonesia.

4.3. Perubahan Politik Domestik dan Kebijakan Ratifikasi AATHP

Politik domestik menjadi komponen penting yang berpengaruh dalam pertimbangan dan keputusan dari kebijakan suatu negara. Di dalam suatu negara, lembaga negara tidak menjadi aktor yang mutlak dalam menentukan dan memutuskan suatu kebijakan (kebijakan politik, ekonomi, hukum dan lain-lain). Liberalisme membuktikan bahwa "... the 'nature of domestic representation ... [as] the decisive link between societal demands and state policy'." ¹⁸⁸ Hal ini berarti bahwa perwakilan domestik menjadi hubungan yang menentukan antara masyarakat dan negara, karena masyarakat memiliki permintaan yang harus dipertimbangkan negara. Dalam kaitan antara liberalisme dan politik domestik,

¹⁸⁶ Jones, *Loc.Cit.*

¹⁸⁷ "Why Oppose Zero Deforestation", *Loc.Cit.*

¹⁸⁸ Anne-Marie Slaughter, 1995, *International Law in a World of Liberal States*, 6 *European Journal of International Law* 503, p.508.

keterlibatan banyak aktor menjadi ciri utama yang digunakan untuk memandang bagaimana suatu kebijakan negara dibentuk atau dihasilkan. Dalam pandangan politik, suatu negara tentu saja memiliki motivasi politik atau latarbelakang politik dalam setiap kebijakan yang dibentuk atau dihasilkan. Suatu kebijakan dibentuk atau dihasilkan setelah pertarungan kepentingan-kepentingan dari aktor-aktor yang bertarung berakhir dengan sebuah kebijakan tertentu. Hal ini semua menjadikan politik sebagai komponen penting untuk menjawab dan menjelaskan perilaku suatu negara di dalam hubungan internasional.

Dalam kasus kebijakan ratifikasi AATHP Indonesia, politik domestik menjadi penyebab atau faktor yang mempengaruhi kebijakan tersebut, karena aktor-aktor yang sebelumnya menghambat ratifikasi AATHP (yaitu kelompok swasta dan DPR RI) berubah dengan mendukung rezim lingkungan global. Berdasarkan asumsi liberalisme yang memberikan ruang bagi aktor non-negara dalam mempengaruhi politik, politik domestik Indonesia dipengaruhi beberapa aktor yang bermain dan berpengaruh di dalam proses pengambilan kebijakan AATHP Indonesia, seperti kelompok swasta. Kelompok swasta seperti perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit dapat bermain dan berpengaruh terhadap politik domestik Indonesia dalam menghadapi AATHP, karena kelompok ini memiliki *power* atau kekuatan yang berpengaruh terhadap Indonesia. Kelompok ini dapat secara strategis mempengaruhi perekonomian Indonesia dengan bisnis yang dikembangkan. Sehingga, DPR RI sebagai lembaga negara dan sebagai aktor lain memberikan perhatian dan pertimbangan kebijakan yang berimplikasi pada bisnis dari kelompok swasta.

Selama lebih dari satu dekade pembentukan AATHP, politik domestik Indonesia dalam menghadapi perjanjian internasional ini mengalami perkembangan dan perubahan di dalam prosesnya. Perilaku aktor-aktor berkembang dan mengalami perubahan, karena hal ini disebabkan perubahan kepentingan dari aktor-aktor yang bermain dan berpengaruh dalam menghadapi AATHP di dalam politik domestik Indonesia. Dalam pandangan teori liberal, focus analisis berada pada hubungan yang dibangun antara negara dan

masyarakat. Anne-Marie Slaughter, dalam sebuah penelitian yang berjudul *International Law in a World of Liberal States*, menjelaskan bahwa “...Liberals focus primarily on State society relations.”¹⁸⁹ Hubungan antara negara dan masyarakat menjadi sangat utama dalam pandangan teori liberal, sehingga hubungan antara negara (DPR RI dan Pemerintah Indonesia) dan non-negara (Kelompok Swasta, Kelompok Kepentingan, dan lain-lain) menjadi perhatian utama dalam analisis teori liberal.

Liberalisme sebagai sebuah teori memberikan analisis teoritis yang konstruktif dalam memandang motivasi dari kebijakan ratifikasi AATHP Indonesia dengan menganalisis politik domestik dari Indonesia. Teori ini menjadi sangat tepat dalam memandang kebijakan ratifikasi AATHP Indonesia, karena beberapa penelitian lain menjelaskan bahwa selama ini politik domestik menjadi hambatan dalam permasalahan kebijakan penolakan ratifikasi AATHP. Sejak menandatangani AATHP pada tahun 2002, DPR RI sebagai lembaga negara yang memiliki otoritas untuk mengesahkan ratifikasi AATHP menolak pengajuan RUU ratifikasi AATHP yang diajukan Pemerintah Indonesia. Dalam menganalisis kebijakan ratifikasi AATHP Indonesia, analisis politik domestik tentu saja menjadi sangat tepat dalam menjawab pertanyaan penelitian di dalam penelitian ini. Politik domestik Indonesia tentu saja sangat berpengaruh terhadap kebijakan ratifikasi, karena sebelum ratifikasi politik domestik Indonesia sangat berpengaruh terhadap kebijakan penolakan ratifikasi AATHP.

Perubahan dari perilaku aktor-aktor yang bermain dan berpengaruh dalam kebijakan Indonesia terhadap AATHP menjadi bagian dari pengaruh perubahan politik domestik Indonesia terhadap kebijakan ratifikasi AATHP Indonesia berdasarkan pandangan liberalisme sebagai sebuah teori. Liberalisme memandang bahwa kebijakan ratifikasi AATHP tidak dipengaruhi aktor tunggal, akan tetapi hal ini dipengaruhi banyak aktor di dalam proses pengambilan kebijakan ratifikasi

¹⁸⁹ *Ibid.*,

perjanjian internasional ini, terutama kelompok swasta yang memiliki kepentingan terhadap kebijakan yang diambil negara.

Dengan analisis dengan liberalisme, ada beberapa perubahan perilaku aktor yang mempengaruhi aktor lain di dalam politik domestik Indonesia. Sebelum tahun 2014, DPR RI beberapa kali menolak RUU ratifikasi AATHP yang diajukan Pemerintah Indonesia, karena lembaga ini mempertimbangan implikasi dari kebijakan ratifikasi perjanjian ini. Pada tahun 2014, DPR RI melakukan perubahan terhadap kebijakan penolakan untuk meratifikasi AATHP dengan persetujuan dan pengesahan RUU ratifikasi AATHP yang diajukan Pemerintah Indonesia pada awal tahun 2014. Kelompok swasta juga mengalami perubahan perilaku dalam perkembangannya di dalam politik domestik. Komitmen nol deforestasi yang dilakukan perusahaan-perusahaan yang berhubungan dengan hutan dan lahan adalah bentuk dari perubahan perilaku dari kelompok swasta. Sebelum melakukan komitmen nol deforestasi, kelompok swasta tidak memiliki dasar hukum yang mengikat perilaku kelompok ini dalam menjalankan bisnis. Perubahan perilaku kelompok swasta tentu saja berpengaruh terhadap DPR RI, karena lembaga negara ini selama beberapa tahun mempertimbangan implikasi dari kebijakan ratifikasi AATHP terhadap bisnis dari kelompok swasta. Selain itu, Pemerintah Indonesia dan kelompok kepentingan di bidang lingkungan juga mengalami perubahan di dalam politik domestik. Kedua aktor ini mendapatkan dukungan yang kuat dari aktor-aktor lain yang bermain dan berpengaruh di dalam politik domestik. Pemerintah Indonesia tidak mendapatkan hambatan lagi dalam proses ratifikasi AATHP, karena DPR RI melakukan perubahan perilaku dengan mendukung ratifikasi AATHP. Selama beberapa tahun, Pemerintah Indonesia mendapatkan hambatan untuk meratifikasi AATHP, karena DPR RI mempertimbangan implikasi dari kebijakan ratifikasi AATHP. Kelompok kepentingan di bidang lingkungan seperti Greenpeace, WWF dan WALHI juga mengalami perubahan di dalam politik domestik Indonesia. Kelompok ini semakin diuntungkan dalam memperjuangkan ratifikasi AATHP, karena perubahan perilaku dari aktor-aktor lain di dalam politik domestik Indonesia.

Selain itu, respon Indonesia terhadap AATHP dapat dilihat sebagai bagian dari politik lingkungan dari negara-negara lain di dunia. Dalam sebuah buku yang ditulis Jerry McBeath dan Jonathan Rosenberg yang berjudul “Comparative Environmental Politic”, ada beberapa hal yang dapat mengkondisikan negara-bangsa dalam respon secara domestik dan internasional terhadap permasalahan lingkungan global. Menurut Jerry dan Jonathan,

Responses are conditioned by: the domestic institutional capacity already in place, and the inclinations both of external and domestic political actors to make more resources available; the economic interests in play and the levels of development of states and societies; the economic incentives made available for compliance with or resistance to international agreements and conventions; and the basic characteristics of national political systems.¹⁹⁰

Respon-respon negara bangsa terhadap permasalahan lingkungan global dikondisikan kapasitas institusi domestik, kecenderungan penguasaan sumber daya dari aktor-aktor politik domestik dan luar, kepentingan pembangunan ekonomi negara-negara, kepatuhan yg disebabkan dorongan-dorongan ekonomi atau pertentangan terhadap perjanjian-perjanjian dan konvensi internasional, dan karakteristik-karakteristik dasar dari sistem-sistem politik nasional. Berdasarkan argumen tersebut, respon Indonesia terhadap permasalahan lingkungan (polusi asap) dipengaruhi aktor-aktor politik domestik Indonesia dan dorongan kepentingan ekonomi untuk meratifikasi dan mematuhi AATHP. Aktor-aktor politik memainkan peranan penting dalam mempengaruhi keputusan untuk meratifikasi AATHP dengan pertimbangan kepentingan ekonomi. Selain itu, sistem politik nasional Indonesia yang demokratis pasca reformasi menyebabkan proses pengambilan keputusan ratifikasi AATHP memerlukan waktu yang lama dalam serangkaian tahapan.

Selain itu, menurut Robert O. Keohane, variasi dari kepatuhan di antara negara-negara terhadap perjanjian-perjanjian internasional dipengaruhi peran dari

¹⁹⁰ Jerry McBeath dan Jonathan Rosenberg, *Comparative Environmental Politics*, (Springer: Dordrecht, 2006), p.166.

faktor-faktor politik domestik.¹⁹¹ Berdasarkan pendapat ahli tersebut, politik domestik tentu saja menjadi komponen yang sangat berpengaruh terhadap kebijakan Indonesia dalam menghadapi AATHP, karena ada perubahan besar perilaku dari aktor di dalamnya, yaitu komitmen nol deforestasi perusahaan-perusahaan yang melakukan pembakaran hutan dan lahan (bergabungnya perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit kedalam RSPO, *New York Declaration on Forest* dan IPOP).

Secara umum, bab ini menjelaskan pengaruh perubahan politik domestik Indonesia terhadap kebijakan ratifikasi AATHP Indonesia. Berdasarkan pandangan liberalism sebagai sebuah kerangka teori, kelompok swasta (perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit) memiliki kepentingan dengan keikutsertaannya di dalam RSPO, komitmen nol deforestasi, IPOP dan *New York Declaration*, yaitu kepentingan perluasan pasar CPO. Sedangkan, aktor-aktor lain (DPR RI, Pemerintah Indonesia dan kelompok kepentingan di bidang lingkungan) sangat dipengaruhi kelompok swasta dalam proses pengambilan keputusan ratifikasi AATHP. Hal ini dapat dilihat dari pengaruh perubahan perilaku kelompok swasta terhadap keputusan DPR RI.

¹⁹¹ Martin Griffiths, Steven C. Roach dan M. Scott Solomon, *Fifty Key Thinkers In International Relations*, Second Edition, (Routledge: New York, 2009), p.110.

BAB V

KESIMPULAN

Kebijakan Indonesia dalam menghadapi AATHP mengalami perubahan. Sebelum mengeluarkan kebijakan ratifikasi AATHP, Indonesia bertahan selama beberapa tahun dengan kebijakan penolakan ratifikasi AATHP. Walaupun AATHP sudah ditandatangani sejak lama, yaitu pada tahun 2002, ini tidak membuat Indonesia langsung untuk meratifikasi perjanjian internasional ini sampai pada tahun 2014. Pada tanggal 16 September 2014, Indonesia akhirnya meratifikasi AATHP setelah melakukan pembahasan dalam Rapat Paripurna di DPR RI. Perubahan kebijakan ini disebabkan politik domestik Indonesia yang dinamis. Perubahan politik domestik Indonesia mempengaruhi proses pembuatan keputusan (*decision making process*) Indonesia dalam menghadapi AATHP.

Sebelum melakukan perubahan kebijakan, Indonesia mengeluarkan kebijakan penolakan ratifikasi AATHP atau bertahan untuk tidak meratifikasi perjanjian internasional ini. Perubahan politik domestik Indonesia mempengaruhi Indonesia untuk meratifikasi AATHP. Di dalam politik domestik Indonesia, beberapa aktor bermain dan berpengaruh dalam mengeluarkan kebijakan penolakan ratifikasi AATHP yang ditetapkan selama lebih dari satu dekade. Pengaruh kuat dari kelompok swasta (*private group*), seperti perusahaan perkebunan kelapa sawit, perusahaan bubur kertas dan perusahaan-perusahaan lain menyebabkan DPR RI menolak beberapa kali RUU ratifikasi AATHP yang diajukan Pemerintah Indonesia. Keterbatasan otoritas juga menjadi penyebab dari ketiadaiberhasilan ratifikasi AATHP. RUU ratifikasi AATHP tidak dapat disetujui dan disahkan Pemerintah Indonesia, karena konstitusi internal (UUD 1945) dan UU No.24 Tahun 2000 tidak memberikan otoritas kepada lembaga ini untuk melakukannya. Walaupun Pemerintah Indonesia mendukung ratifikasi AATHP, lembaga ini tidak dapat menyetujui dan mengesahkan RUU ratifikasi AATHP tanpa persetujuan dari DPR RI. Berdasarkan teori liberalisme, konstitusi

internal negara sangat menentukan perilaku suatu negara. Keterbatasan otoritas Pemerintah Indonesia adalah pengaruh dari konstitusi internal Indonesia yang mengatur keterlibatan DPR RI dalam pengambilan keputusan negara.

Pada tahun 2014, Indonesia membuat sebuah perubahan kebijakan terhadap AATHP, yaitu kebijakan ratifikasi AATHP. Pada tanggal 16 September 2014, Indonesia meratifikasi AATHP melalui keputusan DPR RI di dalam Rapat Paripurna DPR RI. Kebijakan ratifikasi AATHP dipengaruhi perubahan politik domestik Indonesia. Perubahan perilaku dari aktor-aktor di dalam politik domestik Indonesia berpengaruh terhadap perubahan kebijakan Indonesia dalam menghadapi AATHP. Politik domestik Indonesia dalam hubungannya dengan kebijakan ratifikasi AATHP Indonesia menjadi sangat relevan untuk diteliti, karena Indonesia adalah negara demokrasi dan terbuka dalam proses pengambilan keputusan (*decision making process*) negara. Berdasarkan pandangan liberalisme, lembaga negara tidak menjadi aktor yang mutlak dalam menentukan suatu kebijakan negara, karena ada aktor-aktor lain yang bermain dan berpengaruh dalam proses pengambilan suatu keputusan negara. Selain lembaga negara seperti DPR RI dan Pemerintah Indonesia, aktor-aktor lain dapat berpengaruh terhadap proses pengambilan suatu kebijakan, seperti kelompok swasta dan kelompok kepentingan. Lembaga negara mempertimbangkan kepentingan kelompok swasta dalam proses pengambilan suatu kebijakan negara, karena kelompok ini dapat mempengaruhi negara dalam bidang perekonomian. Keterlibatan kelompok kelompok swasta atau perusahaan-perusahaan di dalam RSPO, ISPO dan komitmen nol deforestasi (*zero deforestation commitment*) menjadi pertimbangan penting bagi DPR RI sebagai lembaga negara untuk mendukung proses ratifikasi AATHP. Ini menjadi signal dari kelompok swasta untuk tidak menghalangi DPR RI untuk menyetujui RUU ratifikasi AATHP yang diajukan Pemerintah Indonesia.

Selanjutnya, Indonesia mengeluarkan kebijakan ratifikasi AATHP setelah melakukan pembahasan pada Rapat Komisi dan Rapat Paripurna di DPR RI. Kebijakan ratifikasi AATHP muncul setelah serangkaian tahapan dilalui. Tahapan awal ratifikasi AATHP adalah pengajuan RUU ratifikasi AATHP dari Pemerintah

Indonesia kepada DPR RI. Selanjutnya, RUU ratifikasi AATHP dibahas di DPR RI dengan melibatkan Pemerintah Indonesia dan pihak-pihak terkait lainnya. Setelah melakukan pembahasan, pada tanggal 16 September tahun 2014, DPR RI memutuskan untuk menyetujui RUU ratifikasi AATHP yang diajukan Pemerintah Indonesia. DPR RI mengesahkan UU No.26 tahun 2014 sebagai hasil dari ratifikasi AATHP.

Pada tahun 2015, kebijakan ratifikasi AATHP telah memasuki tahapan implementasi atau tahapan pelaksanaan. Pada tahapan implementasi atau pelaksanaan, kerjasama AATHP tidak berhasil diimplementasikan secara efektif untuk mitigasi atau pengurangan polusi asap di Indonesia. Konsolidasi dalam hubungan antara lembaga negara dan masyarakat masih menjadi permasalahan dalam implementasi kebijakan ratifikasi AATHP di Indonesia. Implementasi kebijakan ini mendapatkan kesulitan, karena kelompok swasta memiliki kepentingan dalam pengembangan bisnis perkebunan kelapa sawit di Indonesia. Kelompok ini tidak sepenuhnya menghentikan metode pembakaran untuk membuka lahan dan mematuhi UU No.26 tahun 2014 dan peraturan-peraturan lainnya, walaupun kelompok ini telah bergabung di dalam RSPO, IPOP dan komitmen nol-deforestasi. Pada tahun 2015, perusahaan-perusahaan tetap melakukan pembakaran hutan dan lahan di Pulau Sumatra dan Kalimantan untuk mengembangkan bisnis perkebunan kelapa sawit di Indonesia dan hal ini tentu saja menimbulkan polusi asap di Indonesia dan di negara-negara tetangga Indonesia, seperti Singapura dan Malaysia. Penegakan hukum masih menjadi permasalahan yang menghambat implementasi dari kerjasama AATHP di Indonesia. Sebagai hasil dari ratifikasi AATHP, UU No. 26 Tahun 2014 harus menjadi dasar hukum yang kuat untuk mengimplementasikan kerjasama antara Indonesia dan negara-negara anggota ASEAN lainnya dalam mengatasi permasalahan kebakaran hutan, lahan dan polusi asap.

Berdasarkan uraian diatas, kebijakan ratifikasi AATHP didasari kepentingan-kepentingan dari aktor-aktor di dalam politik domestik Indonesia. Kelompok swasta atau perusahaan-perusahaan perkebunan mendukung ratifikasi

AATHP, karena kelompok ini berkepentingan untuk mendapatkan pasar ekspor produk yang lebih luas di dunia. Dalam kasus bisnis perkebunan kelapa sawit atau bisnis minyak kelapa sawit, standarisasi negara-negara maju (seperti Uni Eropa) yang berbasis lingkungan mengharuskan perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit mendapatkan sertifikasi produk yang berkelanjutan (*sustainable*). Kelompok swasta atau perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit mendapatkan keuntungan dalam peningkatan ekspor CPO, apabila kelompok ini bergabung di dalam RSPO, IPOP dan komitmen nol deforestasi. Perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit juga mendapatkan keuntungan apabila kelompok ini mendukung kebijakan ratifikasi AATHP, karena kelompok ini hanya mendukung secara formal kebijakan ratifikasi ini, akan tetapi kelompok ini tidak sepenuhnya *comply* atau mematuhi aturan-aturan yang ada di dalam UU No.26 Tahun 2014 atau UU hasil dari ratifikasi AATHP.

Selain kelompok swasta, DPR RI juga menjadi lembaga negara yang memiliki kepentingan terhadap kebijakan ratifikasi AATHP. DPR RI memiliki kepentingan untuk melindungi kepentingan bisnis di Indonesia. Walaupun DPR RI selama lebih dari satu dekade menolak untuk menyetujui RUU ratifikasi AATHP, lembaga negara ini tidak menjadi aktor statis di dalam politik domestik, tetapi lembaga negara ini berubah dan memperjuangkan memperjuangkan kepentingannya. Kebijakan ratifikasi AATHP adalah bentuk perubahan kepentingan DPR RI dalam menghadapi AATHP. Lembaga negara ini berusaha untuk mendukung usaha dari kelompok swasta dalam mendapatkan standarisasi internasional (seperti standarisasi produk minyak kelapa sawit dari RSPO (CSPO)) dan mendukung perubahan perilaku dari kelompok swasta yang mendukung rezim lingkungan dalam proses produksi produk CPO. DPR RI memiliki kepentingan untuk mendukung bisnis perkebunan kelapa sawit di Indonesia. Standarisasi dari produk CPO menghalangi ekspor CPO Indonesia ke luar negeri, seperti ekspor CPO Indonesia ke Uni Eropa.

Pemerintah Indonesia dan kelompok kepentingan di bidang lingkungan juga memiliki kepentingan terhadap kebijakan ratifikasi AATHP Indonesia.

Pemerintah Indonesia memiliki kepentingan untuk mengimplentasikan kerjasama yang telah ditandatangani sejak lama. Desakan ratifikasi AATHP dari negara-negara anggota ASEAN, kelompok kepentingan di bidang lingkungan dan masyarakat ASEAN mendorong Indonesia untuk mempercepat proses ratifikasi AATHP. Pemerintah Indonesia beberapa kali mengajukan RUU ratifikasi AATHP kepada DPR RI untuk mempercepat proses tersebut. Dengan kebijakan ratifikasi AATHP, Pemerintah Indonesia juga berkepentingan untuk membangun hubungan kerjasama yang lebih baik dengan negara-negara anggota ASEAN lainnya, seperti Malaysia, Singapura, Thailand dan lain-lain. Dalam pandangan liberalisme, suatu kerjasama memberikan kepercayaan kepada aktor-aktor dalam hubungan kerjasama lain. Selain Pemerintah Indonesia, kelompok kepentingan di bidang lingkungan juga memiliki kepentingan terhadap kebijakan ratifikasi AATHP. WWF, Greenpeace, WALHI dan kelompok kepentingan di bidang lingkungan lainnya berkepentingan terhadap kebijakan ratifikasi AATHP untuk melindungi hutan, lahan dan lingkungan dari dampak pengembangan bisnis perkebunan di Indonesia. Untuk mendapatkan kepentingannya, kelompok ini melakukan kampanye ratifikasi AATHP dan mendesak lembaga negara untuk mempercepat proses ratifikasi AATHP. Bagi kelompok ini, kepentingan nyata dari kebijakan ratifikasi AATHP adalah perlindungan dan pelestarian lingkungan di Indonesia. Sebagai bagian dari LSM internasional di bidang lingkungan, WWF, Greenpeace, dan kelompok kepentingan di bidang lingkungan lainnya membawa kepentingan lingkungan global di dalam politik domestik Indonesia.

Selain itu, penelitian ini memberikan pelajaran penting bahwa ratifikasi perjanjian internasional yang dilakukan suatu negara berhubungan dengan persoalan politik. Ratifikasi perjanjian internasional tidak hanya berkaitan dengan hukum, akan tetapi hal ini juga dapat dikaitkan dengan kepentingan dari aktor-aktor di dalam politik domestik Indonesia. Dalam hubungan internasional, suatu negara tidak dapat secara langsung bergabung di dalam suatu perjanjian internasional tanpa pengaruh dari politik domestik dari negara tersebut. Di kaitannya dengan penelitian ini, AATHP membutuhkan waktu yang sangat lama

untuk diratifikasi, karena hambatan politik domestik Indonesia. Setelah terjadi perubahan politik domestik, AATHP kemudian baru dapat diratifikasi. Hal ini menjadi pelajaran penting dalam hubungan antar negara di dunia bahwa pembentukan perjanjian internasional harus berdasarkan pertimbangan politik domestik dari setiap negara anggota yang bergabung di dalamnya, sehingga perjanjian tersebut dapat sesuai atau sejalan dengan politik domestik negara yang terlibat. Hambatan politik domestik dalam ratifikasi suatu perjanjian internasional sangat merugikan dalam hubungan antar negara-negara yang terlibat. Perjanjian internasional harus menjadi *win win solution* bagi negara-negara atau pihak-pihak yang terlibat di dalamnya.

DAFTAR PUSTAKA

- A historic step to tackle haze”, *The Jakarta Post*, 9 September 2015, <<http://www.thejakartapost.com/news/2015/09/09/a-historic-step-tackle-haze.html#sthash.oql8NFWx.dpuf>>, [diakses 17 Oktober 2015].
- Acharya, Amitav, 2014. *Indonesia matters: Asia's emerging democratic power*. World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd: Singapore.
- Alasan Indonesia Tolak Bantuan Singapura, *BBC Indonesia*, 6 Oktober 2015, <http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/10/151006_indonesia_kabutasap_tolaksingapura>, [diakses 20 September 2015].
- ASEAN (a) , *Indonesia Deposits Instrument of Ratification of the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*, <<http://haze.asean.org/?p=939>>, [diakses 10 September 2015].
- _____ (b), *Status of Ratification* <http://haze.asean.org/?page_id=187>, [diakses 11 September 2015].
- _____ (c), *Indonesia Deposits Instrument of Ratification of the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*, <<http://www.asean.org/news/asean-secretariat-news/item/indonesia-deposits-instrument-of-ratification-of-the-asean-agreement-on-transboundary-haze-pollution>>, [diakses 12 September 2015].
- _____ (d), *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*, <http://haze.asean.org/?page_id=185>, [diakses 25 September 2015].
- _____ (e), *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)*. (Signatories), Kuala Lumpur: ASEAN.
- _____ (f), *Regional Action Plan*, <http://haze.asean.org/?page_id=213>, [diakses 18 Oktober 2015].
- Barston, R.P., 2006. *Modern Diplomacy*, Third Edition. Pearson Education Limited: London.
- Burchill, Scott, *et al*, 2005. *Theories of International Relations*, Third Edition. Palgrave Macmillan: New York.
- Dauvergne, Peter, 1994. The politics of deforestation in Indonesia, *Pacific Affairs*. Vol.66, No.44, p.497-518.
- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (a), *KLH Kembali Usulkan Ratifikasi Perjanjian Asean Tentang Polusi Asap Ke DPR*, <<http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/7511>>, [diakses 12 Oktober 2015].
- _____ (b), 2014, *Pengiriman Buku Paket K 2013 Bermasalah*, 2014, *Buletin Parlemenaria*, NOMOR: 831/IX/2014 I/ September, p.7.
- _____ (c), *Pokok-pokok Pembicaraan Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Pada tanggal 16 September 2014*, <http://www.dpr.go.id/doksetjen/dokumen/Paripurna_pokok_Pokok-pokok_Pembicaraan_Rapat_Paripurna,_tanggal_16_September_2014111247.pdf>, [diakses 1 Oktober 2015].

- (d), 2014. "Bimbo: UU Hak Cipta Karya Besar DPR" *Buletin Parlementaria*, Nomor: 833/IX/2014 III/September, p.1-24.
- (e), 2014, Kontrol Ideal DPR Baru, *Buletin Parlementaria*, Edisi 118 TH. XLIV, p. 46.
- (f), *Tugas dan Wewenang*, <<http://www.dpr.go.id/tentang/tugas-wewenang>>, [diakses 29 September 2015].
- Direktorat Jendral Perkebunan Kementerian Pertanian, *Statistik Perkebunan Indonesia 2013-2015*, <<http://ditjenbun.pertanian.go.id/tinymcpuk/gambar/file/statistik/2015/SAWIT%202013%20-2015.pdf>>, [diakses 7 Desember 2015].
- DPR Setujui Pengesahan RUU Pencemaran Asap Lintas Batas", *JPNN*, 16 September 2014, <<http://www.jpnn.com/index.php?mib=berita.detail&id=258114>>, [diakses 3 September 2015].
- DPR Tunda Ratifikasi Perjanjian Kabut Asap, *Tempo*, 15 Oktober 2006, <<http://nasional.tempo.co/read/news/2006/10/15/05586097/dpr-tunda-ratifikasi-perjanjian-kabut-asap>>, [diakses 30 Agustus 2015].
- Europe Economics, *The Economic Impact of Palm Oil Imports in the EU*, <http://www.europe-economics.com/publications/europe_economics_-_economic_impact_of_palm_oil_imports.pdf>, [10 Oktober 2015].
- Forest Watch Indonesia(FWI) /Global Forest Watch (GFW), 2001. Keadaan Hutan Indonesia. Bogor , Indonesia: Forest Watch Indonesia dan Washington D.C: Global Forest Watch.
- Forsyth, Tim, 2014. "Public concerns about transboundary haze: a comparison of Indonesia, Singapore, and Malaysia". *Global Environmental Change*, 25, p.1-43.
- Gabungan Pengusaha Kelapa Sawit Indonesia/GAPKI, *Indonesia and Oil Palm Plantations Amid Global Environmental Issues*, <<http://www.gapki.or.id/assets/upload/Indonesia%20and%20Oil%20Palm%20Plantations%20Amid%20Global%20Environment%20Issues.pdf>>, [diakses 7 Desember 2015].
- Glastra, Rob, Wakker, Eric dan Richert, Wolfgang, 2002. *Oil Palm Plantations and Deforestation ini Indonesia. What Role do Erope and Germany play?*. Octopus Media: Dreieich.
- Govt wants haze agreement ratified, *The Jakarta Post*, 22 Januari 2011, <<http://www.thejakartapost.com/news/2011/01/22/govt-wants-haze-agreement-ratified.html>>, [diakses 30 Agustus 2015].
- Greenpeace (a), *Sumatra: Going up in smoke New evidence shows peat and forest protection is key to stopping the Haze Wave*, <http://www.greenpeace.org/international/Global/international/briefings/forests/2013/Peat-Forest%20Fires_Briefer_May28-2014.pdf>, [diakses 22 September 2015].

- _____ (b), *Certifying Destruction Why Consumer Companies Need to Go Beyond the RSPO to Stop Forest Destruction*, <<http://www.greenpeace.de/files/publications/rspo-certifying-destruction.pdf>>, [diakses 20 September 2015].
- _____ (c), 2013. *Izin Memusnahkan*. Greenpeace Southeast Asia: Jakarta.
- _____ (d), *Gelombang Perubahan Industri Kelapa Sawit Mendukung Nol Deforestasi*, <<http://www.greenpeace.org/seasia/id/blog/gelombang-perubahan-industri-kelapa-sawit-men/blog/50732/>>, [diakses 20 Agustus 2015].
- _____ (e), *You did it! Palm oil giant commits to No Deforestation*, <<http://www.greenpeace.org/international/en/news/Blogs/makingwaves/palm-oil-giant-Wilmar-commits-no-deforestation/blog/47623/>>, [diakses 21 Agustus 2015].
- _____ (f), *Perusahaan Kelapa Sawit Harus Bertanggung jawab Terhadap Kebakaran Hutan Indonesia*, <<http://www.greenpeace.org/seasia/id/Multimedia/Galeri-Foto/Perusahaan-Kelapa-Sawit-Harus-Bertanggungjawab-Terhadap-Kebakaran-Hutan-Indonesia/>>, [diakses 16 September 2015].
- Griffiths, Martin, Steven C. Roach dan M. Scott Solomon, 2009. *Fifty Key Thinkers In International Relations*, Second Edition. Routledge: New York.
- Harmelen, Mirjam van, Leeuwen, Matthijs S. van dan Vette, Tanja de., 2005. *International Law of Sustainable Development: Legal Aspects of Environmental Security on the Indonesian Island of Kalimantan*. Institute for Environmental Security: The Hague.
- Harrison, Mark E, Page, Susan E dan H Limin, Suwido, 2009. The Global Impact of Indonesian Forest Fires, *Biologist*, Vol. 56 No. 3, p.156-163.
- Haze: ASEAN Must Work Together, *The Jakarta Post*, 9 September 2015, <<http://www.thejakartapost.com/news/2015/09/09/haze-asean-must-work-together.html>>, [diakses 19 Oktober 2015].
- Indonesia deposits instrument of AATHP ratification”, *Republika*, 21 Januari 2015, <<http://www.republika.co.id/berita/en/national-politics/15/01/21/niie6c-indonesia-deposits-instrument-of-aathp-ratification>>, [diakses 15 Oktober 2015].
- Indonesia Palm Oil Pledge/IPOP, *Pilih ISPO atau IPOP: Tantangan Bisnis Sawit Berkelanjutan di Indonesia*, <www.palmoilpledge.id/2015/11/pilih-ispo-atau-ipop-tantangan-bisnis-sawit-berkelanjutan-di-indonesia>, [diakses 8 Desember 2015].
- Indonesia Ratifikasi soal "Asap Lintas Batas", *Kompas*, 17 September 2014, <<http://sains.kompas.com/read/2014/09/17/20032011/Indonesia.Ratifikasi.soal.Asap.Lintas.Batas.>>, [diakses 10 September 2015].
- Kabut Asap Bukan Bencana Nasional, *Okezone.com*, 2 Oktober 2015, diakses melalui <<http://news.okezone.com/read/2015/10/02/337/1224660/kabut-asap-bukan-bencana-nasional>>, pada tanggal 6 Oktober 2015.

- Kementerian Lingkungan Hidup Republik Indonesia, *Komisi VII DPR-RI Bahas RUU Pengesahan ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution Dengan K LH*, <<http://www.menlh.go.id/komisi-vii-dpr-ri-bahas-ruu-pengesahan-asean-agreement-on-transboundary-haze-polution/>>, [diakses 13 September 2015].
- Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, *RI Ratifikasi Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution*, <<http://www.kemlu.go.id/Pages/NewsKemlu.aspx?IDP=503&l=id>>, [diakses 16 September 2015].
- Kementerian Pertanian, *Kalapa Sawit*, <http://pusdatin.setjen.pertanian.go.id/tinymcpuk/gambar/file/A1_Jan_Klp_Sawit.pdf>, [diakses 7 Oktober 2015].
- Koh, Harold Hongju 1997, Why Do Nations Obey International Law, *Faculty Scholarship Series*, Paper 2101, p. 2599-2659.
- Komitmen Deforestasi Nol dan Tantangan Serius Bagi Industri Minyak Sawit Raksasa, *Mongabay*, 6 Agustus 2014, <<http://www.mongabay.co.id/2014/08/06/komitmen-deforestasi-nol-dan-tantangan-serius-bagi-industri-minyak-sawit-raksasa/>>, [diakses 20 Agustus 2015].
- Lembaga Manajemen Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, *Sekilas Pandang Industri Sawit*, <<http://lmfeui.com/data/Sekilas%20Pandang%20Industri%20Sawit.pdf>>, [diakses 30 September 2015].
- LSM Minta Pemerintah Hentikan Izin Konversi Lahan Gambut, *Antara News.Com*, 8 Agustus 2006, <<http://www.antaranews.com/berita/39624/lsm-minta-pemerintah-hentikan-izin-konversi-lahan-gambut>>, [diakses 15 September 2015].
- Luterbacher, Urs dan Sprinz, Detlef F., *ed*, 2001. International Relations and Global Climate Change. The MIT Press: Cambridge.
- Mansbach, Richard W., dan Rafferty.,Kirsten L., 2008. *Introduction to Global Politics*. Routledge: New York.
- McBeath, Jerry dan Rosenberg, Jonathan., 2006. *Comparative Environmental Politics*. Springer: Dordrecht.
- Mengapa Asap Tak Kunjung Menjadi Bencana Nasional, *Viva News*, 7 Oktober 2015, diakses melalui <<http://m.news.viva.co.id/news/read/683609-mengapa-asap-tak-kunjung-jadi-bencana-nasional->>, pada tanggal 8 Oktober 2015.
- Moravcsik, Andrew, 1997. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics, *International Organization*, 51, 4, p.513-553.
- Mayer, Judith, 2006. "Transboundary Perspectives on Managing Indonesia's Fires", *The Journal of Environment and Development*, Vol. 15, No.2, p. 202-223.
- Nguitragool, Paruedee, 2011, "Negotiating the Haze Treaty", *Asian Survey*. Vol. 51, No. 2, p. 356-378.

- Nicely, Kalley, 2014. Ecolabels and Palm Oil, *Journal of Sustainability and Green Business*, *Journal of Sustainability and Green Business*, Vol.2-December, p.1-10.
- Oberdörster, Uta, 2008. Why Ratify? Lessons from Treaty Ratification Campaigns. *Vanderbilt Law Review*. Vol. 61, No. 2, p. 681-712.
- Palanissamy, Ayyappan, 2013. Haze Free Air In Singapore And Malaysia – The Spirit Of The Law In South East Asia, *International Journal of Education and Research*. Vol. 1 No. 8, p.1-8.
- Pemerintah kembali Ajukan RUU soal Pencemaran Asap, *Metrotv*, 29 Januari 2014, <<http://news.metrotvnews.com/read/2014/01/29/211639/list.html>>, [diakses 2 September 2015].
- Perusahaan Sawit dan Pulp Kumpul Bahas Deforestasi, *Tempo*, 26 Juni 2013, <<http://pemilu.tempo.co/read/news/2013/06/26/061491502/Perusahaan-Sawit-dan-Pulp-Kumpul-Bahas-Deforestasi>>, [diakses 20 Agustus 2015].
- Polisi tetapkan 12 perusahaan tersangka pembakar hutan dan lahan, *BBC Indonesia*, 12 Oktober 2015, <http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/10/151012_indonesia_tersangka_pembakaran>, [diakses 19 Oktober 2015].
- Produsen-produsen Raksasa Kelapa Sawit Berikrar Bebas Deforestasi, *Detik.Com*, 24 September 2014, <<http://finance.detik.com/read/2014/09/24/213137/2700306/1036/produsen-produsen-raksasa-kelapa-sawit-berikrar-bebas-deforestasi>>, [diakses 26 Agustus 2015].
- Quah, Euston, dan Varkkey, Helena, Nanyang Technological University dan University of Malaya, *The Political Economy of Transboundary Pollution: Mitigation Forest Fires and Haze in Southeast Asia*, <http://umexpert.um.edu.my/file/publication/00009140_102526.pdf>, [diakses 25 September 2015].
- Roundable Sustainable Palm Oil (RSPO) (a), *About US*, <<http://www.rspo.org/about>>, [diakses 11 Oktober 2015].
- Roundable Sustainable Palm Oil (RSPO) (b), *Why Palm Oil Matters In Your Everyday Life*, <<http://www.rspo.org/file/VISUAL%20-%20Consumer%20Fact%20Sheet.pdf>>, [diakses 10 Oktober 2015].
- Ruland, Jurgen, 2009. Deepening ASEAN cooperation through democratization? The Indonesian Legislature and Foreign Policymaking, *International Relations of the Asia-Pacific*, Volume 9 (2009) 373–402. doi:10.1093/irap/lcp010. P.373-402.
- Severino, Rodolfo C., 2008. *ASEAN*. Institute of Southeast Asian Studies Publications: Singapore.
- Slaughter, Anne-Marie, 1995. International Law in a World of Liberal States, 6 *European Journal of International Law* 503. p. 503-538.
- Sorensen, Georg, 2008. *Democracy and Democratization: Processes and Prospects in a Changing World, Third Edition*. Westview Press: Colorado.

- Suyastri, Cifebrima., 2009. *Transboundary Environmental Issue Antara Indonesia, Malaysia, dan Singapura: Studi Kasus Kabut Asap Riau*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.
- Tim Advokasi Minyak Sawit Indonesia - Dewan Minyak Sawit Indonesia (TAMSI-DMSI), 2010. *Fakta Kelapa Sawit Indonesia*, Edisi Perdana. Tim Advokasi Minyak Sawit Indonesia - Dewan Minyak Sawit Indonesia (TAMSI-DMSI) : Jakarta.
- Undang-undang (UU) No. 26 tahun 2014 tentang Pengesahan *Asean Agreement On Salinan Transboundary Haze Pollution* (Persetujuan Asean Tentang Pencemaran Asap Lintas Batas. (Materi pokok Persetujuan ASEAN Poin 3), Jakarta: Presiden Republik Indonesia.
- Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. (Pasal 11, Ayat 2), Jakarta: Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.
- Undang-undang Republik Indonesia No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, (Bab I), Jakarta: Presiden Republik Indonesia.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2014 Tentang Pengesahan *ASEAN Agreement On Transboundary Haze Pollution* (Persetujuan Asean Tentang Pencemaran Asap Lintas Batas). (Materi pokok Persetujuan ASEAN, Poin 6), Jakarta: Pemerintah Republik Indonesia.
- United Nation (a), *Report on the UN Climate Summit Forests Pavilion*, <<http://www.un-redd.org/Portals/15/documents/Report%20on%20the%20Forests%20Pavilion%2023%20September%202014%20v2.pdf>>, [diakses 7 Oktober 2015].
- _____ (b), *Forest Action Statements and Action Plans UN Climate Summit* 2014, <<http://www.un.org/climatechange/summit/wpcontent/uploads/sites/2/2014/07/New-York-Declaration-on-Forest-%E2%80%93Action-Statement-and-Action-Plan.pdf>>, [diakses 6 Oktober 2015].
- Varkkey (a), Helena, 2012. The ASEAN Way and Haze Mitigation Efforts, *Journal of International Studies*. 01/2012; 8:77-97, p.77-97.
- _____ (b), Helena, 2014. Regional Cooperation, Patronage, and the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*. Volume 14, Issue 1. p.65-81.
- Vaughn, Jacqueline, 2011. *Environmental Politics Domestic and Global Dimensions Sixth Edition*. Cengage Learning: Boston.
- Walhi Beberkan Sejumlah Perusahaan Raksasa Pembakar Hutan”, *Republika*, 1 Oktober 2015, <<http://www.republika.co.id/berita/ekonomi/makro/15/10/01/nvj91k334-walhi-beberkan-sejumlah-perusahaan-raksasa-pembakar-hutan>>, [diakses 13 Desember 2015].
- Walhi: Berikut Korporasi-korporasi di Balik Kebakaran Hutan dan Lahan Itu “, *Mongabay*, 6 Oktober 2015,

- <<http://www.mongabay.co.id/2015/10/06/berikut-korporasi-korporasi-di-balik-kebakaran-hutan-dan-lahan-itu/>>, [diakses 13 Desember 2015].
- Why Oppose Zero Deforestation, *The Jakarta Post*, 15 September 2015, <<http://www.thejakartapost.com/news/2015/09/15/why-oppose-zero-deforestation.html>>, [diakses 10 Oktober 2015].
- Wilmar Berupaya Lanjutkan Pembukaan Lahan Saat Jalani Komitmen Nol Deforestasi”, *Mongabay*, 14 Februari 2014, <<http://www.mongabay.co.id/2014/02/14/wilmar-berupaya-lanjutkan-pembukaan-lahan-saat-jalani-komitmen-nol-deforestasi/>>, [diakses 21 Agustus 2015].
- World Wide Fund for Nature/WWF (a), *WWF Indonesia Himbau Pemerintah untuk Meratifikasi the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*, <<http://www.fire.uni-freiburg.de/media/WWF-ASEAN-ind.pdf>>, [diakses 14 September 2015].
-
- (b), *Fire Bulletin*, <http://awsassets.wwf.or.id/downloads/fb_18_2008.pdf>, [diakses 16 September 2015].
-
- (c), *Pernyataan bersama LSM mengenai kebakaran hutan*, <<http://www.wwf.or.id/?2920>>, [diakses 16 September 2015].
- WWF Menghimbau Pemerintah Adili Pelaku Pembakaran Lahan dan Hutan, *Merdeka.Com*, 23 Agustus 2005, <<http://www.merdeka.com/politik/wwf-menghimbau-pemerintah-adili-pelaku-pembakaran-lahan-dan-hutan-ozwljbh.html>>, [diakses 13 September 2015].
- Yohanes P., Steven, Astriana, Fina dan Adiwena, Wirya, 2015. Ensuring the ASEAN Agreement on Transboundary Haze’s (AATHP) Effectiveness: A Case Study of Riau Province’s Haze Summary, *The Habibie Center ASEAN Studies Program ASEAN Briefs*. Vol. 2 / Issue 4, p.1-9.
- Z. Haftel, Yoram dan Thompson, Alexander, University of Illinois dan Ohio State University, *Delayed Ratification: The Domestic Fate of Bilateral Investment Treaties*, <http://politicalscience.osu.edu/faculty/athompson/pdf/Delayed_Ratification_Dec2011.pdf>, [diakses 29 September 2015].