

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Permasalahan kabut asap dari kebakaran hutan dan lahan di Indonesia bukanlah hal yang baru, hampir setiap tahun permasalahan tersebut melanda. Bukan hanya Indonesia saja yang merasakan kabut asap tersebut, tetapi juga menyebar hingga ke wilayah ASEAN lainnya seperti negara Malaysia, dan Singapura. Hal ini tentunya mengundang protes dan juga perhatian dari para pemerhati lingkungan serta negara yang terkena dampaknya. Menyadari permasalahan ini bukan menjadi masalah bagi satu negara saja, melainkan melibatkan banyak negara maka dibentuklah sebuah perjanjian kerjasama antar negara. ASEAN sebagai organisasi regional akhirnya menyepakati kerjasama dalam bidang lingkungan hidup.

Berawal dari terjadinya kebakaran hutan dan lahan yang mengakibatkan polusi kabut asap yang parah pada tahun 1997-1998 membuat ASEAN mengintensifkan upaya kerjasama untuk mengatasi ancaman lingkungan yang serius ini (SUNCHINDAH, 2015). Salah satu upaya yang signifikan adalah perumusan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)* pada tahun 2002 dan mulai diratifikasi oleh negara-negara ASEAN pada tahun 2003. Dengan diresmikannya *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* diharapkan bagi negara-negara ASEAN mematuhi serta lebih memerhatikan kepada permasalahan kebakaran hutan dan lahan yang mengakibatkan kabut asap yang mana hingga melewati batas negara. Perjanjian tersebut merupakan peraturan regional pertama di dunia yang mengikat sekelompok negara yang bersebalahan untuk mengatasi polusi kabut asap lintas batas negara yang disebabkan dari kebakaran lahan dan hutan (ASEAN, 2017).

ASEAN sebagai organisasi regional di kawasan Asia Tenggara memiliki peran dan tanggung jawab dalam menciptakan stabilitas keamanan, ekonomi, politik sosial dan hubungan antar anggota didalamnya. Bencana kabut asap telah mengancam stabilitas keamanan, ekonomi, serta kehidupan didalam negara anggota ASEAN khususnya Indonesia, Malaysia dan Singapura. Dalam hal ini AATHP diharapkan menjadi jalan tengah untuk mengatasi permasalahan ini. Indonesia

sebagai negara yang besar dan berpengaruh di ASEAN lebih memilih untuk tidak ratifikasi perjanjian tersebut selama 12 tahun lamanya. Sebelumnya, pada tahun 2002 pemerintah Indonesia sudah menandatangani perjanjian AATHP, namun Dewan Perwakilan Rakyat baru menyetujui ratifikasi perjanjian AATHP pada tahun 2014 (Kemenlu, 2015). DPR sebagai lembaga yang memiliki otoritas dalam pemberian persetujuan terhadap RUU ratifikasi perjanjian AATHP memilih untuk tidak menyetujui RUU ratifikasi perjanjian AATHP. Selama 12 tahun, DPR menahan untuk tidak memberikan persetujuan terhadap RUU ratifikasi terhadap AATHP. DPR menolak Rancangan Undang-Undang ratifikasi AATHP yang diajukan Pemerintah Indonesia. Dalam penelitian Suryadi (2017) dijelaskan bahwa penundaan ratifikasi AATHP oleh DPR dikarenakan belum adanya kesiapan Pemerintah Indonesia pasca ratifikasi AATHP. Dalam hal ini, Indonesia akhirnya mempertimbangkan untuk bersikap skeptis terhadap posisi Indonesia pasca ratifikasi karena akan ada *cost* yang harus dibayar yakni berupa tanggung jawab (Suryadi, 2017).

Pada tahun 2014 Indonesia melakukan perubahan kebijakan terhadap ratifikasi AATHP. DPR RI akhirnya menyetujui RUU ratifikasi AATHP pada tanggal 16 September 2014 dengan melakukan rapat paripurna untuk membahas tentang pengesahan RUU Ratifikasi AATHP dan RUU tersebut sah menjadi UU No.26 Tahun 2014 tentang Pengesahan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*. Pada 20 Januari 2015, Indonesia menyerahkan hasil ratifikasi AATHP kepada ASEAN. Hal ini merupakan perubahan yang kontras, dimana sebelumnya Indonesia lebih memilih untuk tidak meratifikasi akhirnya merubah kebijakannya dan meratifikasi perjanjian tersebut. Perubahan kebijakan ini merupakan fenomena yang menarik untuk diteliti. Indonesia sebagai negara penyumbang kabut asap terbesar di ASEAN akhirnya memilih meratifikasi perjanjian tersebut. Dalam hal pengesahan perjanjian internasional, pemerintah memerlukan persetujuan DPR RI untuk mengesahkan perjanjian tersebut dan menjadikannya Undang-Undang. Hal tersebut seperti yang sudah tertuang didalam UU No. 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Dijelaskan pada pasal 9 ayat (2) bahwa pemerintah memerlukan persetujuan DPR untuk mengesahkan perjanjian internasional dengan undang-undang. Selain itu, dalam UUD 1945 juga mengatur mengenai perjanjian

internasional yang dimuat pada pasal 11 yang berbunyi; ‘‘Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain’’

Menariknya, disini Indonesia merubah kebijakannya setelah 12 tahun lamanya menolak meratifikasi dimana hal tersebut sangat menarik untuk diteliti. Kepentingan apa saja yang ada di balik perubahan kebijakan Indonesia yang akhirnya meratifikasi perjanjian AATHP pada tahun 2014 tersebut.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang sudah disampaikan, penulis mengajukan rumusan masalah sebagai berikut: **’’Mengapa Indonesia melakukan perubahan kebijakan untuk meratifikasi perjanjian AATHP setelah sebelumnya menolak meratifikasi selama 12 tahun lamanya?’’**

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendapat jawaban dari rumusan masalah yang sudah diajukan oleh penulis, yaitu:

1. Mengetahui serta menggambarkan AATHP dan penolakan Indonesia terhadap perjanjian AATHP ;
2. Menggambarkan permasalahan yang dihadapi Indonesia dalam mengambil kebijakannya terhadap AATHP ;
3. Mengetahui alasan Indonesia mengubah kebijakannya terhadap AATHP.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Akademis

Secara akademis, penelitian ini diharapkan dapat meyumbang pengembangan ilmu hubungan internasional terkait pengambilan kebijakan luar negeri oleh suatu negara, khususnya terkait pengambilan kebijakan terhadap ratifikasi suatu perjanjian.

1.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi bagi pemerintah untuk membuat kebijakan luar negeri terkait ratifikasi perjanjian terkhususkan dalam permasalahan lingkungan.

1.5 Kerangka Pemikiran

Dalam menjelaskan permasalahan ini, penulis menggunakan teori liberalisme untuk menganalisa indonesia dalam meratifikasi AATHP. Uta berdörster (2008) dalam penelitiannya yang berjudul “*Why Ratify? Lessons from Treaty Ratification Campaigns*” menjelaskan bahwa pandangan *Liberalism* menekankan pada pentingnya politik domestik. *Liberalism* memandang bahwa negara meratifikasi perjanjian internasional dipengaruhi oleh politik domestik (Berdörster, 2008).

Teori liberalisme digunakan dalam penelitian ini dikarenakan adanya keterlibatan grup-grup swasta yang mempengaruhi politik domestik Indonesia. Liberalisme memandang bahwa grup-grup swasta memiliki pengaruh tersendiri dalam mempengaruhi pengambilan kebijakan oleh suatu negara. Selain itu juga, sistem politik Indonesia yang demokratis membuat aktor-aktor diluar negara memiliki peluang dalam proses pengambilan kebijakan. Dalam penelitian Uta berdörster (2008) juga dijelaskan mengenai asumsi-asumsi yang membangun teori liberalisme. *Pertama*, politik domestik adalah fokus dalam penelitian liberalisme untuk menjelaskan perilaku negara. Aktor individu dan grup swasta menjadi aktor kunci menurut teori liberalisme dalam mempengaruhi kebijakan suatu negara. Kedua aktor tersebut saling berhubungan dan memberikan dampak terhadap bagaimana negara memberikan sikapnya terhadap perjanjian internasional yang akan diratifikasinya. Asumsi *kedua* adalah pentingnya hubungan struktural antara institusi dengan aktor-aktor domestik. Pola-pola hubungan antara unit-unit pemerintah dalam ruang domestik dapat menciptakan jaringan-jaringan yang dapat mempengaruhi perilaku suatu negara. Dalam hal ini, peran institusi pemerintah dinilai penting dalam mempengaruhi politik domestik, hubungan antara pembuat kebijakan, DPR RI serta kementerian yang turut menangani kasus tersebut menciptakan jaringan-jaringan yang mana mempengaruhi perilaku negara. *Ketiga*,

teori liberalisme berasumsi bahwa konstitusi internal negara menjadi aturan-aturan yang mengatur perilaku negara. Secara singkatnya, asumsi terakhir ini lebih kepada penekanan bahwa politik domestik sangat berpengaruh terhadap perilaku negara (Berdörster, 2008).

Dalam kaitannya dengan kasus ratifikasi AATHP Indonesia, negara tidak menjadi aktor utama dalam memutuskan untuk meratifikasi perjanjian tersebut, akan tetapi di dalamnya terdapat aktor-aktor yang mempengaruhi pengambilan kebijakan keputusan tersebut. Aktor-aktor tersebut berada di dalam politik domestik dimana hal ini sesuai dengan pemikiran liberalisme dimana politik domestik memiliki peranan yang besar dalam menentukan sikap negara terhadap suatu perjanjian internasional. Aktor-aktor tersebut salah satunya adalah grup swasta. Liberalisme memandang bahwa negara memiliki pengaruh yang lemah dalam menentukan pilihannya dan menekankan pada pengaruh kuat dari grup swasta dalam pengambilan suatu kebijakan negara.

Dengan begitu, teori liberalisme sangat mendukung dalam menganalisis permasalahan yang diangkat oleh penulis. Penggunaan teori ini dikarenakan adanya keterlibatan grup-grup swasta yang turut mempengaruhi politik domestik Indonesia. Teori ini menjadi yang paling efektif untuk menjelaskan perubahan kebijakan Indonesia yang sebelumnya memilih menunda ratifikasi perjanjian AATHP menjadi meratifikasi perjanjian tersebut.

1.6 Metode Penelitian

Dalam penelitian ini, metode yang digunakan adalah metode penelitian kualitatif. Dalam hal ini, metode penelitian kualitatif bertujuan untuk menjelaskan suatu fenomena secara mendalam melalui pengumpulan data yang dalam juga (Kriyantono, 2007). Metode ini dipilih karena sesuai dengan tema penulisan peneliti yaitu sebuah analisis kebijakan dimana metode ini merupakan metode yang paling tepat untuk menjelaskan fenomena dimana Indonesia mengubah kebijakan luar negerinya. Metode ini dilakukan dengan mengumpulkan data-data yang sudah dialami kemudian dianalisa berdasarkan landasan konseptual yang pada akhirnya dapat ditarik menjadi kesimpulan yang mana merupakan jawaban dari rumusan masalah yang sudah diajukan. Adapun prosedur-prosedur metode penelitian

kualitatif berupa pengambilan sampel secara sengaja, pengumpulan data terbuka, analisis teks dan atau gambar, penyajian informasi dalam bentuk gambar atau tabel, serta interpretasi pribadi atas temuan-temuan (Cresswell, 2012). Penelitian ini berangkat dari fenomena kebijakan luar negeri Indonesia yang sebelumnya menolak meratifikasi AATHP berubah menjadi meratifikasi perjanjian tersebut. Sehingga dengan metode penelitian kualitatif sangat diperlukan untuk memahami bagaimana fenomena tersebut bisa terjadi.

1.6.1 Definisi Konseptual

1.6.1.1 Kebijakan Pemerintah

Kebijakan pemerintah dalam buku milik Soenarko (2003) yang berjudul “*Public Policy*: pengertian pokok untuk memahami dan analisa. kebijaksanaan pemerintah” memiliki beberapa definisi. Salah satunya adalah dari Carl J.Friedrich dimana ia mengatakan bahwa kebijakan pemerintah adalah suatu arah tindakan yang diusulkan pada seseorang, golongan, atau pemerintah dalam suatu lingkungan dengan halangan-halangan dan kesempatan-kesempatannya, yang diharapkan dapat memenuhi dan mengatasi halangan tersebut didalam rangka mencapai suatu cita-cita atau mewujudkan suatu kehendak serta suatu tujuan tertentu (Soenarko, 2003).

1.6.1.2 Perjanjian Internasional

Perjanjian internasional menurut Mochtar Kusumaatmadja (2003) dalam bukunya menjelaskan :

“Perjanjian Internasional adalah perjanjian yang diadakan antara anggota masyarakat bangsa-bangsa yang bertujuan untuk mengakibatkan akibat-akibat hukum tertentu dan karena itu untuk dapat dinamakan perjanjian internasional, perjanjian itu harus diadakan oleh subjek-subjek hukum internasional yang menjadi anggota masyarakat internasional”

Perjanjian internasional juga bisa dirujuk pada Konvensi Wina 1969 yang mana didalamnya mengatur mengenai perjanjian internasional dimana negara sebagai subjek dari pembuat perjanjian internasional itu sendiri.

1.6.1.3 Kelompok Kepentingan

Kelompok kepentingan menurut David B. Truman adalah sebuah kelompok “pembagi sikap” yang membuat klaim-klaim tertentu atau kelompok dalam masyarakat dengan tindakan-tindakan tertentu terhadap instansi pemerintah (Truman, 1951). Kepentingan didalamnya dapat berupa kepentingan umum atau kepentingan kelompok tertentu. Kelompok ini bertujuan untuk memperjuangkan “kepentingannya” dengan mempengaruhi lembaga-lembaga politik agar mendapatkan keputusan yang sesuai dan menguntungkan kelompoknya. Dalam hal ini, kelompok kepentingan biasanya mempengaruhi beberapa partai didalam Dewan Perwakilan Rakyat, ataupun instansi serta menteri yang berwenang (Wibowo, 2004).

1.6.1.4 Kelompok Swasta

Kelompok swasta adalah bagian dari kelompok kepentingan. Namun, pembedanya adalah kelompok swasta mencapai tujuannya untuk keuntungan yang sebesar-besarnya. Kelompok swasta adalah bagian dari perusahaan swasta, salah satunya adalah Multi National Corporate. Perusahaan sendiri menurut Swastha dan Sukotjo adalah sebuah organisasi yang mengkoordinir sumber-sumber ekonomi untuk memuaskan kebutuhan dengan cara yang menguntungkan (Swastha & Sukotjo, 2002). Dengan begitu, Kelompok swasta merupakan kelompok yang memiliki kepentingan tersendiri untuk mencapai keuntungan yang sebesar-besarnya. Dalam mencapai kepentingannya, kelompok swasta seringkali menekan ke pemerintah demi melancarkan kepentingannya.

1.6.2 Definisi Operasional

1.6.2.1 Kebijakan Pemerintah

Kebijakan pemerintah yang dimaksud dalam penelitian ini adalah kebijakan pemerintah Indonesia terhadap ratifikasi perjanjian AATHP. Fokus utama yang akan dibahas mengenai kebijakan pemerintah ini adalah mengenai perubahan kebijakan Indonesia dalam ratifikasi perjanjian tersebut dimana sebelumnya memilih untuk tidak meratifikasi berubah menjadi meratifikasi pada tahun 2014.

1.6.2.2 ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution

Perjanjian Internasional yang dimaksud dalam penelitian ini adalah perjanjian *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* atau disingkat AATHP. Perjanjian AATHP adalah sebuah perjanjian yang mengatur mengenai polusi asap lintas batas negara pada region ASEAN. AATHP di resmikan dan mulai di tanda tangani oleh negara-negara anggota ASEAN pada tahun 2002. Perjanjian ini mengatur seputar permasalahan *transboundary haze pollution* yang mana sering melanda beberapa negara di ASEAN. Fokus utama yang akan dibahas mengenai perjanjian internasional ini adalah mengenai respon pemerintah Indonesia terhadap adanya perjanjian AATHP ini dimana Indonesia menjadi negara terakhir dalam meratifikasi perjanjian internasional tersebut.

1.6.2.3 Kelompok Kepentingan

Kelompok kepentingan yang dimaksud didalam penelitian ini adalah kelompok kepentingan yang berhubungan dengan isu pencemaran udara. Perjanjian AATHP mengangkat isu lingkungan hidup karena di dalamnya banyak mengatur mengenai regulasi-regulasi terhadap pencemaran asap lintas batas negara. Dalam hal ini, kelompok kepentingan yang dimaksud adalah NGO yang bergerak di lingkungan hidup seperti WWF, Greenpeace, Mongabay, serta WALHI yang mana memperjuangkan dan mendesak Indonesia agar meratifikasi perjanjian tersebut. Selain itu juga terdapat kelompok swasta didalamnya dimana diisi oleh para MNC yang memang mendukung peratifikasian tersebut untuk melancarkan kepentingannya. Fokus utama yang akan dibahas mengenai kelompok kepentingan ini adalah bagaimana kelompok kepentingan ini dapat mempengaruhi pemerintah dalam pengambilan kebijakan terhadap ratifikasi perjanjian AATHP.

1.6.3 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan penulis untuk menganalisis permasalahan ini adalah eskplanatif. Penelitian eksplanatif adalah jenis penelitian yang bertujuan untuk menemukan penjelasan tentang mengapa suatu kejadian terjadi. Tujuan dari penelitian eksplanatif adalah untuk menjelaskan mengapa Indonesia merubah kebijakannya yang sebelumnya memilih untuk

menolak ratifikasi pada akhirnya meratifikasi perjanjian AATHP. Dalam deskripsi ini, penulis ingin lebih menjelaskan mengenai peran aktor yang mempengaruhi pengambilan kebijakan terkait ratifikasi AATHP serta alasan Indonesia baru meratifikasi perjanjian tersebut setelah 12 tahun lamanya memilih untuk menolak ratifikasi.

1.6.4 Jangkauan Penelitian

Penulis membatasi jangkauan penelitian dimulai dari tahun 2014 hingga tahun 2017. Alasan memilih titik awal penelitian pada tahun 2014 dikarenakan pada tahun tersebut, Indonesia sudah mulai memperlihatkan perubahan kebijakan dalam meratifikasi perjanjian AATHP. Dalam hal ini, pada tahun tersebut berkas pengajuan ratifikasi AATHP diterima oleh DPR RI yang mana sebelumnya DPR RI memilih untuk menolak menyetujui perjanjian tersebut. Pada tahun tersebut, kebijakan Indonesia sudah terlihat berubah untuk meratifikasi perjanjian AATHP. Lalu jangkauan penelitian hingga 2017 dikarenakan peneliti juga terus melihat perkembangan implementasi kebijakan tersebut.

1.6.5 Teknik Pengumpulan Data

Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini ada dua, yaitu:

1. Studi Literatur

Studi literatur digunakan untuk memperoleh data-data sekunder yang berasal dari jurnal, situs resmi pemerintah, buku, surat kabar, serta artikel yang berasal dari media cetak ataupun media elektronik yang terpercaya.

2. Wawancara

Wawancara dilakukan untuk memperoleh data primer secara langsung dari badan-badan terkait, seperti Dinas Lingkungan Hidup dan NGO dalam bidang lingkungan.

1.6.6 Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang digunakan penulis adalah teknik analisis kualitatif. Dalam buku Metodologi Penelitian Kualitatif oleh Lexy J.

Moleong, Janice McDurry menjelaskan tahapan – tahapan analisis data kualitatif, sebagai berikut:

1. Membaca/mempelajari data, menandai kata – kata kunci dan gagasan yang ada pada data ;
2. Mempelajari kata – kata kunci itu dan berupaya menemukan tema dan pokok yang berasal dari data ;
3. Menuliskan model yang ditemukan ;
4. Koding data yang telah ditentukan.

Penulis juga menggunakan data seperti gambar, laporan dan statistik. Setelah mengumpulkan data melalui studi kepustakaan dan wawancara, data kemudian diolah dan diinterpretasikan melalui reduksi data yang kemudian dianalisis dengan menghubungkan beberapa variabel. Tahap selanjutnya adalah penyajian data dalam bentuk narasi yang berupa data teks dan yang terakhir adalah penarikan kesimpulan.

1.6.7 Sistematika Penulisan

Penelitian ini akan disusun dalam empat bab dengan kerangka sebagai berikut :

Bab I : Dalam bab ini berisi mengenai pemaparan latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pemikiran, serta metode penelitian yang akan digunakan

Bab II : Dalam bab II ini, penulis akan membahas mengenai konteks permasalahan secara spesifik yang melandasi pengambilan tema penelitian. Terkait dengan permasalahan ini, penulis akan memberikan pemaparan secara umum mengenai sejarah perjanjian AATHP. Selain itu juga, penulis akan menjelaskan mengenai kebijakan Indonesia yang menunda ratifikasi selama 12 tahun lamanya.

Bab III : Dalam bab III ini, penulis akan memfokuskan pembahasan mengenai rumusan permasalahan utama, yaitu mengenai perubahan kebijakan Indonesia menjadi meratifikasi perjanjian AATHP. Dalam hal ini, penulis fokus terhadap perubahan politik domestik Indonesia yang mana berpengaruh terhadap pembuat keputusan kebijakan ratifikasi AATHP.

Dalam bab ini juga dijelaskan mengenai aktor-aktor yang mempengaruhi keputusan persetujuan ratifikasi AATHP, faktor-faktor pendorong yang mempengaruhi pemerintah Indonesia dalam pengambilan kebijakan serta implementasi perjanjian tersebut pasca Indonesia maeratifikasinya.

Bab IV : Pada bab ini, Penulis akan memberikan simpulan yang bisa ditarik dari penelitian ini serta saran akademis bagi peneliti selanjutnya dan saran praktis bagi pemerintah itu sendiri.