

**BAB III**  
**PERUBAHAN KEBIJAKAN INDONESIA TERHADAP**  
***ASEAN AGREEMENT ON TRANSBOUNDARY HAZE POLLUTION***  
**(AATHP)**

Setelah melewati perjalanan panjang terhadap kasus kebakaran hutan, Indonesia akhirnya mengubah kebijakannya terhadap perjanjian AATHP. Sempat menunda ratifikasi perjanjian AATHP sekitar 12 tahun lamanya, Indonesia pada tahun 2014 mengubah kebijakannya dengan meratifikasi perjanjian tersebut. Hal tersebut merupakan fenomena menarik dikarenakan setelah menunda lebih dari 10 tahun Indonesia akhirnya luluh untuk meratifikasi perjanjian tersebut. Disisi lain Indonesia sebagai negara yang besar dan berpengaruh di kawasan ASEAN memiliki peranan tersendiri dalam memberikan kontribusi di bidang lingkungan. Setelah lebih dari satu dekade Indonesia menjadi aktor utama dalam hal penyumbangan polusi kabut asap ke beberapa wilayah di ASEAN, akhirnya Indonesia siap untuk bertanggung jawab dan menanggung konsekuensinya dengan meratifikasi perjanjian AATHP. Namun, dalam pengambilan kebijakan tersebut, terdapat beberapa aktor yang memengaruhi pembuat kebijakan. Dalam bab ini, pertama akan dijelaskan mengenai perubahan kebijakan Indonesia terhadap perjanjian AATHP. Lalu selanjutnya akan dianalisis mengapa Indonesia akhirnya merubah kebijakannya tersebut. Dalam membuat putusan kebijakan tersebut, terdapat aktor-aktor yang memiliki pengaruh tersendiri kepada pemerintah Indonesia. Aktor-aktor penting dibalik perubahan sikap pemerintah Indonesia ini akan turut serta dianalisis.

Dalam menjelaskan bagaimana aktor-aktor tersebut berpengaruh, penulis menggunakan pandangan Liberalisme yang menyebutkan bahwa sikap negara dalam meratifikasi sebuah perjanjian internasional dipengaruhi oleh aktor-aktor di dalam politik domestik. Aktor-aktor tersebut menyimpan kepentingan yang akhirnya digunakan untuk mempengaruhi pemerintah dalam hal pengambilan kebijakan. Selain itu juga, gejolak politik domestik juga memberikan kontribusi tersendiri dalam perubahan sikap negara terhadap suatu perjanjian internasional yang akan diratifikasi. Dalam kaitannya, perubahan sikap Indonesia terhadap

perjanjian AATHP akan dianalisis di dalam bab ini yang mana hal tersebut adalah menjadi fokus dari penelitian ini.

### **3.1 Kebijakan Ratifikasi AATHP oleh Pemerintah Indonesia**

Kebijakan Indonesia dalam menghadapi AATHP mengalami perubahan dimana sebelumnya Indonesia mengeluarkan kebijakan untuk menolak ratifikasi perjanjian tersebut. Walaupun pemerintah Indonesia sudah mendukung ratifikasi AATHP sejak pertama di sahkan, hal tersebut tidak langsung membuat perjanjian tersebut diratifikasi oleh pemerintah Indonesia. Hal tersebut dikarenakan keterbatasan otoritas dimana dalam UUD 1945 dan UU No.24 Tahun 2000 yang hanya memberikan wewenang kepada Presiden dengan persetujuan DPR RI untuk melakukan pengesahan terhadap perjanjian internasional. Dalam UU tersebut di sebutkan hanya presiden dengan persetujuan DPR yang dapat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. Namun, setelah lebih dari satu dekade pemerintah Indonesia menolak perjanjian AATHP, pada tahun 2014 pemerintah Indonesia merubah kebijakannya terhadap perjanjian tersebut. Perubahan kebijakan ini tentunya dipengaruhi oleh berbagai macam faktor seperti salah satunya politik domestik Indonesia yang dinamis. Perubahan politik domestik Indonesia memiliki pengaruh tersendiri terhadap proses pembuatan keputusan oleh pembuat kebijakan dalam menghadapi AATHP.

Pada tahun 2014 tepatnya pada tanggal 16 September 2014, DPR RI menyelenggarakan sidang paripurna dengan agenda pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang pengesahan AATHP yang juga dihadiri oleh Menteri Lingkungan Hidup, Menteri Luar Negeri dan Direktur Perancangan Kementerian Hukum dan HAM. Hal tersebut menjadi babak baru bagi Indonesia dalam menanggulangi permasalahan kebakaran hutan dan lahan yang menyebabkan polusi kabut asap lintas batas di wilayah regional ASEAN. Selain itu juga, hal tersebut merupakan fenomena menarik karena Indonesia akhirnya merubah kebijakannya untuk meratifikasi setelah selama 12 tahun lamanya memilih untuk tidak meratifikasi perjanjian tersebut. Setelah melewati sidang paripurna oleh DPR RI, Rancangan Undang-Undang tersebut akhirnya sah menjadi UU No.26 Tahun 2014 tentang pengesahan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*. Pada

tanggal 20 Januari 2015, Indonesia menyerahkan hasil dari ratifikasi beserta dokumen lainnya kepada ASEAN. Hal tersebut menandakan lengkap sudah negara yang ikut meratifikasi perjanjian yang dibuat oleh ASEAN. Namun, fenomena perubahan kebijakan yang dilakukan oleh Indonesia menimbulkan pertanyaan mengapa akhirnya Indonesia luluh untuk meratifikasi perjanjian tersebut sedangkan sebelumnya Indonesia berada pada posisi menolak ratifikasi perjanjian tersebut.

Melihat sejarah yang panjang mengenai kebakaran hutan dan lahan di Indonesia menjadikan fenomena perubahan kebijakan Indonesia ini cukup menarik. Selama kurang lebih 12 tahun menunda untuk meratifikasi, pada tahun 2014 Indonesia merubah kebijakannya dan akhirnya meratifikasi perjanjian tersebut. Perubahan ini tidak semata-mata dikarenakan pemerintah sudah siap dengan konsekuensi dari perjanjian tersebut, namun pasti terdapat berbagai macam faktor yang mendorong pemerintah untuk segera meratifikasi. Dengan didasari teori Liberalisme yang memandang bahwa politik domestik dan campur tangan pihak swasta memberikan pengaruh terhadap perubahan kebijakan luar negeri suatu negara, penulis akan mencoba menganalisa hal tersebut di sub bab selanjutnya.

### **3.2 Perubahan Kebijakan Indonesia terhadap AATHP**

Dalam Penelitian Uta berdörster (2008) yang berjudul “*Why Ratify? Lessons from Treaty Ratification Campaigns*” menjelaskan bahwa suatu negara meratifikasi sebuah perjanjian internasional dapat dipengaruhi oleh politik domestik serta kelompok-kelompok berkepentingan. Uta berdörster juga menyebutkan bahwa Teori Liberalisme adalah teori yang tepat untuk menganalisa bagaimana suatu negara meratifikasi perjanjian internasional yang banyak dipengaruhi oleh politik domestik serta grup-grup swasta yang turut memberikan pengaruh tersendiri. Seperti pada kasus Indonesia dalam meratifikasi perjanjian AATHP, terdapat pengaruh politik domestik dalam hal pengambilan kebijakan terhadap ratifikasi perjanjian AATHP. Selain pengaruh politik domestik, pengambilan kebijakan tersebut juga dipengaruhi oleh beberapa kelompok swasta. Dalam kaitannya dengan kasus ini, kelompok swasta tersebut berupa perusahaan-perusahaan yang bergerak dalam industri kehutanan dan perkebunan.

Dalam penelitian Uta Berdörster dijelaskan asumsi-asumsi yang membangun teori Liberalisme dalam memandang bagaimana suatu negara mengambil kebijakan terhadap perjanjian internasional, yaitu ;

*Pertama*, Politik domestik adalah fokus dalam penelitian yang berbasis teori liberalisme untuk menjelaskan perilaku suatu negara. Didalam politik domestik juga terdapat aktor individu dan grup swasta yang menjadi aktor kunci menurut teori Liberalisme dalam mempengaruhi kebijakan suatu negara.

*Kedua*, aktor-aktor tersebut saling memiliki hubungan dan memberikan dampak terhadap bagaimana negara memberikan sikapnya terhadap perjanjian yang akan diratifikasi. Dalam hal ini, peranan unit pemerintah berupa institusi-institusi yang memiliki keterkaitannya memiliki hubungan dengan aktor-aktor domestik seperti grup swasta. Pola hubungan ini menciptakan suatu jaringan yang dapat mempengaruhi perilaku suatu negara terkait pengambilan kebijakan terhadap perjanjian internasional.

*Ketiga*, konstitusi internal negara menjadi aturan-aturan yang mengatur perilaku negara. Dalam hal ini, perilaku suatu negara dikaitkan dengan bagaimana politik domestik bertindak sebagai aktor dibalik pengambilan keputusan suatu negara terhadap perjanjian internasional. Asumsi ini lebih menekankan bahwa memang politik domestik memberikan pengaruh yang sangat besar.

Selain pengaruh dari dalam negeri, Liberalisme juga percaya bahwa kerjasama antar negara merupakan kunci dalam bagaimana suatu negara bertindak. Dalam hal ini, tekanan dari pihak luar atau dari negara lain turut memberikan pengaruh dalam bagaimana suatu negara bertindak dalam mengambil keputusan terhadap pengambilan kebijakan ratifikasi perjanjian internasional. Dalam kaitannya pengambilan kebijakan pengambilan ratifikasi terhadap AATHP, Pengaruh-pengaruh tersebut akan lebih dijelaskan pada sub bab selanjutnya.

### **3.3 Perubahan Perilaku Aktor-aktor Dalam Politik Domestik Indonesia**

Aktor-aktor dalam politik domestik turut mempengaruhi bagaimana sikap negara terhadap suatu perjanjian internasional. Liberalisme menyebutkan bahwa aktor domestik berupa grup swasta dan juga aktor individu yang memiliki wewenang dalam hal menentukan arah kebijakan suatu negara. Dua aktor tersebut

memiliki pengaruh tersendiri dalam hal menentukan kebijakan luar negeri suatu negara. Indonesia dalam meratifikasi perjanjian AATHP juga terdapat campur tangan dari aktor-aktor domestik tersebut. Dalam sub bab ini, penulis akan menjelaskan bagaimana grup swasta akhirnya merubah sikapnya dengan mendukung pemerintah Indonesia untuk meratifikasi perjanjian AATHP. Selain itu, aktor Individu juga memiliki peranan tersendiri dalam menindaklanjuti perjanjian AATHP.

### 3.3.1 Grup Swasta dalam Politik Domestik Indonesia

Sektor perkebunan dan kehutanan merupakan industri yang menguntungkan bagi beberapa investor di Indonesia. Melihat wilayah geografis Indonesia dengan sumber daya alam yang sangat melimpah membuat industri di sektor perkebunan dan kehutanan banyak dilirik investor untuk menanamkan modalnya di bidang tersebut. Perusahaan-perusahaan besar tersebut adalah perusahaan yang memproduksi minyak kelapa sawit, pulp dan kertas. Perusahaan-perusahaan besar ini mengantongi izin berupa HPH dan HTI dimana izin tersebut digunakan untuk mengelola kawasan hutan produksi. Namun, seperti yang sudah dijelaskan di bab II dimana beberapa pelaku dalam kasus pembakaran hutan dan lahan di Indonesia adalah perusahaan-perusahaan yang bergerak dibidang tersebut. Tetapi dalam kenyataannya masih banyak perusahaan-perusahaan yang sebenarnya mendukung langkah pemerintah Indonesia untuk meratifikasi perjanjian AATHP.

Dukungan tersebut berupa kepatuhan terhadap hukum di Indonesia. Seperti pada sektor kelapa sawit, terdapat aturan berupa ISPO yaitu *Indonesia Sustainable Palm Oil*. Kebijakan ini adalah suatu kebijakan yang di keluarkan oleh pemerintah Indonesia dalam hal ini adalah Kementrian Pertanian dengan tujuan untuk meningkatkan daya saing minyak sawit Indonesia di pasar dunia dan ikut berpartisipasi dalam rangka memenuhi komitmen Presiden RI dalam mengurangi gas rumah kaca serta memberi perhatian terhadap masalah lingkungan (ISPO, 2013). Perusahaan sawit yang mendapatkan sertifikat ISPO menandakan proses produksinya sudah memperhatikan keseimbangan sosial, alam dan ekonomi masyarakat lokal. Kebijakan ini sesuai dengan Peraturan Menteri Pertanian No.07 Tahun 2007 tentang pedoman penilaian usaha perkebunan. Dalam hal ini, menteri

pertanian memiliki posisi sebagai pemberi sertifikat kepada para pelaku usaha perkebunan kelapa sawit. Perusahaan kelapa sawit memandang bahwa sertifikat terhadap hasil produksinya sangat penting karena hal tersebut berpengaruh terhadap pasar yang akan mereka kuasai. Standarisasi negara-negara maju yang berbasis lingkungan mengharuskan perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit untuk mendapatkan sertifikasi produk yang berkelanjutan (*sustainable*). Dengan begitu, jika perusahaan-perusahaan ingin meningkatkan ekspor produksi *Crude Palm Oil* nya atau minyak sawit mentah harus mengantongi sertifikasi produk yang berkelanjutan. Dalam hal ini, pemerintah Indonesia melalui kementerian pertanian memiliki kebijakan ISPO yang mana hal tersebut menjadi sertifikasi produk berkelanjutan yang sudah diakui oleh Internasional. Sedangkan sertifikasi itu sendiri merupakan tuntutan perdagangan internasional yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan internasional yang antara lain memenuhi kaedah *International Standart Organization* (ISO). Dengan begitu perusahaan-perusahaan yang tidak mengantongi seritifkasi produk berkelanjutan akan sulit bersaing dalam perdagangan internasional terutama pada pasar Eropa. Selain itu juga, pemerintah Indonesia akan melarang ekspor CPO jika perusahaan tidak mengantongi sertifikat ISPO mulai tahun 2014 (Suryowati, 2013).

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

seringkali menerapkan *double standard* terhadap produk mereka. ISPO dan RSPO adalah sebuah sertifikasi yang wajib dimiliki oleh perusahaan-perusahaan besar untuk bisa menembus pasar-pasar utama di dalam dunia bisnis kelapa sawit.

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

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

pemangku kepentingan di daerah konsesi serta pemerintah Indonesia dalam hal mewujudkan konservasi tersebut.

Asumsi *pertama* pandangan liberalisme dalam memandang bagaimana suatu negara mengambil kebijakan terhadap perjanjian internasional didalam penelitian milik Uta Berdörster (2008) menyebutkan bahwa grup swasta memiliki peranan penting dalam mempengaruhi sikap suatu negara dalam menanggapi perjanjian internasional benar adanya. Dalam kasus pemerintah Indonesia yang akhirnya meratifikasi perjanjian AATHP tidak lepas dari pengaruh grup swasta. Perusahaan *pulp* dan *paper* serta perusahaan kelapa sawit ikut serta mendorong pemerintah Indonesia dalam meratifikasi perjanjian AATHP. Selain untuk mendapatkan posisi tawar Indonesia yang sudah meratifikasi perjanjian tersebut, perusahaan-perusahaan memiliki kepentingan di bidang bisnis. Standarisasi baru yang diterapkan di Eropa seperti RSPO membuat perusahaan kelapa sawit harus ikut serta mendukung pemerintah Indonesia dalam meratifikasi perjanjian AATHP. Selain itu juga, penerapan kebijakan larangan ekspor bagi produsen minyak kelapa sawit mentah (CPO) yang tidak mengantongi sertifikat produksi berkelanjutan (ISPO) pemerintah Indonesia membuat perusahaan tersebut secara otomatis harus mengikuti aturan tersebut seperti restorasi ekosistem di areal konsesi, komitmen nol-deforestasi hingga memperhatikan keseimbangan sosial dan ekonomi masyarakat sekitar.

### 3.3.2 Aktor Individu dalam Politik Domestik Indonesia

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

Presiden Republik Indonesia memiliki wewenang yang sangat spesial dalam menentukan arah kebijakan luar negeri suatu negara. Seperti yang sudah tertuang di dalam UU No.24 Tahun 2000 yang mana memberikan wewenang kepada presiden untuk menentukan arah kebijakan terhadap suatu perjanjian internasional dengan persetujuan DPR RI. Setiap presiden juga memiliki gaya kepemimpinan masing-masing yang menjadi ciri khas setiap individu yang memimpin. Presiden yang mulai membenahi kawasan hutan dan perkebunan adalah presiden SBY. Susilo Bambang Yudhoyono adalah presiden Indonesia yang ke-6 dan menjabat dari tahun 2004-2014. Selama menjabat, pemerintahan SBY membuat beberapa kebijakan untuk melindungi hutan primer dan lahan gambut. Seperti yang paling menonjol adalah inpres moratorium hutan Indonesia dimana kebijakan tersebut berupa penundaan penerbitan izin baru dan penyempurnaan tata kelola hutan alam primer dan lahan gambut. Instruksi tersebut dikeluarkan pada 20 Mei 2011 dan bagian dari komitmen pemerintah Indonesia untuk mengurangi gas emisi akibat kejadian kebakaran hutan dan pembukaan lahan industri (Murdiyarto, Dewi, & Seymour, 2011). Namun, persoalan yang belum tuntas seperti luas dan status lahan yang tercakup dalam moratorium dirasa harus memiliki jangka waktu yang lebih daripada masa berlakunya yang hanya 2 tahun saja.

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

SBY memiliki peran yang cukup besar dalam menentukan arah kebijakan pemerintah Indonesia terhadap perjanjian AATHP. Menjabat selama dua periode,

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

Menteri Lingkungan Hidup juga memiliki peranan tersendiri terhadap persiapan Indonesia dalam meratifikasi perjanjian AATHP. Kementrian tersebut memiliki peranan besar dalam menangani permasalahan kebakaran hutan dan lahan. Hal ini diperkuat dengan putusan Mahkamah Agung pada pasal 95 ayat 1, UU No.32 Tahun 2009 yang mana memberikan peran terhadap Kementrian Lingkungan Hidup sebagai koordinator terhadap penanganan Kebakaran Hutan dan Lahan. Kementrian ini juga langsung berhadapan dengan perusahaan-perusahaan perkebunan yang mana didalamnya terdapat beberapa oknum-oknum yang menjadi biang dari pembakaran hutan dan lahan. KLH terus berupaya dalam hal penanganan kebakaran hutan dengan terus melakukan sosialisasi terhadap petani kecil untuk pembukaan lahan berkebun hingga melakukan penyelidikan mendalam terhadap beberapa kasus kebakaran hutan. Selain itu juga Kementrian Lingkungan Hidup bekerja sama dengan beberapa LSM yang bergerak di bidang lingkungan hingga tokoh masyarakat yang tinggal di sekitar wilayah rawan kebakaran hutan untuk melakukan sosialisasi dan juga penyuluhan mengenai pembukaan lahan tanpa dengan membakarnya. Selain itu juga, KLH bekerja sama dengan polisi hutan untuk terus memantau kondisi hutan dan lahan dari bahaya kebakaran hutan.

Perusahaan-perusahaan juga memiliki hubungan terhadap Kementrian Lingkungan Hidup. Dalam pemberian izin terhadap kelangsungan usahanya, perusahaan biasanya memiliki standarisasi tersendiri seperti keikutsertaan terhadap komitmen nol deforestasi hingga produksi berkelanjutan dengan tanpa melakukan pembakaran hutan dan lahan dalam membuka lahan produksi baru. Walaupun masih terdapat beberapa perusahaan-perusahaan yang masih melakukan aktivitas pembakaran hutan, beberapa perusahaan besar seperti yang sudah tergabung

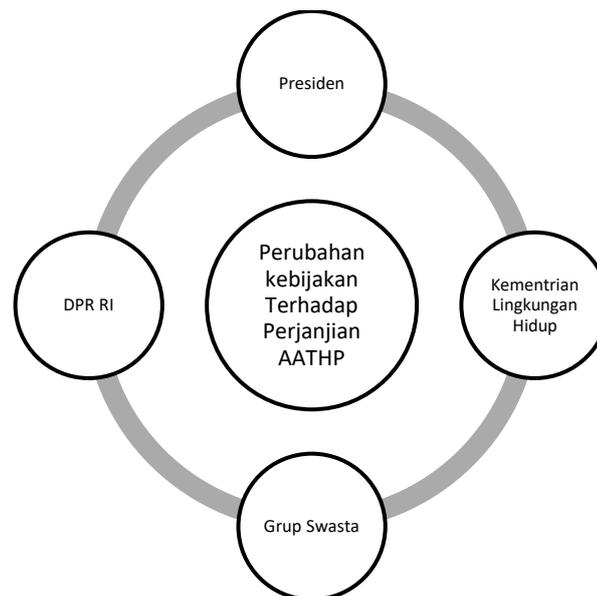
didalam APRIL group dan juga GAPKI mendesak bahwa dengan pemerintah Indonesia meratifikasi perjanjian AATHP, hal tersebut akan menaikkan posisi tawar perusahaan-perusahaan kelapa sawit dan kertas yang berada di Indonesia.

Aktor Individu yang terakhir yang memiliki peranan dalam perubahan kebijakan pemerintah Indonesia terhadap ratifikasi AATHP adalah para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. DPR RI memiliki wewenang dalam memutuskan peratifikasian suatu perjanjian internasional seperti yang sudah tercantumkan dalam UUD. DPR RI terdiri dari berbagai macam anggota yang memiliki latar belakang tersendiri dan pastinya membawa kepentingan yang diperjuangkan. Dalam hal memperjuangkan kepentingannya, seringkali para anggota dewan mendesak untuk segera mengadakan sidang paripurna. Seperti pada perubahan kebijakan Indonesia terhadap perjanjian AATHP, anggota dewan memperjuangkan posisi tawar pemerintah Indonesia dan juga untuk perusahaan-perusahaan swasta. Posisi tawar pemerintah Indonesia akan naik jika Indonesia meratifikasi perjanjian AATHP. Dunia internasional akan memandang Indonesia memiliki tekad yang bulat untuk lebih memperhatikan lingkungan hidup. Selama ini Indonesia dipandang sebagai biang keladi daripada kabut asap yang sudah mencemari wilayah ASEAN sejak masa kepemimpinan orde baru. Dengan meratifikasi perjanjian AATHP, Indonesia dipandang sudah lebih serius dalam menghadapi tantangan kebakaran hutan yang terjadi diwilayahnya. Dengan hal tersebut, pemerintah Indonesia mendapatkan posisi nilai tawar yang lebih tinggi dan memiliki dampak terhadap perusahaan-perusahaan kelapa sawit yang melakukan ekspor ke negara-negara Eropa. Pemberlakuan RSPO membuat perusahaan kelapa sawit harus melengkapi produknya dengan sertifikasi produksi yang berkelanjutan dimana didalamnya banyak disinggung mengenai produksi-produksi minyak kelapa sawit yang tidak mencemari lingkungan seperti pembukaan lahan dengan pembakaran hutan. Selain itu juga, dengan Indonesia yang sudah meratifikasi perjanjian AATHP membuat kredibilitas perusahaan-perusahaan kelapa sawit yang berasal dari Indonesia naik dikarenakan komitmen pemerintah Indonesia untuk serius dalam menghadapi permasalahan kabut asap yang disebabkan oleh pembakaran hutan dan lahan. Hal tersebut saling memiliki keterkaitan satu dengan yang lainnya. Anggota dewan memandang bahwa sudah

saatnya Indonesia menaikkan posisi tawar mereka dengan lebih serius mengatasi permasalahan kejahatan lingkungan seperti pembakaran hutan dan lahan dengan meratifikasi perjanjian AATHP.

Aktor-aktor swasta dan individu yang turut mempengaruhi pemerintah Indonesia dalam mengambil kebijakan terhadap perjanjian AATHP memiliki keterkaitan dan hubungan satu dengan yang lainnya. Sebagai contoh aktor swasta memiliki kepentingan tersendiri kepada DPR RI dan juga Kementerian Lingkungan Hidup dalam hal perizinan serta menaikkan posisi tawar mereka di dunia bisnis internasional, disisi lain Presiden juga memiliki itikad untuk benar-benar serius dalam menangani permasalahan kebakaran hutan dan lahan dengan mengeluarkan berbagai macam kebijakan yang tentunya melibatkan Kementerian Lingkungan Hidup. Untuk lebih mudahnya, hal tersebut bisa digambarkan menjadi suatu skema sebagai berikut;

**Diagram 3.1 Skema Pengaruh Politik Domestik Indonesia Terhadap Perubahan Kebijakan Ratifikasi Perjanjian AATHP**



Seperti yang sudah dijelaskan dalam penelitian Uta Berdörster (2008) dimana asumsi kedua dalam teori liberalisme dalam memandang suatu negara meratifikasi sebuah perjanjian internasional dijelaskan bahwa aktor-aktor didalam politik domestik saling memiliki keterkaitannya. Dalam hal ini, aktor swasta dan aktor individu dalam politik domestik Indonesia saling memiliki hubungan dan keterkaitan satu dengan yang lainnya seperti yang sudah tergambar dalam tabel diatas. Aktor-aktor tersebut saling memiliki hubungan dan memberikan dampak

terhadap bagaimana negara memberikan sikapnya terhadap perjanjian yang akan diratifikasi. Peranan unit pemerintah berupa institusi-institusi yang memiliki keterkaitannya, seperti Kementrian dan juga DPR RI memiliki hubungan dengan aktor-aktor domestik seperti grup swasta. Pola hubungan ini menciptakan suatu jaringan yang dapat mempengaruhi perilaku suatu negara terkait pengambilan kebijakan terhadap perjanjian internasional.

### **3.4 Pengaruh Kelompok Kepentingan dalam Politik Domestik di Indonesia**

Kelompok berkepentingan (*Private Grup*) memiliki pengaruh dalam mendorong pemerintah Indonesia merubah kebijakannya untuk meratifikasi perjanjian AATHP. Kelompok berkepentingan yang dimaksud adalah berupa kelompok-kelompok *Non-Governmental Organization* yang bergerak di bidang lingkungan. Seperti yang kita ketahui, bahwa penyebaran kabut asap lintas batas negara merupakan sebuah tindakan kejahatan terhadap lingkungan. Hal tersebut menjadikan fokus kajian dari berbagai macam kelompok-kelompok berkepentingan seperti NGO serta para peneliti. Dampak yang disebabkan dari adanya pencemaran kabut asap tersebut sangatlah luas, mulai dari dampak kesehatan hingga ekonomi sosial yang berdampak langsung terhadap keberlangsungan aktivitas warga yang terkena imbasnya. Kelompok-kelompok berkepentingan ini melakukan beberapa kampanye untuk mendesak pemerintah agar segera meratifikasi perjanjian tersebut guna benar-benar mengatasi permasalahan kebakaran hutan yang melanda. Berbagai macam aktivitas dilakukan oleh kelompok-kelompok tersebut seperti kampanye hingga membuat kajian-kajian dan masukan-masukan untuk pemerintah Indonesia agar segera mengatasi permasalahan kabut asap yang diakibatkan dari kebakaran hutan dan lahan dan segera meratifikasi perjanjian AATHP.

Sebagai salah satu upaya untuk mengurangi emisi gas baik yang disebabkan oleh seringnya kebakaran hutan di Indonesia ataupun karena pertumbuhan industri yang kurang memperhatikan dampak lingkungan, banyak kelompok-kelompok NGO mengkampanyekan REDD seperti yang sudah di kampanyekan oleh *Greenpeace*, *WWF*, hingga *CIFOR*. REDD atau *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation* adalah sebuah mekanisme pengurangan deforestasi dan pengrusakan hutan dengan maksud mengurangi emisi dari

deforestasi dan kerusakan hutan tersebut (WWF, 2010). Emisi dari tataguna lahan menyumbang hampir seperlima total emisi dunia, dan hampir seluruhnya terjadi karena pengrusakan dan deforestasi hutan. Indonesia dan Brazil adalah negara yang menyumbangkan lebih dari setengah dari total emisi akibat deforestasi hutan di dunia. Hal ini tentunya menjadikan perhatian khusus bagi para kelompok-kelompok lingkungan untuk mendesak pemerintah segera menerapkan mekanisme tersebut. REDD sendiri pertama kali di bahas dalam Konferensi Perubahan Iklim PBB pada tahun 2007 yang diadakan di Bali. Mekanisme tersebut sekarang digunakan oleh banyak negara dalam rangka mengurangi emisi gas secara global. Australia, Perancis, Jepang, Norwegia, Inggris dan Amerika Serikat juga telah menawarkan beberapa paket bantuan untuk mempersiapkan REDD itu sendiri. Setelah selang satu tahun pembahasan REDD di Bali, para juru runding mengadakan pertemuan kembali di Poznan, Polandia untuk membahas REDD secara lebih luas (Greenpeace, 2010). Setelah pertemuan tersebut akhirnya menghasilkan REDD+ dimana meliputi rangkaian kegiatan yang lebih luas, termasuk konservasi hutan, pengelolaan hutan secara lestari dan peningkatan cadangan karbon melalui reboisasi (CIFOR, 2018).

Pada tahun 2010 akhirnya pemerintah Indonesia menandatangani surat kehendak mengenai REDD+ dan akan segera di implementasikan kedalam peraturan pemerintah Indonesia. Maka dari itu, pemerintah Indonesia dan Kerajaan Norwegia menandatangani surat kerja sama mengenai REDD+ di Indonesia yang akhirnya menjadi Instruksi Presiden berupa Moratorium Hutan di Indonesia. Kelompok-kelompok peduli lingkungan seperti Greenpeace, WWF, dan Walhi ikut mengawasi bagaimana mekanisme REDD+ benar-benar diterapkan di Indonesia dalam mengurangi emisi gas rumah kaca. Inpres tersebut dikenal dengan Inpres No.10/2011 dan didalamnya mengumumkan moratorium hutan yang mana hal tersebut menjadi bagian dari kesepakatan yang sudah ditandatangani bersama Kerajaan Norwegia. Inpres ini bertujuan untuk menunda pemberian izin HPH baru untuk penebangan dan konversi hutan dan lahan gambut selama dua tahun sejak resmi diundangkan (CIFOR, 2018).

Selain dengan dukungan-dukungan NGO lingkungan terhadap komitmen pemerintah Indonesia untuk mengurangi emisi gas rumah kaca dengan mekanisme

REDD+, terdapat beberapa aksi yang mendesak pemerintah Indonesia, yaitu desakan untuk segera meratifikasi perjanjian AATHP. Komitmen pemerintah Indonesia untuk mengurangi emisi gas dengan penerapan REDD merupakan langkah awal untuk menuju ke langkah selanjutnya yaitu peratifikasian perjanjian AATHP guna lebih memperkuat kebijakan terhadap kebakaran hutan dan asap. Greenpeace contohnya adalah salah satu kelompok yang sangat giat mengkritisi pemerintah Indonesia dalam pengambilan kebijakan terhadap kasus kebakaran hutan dan lahan. Kelompok-kelompok tersebut memiliki kepentingan tersendiri dalam peratifikasian perjanjian AATHP.

Kelompok-kelompok ini berkepentingan dikarenakan mereka adalah kelompok berkepentingan di bidang lingkungan yang mana memiliki tugas untuk melindungi hutan, lahan dan lingkungan dari dampak pengembangan bisnis perkebunan yang tidak memperhatikan sektor lingkungan. Selain Greenpeace, terdapat kelompok berkepentingan lain seperti WWF yang turut juga melakukan tindakan politik untuk mendesak pemerintah segera meratifikasi AATHP. WWF-Indonesia berusaha menjalin dukungan untuk memperlihatkan kepada pemerintah Indonesia betapa pentingnya meratifikasi AATHP melalui kerjasama dengan berbagai pihak seperti *Center for Strategic and International Studies (CSIS)* dalam menyelenggarakan pertemuan mengenai bahaya kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan di Indonesia. Hasil daripada pertemuan tersebut nantinya akan di berikan kepada Pemerintah Indonesia sebagai masukan serta diberikan juga kepada *ASEAN Ministerial Steering Commite on the Enviroment* untuk ditinjau lebih jauh. Selain mengadakan cara-cara tersebut, WWF-Indonesia melakukan berbagai tindakan politik seperti sosialisasi, advokasi dan komunikasi baik kepada masyarakat dan juga pemerintah Indonesia.

Hal tersebut sempat membuahkan hasil dimana pembahasan ratifikasi AATHP masuk dalam Progam Legislatif Nasional pada tahun 2007, namun hal tersebut tidak bertahan lama hingga akhirnya pada tahun 2008 hal tersebut sudah tidak masuk lagi kedalam Progam Legislatif Nasional. Melihat usaha-usaha dari kelompok-kelompok berkepentingan tersebut memberikan gambaran bagaimana mereka terlibat didalam politik domestik untuk memperjuangkan kepentingannya yaitu melindungi keanekaragaman hayati dari hutan dan lingkungan yang menjadi

areal pembukaan lahan dengan metode dibakar. Kelompok-kelompok tersebut melindungi hutan, lahan dan lingkungan dari dampak pengembangan bisnis perkebunan yang tidak memperhatikan dampak lingkungan dan tidak memberikan komitmennya terhadap nol-deforestasi. Maka dari itu, kelompok-kelompok ini sering melakukan kampanye dan mendesak agar pemerintah Indonesia untuk segera meratifikasi perjanjian AATHP.

Selain usaha-usaha diatas, Kelompok berkepentingan lain juga ada yang melakukan lobi kepada pemerintah untuk mendapatkan dukungan politiknya dalam mendorong pemerintah Indonesia segera meratifikasi perjanjian AATHP. Kelompok tersebut adalah *The Tropical Forest Alliance 2020* dan *The Consumer Goods Forum*. Kedua kelompok tersebut melobi pemerintah dalam menerapkan standarisasi produk kelapa sawit hingga bagaimana cara pengolahannya agar memperhatikan dampak lingkungan. Hal ini akhirnya berbuah hasil dan mendapatkan dukungan dari presiden SBY dimana akhirnya pemerintah melalui Kementeriannya mengeluarkan kebijakan berupa ISPO dimana hal ini mewajibkan perusahaan-perusahaan kelapa sawit agar memiliki standarisasi produk yang berkelanjutan.

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

Selain aktor-aktor didalam politik domestik, terdapat juga pengaruh daripada aktor diluar politik domestik. Aktor-aktor dari luar politik domestik tersebut yaitu negara-negara ASEAN yang mendapatkan imbas dari persebaran polusi kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan di Indonesia. Negara-negara ASEAN tersebut mendesak Indonesia agar segera meratifikasi khususnya dari negara-negara yang dirugikan akibat kebakaran hutan yang terjadi. Malaysia dan Singapura adalah negara yang paling sering mendesak pemerintah Indonesia untuk meratifikasi perjanjian AATHP, hal tersebut dikarenakan kedua negara tersebut sering merasakan dampak dari kabut asap akibat kebakaran hutan di wilayah Sumatera. Seperti pada tahun 2012, Indonesia mendapatkan protes dari Singapura dikarenakan kabut asap yang menyelimuti negara tersebut akibat dari kebakaran hutan di Indonesia. Hal ini disampaikan pada saat sela-sela pertemuan

para menteri lingkungan hidup se-ASEAN pada 26 September 2012 di Bangkok, Thailand (Mongabay, 2012). Setelah protes dilayangkan pada saat sela-sela pertemuan tersebut, Menteri Lingkungan Hidup pada saat itu, Balthasar Kambuaya langsung mendorong pemerintah Indonesia agar segera diratifikasi perjanjian tersebut. Selain itu juga, pada tahun 2013 terdapat pertemuan *The 14th Informal ASEAN Ministerial Meeting on the Environment* (14thIAMME) di Surabaya, Indonesia sempat mendapatkan kritik terkait kebijakannya untuk segera meratifikasi perjanjian AATHP. Pada pertemuan tersebut juga membahas banyak mengenai isu-isu perubahan iklim dan juga pemanasan global serta isu-isu lingkungan lainnya (Kemenerian Lingkungan Hidup, 2013). Kevin Cheok, seorang diplomat Singapura mengatakan bahwa kebakaran hutan di Indonesia terjadi hampir setiap tahun dan memiliki konsekuensi sampai tingkat global, maka dengan demikian Indonesia membutuhkan aksi global untuk menaganinya.

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

### **3.6 Perubahan Politik Domestik Indonesia dan Pengambilan Kebijakan Ratifikasi AATHP**

Pada tahun 2014 Indonesia memasuki tahun politik dimana pada tahun tersebut diselenggarakan pemilu presiden Indonesia yang ke-7. Pada tahun itu juga Indonesia akhirnya meratifikasi perjanjian AATHP setelah 12 tahun lamanya memilih untuk tidak meratifikasi sejak perjanjian tersebut disahkan pada tahun 2002. Hal ini dinilai menarik dikarenakan pada saat tahun politik terjadi pada saat itulah justru pemerintah Indonesia akhirnya meratifikasi perjanjian tersebut. Selain faktor-faktor yang sudah dibahas pada sub bab sebelumnya seperti campur tangan pihak swasta, aktor individu dalam lembaga pemerintah Indonesia hingga desakan-desakan negara ASEAN, ternyata gejolak politik domestik juga turut berpengaruh dalam pengambilan kebijakan ini. Seperti pada asumsi yang ketiga dalam pandangan Liberalisme terhadap pengambilan kebijakan ratifikasi perjanjian internasional pada penelitian milik Uta, dijelaskan bahwa politik domestik memiliki hubungan satu dengan lainnya yang mana menghasilkan keputusan negara terhadap suatu perjanjian internasional. Dalam hal ini bisa berupa gejolak politik domestik akibat adanya pemilu presiden dan juga adanya aturan-aturan konstitusi internal seperti peraturan-peraturan yang saling berbenturan dalam bidang lingkungan yang mengakibatkan ratifikasi perjanjian tersebut ditunda.

Pada tahun 2014 menjadi tahun pergantian kepemimpinan dimana kepemimpinan presiden Susilo Bambang Yudhoyono berganti kepada kepemimpinan presiden ke-7 yaitu Joko Widodo. Tahun ini bisa disebut juga sebagai masa transisi kepemimpinan. Kepemimpinan SBY berakhir pada bulan Oktober 2014 dimana tepat satu bulan setelah pemerintah Indonesia memutuskan untuk meratifikasi perjanjian AATHP pada bulan September 2014. Pemerintah Indonesia segera meratifikasi pada masa kepemimpinan SBY dikarenakan akan adanya pergantian kepemimpinan yang berarti juga pergantian kebijakan-kebijakan yang baru yang sesuai dengan gaya kepemimpinan Jokowi. Dalam hal ini, penulis berasumsi bahwa Pemerintah Indonesia segera meratifikasi dikarenakan akan adanya pergantian kepemimpinan. Pemerintahan pada masa SBY tersebut memandang jika permasalahan kabut asap harus segera ditangani dengan salah satunya memperkuat aturannya dengan meratifikasi perjanjian AATHP. Dengan

meratifikasi perjanjian tersebut, pemerintah Indonesia setidaknya memiliki dasar peraturan untuk segera diimplementasikan kedalam permasalahan kebakaran hutan dan lahan di wilayahnya. Dalam hal ini, Pemerintahan SBY akhirnya menyelesaikan perumusan RUU yang mana peraturan tersebut menjadi dasar pemerintah Indonesia untuk meratifikasi perjanjian AATHP dan menjadikannya UU No.26 tahun 2014 yang berisi mengenai perjanjian AATHP tersebut. Dengan begitu, setidaknya pada masa akhir kepemimpinan presiden SBY dapat menyelesaikan PR pemerintah Indonesia yang mana sejak perjanjian tersebut pertama kali dibentuk pada tahun 2002 tidak segera meratifikasinya dan dengan kebijakan peratifikasian tersebut dapat memberikan suatu kebijakan yang dinilai dapat membantu pemerintahan yang selanjutnya untuk mengatasi permasalahan kebakaran hutan dan lahan.

### **3.7 Konsekuensi dan Impelementasi Perjanjian AATHP oleh Pemerintah Indonesia**

Dengan ratifikasi suatu perjanjian, maka negara tersebut akan menanggung segala konsekuensi nya. Dalam hal ini, jika Indonesia segera meratifikasi perjanjian AATHP, maka Indonesia akan segera terikat dengan perjanjian tersebut. Disisi lain Indonesia terus terus berusaha untuk menangani permasalahan kabut asap yang tersebar hingga ke negara-negara tetangganya. Dilihat dari isi perjanjian AATHP yang memberikan kemungkinan negara tetangga meminta pertanggung-jawaban atas bencana kabut asap yang diakibatkan oleh kebakaran hutan dan lahan di Indonesia. Hal tersebut tertuang dalam pasal 3 ayat 1 AATHP yang berbunyi :

*“The parties have, in accordance with the Carter of United Nations and the Principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental and development policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment and harm to human health of other states or of areas beyond the limits of national jurisdiction”*

Dalam penjelasan diatas sudah jelas bahwa negara lain dapat meminta pertanggung jawaban atas bencana kabut asap yang diakibatkan oleh Indonesia. Disisi lain, ketentuan diatas sebenarnya sudah terdapat dalam beberapa konvensi

internasional yang sudah diratifikasi Indonesia, seperti *Climate Change Convention* (1994) dan *Biodiversity Convention* (1993). Selain itu juga, terdapat aturan-aturan didalam Pemerintahan Indonesia yang mengatur mengenai tanggung jawab terhadap pencemaran lingkungan, seperti pada pasal 3 UU No.23 Tahun 1997 mengenai Lingkungan Hidup, dan juga pada UU No.4 Tahun 1999 tentang kehutanan serta Peraturan Pemerintah No.4 Tahun 2001 mengenai kebakaran hutan dan Peraturan Pemerintah No.45 Tahun 2004 mengenai Perlindungan Hutan serta UU No.32 Tahun 2009 tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup. Peraturan-peraturan tersebut membahas mengenai perlindungan hutan dan melarang dengan tegas pembakaran terhadap hutan itu sendiri. Hal tersebut membuat Indonesia tidak bisa bebas dari tanggung jawab jika negara yang dirugikan menggugat pemerintah Indonesia. Hal ini dikarenakan sudah terdapat aturan-aturan mengenai lingkungan hidup dan larangan terhadap pembakaran hutan itu sendiri didalam Pemerintahan Indonesia. Ditambah lagi peraturan-peraturan Indonesia yang merepresentasikan bahwa pemerintah Indonesia sudah benar-benar serius memperhatikan masalah kebakaran hutan dan lahan seperti dikeluarkannya kebijakan-kebijakan yang juga menyangkut perusahaan swasta untuk lebih memperhatikan dampak lingkungan serta kerjasama-kerjasama dengan beberapa negara dalam isu lingkungan. Namun, Jika kebakaran hutan tetap terjadi hingga menghasilkan kabut asap yang mencemari udara hingga melewati batas negara hal ini menjadikan tindakan Pemerintah Indonesia tidak sesuai dengan berbagai ketentuan yang mengatur mengenai kebakaran hutan, bahkan Indonesia telah melanggar hukum internasional dan juga hukum nasionalnya sendiri. Konsekuensi tersebut merupakan *cost* yang harus dibayarkan jika sudah meratifikasi perjanjian tersebut, yaitu berupa tanggung jawab pemerintah Indonesia terkait pengendalian kabut asap sehingga tidak lagi mengganggu negara tetangga sebagai bukti dari pelaksanaan asas itikad baik (Ardhiansyah, 2016). Selain itu, dengan ratifikasi perjanjian tersebut, Indonesia akan lebih proaktif dalam mencegah kebakaran hutan dan lahan.

Setelah masa kepemimpinan SBY berakhir dan digantikan oleh presiden Joko Widodo terjadi banyak perombakan dalam berbagai hal struktur pemerintahan dan juga kebijakan. Sebagai contoh pada Kementerian Lingkungan Hidup,

Kementerian tersebut akhirnya dilebur menjadi satu dengan Kemenerian Kehutanan dengan alasan agar lebih efisien dan lebih fokus karena dijadikan satu dan memiliki hubungan yang kuat antara lingkungan hidup dan kehutanan. Selain itu juga, Badan Pelaksana REDD+ yang diinisiasikan oleh presiden SBY yang sebelumnya beridiro sendiri akhirnya juga dilebur menjadi satu dibawah Kementerian Lingkungan Hidup. Pada bulan November 2014 sebulan setelah pelantikan, Presiden Joko Widodo langsung meninjau kondisi hutan dan lahan yang sering terbakar di Provinsi Riau. Hal tersebut menjadi modal awal yang cukup baik untuk pemerintahan yang lebih serius dalam menangani permasalahan kebakaran hutan dan lahan tersebut.

Namun pada tahun 2015 kembali terjadi kebakaran hutan yang begitu hebat, *World Bank Grup* merilis sebuah laporan mengenai kerugian dari kebakaran hutan dan lahan di Indonesia pada tahun 2015 tersebut. Dilaporkan jumlah kerugian mencapai \$16 Milyar dimana jumlah ini dua kali lebih besar daripada kerugian dan kerusakan akibat bencana tsunami di Aceh pada tahun 2004 silam (*World Bank Grup*, 2015). Selain itu juga, NASA menyatakan bahwa kabut asap yang dihasilkan dari kebakaran hutan dan lahan pada tahun 2015 tersebut termasuk kedalam yang terparah dalam sejarah selain kebakaran hutan pada tahun 1997-1998 (DW, 2015). Kebakaran tersebut terjadi di dataran rendah Sumatera dan Kalimantan dimana dua wilayah tersebut termasuk wilayah rawan terjadi kebakaran hutan dan lahan, ditambah pada saat itu situasi kering dan adanya iklim El Nino yang mengakibatkan musim hujan datang terlambat. Negara tetangga pun seperti Singapura sampai kembali melayangkan surat protes kepada pemerintah Indonesia atas kabut asap yang dikirimkan akibat kebakaran hutan dan lahan tersebut. Bahkan Singapura sampai mengancam akan menggugat perusahaan-perusahaan yang dinilai menjadi pemicu daripada kebakaran hutan dan lahan tersebut (Wijaya, 2015). Hal ini menjadi tamparan yang begitu keras bagi pemerintah Indonesia. Kebakaran hutan kembali terjadi setelah Indonesia meratifikasi perjanjian kabut asap AATHP dimana hal tersebut menjadi tolak ukur Indonesia untuk serius menangani permasalahan lingkungan ini.

Pada sela-sela Konferensi Iklim PBB COP 21 di Paris, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) merilis data mengenai kebakaran hutan

dan lahan yang terjadi pada bulan Februari hingga Oktober yang memusnahkan sebagian besar wilayah gambut di Sumatera dan Kalimantan serta beberapa wilayah di Papua. Dalam konferensi iklim COP 21 tersebut juga hadir seorang peneliti Jerman yang sempat memetakan luas hutan yang terbakar pada tahun 1997 dan hasilnya kebakaran hutan pada tahun 2015 ternyata tidak separah pada tahun 1997-1998 (Rondonuwu, 2015). Sebelumnya juga Presiden Jokowi pada bulan Mei 2015 sempat memperpanjang Inpres Moratorium Hutan dimana hal tersebut harus diperpanjang setiap dua tahun sekali. Hal ini membuktikan upaya pemerintahan Jokowi untuk serius dan terus berupaya menanggulangi permasalahan kebakaran hutan dan lahan. Selain itu juga, dalam pernyataannya pada saat mengunjungi wilayah bekas kebakaran hutan, Presiden Jokowi membutuhkan waktu tiga tahun untuk melihat perkembangan yang signifikan untuk menangani kebakaran hutan, karena masalah didalamnya sangatlah kompleks, berbagai pihak turut ikut serta didalamnya seperti masyarakat lokal dan juga perusahaan-perusahaan yang melanggar aturan (Porter, 2016). Terdapat banyak upaya-upaya pemerintah Indonesia dalam menyelesaikan kasus kebakaran hutan 2015 tersebut, seperti penggantian pejabat daerah yang memberikan izin, investigasi kasus penyebab kebakaran hingga menuntut perusahaan-perusahaan yang masih melakukan praktek pembakaran hutan untuk proses pembukaan lahan mereka. Penerapan Sanksi juga berlaku bagi siapa saja yang menjadi dalang dibalik kasus kebakaran hutan dan lahan tersebut, hal ini bisa saja berupa sanksi administratif dan juga penegakan hukum pidana bagi pemegang izin kehutanan dan izin perkebunan yang melakukan tindakan pembakaran untuk pembukaan lahan. Selain itu juga Pemerintah bekerja sama dengan KPK bergerak untuk melakukan upaya penyelidikan terhadap pemerintah daerah terkait tindakan ilegal oleh aparat terhadap pemberian izin pembukaan lahan.

Langkah pemerintah cukup membuahkan hasil dimana data yang dikeluarkan BNPB menunjukkan angka penurunan sejak kejadian kebakaran hutan dan lahan tahun 2005. Penurunan tersebut menyentuh hingga angka 90% dimana pada tahun 2015 luas wilayah yang terbakar mencapai 1,61 juta hektare dan hanya menjadi 150.457 hektare saja pada tahun 2017. Data tersebut juga sama dengan data yang dirilis oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan dimana

menunjukkan penurunan yang cukup signifikan, seperti pada wilayah Provinsi Riau yang sering terjadi kebakaran hutan, dalam data tersebut menunjukkan angka turun dari 4.040 hektare hanya menjadi 1.109 hektare saja pada tahun 2017 (Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, 2018). Hal ini menunjukkan dampak yang cukup positif mengingat kasus kebakaran hutan sering melanda wilayah Indonesia. Langkah serius yang diambil oleh pemerintahan Jokowi memberikan dampak yang cukup signifikan setelah tahun kedua menjabat yaitu pada tahun 2016. Pada tahun tersebut mulai terlihat penurunan angka luas kebakaran hutan setelah pada tahun 2015 terjadi kebakaran yang cukup hebat di beberapa wilayah Sumatera dan Kalimantan. Langkah-langkah pemerintah pasca meratifikasi perjanjian AATHP dinilai cukup serius dalam menanggulangi permasalahan kabut asap yang diakibatkan kebakaran hutan dan lahan tersebut. Pada tahun 2017, presiden Joko Widodo menandatangani Instruksi Presiden No.6 Tahun 2017 tentang penundaan dan penyempurnaan tata kelola pemberian izin baru hutan alam primer dan lahan gambut. Aturan ini merupakan tindak lanjut daripada moratorium yang dikeluarkan pada masa kepemimpinan SBY yang terus diperbaharui setiap dua tahun. Selain itu juga Presiden Jokowi terus melakukan berbagai langkah tegas menuju solusi jangka panjang seperti program rehabilitasi lahan gambut yang rusak berskala besar serta pengelolaan kebakaran hutan serta pencegahannya.

Pemerintah Indonesia terus melakukan itikad baiknya untuk peduli terhadap permasalahan kabut asap yang diakibatkan oleh kebakaran hutan dan lahan di wilayahnya. Dengan meratifikasi perjanjian AATHP pula, Indonesia mendapatkan posisi tawar yang lebih baik untuk dipandang sebagai negara yang besar di ASEAN dan benar-benar peduli terhadap isu lingkungan. Pencapaian-pencapaian pasca ratifikasi juga dinilai cukup signifikan walaupun kebakaran hutan masih tetap terjadi dalam skala yang tidak terlalu besar. Pemerintah Indonesia juga terus bekerja sama dengan berbagai macam elemen baik dalam politik domestik dan juga luar politik domestik untuk terus mengatasi permasalahan kebakaran hutan dan lahan. Implementasi perjanjian AATHP kedalam beberapa kebijakan terhadap lingkungan juga memberikan pengaruh yang cukup signifikan. Pemerintah Indonesia sekarang lebih leluasa dalam hal memberikan sanksi kepada perusahaan-perusahaan yang mengantongi izin pembukaan lahan yang melanggar aturan seperti tetap melakukan

pembakaran hutan untuk pembukaan lahan. Selain itu juga, elemen masyarakat turut diajak dalam berkolaborasi bersama pemerintah untuk tetap menjaga kelestarian hutan dan lingkungan dengan tidak melakukan pembakaran dalam hal pembukaan lahan untuk perkebunan.

Hal ini merupakan kerja keras pemerintah Indonesia dalam menangani permasalahan yang sangat kompleks ini. Dalam kenyataannya, permasalahan pembakaran hutan dan lahan tidak bisa dipandang sebelah mata, banyak elemen yang terlibat dalam hal ini seperti pejabat daerah, kelompok masyarakat hingga perusahaan-perusahaan yang masih saja melanggar aturan dari pemerintah Indonesia. Dalam mengimplementasikan perjanjian AATHP tersebut, pemerintah Indonesia perlu banyak bantuan dari para LSM lingkungan serta elemen masyarakat untuk lebih memperhatikan permasalahan tersebut. Hal ini dikarenakan Indonesia harus menjaga komitmen dan hal tersebut adalah konsekuensi daripada perjanjian AATHP yang sudah diratifikasinya.