



Regionalisasi Inklusif ASEAN



# Regionalisasi Inklusif ASEAN

Penyunting :

**Verdinand Robertua Siahaan**  
**Siti Merida Hutagalung**  
**V.L Sinta Herindrasti**

DIPLOMASI LINGKUNGAN  
INDONESIA  
**ANTARA ASA DAN REALITA**

Sanksi Pelanggaran Pasal 113  
Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014  
tentang Hak Cipta

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf I untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 100.000.000 (Seratus juta Rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau Pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 500.000.000 (Lima ratus juta Rupiah)
3. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau izin Pencipta atau Pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 1.000.000.000 (Satu miliar Rupiah)
4. Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 4.000.000.000 (Empat miliar Rupiah)

**DIPLOMASI LINGKUNGAN  
INDONESIA  
ANTARA ASA DAN REALITA**

**Obsatar Sinaga – Yanyan Mochamad Yani  
Verdinand Robertua Siahaan**

**DIPLOMASI LINGKUNGAN INDONESIA  
ANTARA ASA DAN REALITA**

**Penulis:**

**Obsatar Sinaga – Yanyan Mochamad Yani  
Verdinand Robertua Siahaan**

**ISBN:**

**978-979-8148-68-2**

**Cover Designer : Renate Septiana Widiaputri**

**Penerbit: UKI Press**

**Redaksi: Jl. Mayjen Sutoyo No.2 Cawang Jakarta 13630  
Telp.(021)8092425**

**Cetakan I Jakarta: UKI Press, ©2018**

**Hak cipta dilindungi undang-undang**

**Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau  
seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit.**

**KATA PENGANTAR**  
**DIREKTUR JENDERAL KERJA SAMA**  
**MULTILATERAL**  
**KEMENTERIAN LUAR NEGERI REPUBLIK**  
**INDONESIA**

---

Kami menyambut baik atas penerbitan buku “Diplomasi Lingkungan Indonesia: Antara Asa dan Realita” oleh Obsatar Sinaga, Yanyan Mochamad Yani dan Verdinand Robertua Siahaan. Berbagai isu dianalisis secara mendalam dan komprehensif di buku ini dengan menggunakan berbagai data terkini.

Isu-isu lingkungan hidup dewasa ini menjadi salah satu aspek krusial yang menjadi pembahasan di hampir semua bidang kerja sama ekonomi dan pembangunan. Agenda Pembangunan Berkelanjutan Global 2030, yang disahkan di New York, 25 September 2015, mempertegas pentingnya aspek lingkungan hidup sebagai salah satu dari tiga dimensi pembangunan berkelanjutan selain dimensi ekonomi dan sosial.

Kepentingan Indonesia terhadap isu perlindungan lingkungan hidup sangat besar. Indonesia memiliki kekayaan sumber daya alam yang tersebar hampir di seluruh wilayahnya, baik di darat maupun lautan. Kekayaan hutan Indonesia termasuk terbesar di dunia dengan luas mencapai lebih dari 99 juta hektar. Sementara laut Indonesia, yang melingkupi dua pertiga luas wilayah Indonesia, menyimpan kekayaan sumber daya hayati yang berlimpah sehingga Indonesia merupakan salah satu negara *mega-biodiversity* di dunia. Upaya perlindungan lingkungan hidup perlu dijaga agar masyarakat dapat menikmati kekayaan sumber daya alam untuk kepentingan ekonomi dan sosial secara berkelanjutan.

Salah satu isu paling penting di bidang lingkungan hidup adalah upaya mengatasi dampak perubahan iklim. Bapak Presiden Republik Indonesia Joko Widodo telah memberikan instruksi yang tegas dan jelas terkait mitigasi perubahan iklim di pertemuan ke-21 *Conference of Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change (COP-UNFCCC)*, 30 November 2015, di Paris, Perancis. Indonesia berkepentingan dan memiliki andil cukup besar dalam keberhasilan disepakatinya *Paris Agreement*, yang disahkan dalam Konferensi tersebut.

Peran aktif Indonesia guna mengatasi dampak perubahan iklim secara kongkrit diwujudkan dalam bentuk komitmen untuk mengurangi emisi 29% dengan mekanisme *business-as-usual* atau pengurangan 41% dengan mekanisme bantuan internasional. Tentunya, komitmen Indonesia tidak terbatas hanya pada aspek mitigasi, namun juga mengambil kebijakan dan tindakan dalam aspek adaptasi.

Komitmen tersebut perlu didukung melalui upaya implementasinya di tingkat nasional oleh semua pemangku kepentingan, yang secara sinergis diperkuat oleh langkah-langkah diplomasi aktif di semua tingkatan, baik bilateral, regional, maupun global. Indonesia perlu terus mengambil peran yang lebih besar di berbagai forum dan pertemuan internasional guna mengamankan kepentingan nasional di bidang perlindungan lingkungan hidup yang harus berjalan seimbang dengan kepentingan ekonomi dan sosial. Atas dasar itu, kerja sama di bidang lingkungan hidup dan perubahan iklim menjadi salah satu agenda prioritas Direktorat Jenderal Kerja Sama Multilateral Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia.

Kami sangat mendukung berbagai upaya dan inisiatif komunitas akademik Indonesia untuk melahirkan berbagai karya ilmiah terkait kerja sama dan implementasi kebijakan luar negeri Indonesia di bidang lingkungan hidup. Berbagai rekomendasi dan kerangka pemikiran yang sistematis dan strategis terkait isu-isu lingkungan hidup global dalam

kajian-kajian ilmiah semacam ini dapat menjadi referensi penting bagi pengambil kebijakan dan praktisi Hubungan Internasional. Di samping itu, buku ini dapat menjadi media penunjang diplomasi publik Indonesia dalam memantapkan pelaksanaan kebijakan luar negeri Indonesia dalam rangka memberikan pengetahuan dan menumbuhkan kesadaran akan pentingnya sinergi dan koordinasi yang kuat antar semua pemangku kepentingan dalam perlindungan lingkungan hidup dan mewujudkan tujuan pembangunan berkelanjutan.

Direktur Jenderal Kerja Sama Multilateral  
Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia

**Febrian Alphyanto Ruddyard**



## PRAKATA

---

Diplomasi merupakan instrumen negara di dalam melaksanakan kebijakan luar negerinya untuk mencapai kepentingan nasional. Diplomat harus memikirkan strategi diplomasi yang tepat agar berhasil mencapai kepentingan nasional dalam berbagai situasi dan kondisi. Ketika kepentingan nasional setiap negara berbeda dan seringkali kontradiktif, diplomat harus siap menghadapi tekanan pelik dan dinamis baik dari publik domestik maupun dari masyarakat internasional.

Isu-isu lingkungan menjadi salah satu isu pelik dan dinamis dalam hubungan internasional kontemporer. Kerusakan lingkungan hidup menjadi fenomena di berbagai tempat dan berdampak serius terhadap kesejahteraan masyarakat. Kebakaran hutan dan pencemaran kabut asap lintas batas telah mengganggu stabilitas ekonomi dan keamanan dan bahkan merenggut korban jiwa. Banjir dan pencemaran sungai menjadi bencana rutin bagi berbagai wilayah di berbagai negara. Perubahan iklim dan pemanasan global merupakan tantangan global karena menyangkut eksistensi negara, terutama negara-negara kepulauan.

Berbagai kerjasama multilateral dan bilateral dibentuk sebagai sarana dan prasarana untuk menghadapi masalah-masalah lingkungan lokal, nasional, regional dan global. Salah satu kesepakatan global yang bersejarah adalah Agenda 21 yang dilahirkan di *United Nations Conference on Human and Development (UNCHD)* di Rio De Janeiro Brasil atau Konferensi Rio 1992. Dalam kesepakatan tersebut, negara berkembang dan negara maju bersama-sama menanggulangi berbagai ancaman lingkungan global. Tindak lanjut dari Konferensi Rio adalah *United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)* yang masih bergulir sampai saat ini.

Di dalam buku ini, melalui studi kasus penanganan pencemaran kabut asap lintas batas di Asia Tenggara, penulis mereformulasikan konsep diplomasi lingkungan Indonesia. Pencemaran udara lintas batas negara adalah salah satu ancaman nyata terhadap kesehatan manusia, stabilitas keamanan, ekonomi dan politik. Dampak pencemaran udara lintas batas negara kepada kesehatan berupa infeksi saluran pernapasan akut (ISPA) yang dapat berujung kepada kematian. Selain itu, bahan polutan dalam udara dapat menjadi sumber polutan di sarana air bersih dan makanan yang tidak terlindungi. Tingkat pencemaran udara yang sangat berbahaya menghentikan aktivitas perekonomian, pelayanan publik, sekolah, dan transportasi. Berbagai kegiatan harus dihentikan akibat pencemaran udara dalam tingkat sangat berbahaya.

Selain tataran praktis, buku ini juga menawarkan perspektif baru dalam studi Hubungan Internasional. Buku ini mengaplikasikan dan mengembangkan pemikiran *Environmental Studies of English School* (ESES). ESES merupakan salah satu pemikiran yang populer dan relevan dalam komunitas akademisi Hubungan Internasional karena kemampuannya di dalam melihat isu-isu yang *marginal* dan perlu diberdayakan. Konsep utama yang digunakan *ESES* adalah pluralisme dan solidarisme. Kedua konsep ini sangat unik karena kedua konsep ini bersifat kontradiktif. Perdebatan antara pluralisme dan solidarisme menjadi alat bantu di dalam mereformulasikan diplomasi lingkungan Indonesia.

Buku ini menjabarkan konsep diplomasi lingkungan Indonesia melalui tiga studi kasus yaitu studi mengenai pencemaran kabut asap lintas batas, diplomasi lingkungan Indonesia di masa kepemimpinan Suharto dan diplomasi lingkungan Indonesia di masa kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono. Melalui ketiga studi kasus tersebut, buku ini mengajukan diplomasi lingkungan Indonesia 2.0

yang terdiri atas kedaulatan inklusif, *greening ASEAN Way* dan prakarsa *multi-stakeholders*.

“Diplomasi Lingkungan Indonesia: Antara Asa dan Realita” merupakan sebuah upaya kami untuk memotret Indonesia secara utuh dan memberikan solusi alternatif dalam menghadapi isu-isu lingkungan hidup. Politik global yang semakin kompleks dan cepat berubah, kemunculan aktor-aktor baru dan dinamika politik nasional menjadikan sangat sulit untuk menavigasikan diplomasi lingkungan Indonesia. Pembuat kebijakan harus memutuskan berbagai isu-isu yang dilematis menggunakan kerangka hukum yang berlaku dan keinginan masyarakat luas.

Buku ini tidak hanya menyajikan data-data terkait kerusakan lingkungan hidup yang terjadi tetapi juga transformasi perilaku aktor-aktor penting di dalam melindungi hutan dan keanekaragaman hayati. Kerjasama antara *Indonesian Sustainable Palm Oil (ISPO)*, *Roundtable Sustainable Palm Oil (RSPO)*, ratifikasi Indonesia atas *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* dan Instruksi Presiden tentang Penundaan Konversi Hutan merupakan serangkaian kebijakan yang ditempuh untuk merestorasi lingkungan hidup Indonesia.

Melalui penelusuran mendalam terhadap kebijakan-kebijakan tersebut, kami berharap pembaca tertarik untuk menjadi bagian dari diplomasi lingkungan Indonesia. Diplomasi publik tidak hanya menjadi bagian dari tugas Kementerian Luar Negeri tetapi juga menjadi bagian dari tugas masyarakat umum. Indonesia adalah negara yang sangat penting di dalam konservasi iklim global dan keterlibatan semua pihak di dalam gerakan perlindungan lingkungan hidup menjadi kunci kesuksesan diplomasi lingkungan Indonesia.

Kami berterima kasih kepada Pusat Studi Kebijakan Luar Negeri dan Diplomasi Universitas Padjajaran, *Center for Security and Foreign Affairs Studies (CESFAS)* Universitas Kristen Indonesia dan UKI Press yang telah

memberikan dukungan untuk penerbitan buku ini. Secara khusus, kami berterima kasih kepada Bapak Febrian Alphyanto Ruddyard sebagai Direktur Jenderal Kerja Sama Multilateral Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia. *Last but not the least*, kami bersyukur atas dukungan tiada henti dari keluarga besar tercinta. Bagi para pembaca buku ini, kami mengucapkan: Selamat membaca!

Jakarta, Maret 2018

Penulis



## Obsatar Sinaga

Obsatar Sinaga adalah Guru Besar Ilmu Hubungan Internasional FISIP Universitas Padjajaran. Lahir di Deli Serdang 17 April 1969. Setelah menamatkan sekolah menengah di SMA Negeri 8 Bandung ia melanjutkan studi di FISIP Universitas

Padjajaran dalam bidang Ilmu Hubungan Internasional dan meraih gelar sarjana ilmu politik (S.IP). Obsatar Sinaga melanjutkan studi ke jenjang Strata 2 (S-2) dan strata 3 (S-3) meraih gelar Doktor (Dr) Ilmu Sosial dan Ilmu Politik.

Saat ini Obsatar Sinaga menjadi *Visiting Proffesor* di Massachusetts Institute of Technology (MIT) Sloan School of Management dan Said Business School, University of Oxford. Selain mengajar di FISIP Universitas Padjajaran, ia juga mengajar di International University of Malaya-Wales Malaysia, SESKO TNI, SESKO AD, dan SESKO AU serta menjadi ketua promotor Doktor Megawati Soekarnoputri.

Saat ini Obsatar Sinaga menjadi sekretaris Program Studi Pascasarjana Hubungan Internasional Universitas Padjajaran. Selain itu, Obsatar Sinaga menjadi Kepala Pusat Studi Hubungan Internasional Universitas Padjajaran dan staf khusus Dekan bidang Pascasarjana FISIP Unpad. Ia juga pernah menjadi Direktur Sekolah Pascasarjana Widyatama. Obsatar Sinaga juga dipercaya sebagai Komisioner Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) Pusat dan Ketua Pelaksana Harian Yayasan Widyatama.





## Yanyan Mochamad Yani

Yanyan Mochamad Yani adalah Guru Besar Ilmu Hubungan Internasional Universitas Padjajaran. Beliau mengambil pendidikan S1 Ilmu Hubungan Internasional dari Universitas Padjajaran, S2 dari *School of International and Political Studies* di *The Flinders University of South Australia*, dan S3 dari *Department of Political Studies (Majoring in International Relations)* dari *The University of Auckland, New Zealand*.

Ia pernah menjabat sebagai Tenaga Ahli Pengkaji *ad hoc* di Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia (LEMHANNAS RI), Dosen Tamu di SESKO TNI, SESKO AD, SESKO AU, Suspasen Intelijen POLRI, Universitas Pertahanan Indonesia, Profesor Tamu di *School of International Studies* di Kwansei Gakuin University, Osaka, Japan, Saat ini, mendapat amanah sebagai *Chairman of Advisory Board* di *Institute for Defense and Strategic Research (IDSR)* dan Ketua Pusat Studi Kebijakan Luar Negeri dan Diplomasi Universitas Padjajaran (PSKLND UNPAD).





## Verdinand Robertua Siahaan

Verdinand Robertua Siahaan adalah seorang dosen dan peneliti di program studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Kristen Indonesia. Verdinand fokus kepada pengembangan kajian *Environmental Studies of English School*. Gelar Sarjananya diperoleh dari Universitas Indonesia dalam program studi Hubungan Internasional, Gelar Magisternya diperoleh dari Linkoping University, Linkoping, Swedia, dan Gelar Doktoralnya dalam bidang Ilmu Hubungan Internasional diperoleh dari Pascasarjana Hubungan Internasional FISIP UNPAD.

Saat ini Verdinand aktif sebagai *Head of Diplomacy and Foreign Affairs Studies* di *Center for Security and Foreign Affairs Studies* (CESFAS). CESFAS merupakan lembaga kajian isu-isu keamanan dan kebijakan luar negeri di bawah naungan Program Studi Hubungan Internasional Universitas Kristen Indonesia. Beberapa penulisan yang telah dilakukan Verdinand antara lain *Politik Pembangunan Berkelanjutan: Perspektif English School* (2017) dan *Penanganan Pencemaran Udara Lintas Batas di Asia Tenggara* (2016).



## DAFTAR ISI

BAB I MEMAKNAI DIPLOMASI LINGKUNGAN .....	1
1.1. Kontinum Konflik dan Kerjasama Dalam Diplomasi Lingkungan .....	3
1.2. Peran <i>English School</i> dalam Isu Lingkungan Hidup ....	5
1.3. <i>Environmental Security</i> dan Pembangunan Berkelanjutan .....	9
1.4. Sentralitas ASEAN .....	15
1.5. Globalisasi Ekonomi dan Diplomasi Lingkungan Indonesia .....	16
BAB II KEBAKARAN HUTAN DAN PENCEMARAN KABUT ASAP.. .....	19
2.1. Urgensi Isu Pencemaran Kabut Asap Lintas Batas ....	20
2.2. Kompleksitas Pencemaran Kabut Asap Lintas Batas .	24
2.3. Peran Negara dan Aktor Non-Negara .....	31
BAB III DIPLOMASI LINGKUNGAN INDONESIA DALAM KEPEMIMPINAN SUHARTO .....	35
3.1. Mega Disaster 1997-1998.....	38
3.2. Transmigrasi dan Pertanian Lahan Gambut.....	40
3.3. Politik Ekonomi Hutan dalam Kepemimpinan Suharto .....	43
BAB IV DIPLOMASI LINGKUNGAN INDONESIA DALAM KEPEMIMPINAN SUSILO BAMBANG YUDHOYONO .....	47
4.1. Respons Singapura terhadap Pencemaran Kabut Asap Lintas Batas .....	51
4.2. Respons Malaysia terhadap Pencemaran Kabut Asap Lintas Batas .....	54
4.3. ASEAN Agreement on Transboundary Haze Polluti on (AATHP) .....	56
4.4. Pembentukan AATHP .....	64
4.5. Peran RSPO dan ISPO dalam Diplomasi	

Lingkungan Indonesia .....	73
4.6. Peran Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.....	76
4.7. Peran Perusahaan Multinasional.....	82
<b>BAB V STRATEGI DIPLOMASI LINGKUNGAN</b>	
<b>INDONESIA 2.0.....</b>	<b>109</b>
5.1. Norma dalam Diplomasi Lingkungan Indonesia 2.0	109
5.2. Aturan-aturan dalam Diplomasi Lingkungan	
Indonesia 2.0.....	110
5.3. Prinsip-prinsip umum dalam Diplomasi Lingkungan	
Indonesia 2.0.....	121
5.4. Prosedur pembuatan keputusan dalam Diplomasi	
Lingkungan Indonesia 2.0 .....	136
<b>BAB VI KESIMPULAN .....</b>	<b>145</b>
<b>BIBLIOGRAFI .....</b>	<b>149</b>

## DAFTAR SINGKATAN

ASEAN	<i>Association of South East Asian Nations</i>
AATHP	<i>ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution</i>
APEC	<i>Asia Pacific Economic Cooperation</i>
API	<i>Air Pollution Index</i>
BRG	Badan Restorasi Gambut
COP	<i>Conference of Parties</i>
DLI	Diplomasi Lingkungan Indonesia
ESES	<i>Environmental Studies of English School</i>
HPH	Hak Pengusahaan Hutan
ISPO	<i>Indonesian Sustainable Palm Oil</i>
KPK	Komisi Pemberantasan Korupsi
PB	Pembangunan Berkelanjutan
PBB	Perserikatan Bangsa-Bangsa
PLG	Pertanian Lahan Gambut
REDD	<i>Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation</i>
RHAP	<i>Regional Haze Action Plan</i>
RSPO	<i>Roundtable Sustainable Palm Oil</i>
SBY	Susilo Bambang Yudhoyono
THPA	<i>Transboundary Haze Pollution Act</i>
UNFCCC	<i>United Nations Framework Conference on Climate Change</i>
WCED	<i>World Commission on Environment and Development</i>

## DAFTAR TABEL

- Tabel 1.1 Pendekatan terhadap Pembangunan Berkelanjutan  
Tabel 2.1 Perbandingan dampak kabut asap di Indonesia dan Singapura  
Tabel 3.1 Deforestasi di Sumatra dan Kalimantan periode 1985-1998  
Tabel 5.1 Revisi Pembangunan Berkelanjutan  
Tabel 5.2 Negara Meratifikasi AATHP

## DAFTAR GAMBAR

- Gambar 4.1 *Regional Haze Action Plan*  
Gambar 4.2 *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*  
Gambar 4.3 *Prakarsa Multi-Stakeholder*  
Gambar 4.4 Ilustrasi *Greenpeace* terhadap Produk Nestle

*Climate change does not respect border; it does not respect who you are – rich and poor, small and big. Therefore, this is what we call global challenges, which require global solidarity.*

Ban Ki-Moon (2011)



# **BAB I**

## **MEMAKNAI DIPLOMASI LINGKUNGAN**

Sudah banyak definisi diplomasi lingkungan. Buku ini berupaya memaknai diplomasi lingkungan melalui studi kasus penanganan pencemaran kabut asap lintas batas di Asia Tenggara dalam perspektif teori *Environmental Studies of English School*. Masalah pencemaran kabut asap dipilih karena kompleksitas yang dimiliki isu tersebut. Pencemaran kabut asap juga berkaitan dengan kebakaran hutan, deforestasi, perubahan iklim, kepunahan satwa-satwa langka dan bencana banjir. Selain itu, kompleksitas isu pencemaran kabut asap juga melibatkan berbagai aktor mulai dari aktor internasional, nasional, provinsi, kabupaten, kota dan komunitas daerah.

Kompleksitas tersebut diiringi dengan berbagai kebijakan yang saling bertentangan dan berlawanan. Konflik kepentingan mendasari perbedaan sikap, respons dan kebijakan sehingga dibutuhkan sebuah solusi yang komprehensif dan strategis dengan pemahaman yang dalam terkait preferensi aktor dan keterkaitan isu. Diplomasi lingkungan menjadi konsep yang menarik untuk diujicobakan relevansinya di dalam isu pencemaran kabut asap. Terlebih lagi, diplomasi lingkungan ini dilakukan oleh Indonesia yang berperan strategis dalam penanganan pencemaran kabut asap di Asia Tenggara.

Teori *Environmental Studies of English School* (ESES) dipilih karena ketersediaan pemikir-pemikir *English School* yang memiliki kompetensi untuk menjelaskan isu-isu lingkungan hidup. Andrew Hurrell, Sanna Kopra, Robert Jackson, Robert Falkner dan Barry Buzan adalah tokoh-tokoh yang memiliki kapasitas dan kapabilitas di dalam menjelaskan isu-isu lingkungan yang kompleks dan

dilematis. Berbagai karya ilmiah mereka telah dipublikasikan dan menjadi alat analisa yang sangat penting di dalam membangun konsep diplomasi lingkungan Indonesia. Selain itu, pemikiran *English School* terkait pluralisme dan solidarisme memberikan ruang yang luas bagi penulis untuk mengkritisi dominasi pemikiran Pluralisme dan mengkonstruksikan ulang berdasarkan situasi dan kondisi Indonesia.

Implementasi dinamika konsep diplomasi lingkungan diarahkan kepada Indonesia. Diplomasi lingkungan Indonesia (DLI) seringkali diarahkan kepada pembangunan ekonomi Indonesia sehingga memancing protes dari masyarakat adat dan aktivis lingkungan. Tinjauan kritis terhadap dominasi pemikiran pluralisme dalam DLI menjadi fokus dari buku ini. Di era Orde Baru, hutan dan keanekaragaman lingkungan hidup dilihat sebagai instrumen kesejahteraan masyarakat. Monopoli industri hutan menjadikan DLI tidak peka terhadap ancaman bencana lingkungan hidup.

Bencana lingkungan hidup seperti kebakaran hutan dan pencemaran kabut asap lintas batas menjadi titik putar bagi Indonesia mereformulasikan konsep DLI. Pada era Susilo Bambang Yudhoyono, Indonesia menjadi sangat aktif di dalam berbagai forum negosiasi lingkungan multilateral seperti pada sidang UNFCCC ke 17/COP ke 13 pada tahun 2007 di Bali, Denpasar. Selain itu, berbagai kebijakan domestik dihasilkan untuk menahan laju deforestasi dan kerusakan lingkungan hidup. DLI menjadi konsep yang dinamis bertransformasi dari pemikiran pluralisme menjadi solidarisme atau sebaliknya.

## **1.1. Kontinum Konflik dan Kerjasama dalam Diplomasi Lingkungan**

Dua karakter yang muncul dalam berbagai kajian isu lingkungan adalah konflik dan kerjasama. Dampak kerusakan lingkungan hidup di satu wilayah menimbulkan dampak negatif terhadap wilayah lain. Seperti yang ditunjukkan dalam studi pencemaran kabut asap, kerusakan hutan dan ekosistem hutan menimbulkan dampak parah terhadap negara-negara tetangga. Konflik tidak terhindarkan dan berbagai kebijakan yang sifatnya ofensif diambil sebagai akibat dari hubungan konfliktual tersebut.

Di lain pihak, kerjasama antar negara menjadi kriteria utama di dalam penanggulangan masalah-masalah lingkungan hidup. Negara-negara maju memiliki penguasaan teknologi yang lebih canggih dibandingkan negara-negara berkembang. Di lain pihak, negara-negara berkembang memiliki kekayaan alam yang sangat krusial bagi keberlangsungan hidup manusia seperti hutan lindung dan ekosistem laut. Kerjasama antara negara-negara maju dan negara-negara berkembang menjadi prasyarat di dalam efektivitas penanganan masalah-masalah lingkungan hidup.

Sebagai contoh, perundingan *United Nations Conference for Human and Environment* di Stockholm pada tahun 1972 mengalami kebuntuan akibat perseteruan antara negara-negara maju dan negara-negara berkembang terkait tanggung jawab masing-masing di dalam pencegahan kerusakan lingkungan hidup. Negara-negara maju menginginkan negara berkembang mengadopsi standar yang sama dengan negara maju. Permintaan ini ditolak. Bahkan negara berkembang meminta negara-negara maju memberikan kompensasi akibat kerusakan lingkungan yang ditimbulkan oleh revolusi industri di negara-negara maju.

Dua puluh tahun kemudian, negara-negara berkembang dan negara-negara maju akhirnya sepakat

mengenai tanggung jawab yang berbeda terkait tata kelola lingkungan global. Mereka berunding di Rio de Janeiro dalam *United Nations Conference on Environment and Development 1992*. Negara-negara maju menerima standar yang berbeda dengan negara berkembang dimana standar negara berkembang lebih rendah dibandingkan negara maju. Negara maju juga setuju untuk memberikan bantuan finansial dan teknologi bagi negara berkembang di dalam peningkatan kapasitas dan kapabilitas mitigasi perubahan iklim. Kebuntuan bertransformasi menjadi kerjasama global.

Diplomasi lingkungan mencerminkan latar belakang konflik dan kerjasama yang terus-menerus terjadi tanpa ada pola yang teratur atau disebut juga sebagai kontinum. Kontinum konflik dan kerjasama menentukan bentuk, pola dan peran dari diplomasi lingkungan. Dalam situasi konflik, diplomasi lingkungan menitikberatkan kepada kekuatan materi dan norma yang dimiliki oleh pihak-pihak yang bertikai. Disparitas kekuatan tersebut menjadi dasar kebijakan luar negeri untuk menentukan pemangku kepentingan dan norma yang didekati.

Dalam situasi kerjasama, diplomasi lingkungan mendorong elaborasi teknis dan detil program-program yang direncanakan untuk diimplementasikan. Komunitas ahli, teknologi informasi, organisasi internasional, perusahaan swasta dan masyarakat sipil menjadi aktor-aktor yang relevan di dalam pelaksanaan diplomasi lingkungan. Pelibatan aktor-aktor non-tradisional seperti masyarakat sipil dan perusahaan swasta membutuhkan konsep yang inklusif karena kebutuhan dan karakter masing-masing aktor tersebut berbeda. Dalam hal ini, tata kelola lingkungan global dan pembangunan berkelanjutan menjadi konsep favorit yang digunakan sebagai *platform* kerjasama negara di dalam isu-isu lingkungan hidup.

## **1.2. Perspektif *English School* Dalam Isu Lingkungan Hidup**

Pakar Hubungan Internasional menawarkan beragam teori yang memiliki keunggulan dan kelemahannya masing-masing. Misalnya, Realisme merupakan teori tradisional dan populer di kalangan akademisi Hubungan Internasional. Teori ini menekankan kepada persaingan kekuatan negara yang memperebutkan status sebagai negara hegemoni. Menjadi fokus bagi pemikiran Realisme adalah efektivitas implementasi kebijakan luar negeri dan kebijakan dalam negeri.

Kelemahan teori ini adalah linearitas yang tidak mengakui perubahan dan anomali dalam sikap dan perilaku negara. Realisme merupakan salah satu hasil pemikiran positivistik yang mengagungkan kejelasan dan ketepatan dengan menggunakan metode yang terukur. Kontinum kerjasama dan konflik tidak terakomodasi dalam pemikiran Realisme karena ketidakpastian pola dan metode yang terkandung dalam konsep diplomasi lingkungan. Perubahan dan transformasi dalam tata lingkungan global dewasa ini tidak menjadi bahan pemikiran yang sesuai dengan gaya berpikir Realis.

Linda Quayle juga membandingkan ESES dengan teori-teori Hubungan Internasional seperti realisme, liberalisme dan marxisme. Dalam kesimpulannya, Quayle (2012:34-36) mengatakan bahwa realisme hanya mengedepankan kesadaran terhadap kekuatan, kedaulatan dan nilai relatif sedangkan liberalisme hanya fokus terhadap institusi liberal dengan penekanan kepada proses ekonomi dan ruang untuk perubahan. Teori yang beraliran kiri sangat kuat dalam mengkritisi struktur yang menjajah individu tetapi lemah dalam memberikan formulasi konseptual strategi penyelesaian. ESES mampu menjelaskan proses

pembentukan nilai dan norma dan lebih mengutamakan dinamika identitas di sebuah kawasan.

Buku ini menggunakan teori *Environmental Studies of English School* (ESES) dengan fokus kepada studi kasus kebakaran hutan dan pencemaran kabut asap. Salah satu keunggulan pemikiran ESES adalah kebenaran bersifat beragam dan dinamis. Perubahan dan transformasi dalam tata lingkungan global menjadi sesuatu yang normal. Anomali menjadi kekuatan dari sebuah ilmu pengetahuan. Hal ini sangat berbeda dengan pemikiran positivistik yang diadopsi pemikir Realisme. Di tengah iklim ekonomi yang destruktif terhadap hutan dan lingkungan hidup, terdapat kelompok masyarakat adat dan aktivis lingkungan yang memperjuangkan keutuhan ekosistem dan kekayaan keanekaragaman hayati.

Kontradiksi ini yang dianalisis oleh teori *Environmental Studies of English School* dengan menggunakan pluralisme dan solidarisme. Pluralisme menekankan kedaulatan negara sedangkan solidarisme menekankan nilai dan norma baru dalam tata lingkungan global. Perbedaan pemikiran pluralisme dan solidarisme ini terus berlangsung dan mencapai *equilibrium* yang berbeda-beda di waktu yang berbeda. Di satu periode tertentu, pluralisme mendominasi tata lingkungan global tetapi di periode lain solidarisme menjadi perspektif yang hegemon.

Diplomasi lingkungan harus menyesuaikan dengan dinamika interaksi ini. Di dalam perspektif pluralisme, diplomasi lingkungan menjadi alat untuk memperkuat kedaulatan negara. Sedangkan di dalam perspektif solidarisme, diplomasi lingkungan menjadi gerbang masuk bagi aktor non-negara di dalam mempromosikan konsep-konsep baru ke dalam kebijakan luar negeri seperti pembangunan berkelanjutan, keadilan iklim, atau tata kelola hutan berkelanjutan. Buku ini menggunakan ESES untuk memahami perpindahan makna diplomasi lingkungan dari

masa ke masa dengan menggunakan konsep pluralisme dan solidarisme.

Andrew Hurrell, Robert Falkner, Sanna Kopra, Barry Buzan dan Matthew Paterson adalah tokoh ESES kontemporer. Tokoh ESES klasik seperti Hedley Bull juga membahas mengenai masalah-masalah lingkungan tetapi kurang relevan di dalam politik lingkungan global kontemporer. Dalam bukunya *The Anarchical Society*, Bull (1977:282-285) mengatakan bahwa ancaman bencana lingkungan seperti kelaparan, kelangkaan sumber daya alam, dan bencana alam sebenarnya dapat diatasi manusia dengan menggunakan konsep masyarakat internasional.

Pluralisme dan solidarisme merupakan karya intelektual Bull bagi pengembangan ESES yang dapat diaplikasikan ke dalam berbagai isu Hubungan Internasional termasuk kajian lingkungan hidup. Bull mengakui bahwa gerakan lingkungan transnasional telah mendorong negara untuk memformulasikan kebijakan lingkungan global tetapi gerakan lingkungan itu tidak dapat menggantikan peran dominan negara dalam masyarakat internasional.

Barry Buzan (2004:156-159) tidak setuju dengan pemikiran Bull yang hanya menekankan kedaulatan negara. Buzan mengatakan bahwa masyarakat internasional memiliki beberapa institusi primer dan institusi sekunder dan *global governance*, institusi yang mendukung eksistensi aktor non-negara, termasuk dalam masyarakat internasional. Menurut Buzan, institusi primer adalah ide-ide pokok yang terus berkembang dan membentuk identitas aktor dan aktivitasnya menjadi unik dibandingkan dengan aktor-aktor lainnya dalam sebuah masyarakat internasional (Buzan, 2004: 158). Sedangkan institusi sekunder adalah turunan dari institusi primer dimana ide-ide tersebut berlangsung berulang-ulang yang mengatur interaksi dan transaksi aktor. Sebagai contoh, kedaulatan negara adalah sebuah institusi primer yang

memiliki konsep sekunder seperti non-intervensi, sistem politik dan nasionalisme.

Kami mengajukan diplomasi lingkungan Indonesia yang terdiri atas tiga institusi primer yaitu, *inclusive sovereignty*, *greening ASEAN Way* dan prakarsa *multi-stakeholder*. Respons Pemerintah Indonesia terhadap *Roundtable Sustainable Palm Oil* (RSPO) dengan membentuk *Indonesian Sustainable Palm Oil* (ISPO) merupakan kontradiksi di dalam penanganan pencemaran udara lintas batas (Hurrell, 2007: 45-48). Kontradiksi ini dapat dilihat dengan menggunakan konsep pluralisme yang mengutamakan kedaulatan negara melalui pembentukan ISPO dan konsep solidarisme yang mengutamakan masyarakat sipil dan menjadi legitimasi pembentukan RSPO (Linklater dan Suganami, 2006: 34).

Rivalitas pluralisme dan solidarisme ini juga menjadi alat untuk mendekonstruksikan sebuah fenomena atau konflik dalam tata kelola lingkungan global (Hurrell, 2007: 14-15). Kemampuan dekonstruksi ini memungkinkan penulis untuk melihat asumsi-asumsi yang tidak terlihat secara nyata dan menstimulasi perdebatan yang setara sehingga menghasilkan sebuah analisis yang utuh terhadap fenomena atau konflik tersebut (Linklater dan Suganami, 2006: 45). Di dalam konteks implementasi *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP), rivalitas pluralisme dan solidarisme dapat mengeksplorasi ratifikasi AATHP oleh Indonesia yang membutuhkan waktu dua belas tahun atau AATHP yang tidak memiliki prosedur untuk menghukum Indonesia karena kelalaian mencegah kebakaran hutan dan pencemaran udara lintas batas.

Pluralisme dan solidarisme berfungsi sebagai alat untuk mendekonstruksikan diplomasi lingkungan Indonesia. Pluralisme dan solidarisme dikemukakan oleh Hedley Bull (1966:44-45) untuk melihat efektivitas hukum internasional dalam konflik antar negara. Pluralisme mengutamakan

kedaulatan negara di dalam mengimplementasikan hukum internasional sedangkan solidarisme mengarahkan kepada pembentukan badan supranasional yang mengawasi pelaksanaan hukum internasional. Bagi Hurrell (2007:43-45), pluralisme dan solidarisme merupakan instrumen dekonstruksi karena kedua konsep tersebut diletakkan di dalam posisi yang sejajar dan seimbang. Hal ini berdampak terhadap penolakan terhadap dominasi pluralisme atau solidarisme karena dominasi salah satu konsep diimbangi dengan anti-tesisnya.

Setelah didekonstruksikan, konsep diplomasi lingkungan Indonesia mengalami proses rekonstruksi juga dengan menggunakan pluralisme dan solidarisme. Penulis mengidentifikasi komponen-komponen dari masing-masing konsep terkait dengan penanganan pencemaran kabut asap lintas batas di Asia Tenggara. Rekonstruksi konsep diplomasi lingkungan Indonesia ditentukan oleh studi kasus penanganan pencemaran kabut asap lintas batas di Asia Tenggara.

### **1.3. *Environmental Security* dan Pembangunan Berkelanjutan**

Diplomasi lingkungan Indonesia menjadi konsep yang memiliki banyak *overlapping ideas* dengan *environmental security* dan pembangunan berkelanjutan. Kebakaran hutan dan pencemaran kabut asap sudah dijadikan sebagai ancaman terhadap keamanan nasional. Allenby (2000) mengatakan bahwa lingkungan hidup bertransformasi dari isu-isu *overhead* menjadi strategis. Lebih lanjut, Allenby (2000; 15) mengemukakan empat komponen dari *environmental security* yaitu *resource security*, *energy security*, *biological security* dan *traditional security*. Perluasan konsep keamanan dilatarbelakangi oleh

gugatan pemikir Hubungan Internasional terhadap konsepsi tradisional mengenai keamanan.

Rita Flyod (2008) mengatakan konsep keamanan sebagai salah satu isu yang *essentially contested* sehingga memberikan ruang bagi advokat *environmental security* untuk mengembangkan konsep tersebut. Flyod menguraikan sejarah bagaimana kelompok Toronto yang dipimpin oleh Thomas Homer-Dixon berhasil membawa konsep *environmental security* ke dalam kebijakan luar negeri Amerika Serikat. Legitimasi konsep *environmental security* menjadi lebih kuat berkat dukungan politik dari Wakil Presiden AS Al Gore pada saat itu.

Salah satu komponen pendorong *environmental security* adalah adanya konflik lingkungan. Edwards dan Heiduk (2015) mengambil kasus kebakaran hutan dan kabut asap lintas batas di Indonesia yang berakibat fatal bagi kesehatan manusia dan stabilitas ekonomi kawasan. Kasus ini menjadi contoh konflik lingkungan yang mendorong sekuritisasi lingkungan hidup. Meskipun demikian, Edwards dan Heiduk (2015) berkesimpulan bahwa sekuritisasi yang dilakukan Presiden Yudhoyono gagal di dalam mengatasi dan mengurangi dampak kebakaran hutan dan kabut asap lintas batas.

Pembangunan berkelanjutan atau *sustainable development* dicetuskan dan dipopulerkan oleh *World Commission on Environment and Development* (WCED) diketuai oleh Gro Harlem Brundtland. Pada tahun 1983, PBB membentuk WCED untuk menyusun laporan menindaklanjuti hasil Konferensi Stockholm 1972. Hasil kerja WCED tertuang dalam laporan yang berjudul "*Our Common Future*" yang berisikan konsep pembangunan berkelanjutan. Dalam laporan *World Commission on Environment and Development* (1987: 43) pembangunan berkelanjutan didefinisikan sebagai pembangunan yang memenuhi kebutuhan generasi saat ini tanpa

mengkompromikan kemampuan generasi masa depan untuk memenuhi kebutuhannya.

Menurut *the International Council for Local Environmental Initiatives* (1996:2), pembangunan berkelanjutan dibangun dari tiga pilar yaitu pembangunan ekonomi, *community development* dan *ecological development*. *Ecological development* didefinisikan sebagai kapasitas untuk melestarikan fungsi dasar dari lingkungan yaitu fungsi pasokan sumber daya, fungsi penerima limbah dan kegunaan langsung dari lingkungan. Dengan kata lain, dimensi lingkungan adalah kemampuan untuk meningkatkan pemanfaatan lingkungan sementara menjamin perlindungan dan pembaharuan sumber daya alam dan warisan lingkungan.

Pembangunan ekonomi didefinisikan sebagai kapasitas sistem ekonomi untuk menghasilkan pertumbuhan konstan dan meningkatkan indikator ekonomi. Secara khusus, dimensi ekonomi berkaitan erat dengan kemampuan untuk menghasilkan pendapatan dan lapangan kerja. Pembangunan ekonomi membahas mengenai kemampuan menentukan proses produksi yang paling efisien dan nilai tambah tertinggi. *Community development* didefinisikan sebagai kemampuan untuk menjamin kesejahteraan dalam bidang keamanan, kesehatan, pendidikan, secara merata didistribusikan di antara berbagai kelas sosial. Dimensi sosial melibatkan kapasitas aktor sosial yang berbeda untuk berinteraksi secara efisien untuk tujuan ke arah yang sama dalam semua tingkatan.

Menurut Ian Drummond dan Terry Marsden (1999), konsep pembangunan berkelanjutan tidak bermakna seragam dan dapat dikategorikan ke dalam dua kelompok. Kelompok pertama dinamakan *hard sustainability* karena kelompok ini mengadvokasikan perubahan radikal dari pembangunan yang berpusat kepada manusia ke pembangunan yang berpusat kepada ekosistem. Kelompok kedua adalah *soft*

*sustainability* yang masih berpusat kepada manusia tetapi menekankan kepada pencegahan bencana akibat polusi dan tindakan manusia dengan menggunakan teknologi yang dihasilkan manusia (Drummond dan Marsden, 1999:8).

Susan Baker, Maria Kousis, Dick Richardson, Stephen Young tidak puas dengan dikotomi sederhana ini. Dalam buku mereka "*The Politics of Sustainable Development*", mereka mengembangkan konsep pembangunan berkelanjutan menjadi tiga kategori yaitu model ideal, pembangunan berkelanjutan (PB) kuat dan pembangunan berkelanjutan lemah seperti yang diuraikan dalam tabel 2.1. Ketiga kategori PB ini menjadi modal awal di dalam mengidentifikasi karakter-karakter konsep primer pembangunan berkelanjutan yang dimiliki oleh negara-negara Asia Tenggara khususnya Indonesia, Malaysia dan Singapura. Kontinum kategori PB yang digagas oleh Baker ini menjadi penegasan bagaimana masyarakat internasional memiliki kesadaran di dalam mengadopsi manajemen perlindungan lingkungan hidup dalam Hubungan Internasional. Kesadaran tersebut diimplementasikan ke dalam berbagai kebijakan yang berbeda dan standar yang berbeda.

**Tabel 1.1.**  
**Pendekatan terhadap Pembangunan Berkelanjutan (PB)**

Pendekatan	Peran Ekonomi dan Pertumbuhan	Lingkungan Hidup	Teknologi	Instrumen Kebijakan	Redistribusi	Masyarakat Sipil	Filosofi
Model Ideal	<i>Right livelihood: meeting needs not wants: changes in patterns and levels of production and consumption</i>	Konservasi keanekaragaman hayati	Padat karya	Dimensi dan indikator yang rumit	Kesetaraan antar generasi dan intra generasi	<i>Bottom-up</i>	Eko-sentris
PB Kuat	<i>Environmentally regulated market: changes in patterns and levels of production and consumption</i>	Manajemen konservasi lingkungan hidup	Teknologi bersih, manajemen produk daur ulang	Modernisasi indikator keberlanjutan	Kebijakan redistribusi diperkuat	Dialog terbuka	 Antropo-sentris
PB Lemah	<i>Market-reliant environmental policy: changes in patterns of consumption</i>	Pergantian non-renewable dengan renewable	Campuran teknologi padat karya dan padat modal	Indikator yang terbatas	Kebijakan redistribusi	<i>Top-down</i>	

Sumber: (Baker, et al, 1997: 9)

Mengapa konsep pembangunan berkelanjutan begitu intensif dipakai oleh negara dan aktor non-negara? Konsep ini begitu terkenal karena menjadi alat yang efektif untuk mencapai konsensus antara pembangunan ekonomi dan konservasi lingkungan hidup. Definisi pembangunan berkelanjutan yang sederhana memungkinkan berbagai pemangku kepentingan untuk menginterpretasikan konsep ini untuk kepentingan bersama. Dalam bukunya “*The Compromise of Liberal Environmentalism*”, Steven Bernstein (2001:10) mengatakan bahwa salah satu kegagalan Konferensi Stockholm adalah absennya konsep yang mampu merekatkan semua pemangku kepentingan. Kemunculan konsep pembangunan berkelanjutan menjadi kesuksesan hasil kompromi antara aktivis perlindungan alam, modernisasi ekonomi dan kedaulatan negara. Pembangunan berkelanjutan menjadi konsep yang memungkinkan negara-negara kaya untuk meningkatkan kekuatannya melalui liberalisasi ekonomi tetapi sekaligus memberikan bantuan internasional kepada negara-negara berkembang untuk mengantisipasi dampak negatif kebijakan negara kaya. Bernstein menamakan konsep ini juga sebagai norma kompleks (Bernstein, 2001:81).

Bencana kebakaran hutan dan pencemaran udara di Asia Tenggara paling parah terjadi pada tahun 1997 dan 1998 (Schweithelm, dan Jessup, 1999:45). Pada periode 1997–1998 tersebut, warga Singapura tidak dapat beraktivitas selama lebih dari beringgu-minggu akibat pencemaran udara yang mengganggu pernapasan dan jangkauan penglihatan (Barber dan Schweithelm, 2000:13). *CNN International* (2001) mengatakan bahwa bencana kebakaran hutan dan pencemaran udara di tahun 1997 dan 1998 sebagai bencana lingkungan planet Bumi.

#### 1.4. Sentralitas ASEAN

ASEAN adalah batu penjuror diplomasi Indonesia. Di dalam studi kasus penanganan pencemaran kabut asap lintas batas di Asia Tenggara, ASEAN mengambil peran secara gradual dari organisasi yang pasif menjadi lebih aktif mendorong DLI sesuai dengan pemikiran solidarisme. DLI menjadi *variable dependen* dan ASEAN menjadi *variable independen*. Pada era Suharto, ASEAN tidak berpengaruh terhadap DLI tetapi DLI menjadi terpengaruh oleh ASEAN.

*ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP) menjadi kasus untuk melihat transformasi ASEAN menjadi lebih pro-lingkungan. Di awal perundingan AATHP, ASEAN Way menjadi norma penghambat Singapura dan Malaysia di dalam menekan Indonesia. ASEAN Way menjadi instrumen bagi Indonesia di era SBY untuk mempertahankan DLI yang sesuai dengan kepentingan nasional Indonesia.

Ratifikasi Indonesia terhadap AATHP menjadi simbol DLI yang membantu kepentingan nasional Malaysia dan Singapura. DLI tidak hanya memperhatikan dampak pencemaran kabut asap ke Indonesia tetapi juga dampaknya ke negara lain. Ratifikasi AATHP adalah bentuk solidaritas Indonesia terhadap isu-isu lingkungan hidup.

DLI tidak bersifat Indonesia-sentris tetapi juga kawasan-sentris. Selama ini *ASEAN Way* menjadi argumentasi bagi Indonesia di dalam mempertahankan industrialisasi pertanian yang tidak memperhatikan aspek lingkungan hidup. *ASEAN Way* merupakan teknik diplomasi yang mengandalkan negosiasi senyap, konsensus dan pendekatan non-konfrontasi (Acharya, 2001). *ASEAN Way* dianggap “melindungi” Indonesia karena ASEAN tidak menghukum Indonesia atas kebakaran hutan dan pencemaran kabut asap yang telah terjadi. Preferensi Indonesia atas *ASEAN Way* terlihat ketika Indonesia marah terhadap tindakan Singapura yang membawa isu kebakaran hutan ke

sidang Majelis Umum PBB pada tahun 2006. Presiden Republik Indonesia keenam Susilo Bambang Yudhoyono mengungkapkan kemarahan ini dengan memanggil utusan Singapura ke Jakarta dan memboikot pertemuan bilateral Indonesia dan Singapura mengenai rencana zona ekonomi khusus antara Indonesia dan Singapura (Varkkey, 2012:78). Selain itu, Indonesia juga melarang ekspor pasir Indonesia ke Singapura dan mengatakan bahwa penambangan pasir di pulau-pulau Indonesia telah menyebabkan kerusakan lingkungan yang sangat parah. Bahkan Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat periode 2010–2014 Agung Laksono mengatakan bahwa Indonesia tidak memerlukan bantuan dari seluruh negara untuk menanggulangi dampak kebakaran hutan (Kompas, 2006:14).

Kemarahan Indonesia terhadap Singapura ini menunjukkan DLI yang memprioritaskan penanganan kebakaran hutan dan pencemaran kabut asap lintas batas dalam diplomasi bilateral atau melalui forum ASEAN. Ratifikasi Indonesia terhadap AATHP menjadi titik putar bagi *ASEAN Way* menjadi lebih inklusif memperhatikan aspek lingkungan hidup di kawasan. Ratifikasi Indonesia terhadap AATHP membutuhkan 12 tahun. Durasi tersebut memperlihatkan resistensi pemangku kepentingan DLI yang dimenangkan oleh kelompok aktivis lingkungan.

## **1.5. Globalisasi Ekonomi dan Diplomasi Lingkungan Indonesia**

Diplomasi lingkungan Indonesia sangat dipengaruhi oleh globalisasi ekonomi. Kehadiran perusahaan multinasional di Indonesia menjadi pisau bermata dua. Di satu sisi, perusahaan membawa keuntungan dan investasi yang dibutuhkan oleh negara-negara berkembang. Di sisi lain, berbagai dampak sosial budaya dan lingkungan hidup ditimbulkan oleh industrialisasi dan liberalisasi perdagangan.

Dalam studi kasus penanganan kabut asap lintas batas, perusahaan kelapa sawit dan perusahaan multinasional menanamkan investasi yang besar memperluas perkebunan kelapa sawit dengan mengkonversi hutan lindung. Perilaku perusahaan ini diprotes oleh aktivis lingkungan dan menimbulkan gelombang penolakan produk-produk kelapa sawit Indonesia di berbagai negara.

Diplomasi lingkungan Indonesia harus menghadapi dilema ini. Di satu sisi, diplomasi ekonomi memiliki target pencapaian investasi asing namun di sisi lain, diplomasi lingkungan harus berhadapan dengan negara-negara Barat yang menolak produk-produk negara-negara berkembang. Diplomasi lingkungan Indonesia harus meyakinkan negara-negara Barat bahwa produk-produk Indonesia tidak membahayakan ekosistem, keanekaragaman hayati dan keutuhan hutan Indonesia.



## **BAB II**

### **KEBAKARAN HUTAN DAN PENCEMARAN KABUT ASAP**

Bab ini membahas mengenai urgensi pembahasan mengenai diplomasi lingkungan Indonesia. Setelah Konferensi Stockholm 1972 dan Konferensi Rio 1992, masalah-masalah lingkungan menjadi kajian penting dalam Hubungan Internasional. Masalah kebakaran hutan dan pencemaran kabut asap berdampak luas bagi kehidupan manusia dan melewati batas-batas negara. Pemikir-pemikir Hubungan Internasional merumuskan kembali teori Hubungan Internasional di dalam merespons isu-isu lingkungan. Sebagai hasilnya, begitu banyak buku dan jurnal internasional terkait interkoneksi antara lingkungan hidup dan ilmu Hubungan Internasional muncul ke publik.

Buku ini memfokuskan kepada penanganan kebakaran hutan pencemaran kabut asap lintas batas di Asia Tenggara. Kebakaran hutan adalah sebuah fenomena lingkungan yang terjadi di berbagai negara dan mendapat perhatian serius dari berbagai negara dan organisasi internasional. Sejak tahun 1980, lebih dari 180 juta hektar hutan di dunia telah hilang atau setara dengan 6 (enam) kali luas wilayah Filipina (Clapp dan Dauvergne, 2005: 35). Penulisan Bank Dunia menunjukkan bahwa 60% dari hutan gambut dunia musnah akibat terbakar dalam periode 1985 hingga 2002 dan menghasilkan 16 juta metrik ton gas karbondioksida ke dalam atmosfer Bumi (World Bank, 2016:56).

Kebakaran hutan merupakan faktor penyebab pencemaran udara lintas batas. Pencemaran udara lintas batas adalah pencemaran atau polusi yang terjadi dalam suatu negara atau daerah, namun akibat dari pengaruh cuaca, atmosfer, dan biosfer menyebabkan polusi atau pencemaran

tersebut menyebar dan memasuki wilayah negara atau daerah lain serta mengganggu aktivitas, kesehatan manusia dan makhluk hidup lainnya di negara yang terkena dampak. Pencemaran udara ini berdampak sangat berbahaya bagi kesehatan masyarakat.

## **2.1. Urgensi Isu Pencemaran Kabut Asap Lintas Batas**

Permasalahan pencemaran udara mendapat perhatian khusus dalam Hubungan Internasional karena memiliki potensi melintasi batas negara. Menurut Elliot (2003: 43-45), pencemaran kabut asap lintas batas bukan masalah baru dalam politik internasional. Masalah ini telah menjadi pembicaraan dalam level global sejak tahun 1960 dan menjadi salah satu agenda yang diangkat dalam Konferensi Stockholm 1972. Internasionalisasi masalah pencemaran kabut asap dianggap penting karena mengganggu stabilitas ekonomi, sosial dan ekologi di dalam negeri maupun negara tetangga.

Secara umum terjadi pencemaran kabut asap bersumber dari kegiatan industri, kegiatan transportasi, kebakaran hutan dan lahan. Pada kegiatan industri, pencemaran udara bersumber dari proses produksi yang dilakukan oleh pabrik-pabrik. Pada kegiatan transportasi, sumber pencemaran udara berasal dari transportasi darat khususnya kendaraan bermotor. Sedangkan pada kegiatan kebakaran hutan dan lahan, pencemaran udara bersumber dari aktivitas manusia yang membuka lahan dengan cara membakar dan penebangan liar.

Salah satu negara yang menjadi sumber pencemaran kabut asap di Asia Tenggara adalah Indonesia. Sumber penyebab dominan pencemaran udara di Indonesia adalah kebakaran hutan dan lahan. Indikasi ini terlihat nyata sejak Indonesia mengalami kebakaran hutan dan lahan yang cukup besar sekitar 161.798 hektar lahan pada tahun 1982 (Barber dan Schweithelm, 2000: 34). Kebakaran tersebut tersebar di

berbagai wilayah di Pulau Kalimantan dan Pulau Sumatera. Kemudian, tercatat beberapa kebakaran hutan dan lainnya yang cukup besar pada tahun 1997 hingga 2006. Pada periode tersebut, setidaknya terjadi sepuluh kali kebakaran hutan dan lahan dengan kerugian sekitar 526.945 hektar lahan (*Ibid*). Kebakaran hutan dan lahan yang paling besar terjadi di Kalimantan dan Sumatera pada tahun 1997 yang membakar sekitar setengah dari total keseluruhan lahan hutan di Indonesia yakni 263.991 hektar (Clapp dan Dauvergne, 2005: 102).

Menurut penulisan David Glover dan James Schweithelm, pencemaran kabut asap dan kebakaran hutan di Indonesia pada tahun 1997 telah membawa kerugian sangat besar bagi Indonesia yaitu sekitar US\$ 4 milyar (Schweithelm dan Jessup, 1999). Kerugian tersebut mencakup kerugian kayu, pertanian, perkebunan, produksi hutan, keanekaragaman hayati, pelepasan karbon, biaya pemadaman kebakaran, kesehatan, transportasi dan pariwisata.

Indonesia dan negara-negara tetangga Indonesia pun merasakan dampak negatif dari kerusakan hutan yang terjadi di Indonesia. Glover dan Jessup juga memperkirakan kerugian ekonomi yang diderita Singapura lebih dari 69 juta USD dan Malaysia 321 juta USD (Schweithelm dan Jessup, 1999). Beberapa kegiatan internasional yang dilaksanakan di Singapura seperti penyelenggaraan balap mobil F1 dan APEC pada tahun 2009 harus ditunda karena kabut asap yang begitu tebal yang mengganggu jarak pandang dan kesehatan penduduk Singapura.

**Tabel 2.1**  
**Perbandingan Dampak Kabut Asap di Indonesia dan Singapura**

Tahun	Negara	
	Indonesia	Singapura
1997-1998	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Total kerugian biaya ekonomi sekitar USD 1,62 – 2,7 milyar</li> <li>- Biaya pencemaran asap sekitar USD 674 – 799 juta</li> <li>- Hilangnya kunjungan wisata mencapai 187.000 sampai 281.000 wisatawan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kabut asap terjadi selama tiga bulan (Agustus – Oktober)</li> <li>- Rentang “tidak sehat” terlama terjadi selama 14 hari</li> <li>- Kerugian pada industri pariwisata sebesar SGD 81,8 juta atau USD 58,4 juta</li> </ul>
2005-2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tercatat jumlah titik panas terbanyak dalam sejarah Indonesia, khususnya di provinsi Sumatera Selatan dan Kalimantan Barat</li> <li>- Pemerintah Singapura membantu dalam menanggulangi kebakaran hutan dan lahan di daerah provinsi Jambi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kerugian dalam bidang bisnis sekitar USD 50 juta</li> <li>- Jumlah titik panas di Riau dan Kalimantan Barat tercatat paling banyak terjadi tahun ini</li> <li>- Total kerugian ekonomi, khususnya bidang pariwisata tentunya jauh lebih besar dibanding tahun 1997 dikarenakan nilai produksi industri pada tahun ini jauh lebih tinggi.</li> </ul>

2013-2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kabut asap menyebabkan 30.249 orang menderita infeksi saluran pernapasan akut, 562 orang menderita pneumonia, asma 1.109 orang, iritasi mata 895 orang, dan iritasi kulit 1.490 orang</li> <li>- Di Provinsi Riau, pada bulan Maret-April 2014 tercatat kerugian sebesar IDR 481,23 milyar dengan total 39.239 orang terkena ISPA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kabut asap terjadi selama satu bulan sejak bulan Juni-Juli</li> <li>- Tercatat pada tanggal 21 Juni 2013, terjadi indeks API tertinggi di Singapura, yakni 401.</li> <li>- Kabut asap menimbulkan total kerugian ekonomi sekitar SGD 342.000.000 atau USD 249.901.435 dan diperkirakan mencapai USD 1 milyar dalam seminggu.</li> </ul>
-----------	---	--

Sumber: (Gultom, 2016: 38)

Beberapa kota di Malaysia terkena dampak pencemaran udara lintas batas. Dengan menggunakan standar *Air Pollution Index* (API), beberapa kota di Malaysia seperti Kuala Lumpur, Serawak, Johor dan Melaka berada di atas standar mengkhawatirkan pada tahun 1997-1998 (Dauvergne, 1998:14). API telah mencapai tingkat membahayakan yaitu pada angka 300-500 dengan standar yang baik yaitu 0-50. Kondisi ini sangat mengganggu kesehatan penduduk karena pencemaran udara menghasilkan zat berbahaya bagi manusia yang menghirupnya dan aktivitas penduduk pun terganggu akibat adanya pencemaran udara ini.

## **2.2. Kompleksitas Pencemaran Kabut Asap Lintas Batas**

Merespons dampak pencemaran udara lintas batas ke Singapura, Pemerintah Singapura mengirim surat diplomatik ke rekan-rekan mereka di Kementerian Luar Negeri Indonesia untuk mengungkapkan keprihatinan atas situasi kabut asap yang terus memburuk selama bertahun-tahun (Nguitragool, 2014:71). Pada tahun 2003, pemerintah Singapura kemudian mengeluarkan pernyataan publik yang mengatakan bahwa Singapura telah membentuk forum komunikasi dengan Malaysia dan Brunei atas masalah kabut asap dan Indonesia tidak dilibatkan dalam forum komunikasi tersebut (Varkkey, 2012:80-82). Perdana Menteri Singapura Lee Hsien Loong juga menyatakan kekecewaannya secara langsung kepada Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam sebuah surat pada tahun 2006 yang dirilis kepada pers (Kompas, 2006:5). Presiden Susilo Bambang Yudhoyono cepat menanggapi surat ini dengan permintaan maaf kepada pemerintah Singapura dan Malaysia (Kompas, 2006:6).

Namun, Singapura frustrasi terhadap Indonesia ketika permintaan maaf ini tidak diterjemahkan ke dalam tindakan dan Singapura memutuskan untuk menjadi tuan rumah pertemuan darurat antara Singapura, Brunei, Malaysia dan Thailand untuk membahas kabut dan menekan Indonesia (Elliott, 2003: 34-35). Ketegangan diplomatik menjadi sangat tinggi pada akhir tahun 2006 ketika Singapura mengangkat isu kabut asap di Majelis Umum PBB, menyerukan upaya yang lebih luas yang termasuk bantuan internasional untuk mengatasi masalah asap di Indonesia. Pada saat sidang, Presiden Indonesia menyatakan ketidaksenangannya dengan menolak untuk berjabat tangan dengan Presiden Singapura (Deutsche Welle, 2006:13).

Berdasarkan wawancara yang dilakukan Muhammad Helena Varkkey dengan Duta Besar Indonesia untuk PBB periode 2004-2008, Adiya Widi Adiwoso Asmady, tindakan Singapura membawa masalah kebakaran hutan dan

pencemaran udara ke Majelis Umum PBB dianggap oleh Indonesia sudah melanggar prinsip non-intervensi ASEAN. Berikut kutipan wawancara yang dilakukan Varkkey:

“Masalah tersebut adalah masalah domestik Indonesia dan langkah itu tidak dapat dimaafkan dan sama saja dengan campur tangan dalam urusan dalam negeri dan kedaulatan Indonesia. Saya merasa bahwa forum PBB telah disalahgunakan oleh mereka untuk mempermalukan Indonesia. Seharusnya Singapura menghormati hasil pertemuan ASEAN yang telah setuju untuk menangani masalah ini secara bilateral dan di tingkat ASEAN” (Varkkey, 2011: 95).

Indonesia marah terhadap tindakan Singapura ini dan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengungkapkan kemarahan ini dengan memanggil utusan Singapura ke Jakarta dan memboikot pertemuan bilateral Indonesia dan Singapura mengenai rencana zona ekonomi khusus antara Indonesia dan Singapura (Varkkey, 2012:78). Selain itu, Indonesia juga melarang ekspor pasir Indonesia ke Singapura dan mengatakan bahwa penambangan pasir di pulau-pulau Indonesia telah menyebabkan kerusakan lingkungan yang sangat parah. Bahkan Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat periode 2010–2014 Agung Laksono mengatakan bahwa Indonesia tidak memerlukan bantuan dari seluruh negara untuk menanggulangi dampak kebakaran hutan (Kompas, 2006:14).

Mengutip berita di laman elektronik Deutsche Welle, Agung Laksono menuduh Singapura merusak reputasi ASEAN dengan menyalahkan Indonesia (Deutsche Welle, 2006). Agung Laksono berpendapat masalah pencemaran udara lintas batas dapat diatasi dalam kerangka kerja ASEAN saja karena ASEAN memiliki berbagai instrumen untuk mendiskusikan masalah kebakaran hutan dan

pencemaran udara dan mengambil tindakan bersama yang diperlukan (Media Indonesia, 2006: 13).

Penyelesaian pencemaran asap lintas batas mulai didiskusikan dalam ASEAN pada tahun 1985 ditandai dengan penandatanganan *Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources*. Dalam perjanjian ini tertulis secara khusus mengenai polusi udara dan dampaknya terhadap negara-negara di sekitar. Perjanjian ini diikuti oleh beberapa kesepakatan mengenai pencemaran udara lintas batas seperti *Kuala Lumpur Accord on Environment and Development* pada tahun 1990 dan *Singapore Resolution on Environment and Development* pada tahun 1992 (Mushkat, 2012:140-145).

Pada tahun 2001, setelah berbagai perundingan dalam kerangka kerja ASEAN, negara-negara ASEAN akhirnya menghasilkan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP). AATHP ditandatangani oleh seluruh negara anggota ASEAN pada tahun 2002 di Kuala Lumpur. AATHP harus diratifikasi oleh negara-negara yang menandatangani AATHP agar *Regional Haze Action Plan* (RHAP) menjadi hukum yang mengikat.

Kelanjutan dari penandatanganan AATHP adalah pembentukan Kelompok Kerja Ahli atau *Technical Working Groups* yang bertugas mengembangkan *Comprehensive ASEAN Plan of Action on Transboundary Haze Pollution*. *Plan of Action* ini menghasilkan skema kerjasama bagi negara anggota untuk membantu Indonesia di dalam mencegah kebakaran hutan dalam bentuk pembangunan sistem deteksi dini, pertukaran teknologi informasi dan bantuan teknis lainnya. Selanjutnya panel ahli dibentuk untuk menyediakan penilaian cepat secara independen dan memberikan rekomendasi kepada Pemerintah terkait mobilisasi sumber daya. AATHP juga mengamankan negara-negara ASEAN untuk membentuk *ASEAN Coordinating Center for Haze di Indonesia* dan *ASEAN Haze Fund* (Elliot, 2012: 45).

Masalah pencemaran kabut asap ini menarik perhatian dari banyak penulis dari seluruh disiplin ilmu khususnya ilmuwan Hubungan Internasional. Sebagai contoh, Haas (1992) membahas mengenai peran komunitas epistemik dalam negosiasi perjanjian lingkungan internasional. Haas mendefinisikan komunitas epistemik sebagai suatu jaringan transnasional dimana terdiri dari beberapa akademisi dan memiliki kompetensi khusus pada bidang-bidang tertentu yang berusaha untuk saling berbagi pengetahuan yang dimiliki dari masing-masing anggota untuk saling meningkatkan kerjasama internasional antar negara (Haas, 1992:2).

Dimana komunitas epistemik merupakan sekumpulan orang-orang yang ahli dalam menjelaskan apa definisi dari kepentingan nasional sebuah negara. Di dalam diplomasi lingkungan global, Haas melihat kemunculan peran komunitas epistemik di dalam mendefinisikan pemanasan global, deforestasi dan pencemaran udara lintas batas sebagai ancaman terhadap kepentingan nasional negara. Berbagai data ilmiah yang dihasilkan universitas dan pusat penulisan yang menunjukkan ancaman lingkungan global menunjang signifikansi peran komunitas akademik dalam diplomasi lingkungan global.

Terdapat 5 (lima) penulisan yang membahas dinamika dan kompleksitas masalah pencemaran kabut asap transnasional. Pertama, Deudney dan Matthew (1999) membahas mengenai sekuritisasi masalah lingkungan transnasional. Polusi, kelangkaan sumber daya dan pencemaran udara menjadi pemicu sengketa antar negara yang dapat berakibat penggunaan kekuatan militer. Sengketa militer akses pengelolaan ikan laut antara Thailand dan Myanmar, konflik distribusi air bersih antara Malaysia dan Singapura dan pencemaran udara lintas batas antara Indonesia, Singapura dan Malaysia merupakan implementasi dari konsep sekuritisasi lingkungan (Apriwan, 2010: 45).

Laferrière dan Stoett (1999) membahas mengenai sintesis teori ekologi dengan tiga teori Hubungan Internasional yaitu Realisme, Liberalisme dan *Environmental Studies English School* dengan berbagai studi kasus termasuk pencemaran udara lintas batas. Clapp dan Dauvergne (2005) membahas mengenai dimensi ekonomi politik internasional dari lingkungan hidup dengan menggunakan empat perspektif yaitu *market liberals*, *institutionalists*, *bioenvironmentalist* dan *social green*. Perdebatan terkait pengaruh investasi asing dan deforestasi di Indonesia serta korelasinya dengan kesejahteraan masyarakat juga dibahas oleh Clapp dan Dauvergne (2005:13-14).

Kemudian Dauvergne (1998) menyatakan bahwa kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia adalah kegiatan yang disengaja oleh negara dan menimbulkan kemarahan dari negara-negara tetangga Indonesia. Dengan menggunakan studi kasus kebakaran hutan dan pencemaran udara yang terjadi pada tahun 1997, Dauvergne berkesimpulan bahwa negara melakukan perusakan hutan secara sistematis melalui kebijakan terkait konsesi pengelolaan hutan kepada swasta dan secara tidak langsung oleh perusahaan-perusahaan yang menjadi bagian dari Pemerintahan Suharto (Dauvergne, 1998:76). Dauvergne mempertanyakan kebijakan transmigrasi dan pemberian ijin penebangan hutan tanpa pertimbangan teliti yang menjadi faktor utama kerusakan dan pembakaran hutan. Dauvergne juga mengkritik pernyataan Presiden Suharto yang menyatakan bahwa kebakaran hutan pada tahun 1997 adalah sebuah bencana alam akibat El Nino dan mengungkapkan kekecewaannya terhadap pengusaha-pengusaha yang terlibat dalam kebakaran hutan tetapi tidak dihukum dengan tegas.

Berbeda dengan Dauvergne, Varkkey (2012) menganalisis kebakaran hutan di tingkat regional dengan membandingkan kebijakan penanggulangan kebakaran hutan dan pencemaran udara ASEAN dengan kebijakan Uni Eropa. Dalam penanganan pencemaran udara di Eropa, Uni Eropa

berpegang kepada *Convention on Long Range Transboundary Air Pollution* (CLRTAP) dan *Clean Air for Europe* (CAFE) sedangkan ASEAN memiliki *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP). Menggunakan studi komparasi, Varrkey berkesimpulan bahwa kebijakan Uni Eropa lebih efektif di dalam menanggulangi dampak pencemaran udara dibandingkan kebijakan ASEAN karena penyerahan kedaulatan negara-negara Eropa kepada Uni Eropa menghasilkan koordinasi dan implementasi program penanggulangan yang lebih intensif.

Pandangan berbeda muncul dalam tulisan Nguitragool (2011). Dengan menggunakan teori rejim, Nguitragool melihat dinamika nilai dan norma dalam interaksi antara Indonesia, Malaysia dan Singapura terkait masalah pencemaran udara. Terdapat kompetisi nilai antara kedaulatan negara, kepentingan ekonomi, kerjasama lingkungan internasional dan strategi diplomasi *ASEAN Way*. AATHP yang ditandatangani pada tahun 2002 adalah indikator komitmen negara-negara anggota ASEAN menjadi lebih aktif bekerjasama dalam penanganan pencemaran udara lintas batas. Di sisi lain, kepentingan nasional Indonesia dalam eksploitasi industri sawit dan prinsip non-intervensi yang terkandung dalam *ASEAN Way* menghambat kemajuan kerjasama lingkungan ASEAN. Kerjasama lingkungan regional melalui AATHP dapat menghasilkan perjanjian internasional yang bersifat mengikat tetapi implementasi perjanjian tersebut menemui kegagalan karena kepentingan nasional Indonesia.

Senada dengan hasil penulisan Nguitragool, Nurhidayah, Alam dan Lipman (2015) juga mengatakan bahwa implementasi AATHP terganjal oleh tiga masalah terkait kedaulatan Indonesia. Pertama, Indonesia meratifikasi AATHP pada tahun 16 September 2014, dua belas tahun dari penandatanganan AATHP pada tahun 10 Juni 2002. Peran Indonesia dalam efektivitas AATHP sangat besar dalam

menentukan jumlah bantuan yang diinginkan, program sosialisasi yang tepat sasaran dan penegakan hukum (Nurhidayah, Alam dan Lipman, 2015: 191).

Kelambanan Indonesia meratifikasi AATHP menjadi salah satu faktor kegagalan implementasi AATHP. Kedua, tidak adanya mekanisme hukuman dalam AATHP. Hukum yang dilaksanakan dalam tataran ASEAN bersifat tidak mengikat. Prinsip *ASEAN Way* memperlemah komitmen negara-negara anggota melaksanakan AATHP karena kecenderungan negara-negara anggota untuk berbuat curang. Ketiga, Sekretariat ASEAN seharusnya berperan lebih besar di dalam mengevaluasi implementasi AATHP. Peran pihak ketiga menjadi faktor utama keberhasilan perjanjian penanggulangan hujan asam di Eropa. Birokrasi Sekretariat ASEAN masih lemah dibandingkan Uni Eropa di Brussels. Sebagian besar pekerjaan koordinasi di ASEAN ditangani langsung oleh kementerian luar negeri masing-masing negara anggota, terutama negara pelaksana pertemuan tingkat menteri tahunan ASEAN.

Pertanyaan yang muncul setelah tinjauan terhadap penulisan-penulisan sebelumnya adalah bagaimana menjelaskan kompleksitas pencemaran kabut asap lintas batas di Asia Tenggara dengan studi kasus perbatasan Indonesia, Malaysia dan Singapura. Di satu sisi, pencemaran kabut asap terkait industri pertanian sawit Indonesia yang berkontribusi sangat penting bagi pembangunan ekonomi Indonesia namun di sisi lain, negara-negara tetangga yaitu Singapura dan Malaysia terkena dampak dari pencemaran udara. Demikian pula dengan ASEAN yang diharapkan membawa solusi riil dan efektif dianggap gagal karena strategi diplomasi non-konfrontatif dan non-intervensi. Inkonsistensi antara AATHP dan kepentingan nasional Indonesia yang berusaha dipecahkan melalui penulisan ini.

### **2.3. Peran Negara dan Aktor Non-Negara**

Selain inkonsistensi implementasi AATHP, penulisan ini juga mempertanyakan konfrontasi antara negara dan masyarakat sipil transnasional terkait masalah pencemaran udara lintas batas di Asia Tenggara. Greenpeace melakukan berbagai kampanye negatif dengan mempublikasikan laporan investigatif yang memojokkan perusahaan sawit Indonesia pada tahun 2007, 2008 dan 2013. Dalam laporan-laporan tersebut, Greenpeace menuduh bahwa perusahaan kelapa sawit Indonesia seperti Sinarmas dan Wilmar merupakan dalang kebakaran hutan dan konversi hutan lindung yang berdampak terhadap pencemaran udara lintas batas.

Dalam salah satu kampanyenya, Greenpeace menjadikan Orangutan sebagai korban dari program ekspansi perkebunan kelapa sawit. Greenpeace memvisualisasikan Orangutan diancam oleh Nestle yang menggunakan sawit yang berasal dari Indonesia. Selain visualisasi melalui gambar, Greenpeace juga melakukan kampanye lewat video yang diunggah ke YouTube dengan menampilkan seseorang memakan coklat yang berisi jari Orangutan (Greenpeace, 2007). Aksi kampanye ini berusaha menekan konsumen untuk tidak menggunakan produk kelapa sawit yang menghancurkan habitat Orangutan. Melalui laporan investigatif berjudul *Cooking the Climate*, Greenpeace (2007) mengklaim bahwa Nestle dan Unilever membeli kelapa sawit dari produsen pelaku pembakaran hutan yaitu Sinar Mas. Akibat laporan tersebut, Nestle dan Unilever memutuskan kontrak dengan produsen kelapa sawit Indonesia.

Pemerintah Indonesia melihat isu-isu yang dihembuskan pihak yang mengatakan bahwa perkebunan kelapa sawit merusak hutan dan lahan gambut, banyaknya tuntutan pengolahan dan penerapan sawit lestari dari masyarakat global dalam produk kelapa sawit maupun turunannya, belum adanya sertifikasi dalam sektor

perkebunan kelapa sawit, sertifikasi internasional yang ada seperti *Roundtable Sustainable Palm Oil* (RSPO) dianggap beberapa prinsip dan kriterianya belum sesuai untuk diterapkan di wilayah Indonesia (Kohne, 2014: 470-473). RSPO adalah suatu bentuk *hybrid governance* dimana masyarakat sipil transnasional membentuk peraturan yang bersifat tidak mengikat untuk mempengaruhi negara dan pelaku bisnis (Adity, 2011: 5). RSPO menjadi tekanan sosial dari pihak konsumen terhadap produsen produk berbahan kelapa sawit agar memperhatikan aspek keberlangsungan hutan dan satwa langka. Produk-produk yang disertifikasi oleh RSPO merupakan produk yang sudah diawasi dan diuji proses produksinya dan produknya tidak merusak lingkungan hidup.

Bagi perusahaan kelapa sawit Indonesia, RSPO dianggap belum mampu untuk mengakomodir sepenuhnya dalam penerapan sawit lestari Indonesia, dan keluhan yang disampaikan para pengolah maupun pemiliki perkebunan kelapa sawit, bahwa untuk mendapatkan sertifikasi dari lembaga RSPO sangatlah mahal dan sulit (Ruysschaert dan Salles, 2014: 440). Denis Ruysschaert dan Denis Salles juga mengkritik efektivitas RSPO. Terdapat lima kelemahan RSPO yaitu insentif yang sangat kecil, keleluasaan dalam interpretasi peraturan RSPO, penundaan pembahasan isu yang sensitif, lemahnya integrasi RSPO dalam konteks perundang-undangan Indonesia dan lemahnya pengawasan eksternal (Ruysschaert dan Salles, 2014:12).

Pemerintah menjawab ketidakpuasan para pemilik dan pengusaha kelapa sawit atas munculnya RSPO sebagai sebuah lembaga sertifikasi dengan mencanangkan sebuah lembaga baru dalam sektor perkebunan kelapa sawit Indonesia (National Geographic Indonesia, 2011). Sebuah lembaga bentukan baru dari pemerintah untuk menjawab tantangan global dan sektor perkebunan kelapa sawit yaitu *Indonesian Sustainable Palm Oil* (ISPO). ISPO adalah lembaga yang dibentuk Pemerintah Indonesia pada dasarnya

tidak jauh berbeda dengan RSPO tetapi tentu saja ISPO ini lebih pas dan cocok untuk diterapkan di wilayah Indonesia (McCarthy, 2012: 1881). ISPO dianggap lebih cocok dan pas untuk diterapkan karena peraturan maupun undang-undang yang ada di dalam ISPO berbasis undang-undang dan peraturan Indonesia.

Konflik antara ISPO dan RSPO menambah kompleksitas terkait penanganan pencemaran udara lintas batas di Asia Tenggara. RSPO menjadi solusi alternatif bagi masyarakat sipil transnasional bagi kebuntuan implementasi AATHP sedangkan Indonesia melihat RSPO sebagai ancaman industri kelapa sawit Indonesia dan membentuk lembaga tandingannya yaitu ISPO. Selain itu, RSPO dikritik terkait efektivitasnya di dalam mencegah pencemaran udara lintas batas karena RSPO mencari keuntungan dari perusahaan sawit (Kohne, 2014: 470-473). Terjadi inkonsistensi peran masyarakat sipil transnasional yang berjuang melawan perusahaan kelapa sawit yang mengeksploitasi hutan penyebab kebakaran hutan dan pencemaran kabut asap dan lembaga sertifikasi RSPO yang mencari keuntungan dari perusahaan kelapa sawit.



### **BAB 3**

## **DIPLOMASI LINGKUNGAN INDONESIA DALAM KEPEMIMPINAN SUHARTO**

Bencana kebakaran hutan dan pencemaran udara di Asia Tenggara pada tahun 1997-1998 terjadi akibat akumulasi kebijakan Pemerintah Suharto yang secara sistematis membiarkan deforestasi dan penggunaan teknik tebang bakar di berbagai wilayah di Indonesia (Barber dan Schweithelm, 2000:145-149). Dauvergne (1998:15) mengatakan bahwa kebijakan Indonesia di dalam pelaksanaan transmigrasi, perluasan perkebunan kelapa sawit dan peningkatan industri kayu telah mengakibatkan kebutuhan lahan yang terus meningkat di area kehutanan dan berdampak terhadap penurunan kualitas hutan Indonesia.

Menurut Sunderlin (1999:2-3), ekspansi komoditas pertanian ini disebabkan oleh lima faktor. Pertama, sektor pertanian dan perkebunan tidak bergantung sepenuhnya kepada nilai mata uang asing sehingga tidak rentan terhadap krisis finansial. Kedua, stabilitas politik dan keamanan berkorelasi positif dengan ketersediaan pangan dan minyak kelapa sawit adalah satu bahan pangan pokok. Ketiga, sektor pertanian mampu menyerap banyak tenaga kerja. Keempat, peningkatan produksi pertanian mengurangi ketergantungan negara terhadap komoditas pertanian impor. Indonesia harus membayar biaya yang sangat besar untuk impor beras, kacang kedelai dan gandum. Terakhir, ekspor produksi pertanian dan perkebunan menghasilkan devisa yang sangat dibutuhkan Indonesia.

Melihat keuntungan yang diraih dengan pengembangan komoditas pertanian berbasis ekspor, Presiden Suharto mengeluarkan Keputusan Presiden nomor 82 tahun 1995 yaitu program pengembangan satu juta hektar lahan gambut (IRIP News Service, 1996). Program tersebut

didesain untuk lahan sawah di Jawa yang sudah menyusut dialihfungsikan menjadi kawasan non-pertanian yang dinilai lebih menguntungkan bagi pembangunan dan pertumbuhan ekonomi seperti industri, perdagangan barang dan jasa atau pendidikan. Lahan gambut di Kalimantan Tengah dipilih karena lahan yang sangat luas dan menganggur serta penduduk yang sangat jarang (Varkkey, 2016:67). Ini juga menunjang program transmigrasi yang dicanangkan Pemerintah. Pulau Jawa yang sudah sangat padat menjadi pendorong kebijakan transmigrasi dengan pemindahan penduduk dari Pulau Jawa ke pulau-pulau yang jarang penduduknya (Barber, 2000:78).

Fokus Pemerintah pada pengembangan komoditas pertanian merangsang banyak perusahaan-perusahaan besar berinvestasi pada komoditas pertanian termasuk perusahaan-perusahaan yang terafiliasi dengan keluarga Suharto seperti Kiani Lestari yang dipimpin Bob Hasan dan Barito Pacific yang dipimpin Prajogo Pangestu (Barber dan Schweithelm, 2000:13). Kehadiran perusahaan-perusahaan tersebut di Kalimantan dan Sumatra dalam skala yang sangat besar merusak ekosistem lingkungan hidup. Prinsip-prinsip pertanian yang berkelanjutan (*sustainable agriculture*) tidak menjadi fokus bagi perusahaan-perusahaan tersebut karena pelaksanaan *sustainable agriculture* dianggap membebani keuangan perusahaan (Varkkey, 2012:78).

Di dalam mengosongkan lahan untuk perkebunan kelapa sawit dan karet, perusahaan-perusahaan menggunakan teknik tebang dan bakar. Teknik ini sangat murah dan mudah karena hanya menggunakan api dan alat tebang (Bram, 2012:388, Varma, 2003:168, Qadri, 2001:21). Hal ini dipertegas oleh data yang dihasilkan *Center for Remote Imaging, Sensing and Processing* (CRISP) yang menunjukkan sebagian besar wilayah kebakaran terletak di area konsesi perkebunan sawit (Varkkey, 2012: 80).

Di sisi negatifnya, teknik tebang bakar membawa dampak yang sangat berbahaya bagi lingkungan hidup. Kebakaran yang luas muncul dan menghanguskan satwa dan tanaman yang ada di dalam kawasan tersebut. Kebakaran ini diperparah dengan keadaan lahan gambut yang mengandung karbondioksida yang sangat tinggi. Selain itu, kebakaran lahan dan hutan yang berskala luas mengakibatkan pencemaran udara lintas batas yang mencapai teritori Malaysia, Singapura, Filipina, bahkan Thailand (Dauvergne, 1998:14).

Konversi lahan hutan menjadi tidak terelakkan dan teknik tebang bakar merupakan metode konversi lahan yang paling murah. Teknik tebang bakar hanya membutuhkan Rp 200.000 per hektar sedangkan teknik tebang tanam membutuhkan biaya Rp 1.000.000 per hektar (Bram, 2012:340). Pada masa kepemimpinan Suharto, konsesi pengelolaan hutan diberikan tanpa pertimbangan ekologis dan pemanfaatan bagi masyarakat yang tinggal di kawasan hutan (Dauvergne, 1994:508). Dauvergne (1998:14) menjelaskan bagaimana perusahaan-perusahaan yang terafiliasi dengan keluarga Suharto memiliki kekuatan politik ekonomi untuk memperoleh konsesi pengelolaan hutan seluas-luasnya. Penggunaan kekuatan ekonomi politik ini diarahkan untuk meraup keuntungan sebesar-besarnya tanpa mengindahkan dampak ekologis dari deforestasi.

Effendi (2004:45) mengatakan bahwa perusahaan-perusahaan yang terafiliasi dengan keluarga Suharto terlibat dalam pembakaran hutan dan tidak dihukum oleh pihak kepolisian. Meskipun Menteri Kehutanan Muslimin Nasution dan Menteri Negara Lingkungan Hidup Sarwono Kusumaatmaja pada kabinet Peme...ahan Suharto telah mengancam mencabut hak pengelolaan hutan bagi perusahaan yang terlibat dalam kebakaran hutan, deforestasi dan kebakaran hutan dan lahan terus terjadi dan perusahaan-

perusahaan yang terafiliasi dengan keluarga Suharto tidak tersentuh (Barber dan Schweithelm, 2000: 5).

### **3.1. *Mega Disaster 1997-1998***

Bencana kebakaran hutan hebat pada tahun 1997 menimbulkan kecaman dari komunitas internasional dan Presiden Suharto meminta maaf atas bencana yang telah terjadi (Dauvergne, 1998:15). Pemerintah Indonesia berpendapat bahwa kebakaran hutan terjadi karena musim panas yang berkepanjangan akibat El Nino (Varkkey, 2016:16). Padahal Menteri Lingkungan Hidup Sarwono pada periode 1997-1999 menyebutkan bahwa 90% kebakaran hutan terjadi di area transmigrasi dan perkebunan sawit (Barber, 2000: 109). Penebangan hutan yang menyebabkan hutan gundul juga berkontribusi kepada kebakaran hutan karena sisa penebangan hutan merupakan materi-materi yang mudah terbakar (*Ibid*).

Bagi Dauvergne (1999:18) dan Varkkey (2016:72-9), bencana kebakaran hutan pada tahun 1997-1998 merupakan dampak negatif dari kebijakan Suharto yang mengandalkan sektor kehutanan untuk meningkatkan pendapatan negara dan menurunkan angka pengangguran melalui transmigrasi dan mengabaikan konservasi hutan dan keanekaragaman hayati. Hidayat (2005: 12) mengatakan bahwa deforestasi dipandang oleh Pemerintah Indonesia sebagai situasi yang wajar dan tidak menimbulkan masalah bagi stabilitas ekonomi politik negara sehingga kerusakan ekosistem hutan dan kebakaran hutan tidak dianggap sebagai sebuah masalah yang penting. Pemerintah Indonesia harus mencari sumber pendanaan untuk pembangunan infrastruktur dan pembayaran utang luar negeri dan Suharto mengandalkan ekspor kayu dan produk-produk pertanian sebagai salah satu sumber pendanaan (Effendi, 2004:15).

Di dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun (Repelita), dampak deforestasi dan kebakaran hutan tidak diperhitungkan (Barber, 2000: 56). Di dalam Orde Baru, Repelita merupakan rencana pembangunan yang harus dilaksanakan oleh semua unsur pemerintahan baik dalam tingkat nasional dan lokal. Repelita yang meniadakan dampak ekologis dari pembangunan ekonomi berbasis hutan dimanfaatkan oleh pelaku bisnis dengan memperluas konsesi hak pengelolaan hutan seluas-luasnya untuk bisnis ekspor kayu dan produk-produk pertanian seperti karet, coklat dan kelapa sawit (Varkkey, 2016:56).

Peluang ini juga dimanfaatkan oleh mitra bisnis keluarga Suharto untuk melebarkan bisnis perusahaan ke dalam sektor kehutanan. Salah satu contoh mitra bisnis keluarga Suharto adalah Bob Hasan. Hasan menjadi ketua Asosiasi Pengusaha Kayu di Indonesia (APKINDO) dan memiliki perusahaan investasi Nusamba yang menjadi investor kegiatan-kegiatan keluarga Suharto (Barber, 2000:110). Hasan memiliki konsesi satu juta hektar hutan dan izin ekspor kayu ke berbagai negara (Dauvergne, 1997:14). Hasan menolak tuduhan terkait dengan kebakaran hutan dan menuduh bahwa petani dan masyarakat adat yang melakukan pembakaran hutan (Dauvergne, 1997:15).

Selain Bob Hasan, mitra bisnis Pemerintahan Suharto lainnya adalah Probosutedjo yang merupakan adik laki-laki Presiden Suharto. Probosutedjo menjabat sebagai pimpinan perusahaan Menara Hutan Buana di Kalimantan Selatan dan telah dituduh menyalahgunakan dana korupsi dana reboisasi sekitar Rp 4,9 miliar untuk Rencana Kerja Tahunan dari tahun 1994/ 1995 ke 1996/ 1997 (Hidayat, 2005:118).

Hidayat (2005: 87) memaparkan bahwa dana reboisasi tahun 1990-1991 yang mencapai 305 triliun telah dikorupsi dan disalahgunakan untuk alokasi di luar sektor kehutanan. Melalui Keputusan Presiden No. 42/1994, Pemerintah Indonesia memberikan dana sekitar Rp 400

miliar rupiah untuk Industri Pesawat Terbang Nusantara (IPTN) untuk mengembangkan pesawat Gatotkaca (Hidayat, 2005: 104). Keputusan Presiden ini diperkarakan oleh lembaga pengadilan oleh lima aktivis lingkungan dan pengadilan memerintahkan mencabut kembali keputusan Presiden tersebut dan mengembalikan dana reboisasi tersebut (Gellert, 1998:75).

Dana reboisasi yang dicanangkan Suharto tidak efektif di dalam mengembalikan ekosistem dan keanekaragaman hayati hutan karena penyalahgunaan fungsi dan korupsi. Berdasarkan penulisan Dauvergne (1994:501), pada masa pemerintahan Suharto, berbagai proyek pembangunan berskala besar seperti bendungan dan proyek transmigrasi dilaksanakan tanpa memperhatikan dampak lingkungan hidup dan dampak sosial budaya.

### **3.2. Transmigrasi dan Pertanian Lahan Gambut**

Salah satu proyek yang paling merusak hutan Indonesia adalah proyek transmigrasi yang memindahkan lebih dari delapan juta orang dari Jawa ke luar Pulau Jawa pada tahun 1987 (Barber and Schweithelm 2000, 33). Vishvanathan (1997, p. 2588) memperkirakan 3.300.000 hektar hutan di Kalimantan dan Sumatra telah rusak oleh program transmigrasi. Pada periode 1980-1985 adalah periode dimana terjadi lonjakan signifikan perpindahan transmigran ke berbagai kota di luar Jawa (Barber, 2000: 106). Hal ini berdampak pada kerusakan lingkungan hidup dimana kawasan hutan lindung digunakan sebagai area pertanian transmigran. Kebijakan Pemerintahan Suharto menerapkan pertanian berbasis tanah basah yang tidak sesuai dengan kontur tanah di luar Pulau Jawa memperparah kerusakan ekosistem hutan (Gellert, 1998:77).

Dauvergne (1994:512) menyatakan bahwa faktor pendorong program transmigrasi adalah kepentingan politik

Pemerintahan Suharto untuk mempertahankan stabilitas keamanan dan kedaulatan nasional. Kepadatan penduduk yang tinggi dan kemiskinan yang meluas di Pulau Jawa berpotensi mengganggu stabilitas keamanan nasional dan transmigrasi dipandang sebagai jalan keluar untuk mengurangi kepadatan penduduk di Pulau Jawa (*Ibid*).

Selain itu, Pemerintahan Suharto menjadikan program transmigrasi sebagai salah satu kebijakan integrasi nasional untuk menjaga kedaulatan Indonesia di pulau-pulau terluar (Hidayat, 2005: 14). Pertanian yang dikelola oleh penduduk transmigrasi jauh lebih mudah dikendalikan Pemerintah daripada pertanian yang dilakukan masyarakat adat. Berdasarkan penelusuran Hidayat (2005: 16), banyak petani tersebut adalah mantan personil militer yang membantu mengamankan daerah pemberontakan dan mencegah kemungkinan pemberontakan.

Selain untuk memindahkan kepadatan penduduk, transmigrasi juga diarahkan untuk mencapai swasembada beras. Melalui kebijakan Pertanian Lahan Gambut satu juta hektar (PLG), Suharto ingin mengubah lahan gambut yang terletak di Kalimantan Tengah yang rentan yang terhadap terbakar menjadi lahan pertanian padi (Barber, 2000:140). Sekitar 1,7 juta penduduk dipindahkan dari Pulau Jawa ke Kalimantan Tengah untuk bekerja di berbagai proyek pengembangan lahan gambut ini (Gellert, 1998:65). Program PLG ini didanai dengan dana reforestasi yang diambil dari keuntungan perusahaan kelapa sawit dan pinjaman Bank Dunia senilai 560 juta USD (Barber dan Schweithelm, 2000:33).

Proyek PLG mendapat reaksi keras dari ahli pertanian karena lahan gambut memiliki kandungan karbondioksida yang sangat tinggi yang sangat rentan untuk terbakar (Vishvanathan, 1997: 2588). Proyek PLG ini berdampak buruk terhadap masyarakat adat dan konservasi alam karena sebagian masyarakat adat harus kehilangan

pekerjaan aslinya sebagai petani, perajin kayu dan nelayan (Barber, 2000:144). Meskipun demikian, melalui Instruksi Presiden nomor 82 dan 84 tahun 1995, Suharto menginstruksikan semua kementerian dan pemerintah daerah untuk mendukung program PLG.

Program PLG gagal memproduksi beras sesuai dengan target karena hanya 279 hektar lahan yang menjadi lahan persawahan dari 2.500 hektar lahan yang sudah dipersiapkan (Tacconi, 2003:14). Sisanya menjadi lahan kelapa sawit karena lahan gambut tidak cocok untuk dijadikan lahan pertanian padi. Presiden Suharto meminta maaf kepada Singapura dan Malaysia namun tidak mengakui program transmigrasi dan PLG sebagai faktor utama kebakaran hutan dan pencemaran udara lintas batas (Hidayat, 2005:15).

Kebakaran hutan dan pencemaran udara pada tahun 1997 adalah sebuah kerugian besar bagi masyarakat Kalimantan dan Sumatera. Selain dampak terhadap aktivitas dan kesehatan manusia seperti yang telah diuraikan dalam tabel 3.1., di halaman 4, kebakaran hutan telah memusnahkan kekayaan keanekaragaman flora dan fauna yang terkandung di dalamnya. Meskipun lahan hutan Indonesia hanya mencakup 1,3% dari total daratan dunia, hutan Indonesia memiliki 10% dari total keanekaragaman hayati dunia, 12% spesies mamalia dunia, 17% spesies reptilia dunia dan 17% dari spesies burung dunia (Barber dan Schweithelm, 2000:2).

Selain keanekaragaman hayati, hutan merupakan rumah bagi 65 juta masyarakat adat yang tersebar di berbagai pulau di Indonesia (Dauvergne, 1994:501). Masyarakat adat ini memiliki mata pencaharian pertanian berpindah dan berburu. Kebakaran hutan dan pencemaran udara mengancam keberadaan masyarakat adat ini mengingat ketiadaan fasilitas kesehatan yang memadai dan menghancurkan tempat tinggal mereka. Namun Dauvergne

(1994:508) mengatakan bahwa masyarakat adat dilihat sebagai pelaku pembakaran hutan karena teknik bakar yang digunakan untuk ladang berpindah. Mereka diusir dari hutan karena rencana Pemerintah untuk mengkonversi hutan menjadi lahan pertanian dan perkebunan (*Ibid*).

Kebakaran hutan dan penebangan ilegal menjadi faktor utama dari deforestasi. Indonesia telah kehilangan hutan yang sangat luas akibat bencana ini. Pada tahun 1990, Indonesia memiliki 113 juta hektar hutan namun pada tahun 1997 area hutan Indonesia berkurang drastis menjadi 53 juta hektar hutan (Barber dan Schweithelm, 2000:2). Dalam periode 1990-1997, 30% hutan di Pulau Sumatera telah terbakar (*Ibid*). Seperti yang terlihat dalam tabel dibawah ini, deforestasi di Indonesia mencapai 75% dari total area hutan per tahun.

**Tabel 3.1.**  
**Deforestasi di Sumatra dan Kalimantan Periode 1985 – 1998**

	1985-1986		1997-1998	
	Luas Hutan	Persentase	Luas Hutan	Persentase
Sumatra	23.324.000	49	16.632.000	35
Kalimantan	39.986.000	75	31.029.000	59
Total	63.310.000	63	47.661.000	47

Sumber: (Barber dan Schweithelm, 2000: 2)

### **3.3. Politik Ekonomi Hutan dalam Kepemimpinan Suharto**

Dalam konteks Indonesia, strategi pembangunan Suharto yang berfokus kepada sektor industri kehutanan adalah upaya untuk menandingi negara-negara lain yang

berpotensi mengganggu kedaulatan negara. Utang Republik Indonesia kepada lembaga donor internasional, angka pengangguran dan kemiskinan dan anggaran pertahanan keamanan mendorong Suharto mencari sumber pendanaan yang besar untuk memenuhi kebutuhan Indonesia (Dauvergne, 1994:55). Angka pengangguran dan kemiskinan yang meningkat dapat menjadi sumber ancaman internal yang mengancam kedaulatan negara. Iklim kompetisi antar negara ini menegaskan pemikiran bahwa hutan adalah komoditi ekonomis yang berhak dikelola dan dimanfaatkan negara.

Ketika Suharto mulai berkuasa tahun 1966, setelah jatuhnya Presiden Sukarno, Suharto melancarkan program pembangunan ekonomi yang bertujuan mengejar ketertinggalan negara untuk keluar dari kemelut ekonomi yang menimpa Indonesia dengan inflasi dan utang luar negeri yang sangat tinggi. Sektor kehutanan berdasarkan Undang-Undang No. 1/ 1967 dan Undang-Undang No. 6/ 1968 serta Undang-Undang Kehutanan No.5/ 1967 merupakan bagian utama dari agenda ekonomi untuk mengembangkan ekspor log dari tahun 1968 sampai tahun 1985, industri kayu lapis (*ply wood*) tahun 1980-an dan industri pulp dan kertas tahun 1980-an.

Untuk mewujudkan pembangunan ekonomi, Suharto mempercayakan kebijakan ekonomi kepada tim ekonomi yang dikenal dengan kelompok Berkeley yang digagas oleh Wijoyo Nitisastro, Emil Salim, Sadeli dan Ali Wardana (Hidayat, 2005:44). Kelompok ini secara teoretis berargumentasi bahwa dengan pinjaman lembaga keuangan internasional dan membangun proyek-proyek besar, serta investasi asing membuka lapangan kerja, menumbuhkan kegairahan ekonomi dalam negeri dan dalam jangka panjang proyek-proyek infrastruktur ini mensejahterakan masyarakat Indonesia (Effendi, 2004: 15). Pinjaman dari Bank Dunia, *Intergovernmental Group on Indonesia* (IGGI) dan Bank

Pembangunan Asia dibayar dengan ekspor bahan mentah seperti minyak bumi, gas alam dan produk komoditas pertanian unggulan seperti kelapa sawit dan kayu (Barr,2011:15).

Sektor kehutanan mulai mengembangkan bingkai hukum yang diperlukan pengusaha swasta untuk memperoleh konsesi Hak Pengelolaan Hutan (HPH) dengan memotong kayu gelondongan (*log*) dan mengekspornya (Hidayat, 2005:14). Sumatera dan Kalimantan adalah sasaran pertama eksploitasi hutan karena mempunyai stok kayu komersial terbesar dan paling dekat dengan pusat pasar Asia, seperti Singapura, Hongkong, Taiwan, Korea Selatan dan Jepang (Barber, 2000: 105). Untuk maksud ini, pemerintahan Suharto dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat mengeluarkan Undang-Undang No. 1/ 1967 mengenai investasi modal asing, Undang-Undang No. 6/ 1967 mengenai modal dalam negeri, Undang-Undang No. 5/ 1967 mengenai “Undang-Undang Pokok Kehutanan” dan Peraturan Pemerintah No. 21/ 1970 mengenai mekanisme perizinan HPH (Hidayat, 2005:38).

Peraturan yang dikeluarkan ini mengundang investasi yang sangat besar dalam bidang kehutanan dari dalam negeri dan luar negeri. Pemodal dari Amerika Serikat seperti Weyerhauser, George Pacific dan pemodal dari Jepang seperti Mitsubishi, Sumitomo, Shin Asahigawa dan Ataka menanamkan modalnya dalam sektor kehutanan (Hidayat, 2005: 28). Ekspor kayu gelondongan menghasilkan devisa yang sangat besar dan menjadi kontributor pendapatan nasional kedua terbesar setelah minyak bumi (Barr, 2011: 14).

Pengelolaan hutan yang eksploitatif didukung oleh pemikiran yang memprioritaskan pembangunan ekonomi dibandingkan kelestarian lingkungan hidup. Eckersley (2005:161) mengkritik pembangunan yang sering diartikan sebagai kemampuan negara untuk menyediakan kebutuhan

primer warga negara yang diterjemahkan dalam bentuk angka seperti jumlah pendapatan negara dalam setahun (*Gross National Product*). Dengan demikian, semakin besar pendapatan negara maka pembangunan dikategorikan berhasil. Makna pembangunan ini hampir diterima di semua negara sehingga menjadi nilai yang universal dan tidak perlu diperdebatkan (Newell, 2012:16). Newell (2012:25) lebih jauh mengatakan bahwa konstruksi sistem ekonomi yang meniadakan unsur lingkungan hidup ini bersifat apolitis dan destruktif terhadap lingkungan hidup. Menteri-menteri Suharto berlindung di balik argumentasi ini ketika Indonesia dituding oleh negara-negara maju secara sengaja membiarkan kebakaran hutan dan pencemaran udara pada tahun 1983 dan 1997-1998 (Barber, 2000:105).

Dominasi pemaknaan pembangunan ini tidak terlepas dari globalisasi kapitalisme sebagai sistem ekonomi di berbagai negara (Newell, 2012:4-5). Kapitalisme mengagungkan kekayaan negara, efisiensi birokrasi, kepemilikan pengetahuan dan teknologi dan tenaga kerja yang terampil sebagai unsur-unsur pembentuk kekuatan negara (Eckersley, 2015:162). Absennya konservasi lingkungan hidup dalam sistem kapitalisme menjadikan pemaknaan pembangunan sangat antroposentris dan melegalkan eksploitasi sumber daya alam secara ekstensif (Bernstein, 2001: 45). Berbagai kerusakan ekosistem dan lingkungan hidup menjadi akibat dari absennya konservasi lingkungan hidup dalam pemaknaan pembangunan.

## **BAB 4**

### **DIPLOMASI LINGKUNGAN INDONESIA DALAM KEPEMIMPINAN SUSILO BAMBANG YUDHOYONO**

Pada 20 Oktober 2004, Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dilantik sebagai Presiden Republik Indonesia keenam. Pemerintahan SBY membawa dinamika baru dalam diplomasi lingkungan Indonesia. Berbagai kebijakan diambil untuk memperbaiki dan mencegah kerusakan lingkungan hidup baik di level global dan nasional. Salah satunya adalah penandatanganan perjanjian REDD+ dengan Norwegia dimana Indonesia harus mempertahankan luas hutan yang dimiliki melalui kebijakan moratorium penggunaan hutan. Selain itu, SBY juga membentuk Badan Pelaksana REDD+ dan Dewan Nasional Perubahan Iklim.

Rekonstruksi diplomasi lingkungan Indonesia juga dipengaruhi oleh perjanjian lingkungan global seperti Protokol Kyoto dan Kesepakatan Paris (Elliot, 2003:33). Indonesia bersama negara-negara berkembang memperjuangkan hak pembangunan ekonomi dan bantuan ekonomi dari negara-negara maju dalam mitigasi perubahan iklim global. Dalam Konferensi Stockholm pada tahun 1972, negara-negara berhasil memperoleh haknya untuk tidak terikat dalam pembatasan emisi global tetapi tidak berhasil di dalam menarik bantuan iklim internasional (Clapp dan Dauvergne, 2005: 45).

Konferensi Stockholm pada tahun 1972 merupakan perundingan lingkungan global pertama dengan nama resminya *United Nations Conference for Human and Environment*. Konferensi Stockholm merupakan inisiatif dari negara-negara maju terhadap degradasi lingkungan hidup yang meluas dari skala nasional menjadi global (Bernstein, 2001: 56). Dimulai dengan publikasi Rachel Carson dengan bukunya *Silent Spring* dan dilanjutkan dengan berbagai publikasi ilmiah lainnya terkait krisis lingkungan hidup

akibat industrialisasi pertanian, masyarakat negara-negara maju seperti Swedia dan Jerman mendorong Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) untuk menyusun kesepakatan global baru untuk mencegah bencana lingkungan global (Hough, 2004:78).

Konferensi Stockholm berhasil mengundang lebih dari 113 perwakilan negara dan menghasilkan Deklarasi Stockholm yang berisi 26 artikel dan 109 rekomendasi (Bernstein, 2001:77). Konferensi Stockholm diawali dengan perdebatan sengit antara negara berkembang yang menolak usulan negara maju untuk membatasi produksi emisi negara-negara berkembang. Aliansi negara-negara berkembang menuding bahwa negara-negara maju membahayakan program peningkatan kesejahteraan dan kedaulatan ekonomi negara (Clapp dan Dauvergne, 2005: 78).

Perwakilan Brazil mengatakan bahwa degradasi lingkungan hidup hanya menjadi masalah bagi negara-negara maju dan perwakilan Pantai Gadi mengatakan bahwa degradasi lingkungan hidup disebabkan oleh eksploitasi perusahaan-perusahaan raksasa yang berasal dari negara-negara maju (Bernstein, 2001: 66-67). Sentimen nasionalisme yang dimiliki negara-negara berkembang begitu tinggi sehingga terjadi jalan buntu dalam negosiasi di Stockholm.

Negara-negara maju akhirnya berkompromi dan mengadopsi keinginan dari negara-negara berkembang dalam Deklarasi Stockholm. Di dalam Deklarasi Stockholm, negara-negara berkembang diperbolehkan mengeksploitasi sumber daya alamnya tetapi tidak membahayakan kedaulatan dan kesejahteraan negara lain (Varkkey, 2012: 82). Deklarasi Stockholm inilah yang menjadi landasan bagi Singapura di dalam menuntut pengelolaan hutan Indonesia yang lestari karena kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia berdampak kepada pencemaran kabut asap lintas batas (Varkkey, 2016: 45).

Bencana kebakaran hutan dan pencemaran kabut asap lintas batas yang terjadi berulang kali menjadi titik tolak perubahan sikap Indonesia di dalam diplomasi lingkungan Indonesia. Ancaman degradasi lingkungan hidup yang semula tidak dijadikan sebagai agenda prioritas menjadi topik penting di dalam diplomasi lingkungan Indonesia. Di dalam Konferensi Rio de Janeiro pada tahun 1992, Indonesia dan negara-negara berkembang lainnya sepakat untuk mengintegrasikan mitigasi dan pencegahan bencana lingkungan ke dalam kebijakan domestik masing-masing (Bernstein, 2001: 45-48).

Pembangunan berkelanjutan disepakati sebagai sebuah norma global dan program pembangunan organisasi internasional. Badan-badan PBB lainnya seperti *World Trade Organization* dan *International Monetary Fund* mulai mengadopsi pembangunan berkelanjutan di dalam program pembangunan ekonomi global. Isu-isu bencana lingkungan menjadi sorotan khusus bagi badan-badan PBB.

Pada tahun 1994, UNFCCC dibentuk sebagai badan PBB khusus untuk menangani dampak perubahan iklim. UNFCCC merupakan organisasi internasional yang merumuskan kesepakatan untuk mengambil langkah-langkah menghadapi masalah perubahan iklim. Saat ini konvensi ini telah diratifikasi oleh lebih dari 180 negara dan Indonesia adalah salah satu negara yang sudah meratifikasi UNFCCC (Haug dan Gupta, 2013: 82).

Hal ini mendorong Pemerintahan SBY terlibat aktif dalam negosiasi mitigasi perubahan iklim dalam kerangka kerja *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC) dan menyatakan komitmen Indonesia secara sukarela untuk mengurangi emisi gas rumah kaca (GRK) sebesar 26% hingga 41% dari emisi berdasarkan skenario *Business-as-Usual* (BAU) tahun 2020 (Cronin dan Santoso, 2010: 45-46). Komitmen ini merupakan indikasi transisi pengelolaan hutan di Indonesia dari institusi

pembangunan berkelanjutan lemah menjadi institusi pembangunan berkelanjutan kuat.

Modal Indonesia dalam diplomasi lingkungan sangat besar mengingat Indonesia adalah negara yang memiliki kawasan hutan terluas di dunia setelah Brazil dengan hutan Amazon (Haug dan Gupta, 2013:54). Transisi kebijakan ini terlihat ketika Presiden Republik Indonesia periode 2004-2014 Susilo Bambang Yudhoyono menyatakan bahwa pada tahun 2030, hutan Indonesia harus berubah status dari pelepas emisi menjadi penyerap emisi (Cronin dan Santoso, 2010:4-5). Apabila dalam era kepemimpinan Suharto, hutan dilihat sebagai sumber daya yang dieksploitasi untuk mencapai kepentingan nasional, dalam era Susilo Bambang Yudhoyono perlindungan hutan menjadi bagian tanggung jawab Indonesia baik bagi masyarakat lokal maupun global.

UNFCCC memiliki tiga instrumen di dalam menghadapi perubahan iklim yaitu *Clean Development Mechanism*, *Joint Implementation* dan *Emission Trading*. Setelah UNFCCC ke-5, dihasilkan sebuah instrumen yang bernama REDD+ (Reduction of Emission from Forest Degradation and Deforestation). *Clean Development Mechanism*, *Joint Implementation*, *Emission Trading* dan REDD+ adalah mekanisme bantuan dan kerjasama antar negara dan perusahaan di dalam mengembangkan berbagai kegiatan mengurangi emisi global. REDD+ ini sangat menarik bagi Indonesia mengingat kepemilikan hutan yang sangat luas oleh Indonesia (Cronin dan Santoso, 2010:6).

Pada awal kelahiran REDD, hutan hanya dilihat sebagai penyerap karbon. Indonesia mendorong perluasan REDD dengan menambahkan tiga peran hutan lainnya yaitu konservasi karbon (*conservation of carbon stock*), pengelolaan yang lestari dalam pengurusan hutan (*sustainable management of forest*), dan peningkatan daya simpan karbon (*enhancement of carbon stock*) (Cronin dan Santoso, 2010:45-46). Saat ini REDD+ juga mencakup perlindungan hak-hak masyarakat adat yang tinggal di hutan.

Dengan penambahan fungsi yang baru ini, REDD+ menjadi sebuah program pengelolaan hutan yang sangat komprehensif bagi Indonesia. Dalam Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, terdapat berbagai kerjasama dengan negara maju seperti Norwegia, Inggris dan Australia di dalam implementasi REDD+ di berbagai wilayah hutan Indonesia seperti Kalimantan, Papua dan Sumatera (Nurhayati, 2009:45).

Keseriusan Pemerintah Indonesia di dalam pengelolaan hutan yang lestari juga terlihat ketika Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengeluarkan Instruksi Presiden nomor 10 tahun 2011 mengenai Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan Tata Kelola Hutan Alam Primer dan Lahan Gambut. Dengan keluarnya Inpres ini, maka seluruh jajaran pemerintah dari pusat hingga daerah dilarang menerbitkan izin pemanfaatan hutan termasuk untuk perkebunan dan pertambangan di hutan primer dan lahan gambut (Cronin dan Santoso, 2010: 99).

#### **4.1. Respons Singapura terhadap Pencemaran Kabut Asap Lintas Batas**

Singapura menerapkan Undang-Undang Pencemaran Udara Lintas Batas pada tahun 2014 yang bersifat *extra-judicial reach* (Varkkey, 2011: 88). Indonesia menyampaikan protes terhadap penerapan perundang-undangan ini karena membahayakan kedaulatan Indonesia di dalam penanganan kebakaran hutan dan pencemaran udara lintas batas (Deutsch Welle, 2006). Terbukti, dua direktur perusahaan kelapa sawit berkewarganegaraan Indonesia ditangkap di Singapura pada 14 Oktober 2015 di Bandara Changi karena diduga terlibat secara sistematis dalam tindak pidana kebakaran hutan dan pencemaran udara lintas batas (Varkkey, 2011:85). Setelah nota protes dari Indonesia, Kepolisian Singapura melepaskan kedua direktur tersebut.

Penerapan Undang-Undang Pencemaran Udara Lintas Batas atau THPA (*Transboundary Haze Pollution Act*), menurut Kardina Gultom (2016: 33-35), adalah sebuah tindakan sekuritisasi bencana lingkungan hidup. Selain penerapan undang-undang tersebut, Singapura juga melayangkan nota protes kepada Pemerintah Indonesia dan menawarkan kerjasama bilateral dengan Indonesia terkait pencegahan dan mitigasi kebakaran hutan dan pencemaran udara lintas batas (Gultom, 2016:33-35).

Sekuritisasi pencemaran udara lintas batas menjadi pilihan bagi Singapura di dalam merespons kegagalan Indonesia di dalam mengelola hutan dan mencegah kebakaran hutan dan pencemaran udara lintas batas (Varkkey, 2011: 90). Dengan menjadikan masalah pencemaran udara lintas batas sebagai ancaman nasional terhadap Singapura, sumber daya finansial, akses protokol diplomasi dan penegakan hukum komprehensif dapat dialokasikan terhadap Indonesia (Kompas, 2006:6). Penanganan pencemaran udara lintas batas membutuhkan anggaran yang sangat besar dan THPA menjadi basis hukum bagi Singapura untuk mengalokasikan anggaran tersebut.

Menjadi masalah bagi Singapura ketika Indonesia menolak tawaran kerjasama Singapura dengan alasan bahwa Indonesia memiliki sistem hukum dan manajemen penanganan bencana yang berdaulat. Bantuan Singapura berupa pesawat Hercules, teknologi pemantauan titik api menggunakan satelit, dan komputer canggih ditolak oleh Indonesia (Varkkey, 2011:88). Bahkan Singapura tidak berani mengirim petugas pemadam kebakaran berkewarganegaraan Singapura karena protes langsung dari Pemerintah Indonesia. Konflik antara Indonesia dan Singapura menjadi tidak terhindarkan mengingat sumber polusi udara terbesar berasal dari teritori Indonesia (Nguitragool, 2011:366). Meskipun tidak menggunakan kekuatan militer, Singapura mengerahkan saluran diplomasi

bilateral dan multilateral serta komunikasi antar masyarakat sipil untuk menangani pencemaran udara ini.

Di dalam diplomasi bilateral, Singapura mengundang Arif Yuwono sebagai Wakil Menteri Kehutanan Republik Indonesia untuk datang ke Singapura untuk menjelaskan mengenai strategi Indonesia dalam mitigasi pencemaran udara lintas batas (Varkkey, 2011: 90). Di dalam diplomasi publik Singapura, masyarakat sipil dilibatkan dengan menggunakan *Singapore Environment Council* dan *Singapore Institute of International Affairs* untuk bertemu perwakilan masyarakat sipil Indonesia seperti WWF Indonesia dan *Indonesia for Climate Justice*.

*ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* adalah hasil diplomasi lingkungan Singapura. Singapura juga membawa masalah pencemaran udara ini ke Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dengan harapan tekanan dari negara-negara adidaya seperti Amerika Serikat dan Uni Eropa dapat mempercepat proses penanganan pencemaran udara lintas batas (Varkkey, 2011:92). Tindakan ini ternyata dilihat oleh Indonesia sebagai upaya mempermalukan reputasi Indonesia di PBB. Seperti yang diungkapkan oleh Duta Besar Indonesia Duta Besar Indonesia untuk PBB periode 2004-2008, Adiya Widi Adiwoso Asmady kepada Varkkey:

“Masalah tersebut adalah masalah domestik Indonesia dan langkah itu tidak dapat dimaafkan dan sama saja dengan campur tangan dalam urusan dalam negeri dan kedaulatan Indonesia. Saya merasa bahwa forum PBB telah disalahgunakan oleh mereka untuk mempermalukan Indonesia. Seharusnya Singapura menghormati hasil pertemuan ASEAN yang telah setuju untuk menangani masalah ini secara bilateral dan di tingkat ASEAN” (Varkkey, 2011:95).

Pencemaran udara lintas batas telah membahayakan keamanan nasional Singapura berulang-ulang dan tidak ada kepastian bagi Singapura mengenai strategi komprehensif dan efektif di dalam pencegahan kebakaran hutan dan

pencemaran udara lintas batas. THPA, diplomasi bilateral, multilateral dan *multi-track diplomacy* merupakan implementasi dari adopsi isu lingkungan dalam kajian keamanan nasional. Berbeda dengan sumber ancaman tradisional, ancaman terhadap keamanan lingkungan berasal dari negara lain dan tidak memiliki target sasaran yang jelas (Hough, 2004:78-80).

Dalam masalah pencemaran udara lintas batas, target sasarannya adalah Pemerintah Indonesia tetapi pelaku yang sulit dijangkau adalah petani yang terbiasa melakukan tebang dan bakar, perusahaan lokal yang mengkonversi hutan menggunakan api atau bupati dan walikota yang menjual hak pengelolaan hutan kepada perusahaan yang tidak bertanggungjawab terhadap pengelolaan hutan yang lestari. Keamanan lingkungan merupakan respons pemikiran solidarisme yang menginginkan prioritas utama diberikan kepada perlindungan hutan, satwa liar dan keanekaragaman hayati (William, 2015:45).

#### **4.2. Respons Malaysia terhadap Pencemaran Kabut Asap Lintas Batas**

Masyarakat Malaysia tidak melihat keseriusan Pemerintah Indonesia di dalam menyelesaikan masalah kebakaran hutan dan pencemaran udara lintas batas (Forsyth, 2014:80). Indonesia lebih memfokuskan kepada pertumbuhan industri pertanian berbasis kayu dan kelapa sawit yang berpotensi memperbesar area kerusakan hutan dan kebakaran hutan dan lahan (Barber dan Schweithelm, 200:45). Protes keras dari Malaysia kepada Indonesia dilihat oleh politisi Indonesia sebagai bentuk intervensi terhadap kedaulatan negara Indonesia yang ditanggapi dengan kecaman Indonesia terhadap protes tersebut (Varkkey, 2009:85).

Solidarisme melihat konflik antara Indonesia dan Malaysia bukan hanya sebagai konflik antara kepentingan nasional yang berbeda tetapi juga antara kepentingan manusia dan kepentingan alam hidup (Hurrell, 2017). Pencemaran udara lintas batas telah menimbulkan konflik antar negara karena perebutan sumber daya udara bersih yang semakin langka akibat deforestasi dan kebakaran hutan. Hal ini sejalan dengan teori Homer Dixon yang menyatakan bahwa keamanan lingkungan menyangkut perebutan sumber daya alam yang semakin langka bagi manusia (Dixon, 1999:55-56). Sekuritisasi masalah lingkungan adalah strategi merebut sumber daya alam yang semakin langka tersebut.

Hurrell (2007:45) menentang pemikiran Homer Dixon karena menempatkan sumber daya alam sebagai komponen yang melengkapi kebutuhan manusia. Konflik perebutan sumber daya alam juga menyangkut konflik antara manusia dan lingkungannya yang selama ini diabaikan dan dirusak oleh manusia. Dengan menempatkan pemikiran seperti ini, solidarisme menantang revolusi perilaku manusia yang semula merusak alam dan ekosistemnya menjadi pelindung dari alam itu sendiri.

Solidarisme menolak sekuritisasi isu-isu lingkungan hidup dan justru menginginkan de-sekuritisasi lingkungan hidup. Berdasarkan pemikiran solidarisme, penyelesaian masalah-masalah lingkungan harus berdasarkan transformasi pandangan manusia terhadap alam bahwa manusia bukan sebagai perusak alam tetapi sebagai pelindung alam. Sekuritisasi justru menimbulkan konflik yang berakibat kerusakan lingkungan hidup yang lebih parah. Dalam penanganan pencemaran udara lintas batas di Asia Tenggara, ungkapan kemarahan Singapura yang diekspresikan di PBB dan media publik justru direspons oleh Indonesia sebagai tindakan agresif yang mengancam kedaulatan Indonesia.

Solidarisme mengusulkan kerjasama di dalam penanganan pencemaran udara lintas batas seperti yang terlihat di dalam pembentukan dan ratifikasi AATHP dan

instrumen-instrumen kerjasama ASEAN lainnya. Berbagai kegiatan kerjasama telah dilaksanakan untuk mengurangi tensi konflik yang terjadi seperti yang terjadi di *Siachen Peace Park* dan *Cordillera del Condor Peace Park* (Flyod, 2008: 66). *Siachen Peace Park* merupakan taman nasional yang terletak di kawasan Siachen yaitu di wilayah Kashmir di perbatasan antara India dan Pakistan. *Siachen Peace Park* merupakan kawasan damai di antara kedua negara yang memperebutkan area Kashmir. Demikian pula *Cordillera del Condor Peace Park* yang menjadi taman nasional sebagai kawasan damai antara Peru dan Ekuador (Hough, 2004: 14). Efektivitas Taman Nasional yang menjadi kawasan damai ini diakui oleh Aamir Ali yang diwawancarai oleh Rita Flyod:

*Would enable both armies to withdraw under conditions of honor and dignity: it would not prejudice their positions on Kashmir as a whole: it would stop further degradation of a magnificent mountain area: it would save thousands of lives and billions of rupees: it would heal a running sore in the Kashmir imbroglio* (Flyod, 2008:55)

### **4.3. ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)**

AATHP menjadi instrumen sentral bagi penanganan pencemaran udara lintas batas di Asia Tenggara dan proses pembentukan AATHP dan ratifikasi AATHP menjadi sangat penting dibahas dalam konteks diplomasi lingkungan Indonesia. Proses dekonstruksi sentralitas ASEAN dimulai dengan pemikiran pluralisme yang menekankan *ASEAN Way* sebagai perwujudan salah satu organisasi internasional yaitu fasilitator kepentingan negara. Solidarisme mengajukan definisi organisasi internasional sebagai agen perubahan dimana nilai-nilai baru seperti perlindungan lingkungan hidup diadvokasikan oleh organisasi internasional.

Dampak kebakaran hutan di Indonesia yang meluas ke wilayah negara lain telah menjadikan masalah ini sebagai

isu internasional. Kebakaran hutan yang menghasilkan pencemaran kabut asap lintas batas memunculkan kemarahan publik yang luas atas ketidakpuasan terhadap tindakan penanggulangan dan mitigasi kebakaran hutan dan pencemaran udara (Forsyth, 2014:79). Ada ketegangan antara Singapura yang mengharapkan ASEAN yang berperan aktif dalam penanggulangan kebakaran hutan dan pencemaran udara dengan Indonesia yang berpegang pada prinsip *ASEAN Way* yang mempromosikan non-intervensi dan kedaulatan negara (Nurhidayah, 2014: 233).

Rivalitas antara Indonesia dan Singapura dan Malaysia ini memiliki banyak persamaan antara rivalitas antara norma kedaulatan negara dengan pembangunan berkelanjutan (Nurhidayah, 2014:235). Buzan (2004:67) menyampaikan kritik terhadap pandangan tersebut dengan mengatakan bahwa pluralisme memiliki ruang bagi pembangunan berkelanjutan. Mode kerjasama antar kedaulatan negara dan pembangunan berkelanjutan sudah terlihat di berbagai perjanjian lingkungan hidup internasional seperti implementasi Protokol Montreal dan *Convention on Long Range Transboundary Air Pollution* (Falkner, 2009:43).

Pernyataan Buzan dan Falkner ini terkonfirmasi dengan kebijakan Indonesia meratifikasi AATHP pada tahun 2014. Ratifikasi berdampak terhadap terintegrasinya pembangunan berkelanjutan di dalam diplomasi dan kebijakan luar negeri Asia Tenggara. Pesimisme terhadap regionalisasi Asia Tenggara yang dikemukakan oleh Nurhidayah (2014), Varkkey (2012) dan Nguitrageol (2011) menjadi tidak relevan. Ratifikasi AATHP telah membawa perubahan di dalam dua bidang yaitu regionalisasi Asia Tenggara dan rekonstruksi tata kelola lingkungan regional. Pembangunan berkelanjutan menjadi elemen krusial bagi di kedua bidang tersebut.

*ASEAN Way* adalah seperangkat norma regional dan kode etik diplomatik yang ditandai dengan prinsip-prinsip

non-intervensi, konsultasi, konsensus, kerahasiaan, simbolisme, dan minimalisme organisasi (Acharya, 1997: 328). Karakter *ASEAN Way* lainnya adalah penyelesaian masalah dengan metode pertemuan, konsensus, dan diplomasi tenang.

Menurut analisis media yang dilakukan Forsyth (2014: 85), Singapura merasa menjadi korban dari diplomasi *ASEAN Way*. Media Singapura menuduh Kementerian Luar Negeri Singapura memprioritaskan reputasi Indonesia dibandingkan kesejahteraan warganya. Forsyth (2014:95) berpendapat lebih lanjut bahwa *ASEAN Way* dikaitkan dengan kegagalan, formalitas, ketidakjelasan dan kegiatan rahasia. Penulisan Forsyth tersebut menunjukkan pesimisme publik terhadap *ASEAN Way* bahwa *ASEAN Way* tidak efektif untuk mendapatkan solusi tegas dalam masalah pencemaran udara lintas batas. Warga Singapura mendesak pemerintah Singapura perlu merevisi strategi diplomatik mereka untuk menjadi lebih responsif terhadap mitigasi dan pencegahan kebakaran hutan dan pencemaran udara (Varkkey, 2011: 85).

Pertentangan teknik diplomasi *ASEAN Way* dengan teknik legalistik yang dipakai Eropa dan Amerika Serikat dianalisa oleh Acharya (1997:329). Acharya (1997: 330) mengatakan bahwa *ASEAN Way* berbeda dengan sikap permusuhan dan prosedur pengambilan keputusan berbasis hukum yang ditemukan dalam perundingan multilateral diplomatik Uni Eropa. Uni Eropa sangat menekankan supremasi Konstitusi Eropa dan Pengadilan Eropa di dalam menyelesaikan masalah-masalah internasional (Varkkey, 2011: 5).

Isu-isu kontemporer seperti hak asasi manusia, konservasi lingkungan hidup atau keadilan gender menjadi isu prioritas bagi Uni Eropa karena didukung oleh Komisi Eropa, Parlemen Eropa dan Pengadilan Tinggi Eropa. Ian Manner (2002: 236) mengatakan Uni Eropa sebagai *normative power* atas agresivitas Uni Eropa di dalam

mengkampanyekan nilai-nilai hak asasi manusia, konservasi lingkungan hidup atau keadilan gender.

Klaim Ahmadi (2012) dan Kogoya (2015) yang menyatakan bahwa ASEAN telah gagal di dalam mengimplementasikan AATHP dapat dilihat sebagai hal yang positif karena AATHP menjadi model kontinum interaksi negara dan organisasi internasional dalam penanganan bencana kebakaran hutan dan pencemaran kabut asap lintas batas. Koeksistensi antara negara dan organisasi internasional menjadi pembuktian bagi negara di kawasan yang berbeda di dalam mempelajari hubungan antara negara, dan organisasi internasional (Buzan, 2004:77).

Model ini dapat berbeda dengan model Eropa atau model Afrika tetapi berbagai pilihan model dan variasi menjadi keunggulan dari pemikiran ES. Seperti yang diungkapkan dalam Hurrell (2007: 45-48), model-model tersebut tidak bersifat kompetitif namun menjadi pilihan bagi yang menyusun sebuah model baru. Heterogenitas menjadi sesuatu yang positif sedangkan bagi pemikiran konvensional HI seperti realisme dan liberalisme, homogenitas adalah sesuatu yang positif.

Bagi Bull (1997:56), struktur mekanis memperlihatkan interaksi negara yang hanya memperhatikan kepentingan nasional negara sedangkan struktur sosial memperhatikan keseluruhan interaksi dan menjadikannya sebagai dasar pertimbangan kebijakan luar negeri.

Pluralisme tidak memiliki unsur sosial dan *English School* harus fokus kepada solidarisme karena solidarisme yang hanya memiliki unsur sosial (Buzan, 2004:67).

Unsur fisik dari interaksi negara tidak dapat dihindarkan dan menjadi bagian krusial dari interaksi negara tersebut. Meskipun Indonesia sudah meratifikasi AATHP dan menjadi bagian dari masyarakat internasional dalam bidang lingkungan hidup, masih banyak kebijakan-kebijakan Indonesia yang tidak selaras dengan gerakan global konservasi lingkungan (Varkkey, 2009: 86).

Nguitrageol (2014: 55) mengkritik Indonesia belum memberikan hak legal bagi masyarakat adat yang menjadi bagian integral dari sistem konservasi lingkungan hidup. Masyarakat adat adalah golongan masyarakat yang terpinggirkan akibat industrialisasi di sektor hutan dan hak adatnya atas tanah hutan dirampas oleh negara dan perusahaan (Quayle, 2012:44-46).

Pluralis tidak setuju terhadap internasionalisasi isu kebakaran hutan dan melihat bahwa manfaat yang diperoleh dari pemanfaatan sumber daya alam dapat digunakan untuk membiayai penulisan dan pengembangan teknologi yang digunakan untuk meredam dampak negatif dari pembangunan. Indonesia serius berkomitmen di dalam mencegah kebakaran hutan dan pencemaran udara lintas batas dan mempersiapkan teknologi modifikasi cuaca dan armada helikopter yang memadai untuk *water bombing*. Selain teknologi canggih dan peralatan pemadaman, sistem peringatan dini menjadi penting untuk mencegah dampak kebakaran hutan dan pencemaran udara meluas hingga ke negara lain.

Dalam wawancara penulis dengan Raffles Brotestes Panjaitan sebagai Direktur Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan di Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Indonesia sudah mengimplementasikan teknologi pemadaman api mutakhir dengan menggunakan busa. Teknik pemadaman dengan busa lebih efektif mengatasi kebakaran hutan di lahan gambut karena busa dapat menyerap ke dalam tanah (Kosasih, 2015). Selain itu, *drone* sudah dimanfaatkan Indonesia untuk mengatasi kebakaran hutan. Perangkat terbang tanpa awak berfungsi memantau titik kebakaran secara *real time*. Pesawat terbang nir-awak ini juga dapat memberikan data titik-titik kebakaran secara akurat. Sistem teknologi informasi yang dihasilkan *drone* mampu menghasilkan sebuah prediksi ancaman kebakaran terdekat. Sistem peringatan dini berbasis *machine learning* dan *big data*.

Tindakan darurat pemadaman kebakaran, penemuan teknologi pesawat nir-awak dan sistem peringatan dini menjadi bukti pendukung dari pemikiran pluralisme. Hedley Bull, seorang pemikir pluralisme, mengatakan bahwa negara bertanggung jawab terhadap mitigasi dampak bencana (Bull, 1977: 24). Kemampuan negara dalam mitigasi dampak bencana ini tidak berjalan efektif apabila kedaulatan negara tersebut diancam oleh negara lain. Tatanan internasional yang menjamin kedaulatan negara lebih efektif memitigasi dampak bencana dibandingkan tatanan internasional yang tidak menghormati kedaulatan negara. Negara memiliki sumber daya finansial untuk membiayai penanganan bencana kebakaran alam dan penolakan terhadap negara justru menimbulkan kekacauan di dalam tatanan politik internasional karena tidak ada alternatif aktor yang memiliki sumber daya finansial dan peralatan sebesar negara (Hurrell, 2007:34).

Pluralisme menekankan kedaulatan negara di dalam penanganan bencana kebakaran alam dan pencemaran udara lintas batas. Meskipun negara dikritik terkait korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan untuk kepentingan penguasa, negara masih memiliki kapabilitas dan tanggung jawab di dalam meredam dampak bencana. Hedley Bull mengatakan:

*It is undoubtedly the case that effective action in the short run to limit population growth, to control economic development (both in the sense of curbing 'over-development' and eradicating 'underdevelopment', or to limit and justly apportion 'the consumption of resources, depends primarily on the action of states. If, as Falk and others maintain, action in relation to environmental dangers is urgently necessary immediately, it is not helpful to maintain at the same time that effective action can only be taken by political institutions fundamentally different from those which obtain in the present world. As Shields and Ott point out in a perceptive article, in the short run it is only national governments*

*that have the information, the experience and the resources to act effectively in relation to these matters. (Bull, 1977: 283-284)”*

Bull menjawab keraguan terhadap kelima institusi ini dengan kutipan di atas dengan menekankan kemampuan yang eksklusif dimiliki oleh negara yaitu kekuatan militer, finansial, teknologi, dan sumber daya manusia. Tanpa kucuran bantuan dari negara, tidak mungkin terbentuk sistem deteksi dini kebakaran hutan dan teknologi modifikasi cuaca. Terkait kebakaran hutan yang terjadi pada tahun 1997-1998, 176 perusahaan kayu dinyatakan bersalah karena secara sengaja membakar area hutan dan hak pengelolaan hutan yang dimiliki semua perusahaan tersebut dicabut (Dauvergne, 1998:14).

Mahkamah Konstitusi telah memutuskan bahwa masyarakat adat memiliki hak bagian dari pengelolaan hutan (Aljazeera, 2017). Demikian pula dengan REDD+ yang sudah mengintegrasikan kearifan lokal dan masyarakat adat ke dalam pengelolaan hutan global (UN-REDD Programme, 2015). Unsur fisik dari kebijakan negara masih terjadi dan dikotomi pluralisme dan solidarisme *English School* memadai untuk melihat kontradiksi kebijakan negara tersebut. Keunggulan dari kajian lingkungan hidup *English School* adalah kemampuan melihat kontradiksi yang terjadi di dalam masalah-masalah lingkungan hidup. Implementasi dikotomi masyarakat internasional dan masyarakat dunia menghilangkan keunggulan tersebut.

Di dalam tipologi pembangunan berkelanjutan yang dimiliki Baker, pembangunan berkelanjutan lemah masih menekankan eksploitasi lingkungan hidup dan pembangunan berkelanjutan yang lemah terdiri atas kebijakan lingkungan hidup yang berbasiskan pasar, inisiatif penyelamatan lingkungan hidup terbatas di area lokal, pergantian sumber daya tidak terbaharukan dengan terbaharukan dan restrukturisasi yang minimal (Baker, Kousis, et al., 1997:67). Kebakaran hutan dan pencemaran udara di Indonesia,

Malaysia dan Singapura memperlihatkan reformasi kebijakan lingkungan hidup yang memantapkan kehadiran pembangunan berkelanjutan. Meskipun demikian, kebijakan-kebijakan yang kontradiktif terhadap penyelamatan hutan masih terjadi.

Kebakaran hutan dan pencemaran udara di Asia Tenggara memperlihatkan relevansi dari dikotomi pluralisme dan solidarism. Penulisan ini mengkritik inisiatif Barry Buzan yang menghilangkan unsur sistem internasional. Kajian lingkungan hidup *English School* memantapkan posisi pembangunan berkelanjutan tetapi tidak menghilangkan keunggulan *English School* di dalam melihat kompleksitas dan kontradiksi yang terjadi terkait masalah-masalah lingkungan hidup (Falkner, 2017:203).

*Greening ASEAN Way* merupakan perwujudan dari organisasi internasional dengan mengadopsi nilai pembangunan berkelanjutan melalui pembentukan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* dan ratifikasi Indonesia pada tahun 2014 terhadap AATHP. Kedua fenomena tersebut merefleksikan transformasi ASEAN dari organisasi internasional yang bersifat antroposentris ke arah harmonisasi kepentingan negara dan lingkungan hidup (Baker, 1997: 93). AATHP merupakan perjanjian internasional dalam bidang lingkungan hidup yang bersifat mengikat tanpa membutuhkan ratifikasi dari seluruh negara anggota ASEAN (Varkkey, 2012:80).

Menurut Lantu (2017), kebijakan ratifikasi sebagian ini menjadi terobosan dan indikator reformasi *ASEAN Way* yang sebelumnya memiliki tradisi konsensus dan musyawarah mufakat menjadi reservasi sebagian. AATHP berlaku setelah minimal enam negara meratifikasi AATHP. Beberapa negara berhak memilih tidak berpartisipasi dalam pelaksanaan AATHP seperti yang ditunjukkan oleh Indonesia. Kebijakan ratifikasi sebagian ini menimbulkan pertanyaan mengenai intervensi ASEAN dalam kebijakan pengelolaan lingkungan hidup di Indonesia.

Timbul kritik terhadap ASEAN yang meninggalkan *ASEAN Way* dan memilih untuk bertindak secara unilateral dalam penanganan pencemaran udara lintas batas (Varkkey, 2011:91). Ratifikasi sebagian ini ditindaklanjuti dengan pemikiran yang menyatakan bahwa *ASEAN Way* tidak relevan di dalam penanganan pencemaran udara lintas batas. Pemikiran ini dibantah oleh George Lantu sebagai Direktur Kerjasama Sosial Budaya Direktorat Jenderal Kerjasama ASEAN yang menyatakan bahwa meskipun Indonesia belum meratifikasi AATHP, delegasi Indonesia tetap berhak mengikuti rangkaian pertemuan yang terkait ratifikasi AATHP. Kebijakan kompromi masih diterapkan di ASEAN tetapi nilai penyelamatan hutan menjadi lebih esensial di dalam tata kelola regional. AATHP menjadi sebuah pernyataan ASEAN di dalam mengadopsi nilai-nilai penyelamatan hutan dan menjadi perwujudan dari *greening ASEAN Way*.

*Greening ASEAN Way* juga menjadi lebih kokoh ketika Indonesia meratifikasi AATHP pada tahun 2014. Indonesia mengintegrasikan kebijakan lingkungan hidupnya ke dalam tata kelola lingkungan regional agar lebih responsif di dalam menangani pencemaran udara lintas batas. Setelah melalui perdebatan di parlemen, Indonesia sepakat untuk bergabung ke dalam tata kelola lingkungan regional. Pengelolaan hutan berdasarkan pembangunan berkelanjutan menjadi kebijakan resmi dari Indonesia.

#### **4.4. Pembentukan AATHP**

Evolusi ASEAN dari sebuah forum komunikasi menjadi aktor pendukung lingkungan hidup menjadi tahap yang krusial dalam rekonstruksi tata kelola lingkungan regional Asia Tenggara. Pluralisme menjadi sangat dominan bagi pemikir ES karena fungsi organisasi internasional di dalam mempertahankan kedaulatan negara (Hurrell dan Kingsbury, 1992:15). Pembangunan berkelanjutan belum

dilihat sebagai agenda prioritas penting bagi organisasi internasional karena dianggap berpotensi mengganggu kedaulatan negara (Eckersley, 2005:161). Pandangan ini ditepis oleh George Lantu dengan mengatakan bahwa ratifikasi AATHP oleh Indonesia menjadi tahap transisi bagi integrasi isu-isu lingkungan hidup ke dalam agenda prioritas organisasi internasional.

Sinergi antara organisasi internasional dengan pembangunan berkelanjutan dalam studi kasus mitigasi kebakaran hutan dan pencemaran udara di ASEAN terdiri atas beberapa tahap. Tahap pertama dimulai dengan *Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources* pada tahun 1985 (Nurhadiyah, 2014: 240). Dalam perjanjian ini tertulis secara khusus mengenai pencemaran udara dan dampaknya terhadap negara-negara di sekitar. Perjanjian ini diikuti oleh beberapa kesepakatan mengenai pencemaran udara lintas batas seperti *Kuala Lumpur Accord on Environment and Development* pada tahun 1990 dan *Singapore Resolution on Environment and Development* pada tahun 1992 (Mushkat, 2012:140).

Selain kesepakatan antar negara, permasalahan polusi udara lintas negara juga diselesaikan melalui sosialisasi teknis dalam *ASEAN Workshop on Transboundary Pollution and Haze* di Balikpapan, Indonesia pada September 1992 (Varkkey, 2012:79). Kegiatan ini spesifik membahas polusi udara yang dihadapi negara-negara ASEAN. Pertemuan informal antar menteri lingkungan hidup pun dilakukan di Kuching, Sarawak pada tahun 1994 (Mushkat, 2012:105). Di Sarawak, para menteri lingkungan se-ASEAN bertemu mendiskusikan masalah pencemaran udara dan strategi penyelesaiannya melalui forum ASEAN. Pertemuan ini adalah pertemuan informal pertama untuk membahas masalah pencemaran lintas batas (Varkkey, 2012:80). Di dalam pertemuan ini disepakati mekanisme kerjasama untuk mengatur sumber daya alam dan kontrol terhadap polusi udara lintas batas di ASEAN dan pengembangan sistem

deteksi dini dan sistem respons serta pengembangan kapasitas negara anggota (Mushkat, 2012:141).

Sebagai kelanjutannya, pada tahun 1995, negara-negara anggota ASEAN setuju untuk mengadopsi *ASEAN Cooperation Plan on Transboundary Pollution* (Cotton, 1999:335). Kesepakatan ini berisi strategi kebijakan yang berkenaan dengan polusi lintas batas termasuk kebijakan pencegahan kebakaran dan pencemaran udara, sosialisasi pelanggaran pemakaian praktik pembakaran hutan seutuhnya dan penggunaan tenaga ahli untuk mendeteksi kebakaran hutan dan penyusunan Titik Fokal Nasional untuk memperkuat koordinasi dalam tingkat kawasan (Cotton, 1999:338).

Sebagai kelanjutan dari rencana ini, pada tahun 1995 *ASEAN Senior Officials on the Environment Meeting* (ASOEN) membentuk *Haze Technical Task Force* (HTTF) dengan tujuan implementasi *ASEAN Cooperation Plan on Transboundary Pollution* (Varkkey, 2012:81). Pertemuan ini menyetujui pembentukan indeks ASEAN untuk kualitas udara dan sistem deteksi bahaya kebakaran. Menteri Lingkungan Hidup se-ASEAN juga bersepakat untuk membagi teknologi dan pengetahuan mengenai tindakan penanggulangan bahaya kebakaran hutan dan mekanisme kerjasama dalam pemadaman kebakaran hutan (Mushkat, 2012:140).

Pada tahun 1997, ASEAN berinisiatif untuk membentuk *ASEAN Ministerial Meeting on Haze*. Pertemuan tahunan tingkat Menteri membahas pencemaran udara ini menjadi tonggak sejarah pertemuan menteri yang membahas masalah khusus dalam kerangka kerja ASEAN (Varkkey, 2012: 79). Pertemuan yang pertama berhasil memformulasikan *Regional Haze Action Plan* (RHAP) dengan butir-butir kesepakatan yang lebih detail dari HTTF (Cotton, 1998: 340).

RHAP memiliki wewenang untuk menyusun kegiatan yang berkaitan dengan pencemaran udara lintas batas dari

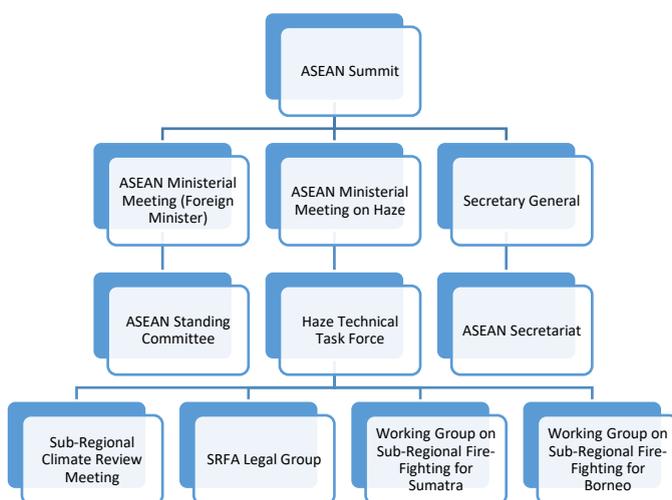
aspek budaya, ekonomi dan sistem politik masing-masing negara anggota. RHAP bersifat *soft-law*, tidak mengikat dan sukarela dalam implementasi butir-butir kesepakatan (Ahmadi, 2012:190). RHAP bertujuan negara-negara anggota ASEAN lebih aktif di dalam penanggulangan bahaya kebakaran hutan dengan menyusun rencana kegiatan, pedoman dan tindakan terkait pencemaran udara lintas batas (Varkkey, 2012: 78).

RHAP terdiri atas tiga bagian besar (ASEAN, 1997). Pertama, RHAP mendorong negara anggota untuk mengajukan kebijakan nasional terkait RHAP. Kedua, skema penguatan *ASEAN Specialised Meteorological Center* (ASMC) yang berfungsi untuk mengawasi jumlah titik api di Asia Tenggara. Ketiga, skema penguatan kemampuan pemadaman kebakaran. RHAP juga menyepakati *ASEAN Policy on Zero Burning*. Aspek-aspek lain yang terkandung di dalam RHAP yaitu identifikasi mobilisasi sumber daya, pertukaran informasi dan pengembangan pasar biomassa dan sampah industri pertanian. Selanjutnya, RHAP memberikan penugasan kepada beberapa negara anggota ASEAN untuk mengembangkan teknologi dan keahlian dalam bidang tertentu, seperti Malaysia dalam bidang pencegahan, Malaysia dalam bidang pengawasan dan Indonesia untuk pemadaman kebakaran.

*ASEAN Summit* di Vietnam pada tahun 1998 menghasilkan *Hanoi Plan of Action* (HPA) yang menegaskan pelaksanaan RHAP (Varkkey, 2012: 81). *Hanoi Plan of Action* (HPA) memberikan tenggat waktu pelaksanaan RHAP paling lambat pada tahun 2001 (Mushkat, 2012: 105). HPA juga meresmikan dua *Sub-Regional Fire-Fighting Arrangements* (SRFA) untuk wilayah Kalimantan dan Sumatra. SRFA ini akan berfungsi sebagai fasilitator pergerakan sumber daya dari sebuah negara ke negara lain untuk menanggulangi dampak dari kebakaran hutan (Ahmadi, 2012: 189). Selain SRFA, dibentuk pula *SRFA Legal Group* yang bertugas untuk

mengidentifikasi isu-isu potensial terkait penyelesaian dampak kebakaran hutan.

Seperti dalam gambar 4.1., semua badan-badan yang dibentuk oleh RHAP berada di bawah kendali Pertemuan Tingkat Tinggi ASEAN. Pemimpin negara ASEAN dalam *ASEAN Summit* akan berkoordinasi dengan *ASEAN Ministerial Meeting* dan sekretaris jenderal untuk membahas kinerja penanggulangan kebakaran hutan dan pencemaran udara.



**Gambar 4.1.**  
***Regional Haze Action Plan***

Sumber: (Varkkey, 2012: 79)

Pada tahun 2001, ASEAN mengusulkan penguatan RHAP melalui *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)*. AATHP ditandatangani oleh seluruh negara anggota ASEAN pada tahun 2002 di Kuala Lumpur (ASEAN, 2002). AATHP harus diratifikasi oleh minimal enam negara yang menandatangani AATHP agar AATHP menjadi hukum yang mengikat (Heilman, 2015:105).

AATHP (2002) mengharuskan negara yang meratifikasi untuk: (i) Bekerja sama dalam mengembangkan

dan melaksanakan langkah-langkah untuk mencegah, memantau dan mengurangi pencemaran udara lintas batas dengan mengendalikan kebakaran hutan dan lahan, pengembangan pemantauan, penilaian dan sistem peringatan dini, pertukaran informasi dan teknologi, dan penyediaan bantuan timbal balik, (ii) segera menanggapi permintaan untuk informasi yang relevan oleh negara atau negara yang sedang atau mungkin akan terpengaruh oleh pencemaran udara lintas batas tersebut, dengan maksud untuk meminimalkan konsekuensi dari pencemaran udara lintas batas, dan (iii) mengambil tindakan hukum, administratif dan/atau langkah-langkah lainnya untuk melaksanakan kewajibannya berdasarkan perjanjian.

Kelanjutan dari penandatanganan AATHP adalah pembentukan Kelompok Kerja Ahli (*Technical Working Groups*) yang bertugas mengembangkan *Comprehensive ASEAN Plan of Action on Transboundary Haze Pollution* (Florano, 2003, 130). *Plan of Action* (PoA) ini menghasilkan skema kerjasama bagi negara anggota untuk membantu Indonesia di dalam mencegah kebakaran hutan dalam bentuk pembangunan sistem deteksi dini, pertukaran teknologi informasi dan bantuan teknis lainnya (Heilman, 2015:98). Selanjutnya panel ahli akan dibentuk untuk menyediakan penilaian cepat secara independen dan memberikan rekomendasi kepada Pemerintah terkait mobilisasi sumber daya. AATHP juga mengamanahkan negara-negara ASEAN untuk membentuk *ASEAN Coordinating Center for Haze* di Indonesia dan *ASEAN Haze Fund* (ASEAN,2002).

Atas inisiatif Pemerintah Indonesia, telah dirintis pembentukan forum khusus tingkat Menteri Lingkungan untuk membahas permasalahan pencemaran udara lintas batas yaitu *The ASEAN Ministerial Steering Committee on Transboundary Haze Pollution* yang beranggotakan 5 negara ASEAN yang terkena dampak langsung pencemaran udara lintas batas yaitu Brunei Darussalam, Indonesia, Malaysia, Singapura, dan Thailand (Kemlu RI, 2016:32). Kelima

negara tersebut sepakat untuk mengadakan pertemuan rutin 3 kali setahun, agar dapat secara intensif memonitor kondisi pencemaran udara dan menetapkan langkah-langkah penanggulangannya.

Forum khusus tersebut dalam perkembangannya telah menghasilkan *Plan of Action in Dealing with transboundary Haze Pollution in the Region of Southeast Asia* yang antara lain mencakup aspek-aspek (i) pencegahan, pemantauan dan penegakan hukum: (ii) pengelolaan lahan gambut secara berkelanjutan (*peatland management*): (iii) pemadaman dan tanggap darurat: (iv) deteksi dini dan pemantauan: serta (v) kerjasama dan bantuan regional dan internasional.

Rencana aksi tersebut secara sinergi dan terpadu mengikutsertakan tiga unsur penting dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan, yaitu Pemerintah, masyarakat petani/peladang yang hidup di sekitar hutan serta para pelaku bisnis pengelola industri di sektor pertanian dan kehutanan (Kemlu RI, 2016: 34). Pada pertemuan ke-3 *Ministerial Steering Committee on Transboundary Haze Pollution* (MSC) di Jambi pada bulan Juni 2007, antara lain dilaporkan bahwa sepanjang tahun 2006/2007, Indonesia mulai berhasil mengurangi jumlah titik api (*hotspot*) di daerah rawan kebakaran hutan dalam jumlah yang cukup substansial.



**Gambar 4.2.**

***ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution***

Sumber: (Varkkey, 2009: 94)

Implementasi AATHP terganjal oleh beberapa masalah. Pertama, Indonesia meratifikasi AATHP pada tahun 2014, dua belas tahun dari penandatanganan AATHP pada tahun 2002 (Arisandi, 2013: 45). Peran Indonesia dalam efektivitas AATHP sangat besar dalam menentukan jumlah bantuan yang diinginkan, program sosialisasi yang tepat sasaran dan penegakan hukum (Nurhidayah, Alam dan Lipman, 2015: 191). Kelambanan Indonesia meratifikasi AATHP menjadi salah satu faktor kegagalan implementasi AATHP.

Kedua, tidak adanya mekanisme hukuman dalam AATHP. Hukum internasional yang dilaksanakan dalam tataran ASEAN bersifat tidak mengikat (Elliot, 2012: 41). Prinsip *ASEAN Way* yang dijelaskan pada sub-bab sebelumnya memperlemah komitmen negara-negara anggota melaksanakan AATHP karena kecenderungan negara-negara anggota untuk berbuat curang. Selain itu, Sekretariat ASEAN seharusnya berperan lebih besar di dalam mengevaluasi implementasi AATHP (Lian dan Robinson, 2002:103). Peran pihak ketiga menjadi faktor utama keberhasilan perjanjian penanggulangan hujan asam di Eropa (Varkkey, 2011: 5-6). Varkkey (2011: 5) mengatakan bahwa birokrasi di Sekretariat ASEAN masih lemah dibandingkan Uni Eropa di Brussels. Sebagian besar pekerjaan koordinasi di ASEAN ditangani langsung oleh kementerian luar negeri masing-masing negara anggota, terutama negara tuan rumah pertemuan tingkat menteri tahunan.

AATHP adalah sebuah respons negara-negara ASEAN di dalam menjawab tantangan masalah pencemaran udara lintas batas. ASEAN dihadapkan kepada dilema antara masalah kabut asap yang terjadi terus menerus dan prinsip *ASEAN Way* yang menekankan kepentingan nasional negara anggota (Apriwan, 2010:15). Kekhawatiran terhadap kegagalan AATHP di dalam mencegah terjadinya kebakaran hutan dan pencemaran udara sangat beralasan mengingat peran Sekretariat ASEAN yang begitu lemah dan kedaulatan

negara yang difokuskan kepada penguatan kekuatan ekonomi.

Kekhawatiran tersebut ditepis dengan jaringan deklarasi dan rencana aksi yang telah dilakukan ASEAN dan menawarkan citra publik mengenai komitmen yang semakin besar terkait tanggung jawab terhadap lingkungan dan pembangunan berkelanjutan (Nguitragool, 2011: 364). Dalam wawancara penulis dengan Lantu (2017), keinginan untuk memiliki sikap bersama melalui ASEAN terlihat dari proses yang sangat panjang hingga diratifikasinya AATHP oleh Indonesia pada tahun 2014.

Dalam konteks perundingan pencemaran kabut asap di ASEAN, berbagai kebijakan yang dihasilkan melalui kesepakatan negara-negara anggota ASEAN merupakan bentuk nyata dari perwujudan pembangunan berkelanjutan yang dianut ASEAN. Penyelesaian berbasis hukum internasional dan peningkatan intensitas komunikasi dan pertemuan terkait inisiatif terkait isu tertentu adalah salah satu cara negara-negara ASEAN menghindari konflik di antara negara anggota ASEAN.

Di dalam penulisannya, Varkkey (2011:45) mengatakan bahwa penyelesaian masalah-masalah lintas batas di Asia Tenggara lebih memprioritaskan instrumen negara sedangkan birokrat Uni Eropa memiliki peran yang jauh lebih besar di dalam mitigasi dan pencegahan konflik. Birokrasi ASEAN yang sangat lemah ini dikritik oleh Varkkey (2011) dan Nguitragool (2011) namun Lian dan Robinson (2002: 101) melihat bahwa ASEAN memiliki karakteristik yang berbeda dengan Uni Eropa dan kedua karakter ini dapat berjalan berdampingan dan saling memperkuat.

#### **4.5. Peran RSPO dan ISPO dalam Diplomasi Lingkungan Indonesia**

Penanganan kebakaran hutan dan pencemaran kabut asap lintas batas di Asia Tenggara telah memunculkan sinergi antara negara dan masyarakat sipil baik dalam bentuk ISPO maupun RSPO. Pertentangan antara pluralis dan solidaris menjadi instrumen untuk rekonstruksi konsep prakarsa *multi-stakeholder*. Kerjasama RSPO dan ISPO adalah bentuk prakarsa *multi-stakeholder* dalam bidang lingkungan hidup.

Kerjasama antara RSPO dan ISPO mengkonfirmasi kebutuhan jalan tengah yang hanya ditawarkan oleh *English School*. Bentuk kerjasama ini terlihat dari studi bersama mengenai persamaan dan perbedaan antara sertifikasi *Indonesian Sustainable Palm Oil* (ISPO) dan *Roundtable on Sustainable Palm Oil* (RSPO) yang didanai UNDP. Studi bersama tentang “Persamaan dan Perbedaan Sistem Sertifikasi ISPO dan RSPO” ini diprakarsai oleh RSPO dan ISPO, dan didukung oleh Kementerian Pertanian. PT. Mutu Agung Lestari, sebagai lembaga sertifikasi independen yang memiliki kompetensi dalam melakukan audit untuk RSPO dan ISPO, ditunjuk sebagai pelaksana studi.

Dalam pidatonya di acara peluncuran studi bersama, Herdradjat Natawidjaja, Kepala Sekretariat ISPO mengatakan:

“Studi ini menandai titik balik dalam upaya masyarakat internasional untuk mendukung dan bekerjasama dengan hukum dan peraturan Indonesia yang berkaitan dengan sektor minyak sawit. Kami terus berupaya untuk memperkuat standar sertifikasi ISPO dan meningkatkan akses pasar bagi industri sawit Indonesia. (National Geographic Indonesia, 2011)”

Temuan utama dari studi ini menunjukkan bahwa ISPO dan RSPO memiliki kesamaan tujuan yaitu untuk

menekan berkurangnya tutupan hutan, mengurangi emisi gas rumah kaca dari perubahan fungsi lahan serta kepatuhan terhadap persyaratan hukum. Namun, studi ini juga menunjukkan bahwa terdapat perbedaan dari unsur yang terkandung dalam persyaratan kedua standar tersebut. Perbedaan yang mendasar menyangkut kawasan lindung dan konsep Nilai Konservasi Tinggi, prosedur pemindahan hak lahan perkebunan sawit berdasarkan ketentuan perundangan di Indonesia dan pelaksanaan *Free Prior Informed Consent* (FPIC) dalam RSPO, serta prosedur untuk penanaman baru. Seperti yang diungkapkan oleh Hardiyanti:

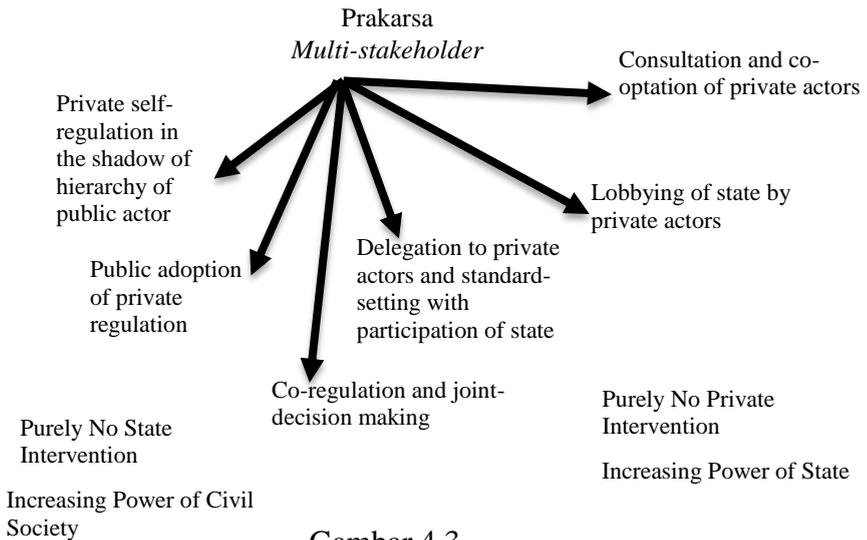
Penerapan prinsip berkelanjutan di seluruh rantai pasokan minyak sawit Indonesia membutuhkan kerjasama yang signifikan dan efektif antara seluruh pemangku kepentingan, terutama antara pemerintah dan pasar internasional. Konferensi Perubahan Iklim COP21 tahun lalu di Paris menekankan pentingnya respon global yang terkoordinasi terhadap perubahan iklim. Studi bersama ini merupakan sebuah langkah awal yang penting untuk meningkatkan kerjasama yang diperlukan untuk memastikan berkelanjutan sawit di Indonesia dan merupakan contoh yang baik dalam merespon tuntutan global (Hardiyanti, 2012: 45).

Salah satu rekomendasi utama yang dihasilkan oleh studi ini adalah untuk memanfaatkan sebanyak mungkin persamaan dari kedua sistem sertifikasi sebagai dasar untuk melakukan *joint audit* sertifikasi ISPO dan RSPO dapat menjadi lebih efisien. Dalam rekomendasi tersebut juga disampaikan bahwa joint audit tersebut ini harus dilakukan oleh auditor yang memahami kedua sistem ISPO dan RSPO. Dalam wawancara dengan penulis, Tiur Rumondang Direktur RSPO Indonesia mengatakan:

Hasil temuan studi bersama ini menunjukkan bagaimana ISPO dan RSPO dapat saling

melengkapi dan dengan bersama dapat menawarkan solusi yang lebih besar untuk para pemangku kepentingan dari apa yang dapat dicapai oleh masing-masing. Kami berharap kerjasama ini dapat terus berlanjut untuk mewujudkan praktek minyak sawit berkelanjutan sebagai norma bagi masyarakat Indonesia (UNDP, 2015).

Kerjasama antara ISPO dan RSPO menjadi dasar untuk merevisi hubungan antara negara dan perusahaan dan masyarakat sipil. Apabila dalam grafik sebelumnya menunjukkan diaspora interaksi antara negara, perusahaan dan masyarakat sipil, studi kasus penanganan pencemaran udara lintas batas di Asia Tenggara menunjukkan jalan tengah yaitu *multi-stakeholder initiative* (MSI). MSI merupakan perwujudan segala bentuk kerjasama yang terjadi antara negara dengan aktor non-negara. MSI melingkupi *private self-regulation, public adoption, co-regulation, delegation to private actors*, strategi lobi dan konsultasi.



Gambar 4.3.  
Revisi Prakarsa *Multi-Stakeholder*

#### **4.6. Peran Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah**

Negara memiliki batasan-batasan pengelolaan hutan dengan tujuan memastikan manfaat hutan yang lestari dan berkelanjutan. Batasan-batasan ini tertuang dalam peraturan nasional dan lokal yang bersifat mengikat dan koersif. Pelaksanaan regulasi ini seringkali bertabrakan dengan kepentingan pemilik modal dan elit politik yang bersifat jangka pendek. Pelanggaran hukum menjadi lumrah dengan kompensasi insentif bagi elit-elit politik yang terlibat.

Kebakaran hutan dan pencemaran kabut asap lintas batas seringkali dijadikan acuan bahwa negara gagal di dalam mengemban fungsi dan tanggung jawabnya di dalam mengelola hutan. Dauvergne, Nguitrage dan Varkkey merupakan penulis yang mengkritisi efektivitas Pemerintahan Indonesia di dalam penanganan kebakaran hutan dan pencemaran udara. Di dalam penulisan *Transparency International* (2015), regulasi yang dimiliki Indonesia sangat komprehensif di dalam menghukum pelaku pembakaran hutan. Bahkan Indonesia memiliki rangkaian peraturan yang sifatnya preventif yaitu dengan melarang penggunaan lahan gambut untuk perkebunan dan tanaman industri. Akibat pengawasan yang minimal dari penegak hukum, regulasi ini dilanggar oleh pengambil kebijakan dan pelaku usaha. Kerusakan lahan gambut, hutan dan ekosistem hutan menjadi tidak terkendali dan faktor utama kebakaran hutan dan lahan serta pencemaran udara lintas batas.

Tindak pidana korupsi pengelolaan hutan ini diproses oleh penegak hukum yaitu Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan Kepolisian Republik Indonesia. Pada September 2014, KPK menangkap Gubernur Riau periode 2014-2019 Annas Maamun karena menerima uang terkait pemberian konsesi lahan. Menurut KPK, Gubernur Annas Maamun memberikan konsesi lahan kepada perusahaan yang tidak memiliki kualifikasi teknis untuk mengelola hutan industri (BBC, 2015). Konsesi lahan yang diberikan pun diberikan

kepada lahan hutan lindung yang dilarang oleh peraturan dan perundang-undangan. Selain Annas Maamun, KPK juga menangkap Bupati Pelalawan periode 2001-2006 Azmun Djafar dalam kasus korupsi konsesi lahan yang serupa.

Apabila dalam era Orde Baru, konsesi lahan dan hutan dikuasai oleh mitra bisnis keluarga Suharto, di era Reformasi konsesi lahan dan hutan dikuasai oleh pemimpin daerah dalam tingkat provinsi dan kabupaten atau kota (Berenschot,2015). Kepala daerah memperoleh suap dari perusahaan-perusahaan yang memperluas perkebunan dan berbagai usaha bisnis lainnya (KPK, 2014). Pengelolaan hutan yang sewenang-wenang dan terindikasi koruptif menjadi perhatian bagi negara karena melemahkan kemampuan negara di dalam mencegah kebakaran hutan dan pencemaran udara lintas batas.

Tindak pidana penyalahgunaan konsesi lahan ini menjadi agenda prioritas bagi Jaksa Agung, Kepala Polisi Republik Indonesia dan KPK (BBC, 2015). Penetapan status tersangka bagi kepala daerah dan jajaran aparatur negara yang diduga terlibat korupsi konsesi lahan menjadi indikasi bagi penguatan peran negara di dalam pencegahan kebakaran hutan.

Selain itu, Mahkamah Konstitusi juga telah memutuskan bahwa masyarakat adat yang tinggal di hutan memiliki hak legal formal terhadap area hutan yang dikuasai (Aljazeera, 2017). Selama ini, masyarakat adat belum memiliki hak legal atas kepemilikan lahan hutan yang digunakan untuk berburu, bercocoktanam, dan kegiatan budaya.

Selain dalam bidang hukum, transformasi kebijakan pengelolaan hutan Indonesia juga terlihat dalam diplomasi lingkungan Indonesia di tataran global. Penanganan pencemaran udara lintas batas di Asia Tenggara diintegrasikan dengan penanganan bencana global seperti perubahan iklim, badai tropis, dan kekeringan. Rentetan bencana lingkungan global tersebut turut berdampak kepada

kerusakan hutan Indonesia, hilangnya keragaman hayati termasuk sumber daya genetik, serta rusaknya sumber hutan dimana masyarakat yang tinggal di sekitar hutan yang bergantung untuk sumber penghidupannya dan ekonomi (Newell, 2012; 56).

Dalam studi kasus kebakaran hutan dan pencemaran kabut asap di Asia Tenggara, mitigasi dampak bencana kebakaran hutan dan lahan dan pencemaran udara lintas batas dibatasi oleh kemampuan negara yang mengalami pelemahan internal. Penguatan kedaulatan negara tidak bersifat eksklusif dengan konservasi hutan dan masyarakat sipil dan Eckersley mengajukan konsep kedaulatan inklusif untuk menggambarkan integrasi antara konservasi hutan dan penguatan negara (Eckersley, 2005: 166).

Eckersley (2005: 159-163) mengatakan bahwa pemenuhan kepentingan nasional tidak bertabrakan dengan pencapaian target untuk mengurangi kemiskinan, pengangguran dan masalah-masalah nasional lainnya. Seperti yang ditunjukkan dalam penetapan tersangka kepada beberapa kepala daerah terkait korupsi konsesi lahan, negara memiliki peraturan dan hukum yang tegas di dalam mempertahankan hutan lindung dan melarang teknik tebang bakar. Peraturan dan hukum yang dimiliki tidak diawasi dan dilaksanakan karena kepentingan jangka pendek perusahaan dan kepala daerah.

Hal ini menunjukkan bahwa pluralisme juga menetapkan batas-batas yang ditujukan untuk mencegah kebakaran hutan terjadi. Selain itu, negara yang menjadi subjek sentral dalam masyarakat internasional memiliki kemampuan dalam teknologi dan peralatan di dalam memadamkan api. Penulisan ini berkesimpulan bahwa fokus penulis terhadap program transmigrasi, lahan gambut sejuta hektar, dan industri kayu dan kelapa sawit telah mengabaikan regulasi dan peraturan yang dimiliki negara di dalam mencegah kebakaran hutan dan pencemaran kabut asap.

Kesimpulan ini diperoleh melalui pertimbangan asumsi utama *English School* yang kritis terhadap interpretasi penulis di dalam penulisannya. Kecenderungan penulisan yang dilakukan negara-negara maju bersifat kontradiktif dengan kebijakan pembangunan yang dilaksanakan negara-negara berkembang (Newell, 2012:45). Pesimisme terhadap pluralisme dengan negara dan program pembangunannya muncul dari pendekatan Liberalisme dan Realisme yang mengadopsi pendekatan teknokratik (Linklater, 2005:86). Bagi pemikir Realisme dan Liberalisme, intervensi yang dilakukan bersifat satu arah dan dievaluasi berdasarkan indikator tertentu. Sebaliknya pemikiran *English School* mengadopsi interaksi dua arah antara struktur dan agen yang memungkinkan terjadi perubahan dalam struktur internasional (Williams, 2015:56).

Bencana kebakaran hutan yang terus berulang menipiskan pemikiran sistem internasional dengan negara dan program pembangunan ekonominya. Pakar *English School* mencari alternatif terhadap pemikiran sistem internasional yang cenderung gagal di dalam mencegah kebakaran hutan di Indonesia. Solidarisme di dalam membangun tata kelola lingkungan regional Asia Tenggara bukan karena norma dan ide yang baru tetapi karena kegagalan pluralisme (Buzan, 2004:45-50). Penulisan ini tidak setuju dengan argumentasi di atas karena pluralisme memiliki peluang di dalam penguatan strategi pencegahan kebakaran hutan dan pencemaran kabut asap lintas batas. Teknologi modifikasi cuaca, *water bombing*, REDD+ dan penegakan hukum terhadap penyalahgunaan konsesi hutan adalah respons negara di dalam mencegah kebakaran hutan dan lahan. Oleh karena itu, pluralisme adalah pemikiran *English School* yang memiliki legitimasi intelektual di dalam kajian lingkungan hidup.

Kedaulatan inklusif diajukan untuk melihat keberadaan institusi domestik yang mendorong penerapan pembangunan berkelanjutan. Seperti yang diungkapkan oleh

Robin Eckersley (2005:163), kedaulatan inklusif menjadi kritik terhadap aktivis lingkungan yang menginginkan transformasi Hubungan Internasional menjadi anti terhadap dominasi negara. Aktivis mengarahkan kritik terhadap sistem anarki dan kapitalisme yang menjadi struktur Hubungan Internasional yang tidak kondusif terhadap pembangunan berkelanjutan. Melalui konsep kedaulatan inklusif, Eckersley mengatakan bahwa legislasi dan konstitusi internal telah mengubah kebijakan negara menjadi kondusif terhadap konservasi lingkungan. Hurrell dan Kingsbury juga mengkonfirmasi pendapat tersebut dengan menyatakan:

*Further, it leads to modifications in perceptions of state interests, with states coming to be more aware of the dangers of environmental degradation and the costs of non-agreement. In sum, environmental regimes facilitate co-operation because of functional benefits which they provide in form of an order based not on coercion, but on coordination of interests and of patterned expectations.* (Hurrell and Kingsbury, 1992:24-5)

Kedaulatan inklusif menjadi fondasi dari diplomasi lingkungan Indonesia yang dihasilkan melalui dekonstruksi institusi pembangunan berkelanjutan. Pemerintah Indonesia yang selama ini dituding lalai di dalam menangani kebakaran hutan dan pencemaran udara lintas batas bertransformasi menjadi lebih bertanggung jawab di dalam mitigasi dan pencegahan bencana kebakaran hutan dan pencemaran udara. Hal ini disebabkan oleh kemunculan aktor politik internal baru di Indonesia seperti Presiden Republik Indonesia dan Komisi Pemberantasan Korupsi serta Mahkamah Konstitusi yang menindak aparaturnya yang bertentangan dengan prinsip pengelolaan hutan yang lestari.

Melalui penelusuran terkait kebijakan Indonesia dalam penanganan pencemaran kabut asap lintas batas dari era Suharto hingga era Susilo Bambang Yudhoyono, terlihat

perubahan kebijakan yang signifikan menjadi lebih serius mengadopsi pembangunan berkelanjutan. Menurut Cochran (2009: 205), perubahan ini dimaknai sebagai kritik terhadap tuduhan pemikir masyarakat dunia bahwa masyarakat internasional memiliki ruang dan kesempatan untuk berubah (*mutability*). Pluralisme menjadi pemikiran yang melandasi tata kelola lingkungan regional dengan konsep primer pertamanya yaitu kedaulatan inklusif.

Pemikiran mengenai kedaulatan inklusif dalam penanganan pencemaran udara lintas batas merupakan perwujudan dari konsep pluralisme dalam ES. Seperti yang diuraikan di atas, negara bertransformasi menjadi lebih bertanggung jawab terhadap pengelolaan hutan dan sumber daya alam di dalamnya setelah terjadi kebakaran hutan dan pencemaran udara lintas batas di Asia Tenggara. Indonesia melaksanakan reformasi dalam bidang hukum yang berimplikasi terhadap peningkatan efek jera di dalam tindak perusakan dan pembakaran hutan.

Kedaulatan inklusif merupakan penolakan terhadap industrialisasi hutan yang tidak memperhatikan ekosistem hutan dan pembiaran terhadap pencemaran udara lintas batas. Selain itu, kebijakan Suharto di dalam pengelolaan hutan yang hanya menguntungkan perusahaan yang berafiliasi dengan keluarga Suharto juga dikritisi menggunakan kedaulatan inklusif. Kedaulatan inklusif menjadi upaya negara di dalam memitigasi dampak industrialisasi terhadap keanekaragaman lingkungan hidup dan mencegah kebakaran hutan dan pencemaran kabut asap. Penulisan ini menunjukkan bahwa kebakaran hutan dan pencemaran kabut asap lintas batas yang terjadi sangat parah pada tahun 1997 dan 1998 merupakan awal mula reformasi pengelolaan hutan Indonesia dan titik tolak reformasi diplomasi lingkungan Indonesia. Bencana kebakaran hutan dan pencemaran kabut asap yang telah merugikan penduduk Asia Tenggara telah mendorong reformasi internal di Indonesia

dalam bidang penegakan hukum, diplomasi lingkungan, dan pengelolaan hutan yang lestari.

#### **4.7. Peran Perusahaan Multinasional**

Dalam diskursus ekonomi politik internasional terkait lingkungan, perusahaan transnasional identik dengan aktivitas yang menghancurkan lingkungan hidup (Newell, 2012: 65-68). Menurut Newell (2012:77), diskursus ini berasal dari pemikiran Marx yang mengedepankan eksploitasi buruh dan tanah sebagai sumber akumulasi kekayaan.

Apabila pemikiran Marx ini dipantulkan ke dalam pemikiran *English School* maka nilai yang dibawa dalam pemikiran pluralisme adalah kesejahteraan bangsa dengan cara eksploitasi buruh dan tanah. Solidarisme adalah kaum pemikir ekonomi politik internasional yang percaya bahwa diskursus Marx tidak tepat karena kesejahteraan bangsa dan lingkungan hidup adalah dua nilai yang sama pentingnya dalam tatanan internasional (Buzan, 2005:116-117). Perdebatan antara pluralis dan solidaris ini yang menjadi tumpuan utama penulisan ini untuk menganalisis keberadaan RSPO dan ISPO dalam rekonstruksi diplomasi lingkungan Indonesia.

Globalisasi ekonomi telah memperbesar pengaruh dan kekuatan perusahaan transnasional. Bagi Hurrell (2007:66), globalisasi ekonomi memberikan kesempatan yang lebih luas bagi perusahaan transnasional untuk memperbesar keuntungan mereka melalui eksploitasi lingkungan dan buruh. Negara memberikan berbagai insentif berupa diskon pajak dan penambahan infrastruktur untuk merangsang investasi asing ke dalam sebuah negara (Hurrell dan Kingsbury, 1992:4-6). Dorongan untuk mengintegrasikan nilai-nilai perlindungan hidup di dalam perhitungan bisnis perusahaan dianggap gagal karena negara tidak mendorong integrasi nilai lingkungan di dalam

kebijakan ekonomi negara tersebut. Pesimisme ini diungkapkan oleh Newell:

*“Environmental activists have long targeted investment banks and insurance companies as powerful actors that wield significant influence over governments as well as the businesses that rely on them for capital. While such strategies have, on occasion, enjoyed a limited degree of success, the question remains whether finance capital can afford to be indifferent to the fate of fossil fuel industries and their dependents. It is important not to exaggerate the autonomy of financial capital from productive capital. After all, banks and insurance companies have to have something to invest in. It is also the case that many CEOs and shareholders are rewarded with stock options, tying their fate to the fortunes of the financial markets as increasing the price of stock itself becomes an objective of the corporation. With the structures of regulation, tax and subsidies that we currently have, fossil fuels, despite clear evidence of the environmental problems they generate, continue to be systematically privileged by state managers and therefore continue to offer highly profitable returns”* (Newell, 2012: 24).

Pemikiran Newell ini mengkonfirmasi dampak negatif dari perkembangan pengaruh perusahaan transnasional dalam diplomasi lingkungan Indonesia. Di lain pihak, Falkner (2009: 45-47) mengatakan bahwa kemunculan perusahaan transnasional disambut positif oleh pluralis karena memperkaya negara tetapi disambut negatif oleh solidaris karena merusak ekosistem hutan dan kesejahteraan buruh. Kemunculan perusahaan transnasional bersamaan dengan degradasi kontrol negara terhadap pasar. Perusahaan lolos dari pengawasan negara sehingga menjadi kuat seperti negara bahkan dapat mengatur negara.

Perusahaan transnasional tidak hanya berkuasa atas individu dan pasar tetapi juga atas negara (Wettstein, 2009: 13).

Dalam ekonomi politik internasional dikenal istilah kompetisi ke dasar (*race to the bottom*). Istilah ini menggambarkan kebijakan perusahaan yang berusaha melakukan efisiensi biaya dengan menurunkan standar kesejahteraan buruh dan lingkungan hidup (Balaam dan Dilman, 2011: 45). Kebijakan ini dilakukan perusahaan untuk mendapatkan keuntungan maksimal. Bagi pluralis, keuntungan maksimal perusahaan adalah tujuan yang sah dan valid untuk dicapai (Falkner, 2009: 45).

Keuntungan maksimal adalah pencapaian kepentingan perusahaan untuk bertahan dalam iklim kompetisi global. Ketika perusahaan tidak menghasilkan produk yang murah dengan keuntungan maksimal, perusahaan tersebut terancam bangkrut (Newell, 2012:25). Menurut Newell (2012:25), keuntungan maksimal juga menjadi tujuan yang sah karena keberhasilan perusahaan merefleksikan kesejahteraan masyarakat di sekitar perusahaan tersebut. Semakin besar keuntungan yang diperoleh perusahaan maka semakin sejahtera masyarakat tersebut (Falkner, 2017:202).

William (2005:34) mengatakan bahwa pluralisme melihat konservasi lingkungan hidup dapat mengancam eksistensi perusahaan karena menambah biaya produksi yang menjadikan produk yang dihasilkan tidak kompetitif dan tidak terjual di pasar. Kerusakan lingkungan hidup yang terjadi akibat proses produksi diabaikan demi memperoleh keuntungan maksimal (Falkner, 2017: 45). Hal ini juga ditegaskan oleh Hurrell (2017) dalam wawancara dengan penulis. Hurrell (2017) mengatakan bahwa bencana kebocoran penambangan minyak di Teluk Meksiko yang mematikan satwa liar terkait penambangan minyak oleh British Petroleum pada tahun 2010 dan kebakaran hutan di Indonesia yang diakibatkan penambangan hutan oleh

perusahaan seharusnya tidak menjadi masalah karena berkaitan dengan upaya mencapai keuntungan maksimal.

Solidarisme berseberangan pendapat dengan pluralisme. Nilai-nilai lingkungan adalah nilai yang penting dalam masyarakat internasional dan tidak bersifat eksklusif dengan pencapaian keuntungan maksimal (Eckersley, 2005: 166). Bagi solidaris, perusahaan harus mencari strategi yang tepat untuk mencapai sinergi antara keuntungan maksimal dan konservasi lingkungan hidup (Paterson, 2001: 240). Apabila perusahaan berada dalam posisi dilematis maka perusahaan seharusnya memilih untuk memprioritaskan konservasi lingkungan hidup karena dengan memprioritaskan lingkungan hidup perusahaan dapat memperoleh keuntungan produksi (Blewitt, 2008:23).

Blewitt (2008:45-49) menguraikan secara komprehensif berbagai pemikiran solidarisme yang diterjemahkan ke dalam institusi pembangunan keberlanjutan. Ketika perhatian publik internasional terhadap produk ramah lingkungan semakin meningkat akibat konflik lahan, deforestasi, kebakaran hutan dan pencemaran udara, sejumlah organisasi masyarakat sipil dan perusahaan nasional membentuk badan sertifikasi swasta untuk mengawasi proses produksi produk-produk konsumsi masyarakat dari tindakan perusakan hutan (Hurrell, 2007: 239).

Pada tahun 2004 lahir *Roundtable Sustainable Palm Oil* (RSPO) yang bertujuan untuk mengintegrasikan konservasi lingkungan dalam skema bisnis perkebunan sawit (Ruysschaert dan Salles, 2014: 443). Menurut Ruysschaert dan Salles (2014:442), badan ini digagas gabungan antara lembaga masyarakat sipil WWF yang sangat aktif mengkampanyekan penyelamatan satwa langka dan beberapa perusahaan transnasional seperti Aarhus United UK Ltd, Karlshamns AB, Golden Hope Plantations Berhad, Migros, Malaysian Palm Oil Association, Sainsbury's dan Unilever.

Ide besar dari RSPO adalah menindaklanjuti kesadaran masyarakat yang semakin tinggi terhadap dampak produk-produk konsumsi terhadap hutan dan lingkungan hidup (Nikoloyuk, Burns dan Man, 2010:63). Dalam penulisan Nikoloyuk, Burns dan Man (2010: 66), masyarakat di berbagai negara Eropa mempertanyakan dampak terhadap lingkungan hidup dari produk-produk olahan sawit seperti sabun, coklat atau minyak kelapa sawit karena berkaitan dengan deforestasi dan pencemaran udara lintas batas di Asia Tenggara. Semakin tingginya permintaan terhadap produk-produk tersebut menyebabkan luas hutan yang dikonversi menjadi perkebunan kelapa sawit semakin luas (Cattau, Marlier dan deFries, 2016: 4-5).

Minyak sawit adalah minyak nabati yang berasal dari buah kelapa sawit digunakan baik untuk konsumsi makanan maupun non-makanan. Sekitar 80% produksi minyak sawit dunia digunakan untuk makanan seperti minyak goreng, margarin, mie, makanan panggang dan lain-lain (Aditya, 2011: 45). Selain itu, minyak sawit juga bisa digunakan sebagai bahan produk non-makanan termasuk produksi bahan bakar hayati, sabun, detergen, kosmetik, obat-obatan serta beraneka ragam produk rumah tangga dan industri lainnya (Hardiyanti, 2012: 23).

Tanaman sawit tumbuh subur di daerah yang beriklim tropis. Tentunya hal ini memberikan keuntungan bagi negara yang berada di zona khatulistiwa seperti Indonesia dan Malaysia. Terlihat dari besarnya produksi sawit yang dihasilkan kedua negara ini. Total produksi Indonesia dan Malaysia mencapai 85% total produksi sawit dunia. Indonesia memproduksi sekitar 45,6% dan Malaysia sekitar 38,9% (Suara Pembaruan, 2013:4). Dengan demikian Indonesia merupakan negara eksportir dan produsen minyak sawit terbesar di dunia. Dibandingkan dengan Malaysia, peluang Indonesia untuk menggenjot produksi minyak sawit masih sangat besar terutama dengan ketersediaan lahan yang luas, kesesuaian iklim, ketersediaan tenaga kerja yang relatif

murah serta biaya pembangunan dan perawatan per hektar yang juga lebih murah (Adity, 2011: 34).

Meningkatnya pertumbuhan industri sawit membawa tantangan baru yaitu isu lingkungan. Tantangan itu muncul karena meningkatnya kesadaran bahwa ancaman lingkungan dapat mengancam kehidupan manusia bahkan negara. Masalah lingkungan yang ditimbulkan sawit terkait dengan alih fungsi hutan alam dan lahan gambut untuk intensifikasi lahan sawit (Bram, 2012: 379). Sehingga hal ini berdampak kepada penggundulan hutan yang menyebabkan hilangnya habitat satwa liar, sumber utama kebakaran hutan dan penyumbang emisi gas rumah kaca. Keresahan terhadap masalah-masalah tersebut dikampanyekan oleh koalisi masyarakat sipil seperti Greenpeace, WWF, *Friends of Earth* dan *Sawit Watch* (Nikoloyuk, Burns dan Man, 2010: 63).

Cattau, Marlier dan deFries (2016:6) menyatakan bahwa Indonesia sebagai industri sawit terbesar merupakan penyumbang emisi dan penyebab degradasi lingkungan. Menurut studi yang dilakukan Glastra, Wakker dan Richert (2002: 15) perluasan pembukaan lahan baru untuk perkebunan kelapa sawit atau *land clearing* biasanya dilakukan dengan pembakaran hutan karena waktu pelaksanaan yang lebih cepat. Dalam penulisan Glastra, Wakker dan Richert (2002: 15), satu pohon dengan diameter 40 cm bila dilakukan dengan cara penebangan maka butuh waktu dua minggu supaya pohon tersebut menjadi kering dan benar-benar mati.

Banyak perusahaan memilih cara singkat dengan membakar pohon. Sebelum pembakaran pekerja biasanya menetapkan batasan yang jelas untuk area *land clearing* (Bram, 2012:380). Dilakukan dua kali pembakaran untuk membakar habis sisa-sisa yang tidak terbakar. Meskipun sudah ditetapkan luar area yang dibakar namun pembakaran itu bisa saja meluas ke area yang bukan area *land clearing* (Gellert, 1998: 173).

Di sekitar lahan banyak ditumbuhi rumput dan tanaman luar yang menjadi media pembakaran yang cepat apalagi pada musim kering (Angelika, 2015: 10). Angelika (2005: 10) menambahkan bahwa pembakaran hutan ini berdampak pada memburuknya kualitas udara dan asap hasil pembakaran ini mengandung banyak karbondioksida yang memperparah kerusakan ozon dan memicu perubahan iklim. Selain itu, pembukaan hutan dengan cara pembakaran akan menghilangkan keanekaragaman hayati (Barber dan Schweithelm, 2000: 13).

Salah satu hilangnya keanekaragaman hayati yang menjadi sorotan adalah satwa liar seperti Orangutan. Greenpeace menempatkan Orangutan sebagai korban dari program ekspansi perkebunan kelapa sawit. Seperti yang ditunjukkan gambar 5.1., Greenpeace memvisualisasikan Orang Utan diancam oleh Nestle yang menggunakan sawit yang berasal dari Indonesia. Selain visualisasi melalui gambar, Greenpeace juga melakukan kampanye lewat video yang diunggah ke YouTube dengan menampilkan seseorang memakan coklat yang berisi jari Orangutan. Aksi kampanye ini berusaha menekan konsumen untuk tidak menggunakan produk kelapa sawit yang menghancurkan habitat Orangutan. Melalui laporan investigatif berjudul “*Cooking the Climate*”, (Greenpeace, 2009:3-7) mengklaim bahwa Nestle dan Unilever membeli kelapa sawit dari produsen pelaku pembakaran hutan yaitu Sinar Mas. Akibat laporan tersebut, Nestle dan Unilever memutuskan kontrak dengan produsen kelapa sawit Indonesia (Greenpeace, 2009).



Gambar 4.4. Ilustrasi Greenpeace terhadap Produk Nestle  
Sumber: (Greenpeace, 2007: 45)

Oleh karena itu, RSPO merupakan sebuah bentuk tekanan sosial dari pihak konsumen terhadap produsen produk berbahan kelapa sawit agar memperhatikan aspek keberlangsungan hutan dan satwa langka (Nikoloyuk, Burns dan Man, 2010:63). Produk-produk yang disertifikasi oleh RSPO merupakan produk yang sudah diawasi dan diuji proses produksinya dan produknya tidak merusak lingkungan hidup (Glastra, Wakker dan Richert, 2002:15).

Terdapat delapan kriteria yang harus dipatuhi perusahaan apabila hendak disertifikasi RSPO yaitu transparansi, kepatuhan hukum yang berlaku, komitmen terhadap bisnis jangka panjang, adaptasi praktek terbaik (*best practice*), tanggungjawab terhadap lingkungan, konservasi dan keanekaragaman hayati, tanggungjawab terhadap kesejahteraan masyarakat sekitar, pembukaan lahan perkebunan baru secara bertanggungjawab dan komitmen terhadap inovasi yang berkelanjutan (Nikoloyuk, Burns dan Man, 2010:59). RSPO (2007) juga memiliki badan khusus untuk mediasi konflik. Unilever, salah satu perusahaan multinasional yang sangat besar mengkonsumsi minyak kelapa sawit memutuskan bergabung dengan RSPO (Unilever 2013).

Nadzir Foead selaku Direktur Konservasi WWF-Indonesia mengatakan:

RSPO merupakan satu-satunya wadah atau asosiasi non-profit yang menyatukan berbagai pihak dalam sektor industri sawit berkelanjutan, mulai dari produsen kelapa sawit, pemroses, pedagang atau manufaktur, peritel, bank dan investor hingga LSM atau masyarakat madani. WWF mendorong agar pelaku usaha dan produsen yang telah menjadi anggota RSPO tetap anggota RSPO, dan kami memberikan apresiasi kepada mereka, juga kepada konsumen yang sudah berkomitmen mempromosikan kelapa sawit berkelanjutan di tingkat lokal dan pasar global. WWF juga mendukung berbagai upaya yang

dilakukan para pemilik konsesi kebun sawit untuk sertifikasi kebun mereka, Sebagaimana disyaratkan bagi semua prosedur dalam keanggotaan RSPO. (National Geographic Indonesia, 2011: 44)

Dalam hal ini, WWF mewakili koalisi masyarakat sipil memiliki kepentingan yang sangat besar di dalam pelaksanaan pembangunan berkelanjutan melalui RSPO (Nikoloyuk, Burns dan Man, 2010: 59). Argumentasi ini justifikasi bagi negara dan perusahaan untuk patuh pada prinsip dan kriteria RSPO.

Perdebatan efektivitas diplomasi lingkungan Indonesia memunculkan konsep *global governance*. Kemunculan konsep *global governance* merefleksikan ketidakpuasan pemikir solidaris terhadap kelambanan negara di dalam merespons masalah-masalah kerusakan lingkungan hidup. Apakah *global governance* berfungsi sebagai tempat akumulasi kepentingan atau tempat inisiasi gerakan dan pemikiran baru dalam hubungan internasional.

Bagi Dingwerth dan Pattberg (2006, 191-2), *global governance* adalah sebuah perspektif baru yang mengemukakan dua asumsi. Pertama, *global governance* tidak mengenal hierarki antara negara dan non-negara (perusahaan, individu dan koalisi masyarakat sipil). Hierarki ini adalah dasar pemikiran masyarakat internasional. Kedua, *global governance* tidak mengenal pembatasan teritori negara. Batas-batas yang dimiliki negara saat ini menjadi kabur dan semua isu dan aktor menjadi saling terkait dalam *global governance*. Kedua asumsi, bagi Rosenau (1995: 25), sudah cukup untuk membangun pemikiran solidarisme dalam semua isu termasuk masalah pencemaran udara.

Mengapa muncul pemikiran solidarisme dalam dekonstruksi *global governance* khususnya dalam studi kasus pencemaran udara? Hurrell dan Kingsbury mengungkapkan:

*“A world with sovereign states is unable to cope with endangered-planet problems. Each government is mainly concerned with the pursuit of national goals. These goals are defined in relation to economic growth, political stability, and international prestige. The political logic of nationalism generates a system of international relations that is dominated by conflict and competition. Such a system exhibits only a modest capacity for international co-operation and co-ordination. The distribution of power and authority, as well as the organization of human effort, is overwhelmingly guided by the selfish drives of nations”* (Hurrell dan Kingsbury, 1992: 6-7).

Seperti yang disampaikan Hurrell dan Kingsbury dalam kutipan di atas, solusi yang diberikan dalam kegagalan negara mengatasi masalah lingkungan hidup transnasional adalah dengan adanya otoritas yang lebih berkuasa dari negara. Pernyataan ini menjadi basis legitimasi peningkatan peran RSPO di dalam penanganan pencemaran udara lintas batas di Asia Tenggara. Namun rencana ini terhambat oleh persepsi pemimpin negara dan masyarakat luas bahwa pembentukan negara di atas negara dan peningkatan pengaruh aktor non-negara membahayakan stabilitas internasional (Falkner, 2017: 202).

Falkner (2012:201) melihat keinginan negara-negara berkembang untuk membangun perekonomian dan kesejahteraan dengan mengorbankan kelestarian lingkungan hidup menjadi pilihan rasional. Bagi sebagian masyarakat negara Eropa, gerakan pembentukan aktivis supranasional seperti RSPO memberikan alternatif bagi masyarakat di dalam menghadapi monopoli negara yang cenderung rakus terhadap sumber daya alam (Nikoloyuk, Burns dan Man, 2010: 59).

Berbagai buku muncul di dalam mempersiapkan koalisi masyarakat sipil agar mampu menggunakan

organisasi internasional sebagai arena transformasi kebijakan luar negeri (Tarrow, 2015:13). *Environmental Studies of English School* seharusnya tidak hanya dipersiapkan untuk menganalisis Protokol Kyoto yang telah gagal diratifikasi Amerika Serikat dan Jepang tetapi juga mendorong negara-negara berkembang menekan Amerika Serikat dan Jepang untuk patuh terhadap Protokol Kyoto (Tarrow, 2015:34-35). Pencemaran udara lintas batas di Asia Tenggara yang telah terjadi menjadi pelajaran bagi formulasi gerakan masyarakat sipil dengan menggunakan berbagai instrumen lokal, nasional dan internasional (Eckersley, 2003: 163). Dengan demikian, *global governance* menjadi sangat luas mencakup semua tindakan yang dilakukan bersama-sama di dalam menyelamatkan Bumi.

Tentu definisi ini bertentangan dengan pemikiran inti ESES. Pemikir ESES menuding konsep *global governance* tidak mampu dikembangkan untuk melihat dinamika interaksi negara yang berlangsung sejak Westphalia atau bahkan sebelum Westphalia (Falkner, 2013: 351). Apabila *English School* dikembangkan menjadi ilmu pergerakan sosial, daya analisa *English School* menjadi sangat tipis menjadi terbatas kepada implementasi proyek-proyek sosial dan lingkungan (Hurrell, 2007: 13).

Hurrell (2007:17) mengkritik ambisi pemikir *global governance* dalam melihat peran individu, koalisi masyarakat sipil, dan perusahaan transnasional mengorbankan pertanyaan-pertanyaan yang menarik yang menjadi keunggulan unik dari Hubungan Internasional. Menurut Hurrell (2007:16-18), Hubungan Internasional dihadapkan dengan pertanyaan-pertanyaan terkait dilema nilai dan norma yang beragam. Keterbatasan pemikiran *global governance* di dalam melihat kompleksitas dan kontradiksi ribuan studi kasus, fenomena dan aktor menjadi dampak nyata dari perubahan fokus ke arah pergerakan dan transformasi struktur (Schouenborg, 2013: 34).

Kehadiran RSPO didesain untuk menekan deforestasi, kebakaran hutan dan pencemaran udara namun masih banyak perusahaan yang tidak bergabung dengan RSPO karena beberapa alasan (Ruysschaert dan Salles, 2014:443). Pertama, nilai tambah yang dihasilkan dari sertifikasi RSPO tidak sebanding dengan biaya yang dikeluarkan. Perusahaan harus mengeluarkan biaya sepuluh Dollar AS untuk setiap ton *certified sustainable palm oil* dan memperoleh dua Dollar As atas kompensasi setiap ton CSPO (Ruysschaert dan Salles, 2014:422).

Permintaan *certified sustainable palm oil* masih sangat rendah sehingga nilai tambah yang dihasilkan pun rendah (Nikoloyuk, Burns dan Man 2010: 62). Hal ini diperparah dengan petani sawit yang tidak memiliki modal yang cukup untuk mengikuti sertifikasi RSPO (Aditya, 2011:88). Petani sawit merupakan penghasil terbesar kelapa sawit dengan total 40% dari jumlah total kelapa sawit Indonesia namun mereka memiliki modal yang terbatas untuk mengikuti RSPO (Kohne, 2014:472).

Kedua, badan mediasi konflik RSPO tidak efektif di dalam menyelesaikan aduan masyarakat terhadap perusahaan yang melanggar kriteria RSPO. Ruysschaert dan Salles (2014:440) melaporkan hanya sebelas kasus konversi ilegal hutan yang ditangani RSPO. Jumlah ini tidak sebanding dengan ribuan hektar hutan yang sudah dikonversi secara ilegal menjadi perkebunan sawit. Hal ini terjadi karena penduduk lokal sangat kesulitan untuk mengakses badan mediasi ini (Kohne, 2014: 475).

Laporan-laporan yang ditindaklanjuti biasanya berasal dari masyarakat sipil yang memiliki pendanaan dan jaringan yang kuat (Ruysschaert dan Salles, 2014: 420). Sejauh ini hanya Greenpeace yang berhasil memenangkan sengketa pengelolaan hutan dari perusahaan-perusahaan sawit raksasa seperti Wilmar dan April (Kohne, 2014:477). Perusahaan sawit ini memiliki strategi komunikasi yang detail dan terencana untuk menghadapi gugatan Greenpeace

sehingga tidak berpengaruh terhadap penjualan kelapa sawit. Kompensasi finansial yang diberikan perusahaan raksasa ini kepada penduduk lokal juga efektif menghentikan gugatan masyarakat sipil terhadap perusahaan pemasok kelapa sawit (Ruyschaert dan Salles, 2014:443).

Greenpeace telah menghasilkan dua laporan yang menyatakan bahwa perusahaan-perusahaan yang tersertifikasi RSPO bertanggung jawab atas kebakaran hutan dan pencemaran udara. Pertama, laporan Greenpeace berjudul "*License to Kill*" dipublikasikan pada tahun 2013. Laporan ini menyoroti 400 harimau Sumatra yang terancam punah akibat laju deforestasi yang cepat akibat ekspansi perkebunan kelapa sawit (Greenpeace, 2013: 23). Greenpeace (2013: 44) menyebut Wilmar sebagai perusahaan yang bertanggung jawab terhadap konversi hutan lindung Tesso Nilo di Riau. Konversi tersebut untuk memenuhi kebutuhan kelapa sawit untuk berbagai perusahaan transnasional seperti Kraft, Nestle, Procter & Gamble, dan Colgate (Greenpeace, 2013:33).

Laporan yang kedua berjudul "*Certifying Destruction*" dipublikasikan pada tahun 2014. Greenpeace mempublikasikan area kebakaran hutan yang terletak pada area konsensi yang dimiliki perusahaan tersertifikasi RSPO. Pada kebakaran hutan tahun 2013, Greenpeace menemukan 720 titik bakar di Riau yang terletak di beberapa perusahaan tersertifikasi RSPO seperti Golden Agri-Resources, Jatim Jaya Perkasa dan Wilmar (Greenpeace, 2014: 23). Greenpeace (2014: 44) juga mengkritik RSPO tidak tegas melarang penggunaan lahan gambut sebagai area perkebunan kelapa sawit. Kontribusi kebakaran lahan gambut dalam fenomena gas rumah kaca sangat tinggi dan konversi lahan gambut menjadi area perkebunan terus terjadi (Glover dan Jessup, 2006: 45).

Menurut Kohne (2014: 473), kehadiran RSPO menghasilkan dua sisi yang berbeda. Di satu sisi, RSPO merupakan respon terhadap kebakaran hutan dan

pencemaran udara yang terus menerus terjadi. Integrasi prinsip keberlanjutan lingkungan ke dalam skema bisnis perkebunan sawit masih sedikit dilakukan di Indonesia dan Malaysia. RSPO merupakan jalan tengah dimana pemasok sawit memperoleh nilai tambah atas tindakan konservasi lingkungan hidup yang dilakukan (Nikoloyuk, Burns dan Man, 2010: 63).

Di sisi lain, implementasi RSPO menemui masalah-masalah ketidakadilan dimana perusahaan raksasa kelapa sawit dapat mendikte petani sawit dan masyarakat sipil (Kohne, 2014: 477). Kekuatan finansial yang dimiliki perusahaan dan tingkat kemiskinan yang tinggi di daerah perkebunan mendorong praktek kolusi terjadi sehingga tindakan pelanggaran prinsip-prinsip keberlanjutan tidak secara serius ditindaklanjuti (Adity, 2001:33). RSPO cenderung hanya menguntungkan perusahaan-perusahaan besar (Greenpeace, 2013: 34).

Hal ini dikemukakan oleh Michiel Kohne dalam tulisannya “*Multi-stakeholder initiative governance as assemblage: Roundtable on Sustainable Palm Oil as a political resource in land conflicts related to oil palm plantations*”. Penulisannya menemukan kecenderungan RSPO digunakan oleh perusahaan transnasional kelapa sawit untuk mempertahankan kepentingan bisnis perusahaan tersebut khususnya dalam menghadapi konflik dengan petani (Kohne, 2014: 469). Untuk menjelaskan kesimpulan tersebut, Kohne (2014: 470) menggunakan istilah *assemblage* yang didefinisikan sebagai variasi kebiasaan yang berbeda dan bertolakbelakang yang membangun sebuah institusi.

Dengan istilah *assemblage*, Kohne (2014:471) ingin menekankan bagaimana aktor-aktor yang berkepentingan memiliki kekuatan dan pengaruh yang tidak setara dan saling berinteraksi dan menghasilkan sebuah tatanan baru. Kohne (2014:472) tidak melihat RSPO dan *assemblage* lainnya sebagai sebuah arena yang terdiri atas aktor-aktor yang

koheren dan kompak melainkan terdiri atas aktor-aktor yang heterogen dan berpotensi konflik.

Kohne membawa dua studi kasus konflik lahan yang RSPO berfungsi sebagai mediator. Studi kasus pertama berada di Batu Kayu. Di lokasi ini terdapat konflik antara perusahaan dan penduduk lokal karena lahan yang diakuisisi perusahaan merupakan lahan masyarakat (Ruyschaert dan Salles, 2014:443). Sejak tahun 2000, terjadi beberapa kali kontak fisik antara pihak perusahaan dan masyarakat dan berpuncak pada tahun 2011 dimana terjadi penembakan terhadap penduduk lokal dan beberapa penduduk terluka (Adity, 2011: 45).

Perusahaan yang terlibat konflik dengan masyarakat Batu Kayu adalah Sibuf, salah satu perusahaan kelapa sawit besar Indonesia. Akibat dari konflik Batu Kayu ini, reputasi Sibuf menjadi rusak. Konsekuensi dari kampanye masyarakat sipil adalah pembeli minyak sawit dari Sibuf membatalkan kontrak pembelian dan investor Sibuf dari Inggris mencabut dana pinjamannya (Hardiyanti, 2012:23).

Tekanan publik terhadap Sibuf akhirnya mendorong Sibuf melibatkan RSPO dan negosiator untuk mencari solusi konflik ini (Kohne, 2014). *RSPO Grievance Panel* yang merupakan organ RSPO di dalam mediasi konflik menyetujui untuk memverifikasi proses perjanjian damai antara Sibuf dengan masyarakat lokal. Mediator ditunjuk Sibuf yaitu Lestari untuk menyusun program rekonsiliasi yang dilaksanakan di Batu Kayu pada tahun 2011 (Adity, 2011: 45).

Akhirnya terjadi kesepakatan antara Sibuf dan masyarakat lokal dimana Sibuf menyerahkan lahan perkebunan yang selama ini diklaim masyarakat tetapi harus dibayarkan biaya pengolahan yang dikeluarkan Sibuf untuk membangun lahan tersebut (Kohne, 2014:472). Sebagai kompensasi pergantian biaya pengolahan tersebut, Sibuf membeli tandan sawit dengan harga pasar internasional. Masyarakat Batu Kayu diuntungkan karena tidak perlu

membayar biaya transportasi (Cattau, Marlier, dan DeFries, 2016:5).

Setelah kesepakatan ini dicapai, RSPO mengeluarkan laporan yang menyatakan Sibuf telah sesuai dengan prinsip dan kriteria RSPO (Kohne, 2014: 478). Laporan ini menjadi legitimasi bagi perusahaan-perusahaan pembeli sawit dari Sibuf untuk meneruskan kontrak pembelian dan investor dari Inggris untuk meneruskan investasinya. RSPO menjadi instrumen bagi Sibuf untuk memperkuat legitimasinya di dalam berhadapan dengan investor dan mitra bisnis Sibuf (Nikoloyuk, Burns dan Man, 2010: 66). RSPO juga membantu menyelesaikan masalah lahan Sibuf dengan waktu dan biaya yang minimal (Adity, 2011: 41). Komitmen Sibuf dengan masyarakat lokal masih dilanda ketidakpastian karena detail kesepakatan yang tidak ada dan menunggu pihak ketiga untuk melakukan verifikasi dan penilaian independen (Ruysschaert dan Salles, 2014:443).

Dalam konflik Batu Kayu dan Sibuf, Kohne (2014) melihat bahwa RSPO memihak kepada perusahaan kelapa sawit dibandingkan penduduk lokal Batu Kayu. Kerugian yang diderita masyarakat akibat pencaplokan lahan hanya ditutupi sementara dengan kesepakatan yang tidak detail dan spesifik. Sementara itu, aktivitas operasional Sibuf berjalan normal kembali (Ruysschaert and Salles, 2014: 439).

Studi kasus yang kedua yang dibahas oleh Kohne adalah konflik Sungai Putih. Dalam konflik ini, masyarakat Sungai Putih berhadapan dengan perusahaan sawit dunia Petral. Serupa dengan Batu Kayu, Petral membeli seribu hektar lahan untuk ditanami sawit yang kemudian dipermasalahkan legalitas (Kohne, 2014: 472). Greenpeace (2014) melaporkan bahwa penduduk lokal merasa lahannya dicaplok tanpa sosialisasi dan negosiasi dan koalisi masyarakat sipil mengadakan masalah ini ke RSPO pada tahun 2011. Menindaklanjuti aduan ini, RSPO meminta penjelasan dari Petral. Kemudian Petral meminta sebuah kantor konsultan hubungan masyarakat untuk menyusun

laporan pra-sertifikasi dengan nama “*Partial Certification Procedure Assessment Report*” (Nikoloyuk, Burns dan Man 2010: 63).

Dalam dokumen ini dibahas mengenai sikap masyarakat Sungai Putih yang berbeda-beda terkait kepemilikan lahan (Kohne, 2014:470). Disebutkan pula bahwa pihak yang mengklaim lahan Petral bukan masyarakat asli dan memiliki keterikatan sosial budaya dengan Sungai Putih.

Dokumen tersebut mempermasalahkan kelompok yang mengklaim lahan Petral tidak memiliki niat untuk bekerjasama dibandingkan dengan masyarakat asli setempat yang bersepakat untuk bekerjasama dengan Petral. Konflik lahan ini, menurut kajian tim tersebut, didominasi oleh pihak luar wilayah yang hanya ingin meraup keuntungan ekonomi (Ruyschaert dan Salles, 2014:440). Kesepakatan antara Petral dan masyarakat lokal telah menghasilkan peta yang sudah dilegalisasi dan diakui oleh Pemerintah (Adity, 2011:45). Melalui kajian konsultan Petral ini, legitimasi lahan Petral menjadi lebih kuat. Hasil kajian pra-sertifikasi ini dibawa ke RSPO dan dijadikan sumber acuan bagi RSPO terkait konflik Sungai Putih (Kohne, 2014: 479).

Konflik tidak berakhir dengan adanya kajian tersebut. Pada bulan Agustus 2012, terjadi kekerasan terhadap masyarakat dan penggusuran terhadap rumah yang berada di lahan Petral (Cattau, Marlier dan DeFries, 2016: 8). Merespons kejadian, koalisi masyarakat sipil Sungai Putih meminta bantuan dari koalisi masyarakat sipil global dan menjadi topik utama gerakan lingkungan global. Dengan dukungan koalisi masyarakat sipil internasional, perwakilan penduduk lokal dapat hadir dalam Konferensi RSPO pada bulan Oktober 2012 (Adity, 2011:45). Di dalam konferensi tersebut, Petral dikonfrontasikan dengan laporan penduduk lokal mengenai tindakan kekerasan yang dilakukan terhadap penduduk lokal. Petral semula menolak tuduhan tersebut dan akhirnya setelah tekanan dari masyarakat sipil (Kohne,

2014:479). Petral mengakui perbuatan tersebut dan berkomitmen untuk bernegosiasi kembali dengan masyarakat lokal (Ruyschaert dan Salles, 2014: 439).

Dalam kasus Sungai Putih, RSPO kembali menjadi instrumen dari perusahaan kelapa sawit untuk memperkuat legitimasinya dalam konflik lahan dengan masyarakat lokal (Cattau, Marlier dan DeFries, 2016: 8). Laporan yang disusun oleh konsultan Petral mendukung argumentasi Petral dan menjadi referensi bagi RSPO (Kohne, 2014:477). Titik putar legitimasi Petral terjadi ketika terjadi tindakan kekerasan yang dilakukan Petral. Adity (2011:49) mengatakan bahwa apabila tidak ada bantuan finansial dari koalisi masyarakat sipil internasional, kejadian kekerasan tersebut tidak dibahas dalam Konferensi RSPO. Biaya akomodasi dan transportasi ditanggung bersama oleh koalisi masyarakat sipil (Ruyschaert dan Salles, 2014:443). Akses ke proses pengambilan keputusan RSPO didominasi oleh perusahaan karena kekuatan ekonomi yang dimiliki perusahaan memungkinkan perusahaan untuk menghadiri Konferensi RSPO dan membiayai kajian terkait konflik lahan (Kohne, 2014: 478).

Kritik terhadap RSPO berdasarkan kajian Kohne dapat disarikan dalam dua poin. Pertama, konsep *global governance* memiliki pengertian yang luas dan seringkali berlawanan. RSPO sebagai bentuk tekanan global terhadap perusahaan untuk mengadopsi kebijakan lingkungan dan sosial justru menjadi entitas yang tidak mendukung keadilan sosial (Ruyschaert dan Salles, 2014: 428).

Di lain pihak, terdapat perwakilan penduduk lokal yang murni memperjuangkan keadilan sosial dan berhadapan frontal dengan perusahaan. *Global governance* memiliki unsur gerakan advokasi dan yang lobi (Cadman, 2011:39). Demikian pula dengan implementasi konsep pembangunan berkelanjutan yang memiliki unsur kuat dan lemah (Baker, et al., 1997:13). Perwakilan penduduk lokal mewakili gerakan advokasi dan unsur kuat pembangunan berkelanjutan

sedangkan RSPO mewakili gerakan lobi dan unsur lemah (Kohne, 2014: 441).

Kedua, konflik Sungai Putih dan Batu Kayu memperlihatkan ketidakadilan yang terjadi dalam mediasi RSPO. Penduduk lokal yang menjadi korban kebijakan destruktif perusahaan transnasional umumnya masyarakat petani yang berpenghasilan rendah dan tidak menempuh pendidikan tinggi (Dingwerth, 2007: 45). Akses penduduk terhadap jaringan teknologi informasi komunikasi sangat minim sehingga tidak memungkinkan proses pelaporan berkala kepada RSPO terkait konflik lahan yang terjadi (Ruyschaert dan Salles, 2014: 429).

Perusahaan transnasional, di lain pihak, memiliki semua akses ke RSPO dan lembaga sertifikasi internasional dan kantor konsultan (Kohne, 2014: 440). Jurang kekuatan ini tidak diatasi oleh RSPO dan menjadi bumerang bagi legitimasi RSPO ini seperti yang terlihat dalam konflik Sungai Putih. Kebijakan RSPO mengadopsi kajian Petral dipertanyakan oleh masyarakat sipil terkait independensi dan objektivitas kajian tersebut (Aditya, 2011: 34).

Biaya yang dikeluarkan perusahaan produsen sangat mahal. Untuk mendapat sertifikasi satu hektar lahan sawit perusahaan harus membayar sekitar 20-40 USD (Bram, 2012: 379). Jika luas perkebunan yang menjadi target dua juta hektar maka biaya untuk memperoleh sertifikat menjadi 480-960 Miliar (Ruyschaert and Salles, 2014:434). Dana tersebut belum termasuk biaya pelatihan agar petani dapat mengusahakan kelapa sawit seperti yang disyaratkan RSPO. Biaya ini sangat memberatkan proses produksi dan berakibat pada biaya sawit yang semakin mahal (Cattau, Marlier dan DeFries, 2016: 6).

Sertifikasi RSPO pun mengalami tambahan peraturan dan ketentuan yang menguntungkan pihak ketiga. Seperti penambahan ketentuan baru mengenai *new planting procedure* dimana semua anggota RSPO wajib untuk mendemonstrasikan bahwa mereka telah melaksanakan

kajian dampak sosial dan lingkungan yang independen, menyeluruh dan partisipatif termasuk didalamnya identifikasi terhadap segala kawasan hutan primer yang diperlukan untuk melihat nilai konservasi tinggi, wilayah tanah bergambut dan lahan masyarakat setempat sebelum melakukan pembukaan wilayah baru (Ruysschaert and Salles, 2014: 442).

Perubahan ketentuan ini memberatkan produsen karena harus mengeluarkan biaya tambahan termasuk pelatihan ulang bagi para petani sawit. Uni Eropa memiliki peran yang dominan di dalam menentukan prinsip dan kriteria RSPO (Baker, 1997: 93). Bahkan RSPO memunculkan varian sertifikasi baru bekerjasama dengan Uni Eropa yang dinamakan RSPO-RED. Sertifikasi ini ditujukan bagi sawit yang digunakan untuk bahan bakar hayati yang digunakan di wilayah Uni Eropa (Aditya, 2011:89). Tujuan dari sertifikasi ini adalah untuk mengurangi dampak emisi gas rumah kaca dari peningkatan penggunaan sawit sebagai bahan bakar hayati (Ruysschaert dan Salles, 2014: 430).

Produsen sawit menilai ketentuan RSPO-RED ini menghambat ekspor sawit ke benua Eropa karena standar yang diadopsi jauh lebih tinggi dari standar lembaga sertifikasi lainnya yaitu batas pengurangan gas rumah kaca sebesar 35% (Nikoloyuk, Burns dan Man, 2010:63). Berdasarkan perhitungan ISPO, kelapa sawit Indonesia hanya mencapai 19% dan biaya yang dikeluarkan untuk mendapatkan sertifikasi RSPO-RED ini lebih mahal yaitu 60USD/ hektar (Hardiyanti, 2012:39). Produsen kelapa sawit mengklaim bahwa ketentuan ini ditujukan untuk melindungi industri keledai Eropa yang terancam eksistensinya oleh produk sawit Indonesia (Wibisono, 2015: 7).

Keberatan Indonesia terhadap standar sertifikasi ini diajukan ketika Sidang Umum RSPO Keenam di Kuala Lumpur pada tahun 2009 (National Geographic Indonesia, 2011: 3). GAPKI mengajukan protes terhadap sertifikasi

tersebut tetapi RSPO mempertahankan RSPO-RED karena kalah suara (Ruysschaert dan Salles, 2014: 437). Mekanisme pengambilan keputusan di RSPO ditentukan oleh jumlah suara yang diperoleh dan GAPKI sebagai perwakilan produsen sawit di RSPO kalah suara dengan perwakilan konsumen yang didominasi oleh negara-negara Eropa (Cattau, Marlier dan DeFries, 2016:8). Hal ini dipertegas dengan pernyataan Dirjen Perkebunan Kementerian Pertanian Achmad Manggabarani yang menyatakan:

“Tentunya kalau kepentingan kita sebagai produsen tidak mendapatkan perhatian dan tidak memperoleh manfaat, maka keputusan pengunduran keanggotaan RSPO adalah langkah yang tepat. Apalagi bukan suatu kewajiban untuk menjadi anggota RSPO, tetapi hanya bersifat sukarela. (National Geographic Indonesia, 2011: 4)”

Dalam wawancara penulis dengan Rafles Brotestes Panjaitan (Direktur Direktur Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan di Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan), Pemerintah Indonesia setuju untuk menerapkan pembangunan berkelanjutan pada industri sawit demi menjaga kelestarian lingkungan. Tanggung jawab lingkungan sudah menjadi tanggung jawab negara manapun dan persoalan lingkungan menjadi persoalan bersama. Sehingga ketika pihak yang mendukung pada rezim RSPO mengemukakan alasan bahwa untuk membangun industri perkebunan sawit harus menerapkan adanya sistem berkelanjutan, pemerintah Indonesia juga sependapat dengan prinsip tersebut.

Hanya saja RSPO sebagai sebuah rezim dinilai kurang *fair* dan mencerminkan kepentingan-kepentingan negara barat (National Geographic Indonesia, 2011: 7). Sehingga RSPO lebih condong pada kepentingan konsumen yang berusaha menekan industri sawit Indonesia dengan isu

lingkungan. Hal seperti ini yang akhirnya menimbulkan RSPO menuai banyak kritik dan protes di negara Indonesia (Adity, 2011: 45).

RSPO yang seharusnya menjadi instrumen pembangun industri kelapa sawit Indonesia justru melemahkan industri kelapa sawit Indonesia (Panjaitan, 2017). Sesuai dengan prinsip nasionalisme ekonomi, Indonesia mendukung RSPO apabila keikutsertaan di dalam RSPO menguntungkan Indonesia, tetapi pada kenyataannya RSPO tidak berpengaruh terhadap pendapatan negara. Oleh karena itu, Indonesia melalui Kementerian Pertanian berinisiatif membentuk “RSPO” tandingan (National Geographic Indonesia, 2011: 6).

Akhirnya perdebatan mengenai pluralisme dan solidarisme dalam penanganan pencemaran udara lintas batas di Asia Tenggara menemui jalan buntu. Tarik-menarik antara pluralisme dan solidarisme ini dijawab dengan menggunakan pendekatan rasional ala Steven Bernstein. Bernstein (2005:21) mengatakan kompetisi ide pasti terjadi dan kemenangan salah satu ide ditentukan oleh kecocokan ide tersebut ke dalam struktur yang ada.

*Organizations in an institutional environment are judged by the appropriateness of their form: they compete for social fitness . . . and they are rewarded for establishing legitimate authority structures and procedures more than for the quantity and quality of what they produce. Ends and means are not treated separately, so that proper procedures and a “rationale”—an account that makes what the organization does understandable and acceptable within its social context—are the basis of legitimacy (Bernstein, 2005:21).*

Berdasarkan kutipan Bernstein di atas, legitimasi nilai lingkungan dalam fungsi perdagangan ditentukan oleh tiga faktor yaitu persepsi terhadap legitimasi ide, kecocokan

terhadap struktur sosial dan kecocokan terhadap identitas aktor di berbagai level. Pada awalnya, RSPO memiliki legitimasi ide, kecocokan terhadap struktur sosial dan identitas aktor. Tetapi perubahan terjadi ketika berbagai kebakaran hutan dan pencemaran udara terjadi terkait aktivitas perusahaan transnasional seperti yang diungkapkan Greenpeace. Legitimasi ide tersebut menjadi dipertanyakan di berbagai level dan muncul ide baru yaitu membentuk sebuah badan yang lebih efektif dari RSPO (Falkner, 2009: 13). Menariknya, negara mulai mengambil alih kendali dengan berinisiatif membentuk tandingan RSPO yaitu ISPO (Eckersley, 2004: 34).

ISPO dikeluarkan oleh Pemerintah Indonesia melalui Peraturan Menteri Pertanian Nomor 19/Permentan/OT.140/3/2011 tanggal 29 Maret 2011 (Aditya, 2011: 14). ISPO bersifat wajib dan merupakan acuan pengembangan kelapa sawit berkelanjutan di Indonesia yang merupakan rangkuman dari seluruh peraturan perundangan yang terkait dengan kelapa sawit yang berlaku di Indonesia sehingga ketentuan ISPO merupakan ketentuan yang wajib dipatuhi oleh pelaku usaha perkebunan di Indonesia (Hardiyanti, 2012: 34).

Dalam hal ini, ISPO bukan hanya simbol perdebatan mengenai integrasi nilai lingkungan ke dalam skema bisnis perusahaan tetapi juga peran negara di dalam standar lingkungan di dalam tata lingkungan regional (Balsiger, 2011: 46). Pertanyaan mengenai peran individual dan perusahaan multinasional dalam menentukan kebijakan negara juga menjadi titik perdebatan antara pluralism dan solidarisme (Bull, 2004: 34-37). Bagi pluralis, perusahaan multinasional dan individu berada di bawah kekuasaan negara. Sebagai seorang pluralis, Bull (1977: 52) mengatakan bahwa perusahaan multinasional dan koalisi masyarakat sipil bukan representasi dari negara karena tidak melalui prosedur yang ditetapkan oleh negara.

Kehadiran perusahaan multinasional dan koalisi masyarakat sipil dalam tata kelola lingkungan regional membawa masalah dalam hubungan antar-negara. Ketika aktivis menerapkan standar lingkungan yang sangat tinggi menuai protes dari negara dan negara memberikan respons balik terhadap inisiatif tersebut (Falkner, 2009:12). Indonesia sangat marah terhadap aktivis Greenpeace yang memblokir aktivitas operasi Riau Andalan Pulp Paper karena dianggap melakukan pelanggaran hukum (National Geographic Indonesia, 2011: 5). Menurut Eckersley (2005:163), negara memiliki berbagai jenis kebijakan untuk menghukum perusahaan transnasional dan koalisi masyarakat sipil yang mengganggu aktivitas perdagangan yang telah disetujui oleh negara. Falkner (2009:49) menambahkan bahwa negara dapat menggunakan nasionalisme ekonomi untuk memojokkan perusahaan dan masyarakat sipil tersebut sehingga merusak reputasi dan berpengaruh terhadap kinerja perusahaan dan organisasi.

Selama ini *English School* didominasi oleh pluralisme karena berbasis negara. Buzan (2004: 68-69) sangat menekankan bahwa solidarisme harus mendapat peran lebih besar dalam penulisan *English School* dengan menyoroti peran aktor-aktor tersebut. Buzan (2004:78-79) meyakini bahwa negara dapat hidup berdampingan atau bekerjasama sehingga pluralisme dan solidarisme mendapat porsi yang seimbang. Dalam rekonstruksi diplomasi lingkungan Indonesia, solidarisme menjadi sorotan tajam ketika melihat pengaruh dari perusahaan dan koalisi masyarakat sipil (Falkner, 2012:505). Apabila mereka mampu mengalahkan negara, *English School* perlu mempertimbangkan menggunakan konsep yang lebih komprehensif yaitu solidarisme.

Menurut Hurrell (2007: 35), kehadiran RSPO juga mempertegas kehadiran solidarisme. RSPO selaku tata kelola perusahaan swasta kelapa sawit berusaha mengurangi perilaku perusakan lingkungan. Ketika negara lemah di

dalam pengawasan perusahaan kelapa sawit dan justru turut di dalam merusak hutan, perusahaan transnasional bersama koalisi masyarakat sipil membentuk RSPO untuk menyusun skema pengawasan bisnis yang tidak ramah terhadap lingkungan (Eckersley, 2005:163).

Dalam hal ini terlihat kompetisi seimbang antara solidarisme yang didominasi perusahaan dengan pluralisme yang didominasi negara (Buzan, 2004: 34). Perilaku korupsi negara dan kesadaran yang lemah terhadap keanekaragaman hayati memperparah fenomena kebakaran hutan dan pencemaran udara lintas batas. Di sisi lain, pluralis sangat prihatin dengan fenomena tersebut dan berusaha mengubah keadaan tersebut dengan mengadopsi pembangunan berkelanjutan dalam tata kelola lingkungan regional (Falkner, 2017:202).

Apabila dilihat dari perspektif perusahaan transnasional yang terlibat dalam pusrasan deforestasi dan kebakaran hutan, keberadaan kontradiksi antara pluralisme dan solidarisme menimbulkan kebingungan. Di dalam konteks regulasi, perusahaan harus patuh terhadap peraturan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh negara tetapi di dalam konteks global, perusahaan harus memperhatikan permintaan standar lingkungan yang sangat tinggi yang ditetapkan oleh negara-negara maju (Falkner, 2009: 34). Perusahaan transnasional memiliki kantor pusat di negara-negara maju dimana masyarakat dan negara menerapkan peraturan yang ketat dalam pengelolaan lingkungan.

Perusahaan cabang dari perusahaan transnasional berada di negara-negara berkembang seperti Indonesia yang memiliki standar pengelolaan lingkungan hidup yang rendah seperti yang ditunjukkan dalam penanganan pencemaran udara lintas batas (Varkkey, 2016:34). Tarrow (2015:33-36) menyimpulkan bahwa koalisi masyarakat sipil menggunakan media massa untuk mempengaruhi perilaku dan persepsi masyarakat terhadap perusahaan yang tidak ramah terhadap lingkungan.

Orientasi perusahaan terhadap keuntungan ekonomi berbenturan dengan nilai lingkungan dan menghadapi kemunculan aktor-aktor yang baru seperti koalisi masyarakat sipil dan negara maju dan memiliki legitimasi terkait pengelolaan lingkungan (Eckersley, 2005:160). Dilema ini menjadi refleksi perdebatan antara pluralisme dan solidarisme dimana perusahaan transnasional dan pembangunan berkelanjutan berada di dua pilar yang berbeda dan bergerak dinamis di antara kedua pilar tersebut (Quayle, 2012:102). Dinamika interaksi menjadi terbuka lebar dari interaksi kerjasama, konflik dan koeksistensi.



## **BAB 5**

# **STRATEGI DIPLOMASI LINGKUNGAN INDONESIA 2.0**

### **5.1. Norma dalam Diplomasi Lingkungan Indonesia 2.0**

Reformasi pengelolaan hutan ini juga menjadi titik tolak bagi konstruksi tata kelola lingkungan regional Asia Tenggara melalui dekonstruksi institusi primer pembangunan berkelanjutan. Apabila Baker (1997) hanya merumuskan tipologi pembangunan berkelanjutan berdasarkan pembangunan berkelanjutan lemah, kuat dan ideal maka penulisan ini menyimpulkan bahwa implementasi pembangunan berkelanjutan bersifat bertahap dari lemah menuju kuat dan bertahap seperti yang ditunjukkan oleh kebijakan pengelolaan hutan Indonesia. Kebijakan pengelolaan hutan Indonesia mengadopsi institusi sekunder pembangunan berkelanjutan kuat dimana terdapat perubahan dalam pelibatan masyarakat sipil, redistribusi, dan peran ekonomi dan pertumbuhan.

Pembangunan berkelanjutan menjadi fondasi utama bagi kedaulatan inklusif. Di dalam kasus penanganan pencemaran udara lintas batas di Asia Tenggara, dekonstruksi pembangunan berkelanjutan membantu proses rekonstruksi kedaulatan inklusif dengan indikasi seperti penegakan hukum dan perlindungan hak-hak masyarakat adat. Apabila merujuk kepada sistematika pembangunan berkelanjutan yang dimiliki Baker, penanganan pencemaran udara lintas batas di Asia Tenggara membutuhkan kedaulatan inklusif dengan karakter *bottom-up* dan penegakan hukum. Selain itu, transformasi kebijakan Indonesia bersifat bertahap dari tahap pembangunan berkelanjutan lemah menjadi pembangunan berkelanjutan

kuat. Transformasi bertahap dalam pembangunan berkelanjutan menjadi salah satu hasil dari penulisan terhadap penanganan pencemaran udara lintas batas.

## **5.2. Aturan-aturan dalam Diplomasi Lingkungan Indonesia 2.0**

Di dalam cetak biru Komunitas Sosial Budaya ASEAN, penjaminan kelestarian lingkungan mendapat satu bab tersendiri yaitu bab Penjaminan Kelestarian Lingkungan. Tertulis bahwa ASEAN wajib berupaya menuju tercapainya pembangunan yang berkelanjutan dan mewujudkan lingkungan yang bersih dan hijau dengan melindungi sumber daya alam untuk pembangunan sosial dan ekonomi, termasuk pengelolaan yang berkelanjutan, pelestarian lahan, air mineral, energi, keanekaragaman hayati, hutan, pantai, serta sumber daya kelautan, serta peningkatan kualitas air dan udara untuk kawasan ASEAN. ASEAN secara aktif berperan dalam upaya global untuk mengatasi tantangan lingkungan global, termasuk perubahan iklim, perlindungan lapisan ozon, serta pengembangan dan pemberlakuan teknologi ramah lingkungan untuk kebutuhan pembangunan dan kelestarian lingkungan.

Terkait masalah pencemaran udara, dalam cetak biru tersebut, diperjelas mengenai penanggulangan dan pencegahan pencemaran lingkungan lintas batas dengan tujuan 5.2 untuk melaksanakan langkah-langkah dan meningkatkan kerjasama kawasan dan internasional untuk menanggulangi pencemaran lingkungan lintas batas, termasuk pencemaran udara, pergerakan lintas batas limbah beracun melalui, antara lain, pengembangan kapasitas, peningkatan kesadaran masyarakat, penegakan hukum, mempromosikan praktik pelestarian lingkungan yang berkelanjutan serta mengimplementasikan Persetujuan ASEAN tentang Penanganan Pencemaran Udara Lintas

Batas atau *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP).

Khusus untuk pencemaran asap lintas batas, terdapat beberapa tindakan yang harus dilakukan oleh ASEAN yaitu (i) mengimplementasikan perjanjian ASEAN tentang Pencemaran Udara Lintas Batas (AATHP) melalui penerapan secara konkrit langkah pencegahan, pemantauan, dan mitigasi serta memprakarsai proses penyusunan protokol bagi tindak lanjut dan pelaksanaan persetujuan, (ii) Mengembangkan kerjasama yang saling menguntungkan di antara negara anggota ASEAN dengan tetap menghormati ketentuan hukum negara, tata aturan, peraturan perundang-undangan, dan kebijakan di tingkat nasional, baik dalam bentuk kerjasama multilateral maupun bilateral, dengan lebih berfokus kepada upaya pencegahan, (iii) Menjalankan Pusat Koordinasi ASEAN untuk Pengendalian Pencemaran Udara Lintas Batas atau *ASEAN Coordinating Center for Transboundary Haze Pollution Control* untuk memfasilitasi kerjasama dan koordinasi: termasuk tanggap darurat bersama di antara negara anggota, dan (iv) Menjamin ketersediaan dana dalam *AATHP Fund* melalui sumbangan sukarela dari negara pihak dan kerjasama dengan mitra ASEAN untuk menyediakan sumber tambahan bagi efektivitas pelaksanaan perjanjian ASEAN tentang Pencemaran Udara Lintas Batas (AATHP), serta (v) Mengendalikan dan memantau terjadinya kebakaran lahan dan hutan di kawasan dan meningkatkan pengelolaan lahan gambut yang berkelanjutan di kawasan ASEAN untuk mengurangi resiko kebakaran dan pencemaran asap lintas batas terkait melalui implementasi Inisiatif Pengelolaan Lahan Gambut ASEAN atau *ASEAN Peatland Management Initiative*.

Bagi Indonesia, ratifikasi AAHTP membutuhkan waktu yang sangat panjang. Seperti yang diungkap pada awal bab ini, terdapat kepentingan ekonomi politik yang sangat kuat dalam pemberian konsesi lahan gambut kepada

beberapa perusahaan swasta Indonesia dan teknik tebang bakar yang digunakan secara umum oleh masyarakat dan perusahaan. Mobilisasi sumber daya yang dimungkinkan melalui AAHTP juga dipermasalahkan oleh anggota Parlemen Indonesia karena menyangkut kedaulatan negara.

Permasalahan pencemaran udara lintas batas harus dilihat kembali ke inti permasalahannya. Penggunaan teknik tebang bakar oleh komunitas dan masyarakat sekitar hutan memperparah dampak kebakaran hutan. Teknik tebang dan bakar (*slash-and-burn*) merupakan metode yang umum dan telah lama diaplikasikan dalam pembukaan lahan (Noordwijk, et al., 2001). Alasan utama penggunaan teknik tebang bakar karena dianggap lebih murah, cepat dan praktis dibandingkan dengan teknik tanpa bakar. Van Noordwijk et.al., (2001) menjelaskan bahwa penggunaan metode tebang bakar sangat umum digunakan dalam sistem perladangan berpindah (*shifting cultivation* atau *swidden agriculture*) dan untuk mengkonversi hutan alam ke tanaman perkebunan, seperti karet dan kelapa sawit. Teknik ini juga digunakan untuk mengkonversi hutan bekas tebang (*logged-over forests*) ke perkebunan kelapa sawit, hutan tanaman industri, atau transmigrasi. Kini dikembangkan teknik tanpa bakar, dengan berbagai variasinya.

Van Noordwijk et al. (1995) mengembangkan teknik tebang tumpuk (*slash-and-mulch*) dimana vegetasi yang ditebang tidak dibakar, namun ditumpuk dan dibiarkan terdekomposisi secara alami dan berfungsi sebagai mulsa. Pembukaan lahan dengan menggunakan teknik tanpa bakar ini telah dilakukan pada beberapa perkebunan kelapa sawit, baik untuk pembukaan areal baru, maupun untuk peremajaan kelapa sawit, sebagaimana dilaporkan oleh Nugroho (2012) dan Tan (1999). Melalui AAHTP, ASEAN mendorong teknik tebang tanpa bakar dengan mempublikasikan *ASEAN Guideline for the Implementation of the ASEAN Policy on Zero Burning* pada tahun 2003 dan mengadakan kegiatan

sosialisasi mengenai teknik ini di Jambi, Riau dan Kalimantan Tengah (Tan, 1999).

Rencana ratifikasi AAHTP juga mengundang reaksi negatif dari pemerintah kota dan pemerintah provinsi. Dalam rapat dengar pendapat DPR dengan Dinas Kehutanan beberapa daerah pada tahun 2006, kemungkinan kehadiran pemadam kebakaran dari negara tetangga melalui mekanisme AAHTP dianggap sebagai ancaman terhadap hutan lindung di Indonesia (Nguitrage, 2011:366). Kehadiran pemadam kebakaran asing dilihat sebagai upaya untuk memperparah kebakaran hutan dan melebarkan perkebunan kelapa sawit yang didominasi oleh perusahaan Singapura dan Malaysia. Birokrat daerah khawatir kewenangan yang dimiliki hilang setelah ratifikasi AAHTP. Kekhawatiran ini sangat wajar dilatarbelakangi oleh kebijakan desentralisasi setelah rejim Suharto yang memberikan kekuasaan dan kewenangan bagi birokrat daerah untuk mengatur ijin konsesi lahan. Masalah korupsi juga menjadi masalah akut dalam sistem politik Indonesia. Kerjasama koruptif antara perusahaan dan birokrat daerah dalam pembagian hak penggunaan hutan menjadi target utama penegak hukum Indonesia (Varkkey, 2016:56).

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia akhirnya menyetujui Rancangan Undang-Undang tentang Pengesahan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP) atau Persetujuan ASEAN tentang Pencemaran Udara Lintas Batas untuk menjadi undang-undang pada tanggal 16 September 2014. Ratifikasi tersebut menandai perubahan sikap dan posisi Indonesia di tingkat regional ASEAN dalam pencegahan dan pengendalian kebakaran lahan dan hutan yang dapat mengakibatkan pencemaran asap yang merugikan kesehatan manusia, mencemari lingkungan dan merusak ekosistem serta mengganggu transportasi. Seperti yang ditunjukkan oleh tabel 5.1, Indonesia menjadi negara terakhir yang

meratifikasi, setelah semua negara ASEAN setuju dengan perjanjian penanganan bencana asap itu. Indonesia kini bersinergi dengan negara-negara ASEAN lainnya dalam sebuah kesatuan dalam penanganan kebakaran hutan dan lahan yang mengakibatkan bencana asap.

**Tabel 5.2.**  
**Negara yang Telah Meratifikasi AATHP**

<b>Negara anggota</b>	<b>Tanggal Ratifikasi</b>	<b>Tanggal Penyerahan Ratifikasi</b>
1. Brunei Darussalam	27 Februari 2003	23 April 2003
2. Kamboja	24 April 2006	9 November 2006
3. Laos	19 Desember 2004	13 Juli 2005
4. Malaysia	3 Desember 2002	18 Februari 2003
5. Myanmar	5 Maret 2003	17 Maret 2003
6. Filipina	1 Februari 2010	4 Maret 2010
7. Singapura	13 Januari 2003	14 Januari 2003
8. Thailand	10 September 2003	26 September 2003
9. Vietnam	24 Maret 2003	29 Mei 2003
10. Indonesia	16 September 2014	20 Januari 2015

Sumber: diolah penulis dari berbagai sumber

Eckersley (2017) berargumentasi bahwa konflik yang terjadi akibat pencemaran udara lintas batas di Asia Tenggara dapat diredam karena kedaulatan negara-negara anggota ASEAN tidak diganggu oleh organisasi internasional atau negara lain. AATHP sebagai perjanjian internasional yang mengikat adalah salah satu bentuk

kepercayaan negara terhadap organisasi internasional sehingga ASEAN dapat terbentuk dan relevan dalam masalah pencemaran udara (Lantu, 2017).

Menjadi menarik untuk membahas implikasi dari ratifikasi Indonesia terhadap pemahaman *ASEAN Way*. Sejauh ini *ASEAN Way* diterjemahkan ke dalam pluralisme yang mengagungkan kedaulatan negara dan kepentingan domestik sebuah negara (Acharya, 1997: 333). *ASEAN Way* tidak dilihat sebagai media untuk mengintegrasikan pembangunan berkelanjutan ke perundingan multilateral dan kebijakan organisasi internasional. Falkner (2017: 201) beranggapan bahwa *ASEAN Way* memberikan keleluasaan bagi negara anggota untuk menentukan arah kebijakan dalam negeri dan luar negerinya. *ASEAN Way* menjadi norma favorit bagi negara-negara anggota ASEAN karena negara-negara ASEAN memiliki trauma dan pengalaman pahit dijajah oleh negara-negara Eropa selama ratusan tahun (Varkkey, 2012:79).

Seperti yang dipaparkan dalam bab sebelumnya, pembangunan infrastruktur, peningkatan kualitas kesehatan dan pendidikan dan industrialisasi menjadi prioritas utama bagi negara-negara berkembang termasuk Indonesia dan negara-negara ASEAN. Oleh karena itu, isu-isu konservasi lingkungan hidup yang dibawa oleh negara-negara Eropa dilihat sebagai isu asing yang menjadi agenda kepentingan negara-negara Eropa untuk mengganggu dan membahayakan agenda kesejahteraan bagi negara-negara berkembang (Nguitrageool, 2011: 366).

Kebakaran hutan dan pencemaran udara yang terjadi setiap tahun menyadarkan negara-negara anggota ASEAN bahwa Asia Tenggara adalah sebuah ekosistem yang terintegrasi. Pluralisme yang menekankan dampak anarki ke dalam tata kelola lingkungan menjadi terbatas oleh kekuatan alam yang dapat menghukum negara apabila melanggar hukum-hukum alam tersebut (Jackson, 2000: 145). Eckersley

(2005: 161) menambahkan bahwa eksploitasi hutan yang meniadakan keseimbangan alam telah berujung kepada kerugian materi dan nyawa akibat dari kebakaran hutan. *ASEAN Way* yang merupakan perwujudan organisasi internasional merefleksikan perubahan ini dengan fungsi yang baru yaitu sebagai fasilitator berbagai tindakan penyelamatan dan konservasi lingkungan (Lantu, 2017).

Anarki yang menjadi basis pluralisme dalam menegaskan fungsi organisasi internasional sebagai aktor menjadi tidak relevan apabila melihat evolusi peran negara di dalam negosiasi perjanjian lingkungan internasional dalam konteks ASEAN (Paterson, 2005: 166). Bagi Eckersley (2005: 166) dan Laferrière dan Stoett (1999: 44), negara dilihat sebagai subjek yang belajar dari pengalaman masa lalu dan menentukan sikap dan kebijakan yang akan diambil untuk mengantisipasi masalah-masalah yang akan terjadi selanjutnya.

Hal ini juga sesuai dengan pendapat Hurrell dan Kingsbury (1992: 14) yang menyatakan bahwa negara memiliki elemen-elemen legitimasi sosial di dalamnya seperti kepercayaan politik. Konstruksi negara sebagai subjek yang berkuasa atas masyarakatnya menjadi usang dan perlu direformasi karena demokratisasi dan perkembangan teknologi informasi yang memungkinkan dialog dua arah antara negara dan masyarakatnya (Hurrell, 2007: 144). Di dalam konteks kebakaran hutan di Indonesia, kepemimpinan Presiden RI periode 2004-2014 Susilo Bambang Yudhoyono di dalam diplomasi lingkungan RI menjadi faktor pembeda di dalam kebijakan mitigasi kebakaran hutan di tingkat nasional maupun di tingkat kawasan.

Dalam era Susilo Bambang Yudhoyono, berbagai kebijakan baru dilahirkan merespons tekanan masyarakat global dan nasional terkait masalah-masalah lingkungan. Indonesia aktif di dalam UNFCCC termasuk menjadi tuan rumah COP ke-13 pada tahun 2007 yang melahirkan *Bali*

*Action Plan*, menandatangani moratorium konversi hutan, mengimplementasikan perjanjian kerjasama REDD+ dengan Norwegia dan ratifikasi AATHP. Pengelolaan hutan berbasis konservasi lingkungan hidup dan masyarakat lokal berubah dari isu menjadi agenda prioritas bagi Indonesia (Lantu, 2017).

Evolusi peran negara ini terlihat di dalam konstruksi AATHP dimana negara-negara ASEAN membutuhkan waktu yang sangat lama untuk memiliki sebuah perjanjian lingkungan internasional yang bersifat mengikat. Hal ini menegaskan pemikiran pluralisme yang menyatakan bahwa perubahan terjadi dalam jangka panjang menuju konsep dan norma yang diharapkan. Tentu hal ini ditolak oleh pemikir solidarisme yang berharap transformasi kebijakan dan perilaku dalam waktu yang sangat cepat (Hurrell, 2007: 13).

Pemikiran solidarisme yang mengharapkan perubahan cepat ini tercermin dari sikap Singapura dan Malaysia yang menginginkan AATHP berlaku setelah enam negara meratifikasinya (Eckersley, 2017). Hal ini juga diperkuat dengan hasil wawancara dengan Andrew Hurrell (2017) yang menyatakan bahwa ratifikasi sebagian merupakan tradisi baru dalam tradisi pembuatan perjanjian internasional di ASEAN yang selalu memiliki konsensus bulat dimana semua negara ASEAN meratifikasi sebuah perjanjian internasional di tingkat ASEAN. Ratifikasi oleh semua negara ASEAN memberikan legitimasi politik yang sangat kuat dibandingkan enam negara saja dan memiliki dampak positif terhadap implementasi perjanjian internasional dalam kerangka ASEAN (Hurrell, 2017).

Dampak positif dari ratifikasi sebagian adalah kecepatan di dalam merespons sebuah masalah internasional. Dengan ratifikasi sebagian, negara-negara yang tidak setuju tidak menghalangi pembentukan perjanjian tersebut. Dampak negatifnya adalah negara-negara yang tidak setuju tersebut tidak terlibat di dalam mitigasi bencana lingkungan tersebut.

Seperti terlihat dalam kasus kebakaran hutan, Indonesia memiliki peran yang penting di dalam mitigasi masalah namun tidak terlibat di dalam kebijakan mitigasi tersebut (Nurhidayah, Lipman dan Alam, 2017: 14).

Reformasi diplomasi lingkungan Indonesia berdasarkan konsep pluralis adalah memastikan semua negara terlibat secara aktif dan konstruktif di dalam implementasi perjanjian lingkungan internasional (Bull, 1977: 45). Hurrell (2017) mengatakan bahwa proposal solidarisme tidak cocok di dalam konteks Asia Tenggara yang masih menekankan stabilitas internasional berdasarkan penguatan peran negara. Ratifikasi sebagian justru memunculkan masalah ketika kebakaran hutan terus terjadi dan Indonesia tidak terlibat di dalam mitigasi kebakaran hutan tersebut. Selain AATHP yang menggunakan sistem ratifikasi sebagian, *ASEAN Agreement on Conservation of Nature and Natural Resources* yang ditandatangani pada tahun 1985 hanya diratifikasi oleh Indonesia, Filipina dan Thailand (Nurhidayah, Lipman dan Alam, 2017: 3)

AATHP adalah salah satu hasil konseptualisasi masyarakat internasional dalam organisasi internasional. Seringkali masyarakat internasional tidak diintegrasikan dengan pembangunan berkelanjutan karena disesuaikan dengan tugas utamanya yaitu fasilitator dari interaksi negara (Bull, 1977: 35). *ASEAN Way* adalah perwujudan dari fungsi organisasi internasional sebagai fasilitator kepentingan negara anggota melalui teknik konsensus, diplomasi tenang atau negosiasi informal (Hurd, 2011: 4-5). Pertanyaannya adalah apakah masyarakat internasional dapat mengadopsi nilai-nilai yang diajukan oleh pemikir solidarisme seperti pembangunan berkelanjutan, tanggung jawab iklim dan keadilan lingkungan. Studi kasus ratifikasi Indonesia, seperti yang dijelaskan dalam sub-bab sebelumnya, memperlihatkan kemampuan organisasi internasional mengadopsi nilai-nilai yang diajukan pemikir solidaris.

Negara-negara ASEAN sepakat untuk meminta ASEAN menyusun sebuah kerangka kerja di dalam penanggulangan pencemaran udara maka ASEAN bekerja dan menghasilkan AATHP. Meskipun menghadapi kritik dan penolakan dari anggota parlemen, Indonesia meratifikasi dan mengimplementasikan AATHP (Nguitragool, 2014:3-4). Kesepakatan untuk mengintegrasikan pembangunan berkelanjutan melalui organisasi internasional adalah sebuah perwujudan pluralisme (Hurrell, 2017). Hurrell (2017) mengatakan bahwa pluralisme masih berfokus kepada inisiatif negara dan menekankan kepada perubahan kebijakan luar negeri.

Dalam implementasi AATHP, kekuasaan yang dimiliki birokrat ASEAN sangat terbatas dan pelaksanaan detailnya diserahkan kepada negara anggota. Fungsi ASEAN hanya sebagai tempat negosiasi dan diplomasi. Fungsi organisasi internasional adalah tempat akumulasi kepentingan dari negara dan diperlukan sebuah sekretariat untuk melaksanakan kepentingan tersebut. Transfer kekuasaan dari negara kepada birokrat organisasi internasional tidak terjadi karena persepsi ancaman terhadap eksistensi organisasi internasional dalam politik domestik (Hurrell, 2005:36). Falkner (2013:357) mengkritik pandangan ini karena organisasi internasional bersikap pasif di dalam merespons masalah lingkungan global. Bagi Falkner (2013), *ASEAN Way* dipersepsikan sebagai bentuk kegagalan organisasi internasional di dalam merespons masalah lingkungan di kawasan.

Falkner (2017) melihat ada berbagai kesempatan dan kewenangan yang diberikan negara kepada organisasi internasional untuk melakukan inisiatif dan menjadikannya sebagai sebuah agenda penting bagi negara. Barnett dan Finnemore (2004: 45-48) juga menegaskan bahwa aktor utama dalam sebuah organisasi internasional bukan hanya negara tetapi juga birokrat yang ada di sekretariat. Birokrat

ini diberikan kepercayaan karena memiliki sesuatu yang tidak dimiliki oleh negara seperti komunitas ahli, jaringan internasional teknik persuasi (Barnett dan Finnemore, 2004: 55). Nilai-nilai yang diajukan oleh masyarakat sipil seperti konservasi lingkungan dan hak asasi manusia lebih mudah diadopsi melalui penguatan peran birokrat organisasi internasional (Falkner, 2017).

Kemampuan birokrat mampu mengubah perilaku negara sehingga tidak disadari negara telah mendelegasikan kewenangan kepada organisasi internasional (Sikkink dan Finnemore, 1998: 887). Sebagai contoh, Uni Eropa hanya berupa serikat perdagangan batu bara dan baja. Seiring dengan ketidakmampuan negara-negara Eropa untuk menyelesaikan masalah kawasan, Uni Eropa dipercayakan kewenangan di berbagai bidang dan mampu menjadi organisasi supranasional seperti sekarang ini (Hix, 2005: 45).

Hal yang sama juga terjadi di bidang organisasi lingkungan ketika Menteri Lingkungan Hidup Mesir Mostafa Tolba berhasil memperjuangkan pembentukan United Nations Environmental Programme, *Intergovernmental Panel on Climate Change*, *Biological Diversity Convention*, dan *Global Environment Facility* sebagai wadah bagi negara-negara berkembang menjadikan pembangunan berkelanjutan sebagai agenda penting dalam pembangunan nasional (IISD, 2016:3). Kemunculan tokoh-tokoh penting seperti Mostafa Tolba dalam organisasi lingkungan internasional mengkonfirmasi pemikiran solidarisme terkait akumulasi kepentingan bahwa organisasi internasional bukan hanya tempat akumulasi kepentingan yang berbeda namun juga tempat pengembangan ide-ide baru oleh birokrat organisasi internasional (IISD, 2016: 4).

### 5.3. Prinsip-prinsip umum dalam Diplomasi Lingkungan Indonesia 2.0

Inisiatif baru dari organisasi internasional dalam penyelamatan lingkungan hidup menemui tantangan besar karena erosi kedaulatan negara yang tidak diinginkan oleh masyarakat internasional (Bull, 1977: 55-58). Seperti yang diungkapkan oleh Hurrell dalam kutipan di bawah, perbedaan nilai yang dimiliki negara luar dan masyarakat lokal menjadi masalah sensitif bagi masyarakat internasional dan organisasi internasional melupakan perbedaan ini dan pro-aktif mengkampanyekan nilai-nilai baru bagi negara dan masyarakat internasional. Hurrell mengatakan:

*Moreover, as the international legal order moves in more solidarist and transnational directions and as the "waterline of sovereignty" is lowered, so the political salience of societal difference and value conflict rises. International rules relating to human rights, to the rights of peoples and minorities, to an expanding range of economic and environmental issues, impinge very deeply on the domestic organization of society. Divergent values also become more salient as the legal order moves down from high-minded sloganizing and toward detailed and extremely intrusive operational rules in each of these fields and toward stronger means of implementation (Hurrell, 2005:36).*

Hurrell (2005: 36) mengatakan negara harus bersiap menghadapi *intrusive operational rules* yang dihasilkan dari setiap organisasi internasional yang berpotensi mengganggu kedaulatan negara. Masalah yang dihadapi oleh organisasi internasional saat ini adalah defisit demokrasi (Hix, 2005:66-68). Ini adalah sebuah fenomena birokrat internasional yang tidak memiliki akuntabilitas dan transparansi menanamkan agendanya untuk diimplementasikan dalam sistem politik

sebuah negara (Moravcsik, 2014:340). Defisit demokrasi ini memicu perdebatan luas apakah organisasi internasional memiliki legitimasi di dalam mengkampanyekan nilai-nilai yang bertabrakan dengan kepentingan negara.

Di dalam integrasi politik Eropa, masyarakat anti integrasi Eropa mempertanyakan legitimasi Komisi Eropa di dalam proses pengambilan keputusan bersama Uni Eropa (Hix, 2005: 66). Di Indonesia, IMF dipertanyakan legitimasinya ketika memberikan syarat yang keras kepada Indonesia sebagai kompensasi pemberian utang luar negeri (Dauvergne 1999:60). Kebijakan IMF yang memaksakan penghentian subsidi energi dan sosial telah mengakibatkan kerusuhan dan kekacauan ekonomi politik Indonesia pada tahun 1997 dan 1998 (Barber, 2000:77).

Dalam konsep organisasi internasional, masalah lingkungan seperti pencemaran udara juga ditemukan masalah defisit demokrasi ketika Singapura memberikan hukuman kepada perusahaan Indonesia dan pengusaha Indonesia yang terkait kebakaran hutan dan pencemaran udara melalui *Transboundary Haze Pollution Act* (Varkkey, 2011: 86). Pada tahun 2014, Singapura memberlakukan *Transboundary Haze Pollution Act* atau Undang-Undang Pencemaran Udara Lintas Batas, yang mulai berlaku pada tanggal 25 September 2014 (Tempo, 2014). Pada dasarnya, undang-undang tersebut memberikan hukuman bagi entitas yang secara sengaja melakukan tindakan, atau untuk membiarkan tindakan, menyebabkan atau berkontribusi terhadap pencemaran udara di Singapura (Varkkey, 2011: 87).

Singapura mengklaim memiliki legitimasi untuk menjatuhkan hukuman terhadap negara karena didukung oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa melalui hasil keputusan dari Konferensi Rio 1992 (Varkkey, 2011: 87). Dalam deklarasi Rio dikatakan bahwa negara tidak boleh membahayakan negara lain melalui lingkungan hidup yang

bersama dimiliki (Bernstein, 2001: 45). Pertanyaannya adalah bagaimana legitimasi politik dari keputusan Rio ini. Keputusan Rio disusun oleh para pakar dan ahli yang diadopsi oleh organisasi internasional. Keputusan ini mempengaruhi dinamika kebijakan internal sebuah negara.

*Yet such developments form only one part of a broader move toward what we can term coercive solidarism. There has also been the growth of new and multiple forms of conditionality. One category involves the institutionalized application of conditions to interstate flows of economic resources as a means of inducing domestic policy change. A further important category arises from the formalized establishment of criteria for admission to a particular economic or political grouping: the notion that membership of an alliance, economic bloc, or international institution depends on the incorporation of certain norms or rules (Hurrell, 2005:37).*

Seperti dalam kutipan di atas, Andrew Hurrell juga membahas mengenai masalah defisit demokrasi ini dan menamakannya sebagai *coercive solidarism* (Hurrell, 2005:38). Syarat-syarat yang diberikan organisasi internasional telah melampaui target kondisi yang semula diperkirakan organisasi internasional. Dengan menggunakan syarat ekonomi dan politik, organisasi internasional memaksa perubahan identitas dan nilai-nilai yang dimiliki negara (Hurd, 2011:14).

Diplomasi lingkungan Indonesia sebagai arena akumulasi kepentingan juga diperdebatkan oleh solidarisme. ASEAN menjadi perwujudan argumentasi bahwa negara hanya menggunakan organisasi internasional sebagai alat untuk mencapai kepentingan dan kedaulatannya (Falkner, 2017: 202). Dalam pluralisme, negara menjadi pendiri dan

pengelola organisasi internasional (Bull, 1977: 13). Organisasi internasional adalah organisasi yang bersifat eksklusif untuk kepentingan negara. Menjadi sebuah kritik bagaimana komunitas pakar (*epistemic communities*) memainkan peran dalam *United Nations Framework Convention on Climate Change* dan berbagai perundingan lingkungan internasional lainnya (Barnett dan Finnemore, 2004: 15).

Kini muncul berbagai organisasi lintas negara yang terdiri atas komunitas pakar dan masyarakat sipil yang mempengaruhi dinamika internal sebuah negara (Tarrow, 2015:14). Masalah lingkungan tidak bisa diselesaikan tanpa pengetahuan teknis dan detil yang dihasilkan dari proses kajian yang mendalam dan matang dan berbagai hasil kajian tersebut memperlihatkan bagaimana masalah lingkungan seperti pemanasan global begitu riil dan diperlukan solusi yang mendesak dan komprehensif (Finnemore dan Sikkink, 1998:889). Inilah yang menjadi kekuatan dari organisasi internasional yaitu kekuatan informasi (Barnett dan Finnemore, 2004:6).

Hasil-hasil kajian ini banyak dibantah oleh negara terkait validitas dan independensi dari kajian tersebut (Falkner, 2017:202). Dengan alasan erosi kedaulatan negara dan defisit demokrasi, ancaman bencana lingkungan diturunkan menjadi isu normal yang tidak membutuhkan tindakan cepat dan darurat (Bull, 1977:51). Penerapan ide defisit demokrasi disalahgunakan di dalam membonsai kewenangan organisasi internasional (Hurrell, 2017).

Menurut Andrew Moravcsik (2014: 338), defisit demokrasi adalah sebuah fenomena yang tidak menjadi masalah apabila organisasi internasional berhasil memecahkan masalah yang dihadapi oleh sebuah negara. Sebagai contoh, kebijakan bersama terkait *acid rain* digagas oleh Uni Eropa dan dilaksanakan oleh Uni Eropa telah berhasil menyelesaikan masalah *acid rain* di Eropa

(Varkkey, 2011:4). REDD+ yang digagas oleh PBB telah menjadi insentif signifikan bagi Indonesia dan Brasil untuk mempertahankan luas hutan yang saat ini dimiliki (UN-REDD Programme, 2015). Pengurangan emisi dari deforestasi dan degradasi hutan (REDD+) adalah semua upaya pengelolaan hutan dalam rangka pencegahan atau pengurangan penurunan kuantitas area hutan dan stok karbon yang dilakukan melalui berbagai kegiatan untuk mendukung pembangunan nasional yang berkelanjutan (Cronin dan Santoso, 2010:13).

REDD+ tidak hanya mencakup pengurangan emisi gas rumah kaca tetapi juga mencantumkan peran konservasi, manajemen hutan yang berkepanjangan, dan peningkatan stok karbon (Haug dan Gupta, 2013:78). Skema ini membantu menurunkan tingkat kemiskinan dan mencapai pertumbuhan ekonomi dan pembangunan berkelanjutan. REDD+ bersifat sukarela (*voluntary*) dan *country-driven* serta menghormati kedaulatan negara (*sovereignty*) dengan tujuan REDD+ secara keseluruhan adalah untuk membantu memitigasi perubahan iklim global, dengan menciptakan insentif bagi berbagai negara untuk mengurangi emisi gas rumah kaca yang disebabkan oleh deforestasi dan degradasi hutan (Cronin dan Santoso, 2010: 17).

REDD+ menjadi bukti positif bagaimana organisasi internasional berpengaruh terhadap kebijakan negara. Keberhasilan REDD+ menjadi pertanda bagaimana proteksi lingkungan hidup menjadi salah nilai untuk memperoleh legitimasi. Hal ini juga diungkapkan oleh Barnett dan Finnemore:

*What makes IOs authorities? IOs can have authority both because of the missions they pursue and because of the ways they pursue them. IOs act to promote socially valued goals such as protecting human rights, providing development assistance, and brokering peace agreements. IOs use their*

*credibility as promoters of “progress” towards these valued goals to command deference, that is, exercise authority, in these arenas of action. In addition, because they are bureaucracies, IOs carry out their missions by means that are mostly rational, technocratic, impartial, and nonviolent. This often makes IOs appear more legitimate to more actors that self-serving states that employ coercive tactics in pursuit of their particularistic goals. Their means, like their missions, give IOs authority to act where individual states may not* (Barnett dan Finnemore, 2004: 5).

Menurut Barnett dan Finnemore (2004: 5), legitimasi organisasi internasional dapat diperkuat melalui peningkatan kapasitas di dalam menyelesaikan dan mencegah masalah-masalah lingkungan internasional. Dalam hal ini, menjadi jelas bagaimana ASEAN memiliki potensi yang sangat besar untuk memperjuangkan integrasi nilai lingkungan hidup di dalam kebijakan domestik dan luar negeri. Negara-negara ASEAN menyusun perjanjian *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* menggunakan kerangka kerja ASEAN namun tidak seperti yang dijelaskan oleh Finnemore, ASEAN tidak menggunakan inisiatif ini untuk menambah kekuatan ASEAN di dalam mempengaruhi negara anggota. Spesialisasi tugas dan pengembangan keahlian birokrat organisasi terhambat oleh berbagai faktor. Salah satunya adalah signifikansi isu lingkungan dalam organisasi internasional.

Menurut Marsheimer (1994: 7), organisasi internasional memiliki dampak yang minimal terhadap negara karena sistem internasional yang anarkis. Bagi Marsheimer, kondisi anarki dimana ketiadaan pemerintah dunia di atas negara mengakibatkan kekacauan yang terus terjadi di dalam masyarakat internasional. Tidak ada

kepercayaan terhadap negara luar dan negara bersifat agresif sehingga perang selalu terjadi.

Pemikiran Marsheimer (1994:14) ini menyebabkan integrasi nilai-nilai baru seperti hak asasi manusia dan proteksi lingkungan hidup menjadi tidak efektif dan bahkan sia-sia. Marsheimer (1994:45) mengatakan bahwa organisasi internasional adalah cermin dari distribusi kekuatan yang ada di dalam organisasi internasional yang memprioritaskan pencapaian kepentingan nasional dengan menggunakan instrumen *hard power* dan *soft power*.

Namun Barry Buzan memiliki pendapat yang berbeda dengan Marsheimer. Buzan mengatakan bahwa organisasi internasional adalah sebuah *second-order society*. Masyarakat domestik sebagai sebuah *first-order society* memiliki karakter-karakter yang berbeda dengan *second-order societies* (Buzan, 2004:26). Pertama, *second-order society* tidak memiliki emosi, kebutuhan seks, dan makanan dan kedua, *second-order society* terdiri atas kumpulan individu-individu yang tidak merefleksikan salah satu individunya. Kedua karakter ini menjadikan *second-order society* lebih sulit mencapai konflik dan perang karena harus melalui diskusi dan perdebatan di dalam internal negara (Buzan, 2004:33).

Dengan berasumsi *second-order society*, organisasi internasional tidak mutlak dimusuhi oleh negara. Ketika sifat agresifitas negara tidak mutlak, kerjasama menjadi lebih besar terjadi dan peran organisasi internasional di dalam mengorganisasikan kerjasama menjadi lebih besar. Pemikir pluralisme mengatakan meskipun situasi dunia anarki, peran organisasi internasional menjadi sangat penting karena negara dengan sukarela membangun organisasi internasional untuk memenuhi keinginan konstituennya (Falkner, 2017:204).

Perdebatan mengenai konsekuensi anarki ini terhadap organisasi internasional juga tercermin dalam studi kasus

pencemaran udara. Bencana pencemaran udara bersifat lintas batas namun peran organisasi internasional menjadi sangat minimal karena asumsi negatif terhadap keinginan negara tertentu yang ingin menguasai organisasi internasional untuk merealisasikan kepentingan negara tersebut di Indonesia (Quayle, 2012:44). Menurut Quayle (2012:44), tidak ada kepercayaan terhadap negara lain sehingga masalah lingkungan diselesaikan melalui jalur non-kerjasama. Konflik dan perang terkait masalah lingkungan hidup dapat saja terjadi karena agresifitas yang dimiliki negara.

Pluralis melihat masalah lingkungan hidup tidak selalu diselesaikan dengan pendekatan konflik (Falkner, 2017:203). Pluralis melihat bahwa agresifitas negara tidak konstan sehingga terdapat peluang bahwa masyarakat sebuah negara lebih memiliki jalan damai (Falkner, 2017:204). Apabila demikian, organisasi internasional menjadi solusi menarik di dalam memastikan permasalahan tersebut dapat diselesaikan. Berbekal keahlian, ketertarikan sebuah isu baru dan uang yang besar, organisasi internasional dapat menjadi aktor independen dalam masyarakat internasional (Hurd, 2011:67).

Menjadi permasalahan ketika organisasi internasional menjadi sangat kuat akibat dari transfer kekuasaan dari negara anggota kepada organisasi internasional. Perdebatan mengenai masyarakat dunia dan masyarakat internasional menjadi sangat relevan ketika organisasi internasional dijadikan langkah awal menuju sebuah pemerintahan dunia. Buzan (2004:77-79) menjadikan Uni Eropa sebagai indikator awal bentuk nyata dari pemikiran solidarisme.

Pluralisme dan solidarisme menjadi dua hal yang kontradiktif dalam melihat organisasi internasional. Bagi pluralis, organisasi internasional menjadi ajang kerjasama negara dengan tujuan dan isu tertentu dan difasilitasi oleh birokrat yang ditunjuk oleh negara (Falkner, 2017: 207). Bagi solidaris, organisasi internasional menjadi embrio dari

*global governance* dimana negara menjadi bawahan dari organisasi internasional dan negara bukan satu-satunya lagi aktor yang berkuasa karena keberadaan individu dan aktor transnasional yang jauh lebih efektif dibandingkan negara (Quayle, 2012: 98).

Perdebatan pluralisme dan solidarisme sangat esensial dalam rekonstruksi tata kelola lingkungan regional Asia Tenggara karena menyangkut kedaulatan negara yang menjadi institusi penting sejak era Westphalia. Pluralis menganggap organisasi internasional dikontrol oleh negara sedangkan solidaris melihat organisasi internasional mampu mengubah perspektif negara sehingga negara mengubah sikapnya secara sukarela (Falkner, 2017: 208). Solidaris melihat bahwa organisasi internasional adalah sebuah negara di atas negara dengan kekuatan paksa yang dimiliki (Hurrell, 2007: 65). Hal ini mirip dengan yang terjadi dengan Liga Bangsa-Bangsa dimana negara terikat dengan hukum internasional dan LBB menjadi pengawas sekaligus memberikan hukuman terhadap pelanggaran hukum internasional (Quayle, 2012: 44-48).

Pemikiran solidarisme tentu menjadi sesuatu yang tidak masuk akal karena tidak riil dan tidak ada yang berpikiran organisasi internasional mengarah ke pembentukan negara di atas negara (Falkner, 2017:202). Belum ada faktor pendorong yang signifikan untuk membentuk sebuah masyarakat dunia. Adanya nasionalisme, kepemilikan sumber daya dan efektivitas negara tidak memberikan ruang terjadinya negara di atas negara. Dalam masalah pencemaran udara lintas batas, tidak ada masyarakat yang mempertanyakan kemungkinan pembentukan organisasi internasional khusus yang berkuasa menentukan kebijakan negara (Elliot, 2003:33). Masalah pencemaran udara ini sudah terjadi sejak 1982 dan kritik terus bermunculan terhadap efektivitas negara di dalam menyelesaikan masalah ini (Quayle, 2012:5-6).

Kebakaran hutan dan pencemaran udara lintas batas menjadi sebuah fenomena yang terkait dengan diskursus rekonstruksi tata kelola lingkungan regional Asia Tenggara. Pemikir pluralisme memberikan pengakuan bahwa negara harus bertanggung jawab terhadap kerusakan lingkungan yang terjadi tetapi pemikiran pluralisme tidak diarahkan di dalam memformulasi gerakan sosial penyelamatan lingkungan hidup (Cochran, 2009:223). Pemikiran pluralisme diarahkan untuk menguji hipotesis-hipotesis yang terkait keberlangsungan manusia dan alam dan menyusunnya ke dalam berbagai konsep dan teori (William, 2015:5).

Tendensi melihat peran organisasi internasional semakin besar ketika negara gagal di dalam memenuhi kebutuhan masyarakat terhadap ekosistem yang berimbang (Hurrell, 2007: 245). Alternatif selain gerakan masyarakat sipil adalah kehadiran organisasi internasional yang berbasiskan identitas yang saling mendukung (Barnett dan Finnemore: 2004:4-5). Ketika negara dan masyarakat sipil tidak mampu mendukung tuntutan identitas yang berbeda dengan negara, pencarian terhadap organisasi internasional yang mendukung gerakan tersebut semakin kuat (Hurrell, 2007: 247). Hurrell mengatakan:

*“The massive movement of peoples, the intensification of contacts and interconnections between societies, and the multiple dislocations of established ways of thinking and of doing have intensified identity politics in many parts of the world. They have given a sharper and often destructive twist to struggles for cultural recognition. They have undermined the adequacy (and moral viability) of states as containers of cultural pluralism. If this is true, what of the possibility of recreating a form of global pluralism built around denser more solidaristic regions? (Hurrell, 2007: 247)”*

Seperti dalam kutipan Hurrell di atas, globalisasi ekonomi, politik dan sosial budaya telah merusak identitas warga negara dan kemampuan negara di dalam mengakomodasi keragaman yang ditawarkan oleh globalisasi. Tetapi mengapa dalam kasus pencemaran udara Asia Tenggara, ASEAN tidak mendapat peran yang lebih besar. Dalam studi kasus ini, definisi identitas menjadi perdebatan dimana nasionalisme menjadi faktor yang lebih penting dibandingkan gerakan penyelamatan Bumi (Quayle, 2012:4-5). Kepercayaan terhadap negara yang dimiliki masyarakat Asia Tenggara masih lebih besar sehingga organisasi internasional tidak mendapat peran lebih besar seperti yang terjadi di Uni Eropa. Oleh karena itu, Hurrell (2007:261) memberikan kesimpulan bahwa aglomerasi kekuatan negara dalam level negara tidak merta serta mengarah kepada masyarakat dunia. Hurrell mengatakan:

*They do not point in a neat or uniform direction — in most cases not towards stable and effective institutionalization, nor towards a cosy and comforting liberal solidarism, and still less towards some post-Westphalian transformation (even in Europe): but neither are they simply about recurrence and repetition. Within the many worlds these developments are crucial to understanding the many different directions in which governance is moving, the range of dilemmas being faced, and the different forms that regional politics beyond a state-based pluralism might take (Hurrell, 2007: 261).*

Seperti yang diungkapkan Hurrell dalam kutipan di atas, interaksi negara di dalam menghadapi masalah internasional di berbagai kawasan menghasilkan tata kelola (*governance*) yang berbeda, dilema yang berbeda dan bentuk regionalisme yang berbeda. Dalam dekonstruksi organisasi internasional ini di dalam studi kasus pencemaran udara

lintas batas di Asia Tenggara, terlihat negara begitu mewaspadaai setiap ancaman terhadap kedaulatannya (Quayle, 2012: 45).

Di dalam proses ini, organisasi internasional tidak diberikan keleluasaan untuk menjadi lebih kuat dan lebih berkuasa dari negara dan proses penciptaan alasan dan rasionalitas menjadi penentu apakah negara berdaulat atau tidak (Hurrell, 2007:204). Hurrell (2007:204-206) mengatakan beberapa argumentasinya. Pertama, kehadiran masyarakat sipil atau individu atau perusahaan dalam organisasi internasional menimbulkan kecurigaan pendanaan dan tanggung jawab administrasi birokrasi. Ketidaksetaraan kekuatan yang dimiliki negara dan aktor transnasional menimbulkan perlawanan dari pihak yang merasa dirugikan. Hurrell lebih jauh mengatakan:

*Thus, we need to note the very different capacity of countries to operate within these arenas. Countries accustomed to pluralist politics adapt easily to such changes. Many developing countries have found it much harder to navigate in this kind of world, perhaps due to domestic political sensitivities or to inherited traditions of very statist foreign policy making* (Hurrell, 2007: 113).

Menurut Hurrell (2007: 113), konsekuensi dari sensitifitas politik negara berkembang ini adalah ketidakinginan negara melihat jalinan birokrasi yang rumit yang ditawarkan oleh organisasi internasional. Negara membutuhkan kekuatan yang besar untuk menghadapi organisasi internasional yang memiliki pertalian jaringan yang rumit dan lebih mudah bagi negara untuk menghentikan proses pengembangan organisasi internasional (Hurrell, 2007:13).

Meskipun organisasi internasional tersebut bersifat dekat dalam identitas budaya, ekonomi dan politik, terdapat

kesatuan persepsi di dalam negara terhadap organisasi internasional sebagai sebuah entitas yang rumit dan kompleks yang masih belum diperlukan oleh negara (Hurrell, 2007:221). Di dalam studi kasus pencemaran udara ini terlihat bagaimana peran yang dimainkan oleh ASEAN diserahkan kepada bagian-bagian spesifik dari negara seperti Kementerian dan Pemerintahan Daerah karena organ-organ negara tersebut juga melihat birokrasi ASEAN sebagai sebuah “musuh” (Hurrell, 2017).

Menurut Buzan (2004: 13), terdapat dua faktor yang menyebabkan konsep solidarisme tidak berkembang dengan tata lingkungan regional adalah faktor keadilan dan faktor konflik di masa lalu. Negara memiliki tingkat egoisme yang tinggi dan merasa berhak untuk menikmati kekuasaan dan otonomi yang telah diperjuangkan dengan sangat keras (Buzan, 2004:14). Terdapat dua pertanyaan yang dihasilkan dari rivalitas antara negara terkait konflik pluralisme dan solidarisme yaitu mengapa negara harus mengembangkan pemikiran solidarisme ketika pemikir solidaris tidak terlibat di dalam proses kemerdekaan negara tersebut dan mengapa hanya karena masalah lingkungan pencemaran udara, negara harus merelakan sedikit kedaulatannya yang suatu saat tergerus menjadi sangat besar (Buzan, 2004:15).

Negara-negara berkembang menggunakan proses perebutan kemerdekaan dari negara-negara penjajah sebagai alat untuk mempertegas definisi keadilan yang menegakkan kedaulatan negara (Hurrell, 2007: 55-56). Gerakan Non-Blok dan Konferensi Asia Afrika menjadi salah satu institusi organisasi internasional yang memperoleh dukungan kuat dari negara-negara berkembang karena diskursus keadilan yang sangat relevan (Hurrell, 2007: 55-56). Status sebagai negara adalah hadiah dari perjuangan tersebut dan delegasi kedaulatan seperti yang dicontohkan oleh Uni Eropa adalah sebuah pembalikan keadaan menjadi lebih buruk (Buzan, 2004: 34). Di dalam kasus pencemaran udara di Asia

Tenggara, institusi nasionalisme menjadi kontradiktif terhadap institusi pembangunan berkelanjutan karena rivalitas antara negara maju dan negara berkembang terkait makna pembangunan berkelanjutan (Eckersley, 2005: 163).

Argumentasi yang kedua mengapa pemikiran solidarisme menjadi tidak berkembang adalah adanya beberapa permasalahan yang terjadi di masa lampau yang mempengaruhi kepercayaan suatu negara terhadap negara lain (Buzan, 2004:14). Organisasi internasional tidak terbentuk tanpa kepercayaan internal antar negara tetapi kepercayaan ini pudar dan tipis karena tindakan masa lalu yang menghancurkan fisik, materi dan mental sebuah negara (Hurd, 2011:45). Daya ingat sejarah konflik yang berkepanjangan membuat fondasi terhadap pemikiran solidarisme menjadi rapuh (Hurrell, 2007:13). Frekuensi tindakan agresif terhadap negara lain menjadikan peluang superioritas pemikiran solidarisme menjadi sangat minim (Buzan, 2004: 66). Rivalitas sudah terbangun sejak lama dan diperparah oleh masalah pencemaran udara lintas batas.

Rivalitas antara Indonesia dan Malaysia sudah berlangsung sejak serangan militer Indonesia ke Malaysia dalam pemerintahan Sukarno dan serangan ini dianggap tindakan kebencian masyarakat Indonesia terhadap masyarakat Malaysia (Quayle, 2012: 89-90). Tindakan ini sudah diredam dan tidak ada prospek terjadi lagi tetapi tindakan agresif ini membekas di ingatan para pemimpin dan masyarakat Malaysia (Varkkey, 2009: 87). Malaysia pun bersikap agresif terhadap Indonesia dalam kasus penganiayaan tenaga kerja Indonesia dan perebutan wilayah Indonesia Sipadan Ligitan (Quayle, 2012:91). Rentetan sikap agresif ini telah meruntuhkan kepercayaan masyarakat Indonesia atas niat baik masyarakat Malaysia dan menghambat hubungan diplomatik ekonomi dan politik negara-negara Asia Tenggara (Varkkey, 2009: 90).

Bagi pemikir solidarisme, kerjasama dan permusuhan dapat terjadi bersamaan dan tidak merusak tatanan internasional karena kerjasama dan permusuhan muncul akibat nilai-nilai dan institusi yang berbeda yang dimiliki negara (Buzan, 2004: 55-58). Menjadi masalah bagi solidaris adalah frekuensi konflik yang ditoleransi oleh pemikir solidarisme menjadi batu sandungan bagi tahap kerjasama yang paling intensif yang diharapkan solidaris (Hurrell, 2007: 56-59). Solidaris juga tidak mengatakan tidak boleh ada permusuhan dan konflik untuk membentuk organisasi internasional yang superior tetapi permusuhan dan konflik tersebut harus berhasil diolah menjadi sebuah fondasi pemikiran solidarisme (Buzan, 2004: 56).

Menurut Buzan (2004: 56-58), transformasi konflik menjadi supranasionalisme yang berhasil adalah transformasi konflik dalam Perang Dunia II antara Perancis, Jerman, Belanda dan Luksemburg dan akhirnya membentuk *European Coal and Steel Community*. Badan ini berhasil mentransformasikan Perang Eropa menjadi organisasi internasional kontemporer karena mekanisme penyelesaian yang sangat efektif dan akhirnya badan ini menjadi cikal bakal Uni Eropa (Hurrell, 2007: 23).

Di dalam kawasan Asia Tenggara, berbagai masalah besar tidak diselesaikan dengan efektif dan bertransformasi menjadi gagasan supranasionalisme sehingga menimbulkan kekecewaan dari pihak-pihak yang dirugikan (Varkkey, 2009: 90). Kekecewaan ini terakumulasi sehingga membentuk cikal bakal konflik selanjutnya dan menghalangi pembentukan masyarakat dunia dalam penanggulangan pencemaran udara melalui fungsi organisasi internasional (Varkkey, 2009: 91).

Di dalam rekonstruksi tata lingkungan regional Asia Tenggara, Buzan (2004: 66-68) mengatakan bahwa rivalitas antara pluralisme dan solidarisme dapat bergerak ke berbagai bentuk interaksi. Buzan (2004: 68) memiliki enam bentuk

interaksi yaitu *asocial*, *power political*, *coexistence*, *cooperative*, *convergence*, *confederative*. Dinamika interaksi antara ASEAN dan pembangunan berkelanjutan maupun *global governance* tidak hanya berbentuk permusuhan yang berwujud *asocial* dan *power political* tetapi juga dapat mengarah kepada *coexistence* dan *convergence*.

#### **5.4. Prosedur Pembuatan Keputusan dalam Diplomasi Lingkungan Indonesia 2.0**

Dekonstruksi diplomasi lingkungan Indonesia dalam penanganan pencemaran udara lintas batas di Asia Tenggara terlihat dalam pertarungan antara RSPO dan ISPO. Rivalitas antara RSPO dan ISPO memunculkan pertanyaan apakah rivalitas tersebut merefleksikan rivalitas antara negara dan *global governance* dalam implementasi pembangunan berkelanjutan. Bagi pluralis, ISPO adalah indikator transformasi negara yang mengadopsi pembangunan berkelanjutan. Hurrell mengatakan:

*But, on the other side, a state-based pluralism continues to play a fundamental role in the political, legal, and normative structure of contemporary international society. The transformationist rhetoric about 'post-Westphalia' substantially overstates the degree to which we have in fact moved beyond a state- and sovereignty-based order—in terms of politics, law, and morality. Moreover, the precarious and insecure political foundations of both liberal solidarism and other alternative modes of governance mean that the aspirations of this normatively ambitious international society remain deeply contaminated by the preferences and interests of powerful states: that where solidarist cooperation is weak or breaks down, the older imperatives of pluralist international society*

*continue to flourish: that even when genuinely consensual, the promotion of solidarist values both depends on, and reinforces, the power and privileges of the dominant state or groups of states. We are therefore not dealing with a vanished or vanishing Westphalian world, as much transformationist writing suggests, but rather with a world in which solidarist and cosmopolitan conceptions of governance coexist, often rather unhappily, with many aspects of the old pluralist order (Hurrell, 2007: 9).*

Seperti dalam kutipan Hurrell di atas, negara masih relevan dalam perlindungan ekosistem dan mitigasi masalah-masalah lingkungan menepis retorika *post-Westphalia* yang menegaskan peran negara. Di dalam kasus penanganan pencemaran udara lintas batas di Asia Tenggara, Indonesia melawan aktivis lingkungan transnasional dengan menunjuk kelemahan RSPO dalam akuntabilitas pendanaan dan konflik kepentingan dengan negara-negara Eropa (Angelika, 2015: 8).

Kegagalan RSPO di dalam mediasi konflik agraria antara perusahaan transnasional dengan petani dan anggota RSPO yang tidak patuh terhadap peraturan RSPO seperti yang diungkapkan laporan Greenpeace (2008, 2009) di dalam sub-bab sebelumnya menjadi celah bagi Indonesia untuk mengkonseptualisasikan nasionalisme baru dalam ekonomi politik internasional. Seperti yang dikatakan Eckersley (2005:166), Indonesia menggunakan penyelamatan isu lingkungan untuk memperkuat kekuatan dan pengaruh negara dan menjadikan basis bagi konseptualisasi nasionalisme inklusif. Dalam rekonstruksi tata kelola lingkungan regional Asia Tenggara, perusahaan transnasional dan aktivis lingkungan tidak diberikan

keleluasaan untuk menjadi lebih kuat dan lebih berkuasa dari negara (Elliott, 2003: 44).

Salah satu kelemahan *global governance* di dalam tata lingkungan regional Asia Tenggara adalah akuntabilitas pendanaan aktivitas pergerakan aktivis lingkungan hidup dan perusahaan transnasional. Koordinator Aliansi Mahasiswa Tolak LSM Asing Rudy Gani menyatakan: “Di Tahun 2010, Greenpeace menerima 2.250.000 Poundsterling atau Rp 31 Miliar dari Lotere Belanda. Data itu jelas terlihat di situs Greenpeace” (Rakyat Merdeka Online, 2012).

Akuntabilitas pendanaan ini menjadi isu sensitif karena sumber dana yang digunakan aktivis lingkungan berasal dari negara-negara maju dan donasi perusahaan-perusahaan transnasional yang berkantor pusat di negara-negara maju (Hurrell, 2007:113-115). Aktivitas RSPO yang didanai oleh negara-negara-negara maju menambah kompleksitas yang harus dihadapi negara-negara berkembang dalam penanganan masalah-masalah lingkungan hidup seperti yang dikatakan oleh Hurrell:

*Thus, we need to note the very different capacity of countries to operate within these arenas. Countries accustomed to pluralist politics adapt easily to such changes. Many developing countries have found it much harder to navigate in this kind of world, perhaps due to domestic political sensitivities or to inherited traditions of very statist foreign policy making* (Hurrell, 2007: 113).

Seperti dalam kutipan Hurrell di atas, kehadiran aktor-aktor baru di luar struktur internasional menjadi masalah bagi negara-negara berkembang yang sudah terbiasa dengan *statist foreign policymaking* termasuk dalam penanganan pencemaran udara lintas batas di Asia Tenggara. Konsekuensi dari sensitifitas politik negara berkembang ini

adalah ketidakinginan negara melihat jalinan birokrasi yang rumit yang ditawarkan koalisi antara perusahaan transnasional dan masyarakat sipil. Negara membutuhkan kekuatan yang besar untuk menghadapi koalisi perusahaan dan masyarakat sipil yang memiliki pertalian jaringan yang rumit dan lebih mudah bagi negara untuk menghentikan proses pengembangan perusahaan transnasional (Falkner, 2017: 203).

Hal ini selaras dengan pernyataan Newell (2012:12) yang mengatakan bahwa meskipun perusahaan internasional tersebut bersifat dekat dalam identitas budaya, ekonomi dan politik, terdapat kesatuan persepsi di dalam negara terhadap perusahaan internasional sebagai sebuah entitas yang rumit dan kompleks yang masih belum terintegrasi dengan regulasi negara. Di dalam studi kasus rivalitas antara RSPO dan ISPO dalam penanganan pencemaran udara lintas batas di Asia Tenggara ini terlihat Pemerintah Indonesia mewajibkan semua perusahaan kelapa sawit mematuhi peraturan ISPO dan melihat birokrasi RSPO sebagai sebuah “musuh” (Varkkey, 2012: 80).

Bagi Pemerintah Indonesia, sektor pertanian kelapa sawit merupakan salah satu sektor andalan pendapatan selain pajak (Aditya, 2011:3). Menurut Joe-fly Bahroeny, Ketua Umum Gabungan Pengusaha Sawit Indonesia (GAPKI), pada tahun 2013 sektor sawit menghasilkan devisa sebesar US\$ 21 miliar yang merupakan sumbangan devisa terbesar kedua setelah sektor minyak dan gas bumi (Suara Pembaruan, 2013; 13). Selain memberikan kontribusi signifikan berupa devisa melalui ekspor kelapa sawit, sektor ini juga memperkerjakan sekitar empat juta tenaga kerja (Varkkey, 2012:79).

Peraturan ISPO ini memiliki tujuh prinsip, 41 kriteria dan 126 indikator yang semuanya harus wajib dipenuhi perusahaan agar mendapat sertifikasi (Nikoloyuk, Burns dan Man, 2010: 69). Berdasarkan observasi yang dilakukan

Nikoloyuk, Burns dan Man (2010: 69), penerapan ISPO ini sebenarnya upaya Indonesia mengejar teknologi sertifikasi yang sudah dikuasai oleh RSPO. Kemunculan RSPO dan ISPO ini sebenarnya upaya pragmatisme Indonesia di dalam politik lingkungan hidup (Cattau, Marlier dan DeFries 2016: 8).

Dekonstruksi *global governance* dalam penanganan pencemaran udara lintas batas di Asia Tenggara menghasilkan dikotomi antara aktivisme internasional yang mempertahankan dominasi RSPO dengan ISPO yang menjadi perwujudan nasionalisme ekonomi yang mengadopsi pembangunan berkelanjutan. Aktivis lingkungan tidak setuju terhadap kehadiran ISPO dan melihat tidak ada relevansi negara di dalam politik lingkungan hidup karena bencana lingkungan sifatnya global dan disebabkan oleh kebijakan negara yang sifatnya destruktif (Hurrell, 2007:56-59).

Sebaliknya Blewitt (2008:45-47) melihat ISPO menjadi bentuk adopsi pembangunan berkelanjutan oleh negara untuk memperkuat peran dan pengaruhnya di dalam menandingi diskursus *global governance* dan aktivisme transnasional yang lebih dahulu membentuk RSPO. Kebijakan mengadopsi pembangunan berkelanjutan dalam ISPO mengkonfirmasi pernyataan Hurrell bahwa negara memiliki inisiatif untuk melibatkan perusahaan di dalam menghadapi ancaman deforestasi dan kebakaran hutan serta pencemaran udara lintas batas yang menghilangkan kapasitas hutan dalam menyerap gas rumah kaca (Hurrell, 2007: 34-37).

Menurut Porta dan Diani (2006:4-7), terdapat empat skenario interaksi antara negara dengan perusahaan dan masyarakat sipil yaitu advokasi, lobi, kerjasama dan aktivisme. Apabila melihat institusionalisasi aktivisme internasional maka aktivis internasional bertransformasi menjadi lembaga yang membantu negara di dalam

menyelesaikan masalah-masalah tersebut seperti pembentukan lembaga sertifikasi (Princen, 1994: 33).

Tetapi bagi pemikir pluralisme, kemunculan lembaga sertifikasi dianggap sebagai musuh negara karena mengambil wewenang negara dan pertentangan ini melalui dua tahap (Porta dan Marchetti, 2011:430). Tahap pertama adalah perdebatan mengenai tanggung jawab manusia terhadap lingkungan dan konstruksi legitimasi pembangunan berkelanjutan dalam Hubungan Internasional.

Tahap kedua adalah implementasi pembangunan berkelanjutan dan diskursus terkait pembiayaan agenda perlindungan lingkungan hidup (Porta dan Marchetti, 2011: 431). Dalam perdebatan terkait pembiayaan ini muncul pertentangan mengenai lembaga yang bertanggungjawab terhadap administrasi pendanaan ini dengan negara dan perusahaan transnasional yang saling bersaing untuk mendanai pembangunan berkelanjutan (Princen, 1994: 34). Dalam politik lingkungan global, konstruksi legitimasi pembangunan berkelanjutan mengalami perdebatan intensif khususnya terkait kepentingan negara adikuasa yaitu Uni Eropa dan Amerika Serikat (Otterbach, 2011: 4-5).

Seperti yang diungkapkan Benjamin Otterbach (2011) dalam disertasinya, rivalitas Uni Eropa dan Amerika Serikat di dalam politik lingkungan global sangat nyata ketika Uni Eropa sangat ambisius di dalam memperjuangkan implementasi konsep pembangunan berkelanjutan sementara Amerika Serikat yang ketika dipimpin oleh George W Bush meniadakan konsep pembangunan berkelanjutan. Setelah beberapa konferensi perubahan iklim global, sikap Amerika Serikat mulai melunak dan legitimasi terhadap pembangunan berkelanjutan dan *global governance* menjadi sangat kuat (Otterbach, 2011: 7-8).

Kini menjadi perdebatan di dalam proses kedua adalah mengenai implementasi pembangunan berkelanjutan. Aktivis lingkungan hidup yang selama ini ambisius

memperjuangkan perlindungan lingkungan hidup merasa berhak menjadi lembaga yang mengelola konsep ini karena memiliki pengalaman di dalam menghadapi berbagai mitra baru yang selama ini ditinggalkan oleh negara (Raffer dan Singer 1996: 4-5). Seperti yang muncul dalam kelahiran RSPO, aktivis transnasional paling ambisius di dalam memperjuangkan pembangunan keberlanjutan dan negara dan perusahaan justru merusak lingkungan dan hal ini yang menjadi *raison d'etat* RSPO (Kim, 2011: 6-7).

Bagi Falkner (2009:9-11), pembangunan berkelanjutan seharusnya terkoneksi dengan kebijakan luar negeri dan kebijakan dalam negeri karena menyangkut sumber daya yang dimiliki negara. Terjadi tarik-menarik antara koalisi masyarakat sipil dengan negara untuk legitimasi definisi pembangunan berkelanjutan. Bagi Hurrell (2007: 67-69), RSPO adalah titik temu (*overlapping*) antara aktivisme internasional dengan pembangunan berkelanjutan sedangkan ISPO adalah titik temu antara pembangunan berkelanjutan dengan nasionalisme ekonomi.

Perdebatan mengenai legitimasi RSPO dan ISPO ini tidak putus. Potensi globalisasi lingkungan hidup di dalam mentransformasi masyarakat internasional sangat besar dan negara meredam potensi ini. Dalam skala global dan regional, masalah lingkungan dikunci dalam penyelesaian diplomasi yang berbasiskan masyarakat internasional (Eckersley, 2004: 5-6). Kemungkinan pluralisme dan solidarisme terbuka terhadap globalisasi lingkungan hidup tetapi kemungkinan masyarakat dunia dalam *global governance* menjadi utopia karena negara melihat ide masyarakat dunia sebagai sebuah musuh (Buzan, 2004:6-7). Ambisi Barry Buzan (2004) membangun masyarakat dunia menjadi sangat mentah melihat ide standar lingkungan perusahaan transnasional berbasis dunia dimentahkan oleh negara. Diskursus ini tidak diterima oleh Buzan dengan menjelaskan bahwa terdapat kemungkinan prinsip

koeksistensi terjadi dalam hubungan masyarakat internasional dan masyarakat dunia.



## **BAB 6**

### **KESIMPULAN**

Absennya asumsi *parsimony* dan *immutability* dalam disiplin *English School* memungkinan penulis melihat transformasi negara dari menolak perjanjian lingkungan hidup internasional menjadi pendukung perjanjian lingkungan hidup internasional. Demikian pula sebaliknya. Fleksibilitas ini berdampak kepada konsepsi diplomasi lingkungan Indonesia yang tidak memiliki bentuk dan format yang tetap. Diplomasi lingkungan Indonesia dapat mengutamakan kepentingan jangka pendek negara anggota ASEAN seperti yang terjadi dalam periode Suharto tetapi dapat bertransformasi mewujudkan pembangunan berkelanjutan seperti yang ditunjukkan dalam ratifikasi Indonesia terhadap *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP).

Hal inilah yang tidak dapat diterima oleh pemikir realis, liberalis dan konstruktivisme. Mereka berpikir bahwa terdapat sebuah pemikiran yang utuh yang tidak berubah dan mampu diuji secara ilmiah serta bersifat final (*teleology*). Bagi pemikir *Environmental Studies of English School*, filosofi nilai tidak untuk diuji secara ilmiah dan mampu berubah sesuai dengan konstruksi pemikiran manusia. Manusia sebagai individu yang bebas menentukan alam pikirnya sehingga tidak ada pembatasan dan klasifikasi yang bersifat abadi.

Melalui studi penanganan pencemaran kabut asap lintas batas di Asia Tenggara, penulis melihat kesepakatan bahwa diplomasi lingkungan Indonesia mengalami perubahan bentuk dan struktur. Di dalam kepemimpinan Suharto, diplomasi lingkungan Indonesia lebih memfokuskan kepada pemenuhan kepentingan ekonomi domestik tanpa

mempertimbangkan dampak lingkungan. Di dalam kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono, DLI lebih memfokuskan kepada keseimbangan antara kepentingan ekonomi domestik dan perlindungan hutan dan lahan gambut.

Menjadi pertanyaan adalah bagaimana diplomasi lingkungan Indonesia di era Jokowi. Joko Widodo (Jokowi) dilantik sebagai Presiden Republik Indonesia ketujuh pada 20 Oktober 2014. Jokowi memiliki berbagai kemiripan dan perbedaan dengan presiden sebelumnya. Jokowi menggabungkan Kementerian Kehutanan dengan Kementerian Lingkungan Hidup. Penggabungan ini merupakan langkah Jokowi untuk mengimplementasikan kebijakan pengelolaan hutan yang lestari.

Selain itu, Jokowi menggabungkan Badan Pelaksana REDD+ dan Dewan Nasional Perubahan Iklim ke dalam Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan di bawah Direktorat Jenderal Pengendalian Perubahan Iklim. Selanjutnya Jokowi membentuk Badan Restorasi Gambut yang fokus kepada restorasi gambut di Indonesia. Penambahan Badan Restorasi Gambut ke dalam tata kelola lingkungan hidup Indonesia menimbulkan berbagai pertanyaan terkait efektivitas implementasi institusi yang masih baru ini. Salah satu kritik terhadap BRG adalah anggaran yang masih bergantung kepada Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Selain itu, terdapat potensi *overlapping duties* antara BRG dengan Direktorat Pengendalian Kerusakan Gambut di bawah Direktorat Jenderal Pengendalian Pencemaran dan Kerusakan Lingkungan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

Masih sulit untuk merekonstruksikan diplomasi lingkungan Indonesia di era Jokowi. Dengan menggunakan penelusuran singkat, diplomasi lingkungan Indonesia 2.0 menjadi fondasi kuat di dalam melihat dinamika politik global di masa yang akan datang. Diplomasi lingkungan

Indonesia 2.0 terdiri atas tiga komponen utama yaitu kedaulatan inklusif, prakarsa *multi-stakeholders* dan *greening ASEAN Way*.

Kedaulatan inklusif merupakan penolakan terhadap industrialisasi hutan yang tidak memperhatikan ekosistem hutan dan pembiaran terhadap pencemaran udara lintas batas. Kedaulatan inklusif menjadi upaya negara di dalam memitigasi dampak industrialisasi terhadap keanekaragaman hayati, ekosistem hutan dan kesejahteraan masyarakat terpinggirkan. *Greening ASEAN Way* merupakan perwujudan dari organisasi internasional dengan mengadopsi nilai pembangunan berkelanjutan melalui pembentukan ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution dan ratifikasi Indonesia pada tahun 2014 terhadap AATHP. Kedua fenomena tersebut merefleksikan transformasi ASEAN dari organisasi internasional yang bersifat antroposentris ke arah harmonisasi kepentingan negara dan lingkungan hidup.

Prakarsa *multi-stakeholders* menjadi *platform* bagi kerjasama negara dan aktor non-negara di dalam mitigasi dan pencegahan kerusakan lingkungan hidup. Pada masa kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, kerjasama antara Indonesian Sustainable Palm Oil (ISPO) dan Roundtable Sustainable Palm Oil (RSPO) menjadi salah satu bentuk prakarsa *multi-stakeholders*. Rivalitas negara dan aktor non-negara menjadi sesuatu yang tidak relevan dalam diplomasi lingkungan Indonesia 2.0. Demikian pula rivalitas antara pluralisme dan solidarisme yang dimiliki teori *Environmental Studies of English School* menjadi sesuatu yang konstruktif di dalam mereformulasi diplomasi lingkungan Indonesia.



## BIBLIOGRAFI

- Acharya, Amitav. 2001. *Constructing a Security Community in Southeast Asia: the Problem of Regional Order*. London: Routledge.
- Adity, Keisya Gandestia. 2011. *Transnasionalisme Kelapa Sawit: Studi Pengaruh RSPO terhadap Kebijakan Pemerintah Indonesia di Sektor Perkebunan Kelapa Sawit*. Yogyakarta: UMY Press.
- Ahmadi, Sidiq. 2012. "Prinsip Non-Interference Asean dan Problem Efektivitas Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution." *Jurnal Ilmu Hubungan Internasional UMY* 187-195.
- Aljazeera. 2017. *Indonesian Tribes Rally for Land Rights*. March 17. Accessed July 13, 2017. <http://www.aljazeera.com/news/2017/03/indigenous-indonesian-rally-land-rights-170317103333776.html>.
- Allenby, Braden. 2000. "Environmental Security: Concept and Implementation." *International Political Science Review* 5-21.
- Angelika, Yoan. 2015. "Kebijakan Pemerintah Indonesia Pasca Keluar dari Rountable Sustainable Palm Oil." *Jurnal Online Mahasiswa* 1-11.
- Apriwan. 2010. *Sekuritisasi isu-isu lingkungan di kawasan Asia Tenggara*. Yogyakarta: Posmauli Press.
- ASEAN. 2002. *ASEAN Agreement for Transboundary Haze Pollution*. Jakarta : ASEAN Secretariat.
- Baker, Susan, Maria Kousis, Dick Richardson, and Stephen Young. 1997. "Introduction: The theory and practice of sustainable development in EU perspective." In *The Politics of Sustainable Development: Theory, Policy and Practice within the European Union*, by Susan Baker, Maria Kousis, Dick Richardson and Stephen Young, 1-41. London: Routledge.
- Barber, Charles Victor. 2000. *Forest, Fires and Confrontation in Indonesia*. Ontario: IISD.
- Barber, Charles Victor, and James Schweithelm. 2000. *Trial by Fire: Forest Fires and Forestry Policy in Indonesia's Era*

- of Crisis and Reform*. Washington DC: World Resource Institute.
- Barnett, Michael, and Martha Finnemore. 2004. *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- BBC. 2015. *Ada Korupsi di Balik Kabut Asap*. Oktober 17. Accessed Agustus 12, 2017. [http://www.bbc.com/indonesia/berita\\_indonesia/2015/10/151017\\_indonesia\\_korupsi\\_asap](http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/10/151017_indonesia_korupsi_asap).
- Berenschot, Ward. 2015. "Haze of Democracy." October-December. Accessed February 14, 2016. <http://www.insideindonesia.org/haze-of-democracy>.
- Bernstein, Steven. 2005. "Legitimacy in Global Environmental Governance." *Journal of International Law and International Relation* 139-166.
- . 2001. *The Compromise of Liberal Environmentalism*. New York: Columbia University Press.
- Blewitt, John. 2008. *Understanding Sustainable Development*. London: Earthscan.
- Bram, Deni. 2012. "Kejahatan Korporasi dalam Pencemaran Lintas Batas Negara: Studi Pencemaran Kabut Asap Kebakaran Hutan di Indonesia." *Law Review* 11 (3): 377-393.
- Bull, Hedley. 1966. "Grotian Conception on International Society." In *Diplomatic Investigation: Essays in the Theory of International Politics*, by Herbert Butterfield and Martin Wight, 51-73. Michigan: Allen & Unwin.
- . 1977. *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. Basingstoke: Palgrave.
- Buzan, Barry. 2004. *From International to World Society: English School Theory and the Social Structure of Globalisation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cattau, Megan E, Miriam E Marlier, and Ruth DeFries. 2016. "Effectiveness of Roundtable on Sustainable Palm Oil (RSPO) for reducing fires on oil palm concessions in Indonesia from 2012 to 2015." *Environmental Research Letters* 1-11.

- Clapp, Jennifer, and Peter Dauvergne. 2005. *Path to a Green World: the Political Economy of Global Environment*. Masschusetts: MIT Press.
- CNN International. 2001. *Indonesia's forest fires: An environmental disaster of global proportions*. March 21. Accessed May 13, 2017. <http://www.dw.com/en/indonesias-forest-fires-an-environmental-disaster-of-global-proportions/a-18828623>.
- Cochran, Molly. 2009. "Charting the Ethics of the English School : What "Good" is There in a Middle-Ground Ethics?" *International Studies Quarterly* 203-225.
- Cotton, James. 1999. "The "haze" over Southeast Asia: Challenging the ASEAN Mode of Engagement." *Pacific Affairs* 72 (3): 331-351.
- Cronin, Tim, and Levania Santoso. 2010. *REDD+ Politics in the Media: A Case Study from Indonesia*. Bogor: CIFOR.
- Dauvergne, Peter. 1998. "The Political Economy of Indonesia's 1997 Forest Fires." *Australian Journal of International Affairs* 52 (1): 13-17.
- Deudney, Daniel, and Richard Matthew. 1999. *Contested grounds: security and conflict in the new environmental politics*. Albany, NY: State University of New York Press.
- Deutsche Welle. 2006. *Asap dan Perang Kata-Kata*. Desember 14. Accessed Desember 2, 2016. <http://www.dw.com/id/asap-dan-perang-kata-kata/a-16897824>.
- Dingwerth, Klaus. 2007. *The New Transnationalism: Transnational Governance and Democratic Legitimacy*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Dingwerth, Klaus, and Philipp Pattberg. 2006. "Global Governance as a Perspective on World Politics ." *Global Governance* 185-203.
- Dixon, Thomas Homer. 1999. *Environment, Scarcity and Violence*. Princeton: Princeton University Press.
- Drummond, Ian, and Terry Marsden. 1999. *The Condition of Sustainability*. London: Routledge.
- Eckersley, Robin. 2005. "Greening the Nation-State: From Exclusive to Inclusive Sovereignty." In *The State and*

- Global Ecological Crisis*, by Robin Eckersley and John Barry, 159-181. Massachusetts: MIT Press.
- Edwards, Scott Adam, and Felix Heiduk. 2015. "Hazy Days: Forest Fires and the Politics of Environmental Security in Indonesia." *Journal of Current Southeast Asia Affairs* 65-94.
- Effendi, Elfian. 2004. *Politik Ekonomi Kayu antar Generasi Presiden*. Jakarta: Greenomics Indonesia Publishing.
- Elliot, Lorraine. 2012. "ASEAN and Environmental Governance: Strategies of Regionalism in Southeast Asia." *Global Environmental Politics* 12 (3): 38-57.
- Elliott, Lorainne. 2003. "ASEAN and Environmental Cooperation: norms, interests and identity." *The Pacific Review* 16 (1): 29-52.
- Falkner, Robert. 2009. *Business Power and Conflict in International Environmental Politics*. New York: Palgrave Macmillan.
- Falkner, Robert. 2017. "The Anarchical Society and Climate Change." In *The Anarchical Society at 40. Contemporary Challenges and Prospects*, by Hidemi Suganami, Madeline Carr and Adam Humphreys, 198-215. Oxford: Oxford University Press.
- Falkner, Robert. 2013. "The Crisis of Environmental Multilateralism: A Liberal Response." In *The Green Book: New Directions for Liberals in Government*, by Duncan Brack, Paul Burall, Neil Stockley and Mike Tuffrey, 347-358. London: BiteBack Publishing.
- Florano, Ebinezzer R. 2003. "Assessment of the "Strengths" of the New ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution ." *International Review for Environmental Strategies* 127-147.
- Flyod, Rita. 2008. "The Environmental Security Debate and its Significance for Climate Change." *The International Spectator* 51-65.
- Forsyth, Tim. 2014. "Public concerns on transboundary haze: a comparison of Indonesia, Singapore and Malaysia." *Global Environmental Change* 25: 76-86.

- Gellert, Paul K. 1998. "A Brief History and Analysis of Indonesia's Forest Fire Crisis." *Indonesia* 65: 63-85.
- Glastra, Rob, Eric Wakker, and Wolfgang Richert. 2002. *Oil Palm Plantations and Deforestation in Indonesia: What Role do Europe and Germany Play?* Dreierich: WWF Schweiz.
- Greenpeace. 2007. *Cooking the Climate*. Amsterdam: Greenpeace International.
- Greenpeace International. 2013. *Licensed to Kill*. Amsterdam: Greenpeace International.
- Greenpeace. 2014. *RSPO: Certifying Destruction*. Amsterdam: Greenpeace International.
- Gultom, Kardina. 2016. "Sekuritisasi Kabut Asap di Singapura Tahun 1997-2014." *Journal of International Relations* 33-43.
- Haas, Peter M. 1992. "Knowledge, Power, and International Policy." *International Organization* 1-35.
- Hardiyanti. 2012. *Kerjasama Perusahaan Kelapa Sawit dan WWF Indonesia dalam Penerapan Skema RSPO (Roundtable On Sustainable Palm Oil) untuk Mendukung Pembangunan Kelapa Sawit Berkelanjutan*. Yogyakarta: Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
- Haug, Constanze, and Joyeeta Gupta. 2013. "Global forest governance ." In *Climate Change, Forests and REDD: Lessons for Institutional Design*, by Joyeeta Gupta, Nicolien van der Grijp and Onno Kuik, 52-77. London: Routledge.
- Heilman, Daniel. 2015. "After Indonesia's Ratification: The ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution and its Effectiveness as a Regional Environmental Governance Tool." *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 95-121.
- Hidayat, Herman. 2005. *Politik Lingkungan: Pengelolaan Hutan Masa Orde Baru dan Reformasi*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Hix, Simon. 2005. *The Political System of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hough, Peter. 2004. *Understanding Global Security*. London: Routledge.

- Hurd, Ian. 2011. *International Organizations: Politics, Law, Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hurrell, Andrew. 2007. *On Global Order: Power, Values and the Constitution of International Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Hurrell, Andrew. 2005. "Power, Institutions, and the Production of Inequality." In *Power in Global Governance*, by Michael Barnett and Raymond Duvall, 33-58. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hurrell, Andrew, and Benedict Kingsbury. 1992. "The International Politics of the Environment: An Introduction." In *The International Politics of the Environment: Actors, Interest and Institution*, by Andrew Hurrell and Benedict Kingsbury, 1-50. Oxford: Oxford University Press.
- IISD. 2016. *Dr. Mostafa Tolba Architect of the Montreal Protocol, ICC, and Biodiversity Convention*. Winnipeg: IISD.
- IRIP News Service. 1996. *Inside Indonesia*. Accessed Mei 8, 2015. <http://www.insideindonesia.org/politics-and-peat-the-one-million-hectare-sawah-project>.
- Kemlu RI. 2016. *Kerjasama Fungsional ASEAN*. March 14. Accessed May 25, 2017. [www.kemlu.go.id/Documents/Kerjasama%20Fungsional%20ASEAN.rtf](http://www.kemlu.go.id/Documents/Kerjasama%20Fungsional%20ASEAN.rtf).
- Kim, Youngwan. 2011. *The Unveiled power of NGOs: how NGOs influence states' foreign policy behaviors*. Iowa: University of Iowa.
- Ki-Moon, Ban. 2011. *Remarks at "Momentum for Change" Initiative*. December 6. Accessed March 25, 2018. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2011-12-06/remarks-momentum-change-initiative>.
- Kogoya, Lidea Fera. 2014. *Kegagalan AATHP ASEAN Dalam Menanggulangi Masalah Kebakaran Hutan dan Pencemaran Asap di Indonesia: Tahun 2003 (Thesis)*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.
- Kohne, Michiel. 2014. "Multi-stakeholder Initiative governance as assemblage: Rountable Sustainable Palm Oil as a Political

- Resource in Land Conflicts related to Oil Palm Plantation." *Agriculture Humanity* 469-480.
- Kompas. 2006. "Indonesia Minta Maaf karena Asap Tebal." *Kompas*, Oktober 3: 6.
- Kosasih, Danny. 2015. *JICA Kirim Miracle Foam untuk Memadamkan Kebakaran Hutan dan Lahan*. Oktober 19. Accessed Mei 2, 2017. <http://www.greeners.co/berita/jica-kirim-miracle-foam-untuk-memadamkan-kebakaran-hutan-dan-lahan/>.
- KPK. 2014. <https://www.kpk.go.id/id/berita/siaran-pers/2197-kpk-tetapkan-2-tersangka-terkait-alih-fungsi-hutan-riau>. September 26. Accessed Juni 24, 2017. <https://www.kpk.go.id/id/berita/siaran-pers/2197-kpk-tetapkan-2-tersangka-terkait-alih-fungsi-hutan-riau>.
- Laferrière, Eric, and Peter Stoett. 1999. *International Relations Theory and Ecological Thought: Towards Synthesis*. London: Routledge.
- Lian, Koh Kheng, and Nicholas A. Robinson. 2002. "Regional Environmental Governance: Examining the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) Model." In *Global Environmental Governance: Options and Opportunities*, by Daniel C. Esty and Maria H. Ivanova, 101-121. Connecticut: Yale School of Forestry & Environmental Studies.
- Linklater, Andrew. 2005. "The English School ." In *Theories of International Relation*, by Scott Burchill, Richard Devetak Andrew Linklater, Jack Donnely, Matthew Paterson, Christian Reus-Smit and Jacqui True, 84-110. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Manner, Ian. 2002. "Normative Power Europe: Contradiction in Terms." *Journal of Common Market* 40 (2): 235-258.
- McCarthy, John. 2012. "Certifying in Contested Spaces: Private Regulation in Indonesian Forestry and Palm Oil." *Third World Quarterly* 1871-1888.
- Media Indonesia. 2006. "Indonesia Minta Singapura Tidak 'Kekanak-Kanakan' Soal Kabut Asap." *Media Indonesia*, Desember 3: 4.

- Mushkat, Roda. 2012. "Creating Regional Environmental Governance Regimes: Implications of Southeast Asian Responses to Transboundary Haze Pollution." *Washington and Lee Journal of Energy, Climate and the Environment* 4 (1): 103-160.
- National Geographic Indonesia. 2011. *GAPKI Keluar dari RSPO*. October 12. Accessed August 13, 2016. <http://nationalgeographic.co.id/berita/2011/10/gapki-keluar-dari-rspo>.
- Newell, Peter. 2012. *Globalization and the Environment: Capitalism, Ecology and Power*. Cambridge: Polity Press.
- Nguitragool, Paruedee. 2014. *Environmental Cooperation in Southeast Asia: ASEAN's Regime for Trans-boundary Haze Pollution*. Oxford: Routledge.
- Nguitragool, Paruedee. 2011. "Negotiating the Haze Treaty Rationality and Institutions in the Negotiations for the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (2002)." *Asian Survey* 51 (2): 356-378.
- Nikoloyuk, Jordan, Tom Burns, and Reinier de Man. 2010. "The promise and limitations of partnered governance: the case of sustainable palm oil." *Corporate Governance* 59-72.
- Nurhayati, Runi. 2009. *Mekanisme REDD sebagai Isu Penting Indonesia pada UNFCCC ke 13*. Surabaya: Universitas Airlangga.
- Nurhidayah, Laely. 2014. "Transboundary Haze Pollution in the ASEAN Region: An Assessment of the Adequacy of Regional and National Legal Framework in Indonesia ." *Jurnal Masyarakat & Budaya* 229-244.
- Nurhidayah, Laely, Shawkat Alam, and Zada Lipman. 2015. "The Influence of International Law upon ASEAN Approaches in Addressing Transboundary Pollution in Southeast Asia." *Contemporary Southeast Asia* 37 (2): 183-210.
- Paterson, Matthew. 2001. "Green Politics." In *Theories of International Relations*, by Scott Burchill, Andrew Linklater, Richard Devetak, Jack Donnelly, Matthew Paterson, Christian Reus-Smit and Jacqui True, 235-254. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Porta, Donatella Della, and Mario Diani. 2006. *Social Movement: An Introduction*. Oxford: Blackwell.
- Porta, Donatella Della, and Raffaele Marchetti. 2011. "Transnational Activism and the Global Justice Movement." In *Routledge International Handbook of Contemporary Social and Political Theory*, by Gerard Delanty and Stephen Turner, 428-438. London: Routledge.
- Princen, Thomas. 1994. "Creating a Niche in Environmental Diplomacy." In *Environmental NGOs in World Politics: Linking the Local and the Global*, by Thomas Princen and Mathias Finger, 29-47. London: Routledge.
- Qadri, S. Tahir. 2001. *Fire, Smoke and Haze: The ASEAN Response Strategy*. Manila: Asian Development Bank.
- Quayle, Linda. 2012. *Southeast Asia and the English School of International Relations*. New York: Palgrave MacMillan.
- Raffer, Kunibert, and Hans Singer. 1996. *The Foreign Aid Business: Economic Assistance and Cooperation*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Rakyat Merdeka Online. 2012. *Mengapa Greenpeace tak Persoalkan Limbah Racun dari Belanda dan Inggris*. February 13. Accessed August 12, 2016. <http://www.rmol.co/read/2012/02/13/54731/Mengapa-Greenpeace-Tak-Persoalkan-Limbah-Racun-Dari-Belanda-dan-Inggris>.
- Rosenau, James. 1995. "Governance in the Twenty-First Century." *Global Governance* 13-43.
- RSPO. 2007. *RSPO Principles and Criteria*. October 23. Accessed September 22, 2017. <http://www.rspo.org/file/RSPO%20Principles%20&%20Criteria%20Document.pdf>.
- Ruysschaert, Denis, and Denis Salles. 2014. "Towards global voluntary standards: Questioning the effectiveness in attaining conservation goals The Case of the Roundtable on Sustainable Palm Oil." *Ecological Economics* 438-446.
- Schouenborg, Laust. 2013. *The Scandinavian International Society: Primary Institutions and Binding Forces 1815-2010*. Oxon: Routledge.

- Schweithelm, James, and David Glover. 1999. *Indonesia's Fires and Haze: The Cost of Catastrophe*. Singapore: ISEAS.
- Suara Pembaruan. 2013. *Devisa CPO Rp 200 Triliun*. November 29. Accessed August 12, 2016. <http://sp.beritasatu.com/ekonomidanbisnis/devisa-cpo-rp-200-triliun/45724>.
- Sunderlin, William. 1999. *The Effects of Economic Crisis and Political Change on Indonesia's Forest Sector*. Bogor: CIFOR.
- Tacconi, Luca. 2003. *Fires in Indonesia: Causes, Costs, and Policy Implications*. Bogor: Center for International Forestry Research.
- Tarrow, Sidney. 2015. *The New Transnational Activism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- The International Council for Local Environmental Initiatives. 1996. *The Local Agenda 21: An Introduction to Sustainable Development Planning*. Ottawa: The International Council for Local Environmental Initiatives.
- Transparency International. 2015. *Korupsi Perizinan Kehutanan (Kasus Riau)*. Jakarta: Transparency International.
- UNDP. 2015. *Joint Study on the Similarities and Differences of the ISPO and the RSPO Certification Systems*. Jakarta: UNDP.
- UN-REDD Programme. 2015. *Success Stories Implementation of National REDD+ Action Plan*. Geneva: UN-REDD Programme Secretariat.
- Varkkey, Helena Muhammad. 2011. "Addressing Transboundary Haze through ASEAN: Singapore's Normative Constraints." *Journal of International Studies* 83-101.
- Varkkey, Helena Muhammad. 2012. "The ASEAN Way and Haze Mitigation Efforts." *Journal of International Studies* 8: 77-97.
- Varma, Anshuman. 2003. "The economics of slash and burn: a case study of the 1997-1998 Indonesian forest fires." *Ecological Economics* 46: 159-171.
- Vishvanathan, Shiv. 1997. "Politics of Indonesia's Forest Fires." *Economic and Political Weekly* 32 (41): 2587-2588.

- William, John. 2015. *Ethics, Diversity and World Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- World Bank. 2016. *The Cost of Fire: An Economic Analysis of Indonesia's Fire Crisis*. Jakarta: World Bank.
- World Commission on Environment and Development. 1987. *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.



*"Buku ini penting dibaca baik oleh kalangan akademisi maupun praktisi Hubungan Internasional karena memberikan informasi penting tentang tantangan ASEAN terkini yaitu menjadi organisasi regional yang berorientasi pada kepentingan rakyat nyata di Asia Tenggara dengan berbagai kompleksitas permasalahan yang dihadapi akibat liberalisasi ekonomi yang tidak memberikan kesempatan yang sama kepada masyarakat dari berbagai strata sosial ekonomi"*  
(Prof. Aleksius Jemadu, Ph.D, Guru Besar Politik Internasional, Universitas Pelita Harapan)

*"Buku ini menyajikan berbagai isu non-tradisional yang kini sedang dan akan dihadapi ASEAN yang sangat penting untuk diperhatikan dan dikaji lebih lanjut oleh para peminat ASEAN.*

*Buku yang diterbitkan paska peringatan 50 tahun ASEAN ini memberikan 'a wake up call' kepada seluruh pemangku kepentingan di Asia Tenggara agar dapat menghadapi dan mengantisipasi berbagai isu yang dapat mempengaruhi posisi dan peran ASEAN secara internal dan eksternal di masa mendatang"*

(Prof. Anak Agung Banyu Perwita, PhD,  
Guru Besar Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Presiden)



UKI Press  
Penerbitan Universitas Kristen Indonesia  
Jl. Mayjen Sudono No. 2 Jakarta 13630  
Telp. (021) 419 2425 ext. 488

ISBN 978-979-6146-44-6



9 789798 148446