Externality of Economic Diplomacy in Indonesia: Case Study of Investment within Palm Plantation Sector

Eksternalitas Diplomasi Ekonomi Indonesia: Studi Kasus Investasi di Sektor Perkebunan Kelapa Sawit

Jhon Maxwell Yosua Pattinussa
& Edwin M.B. Tambunan

Universitas Pelita Harapan

ABSTRACT

The rapid global trade has made the role of economic diplomacy becoming more significant for Indonesia. However, as international cooperation strengthened and investment flows increased following the success of economic diplomacy, externality towards the environment also appeared. By using green political theory as a theoretical basis, this article reveals how Indonesia's economic diplomacy has overlooked environmental considerations and harmed the nature. This article uses an analytical framework highlighting commercial policy, assets as bargains, and laws governing business to examine the oil palm plantation case in Boven Digoel, Papua. Based on secondary data obtained from relevant literature and primary data collected through interviews, this research finds that the reliance of Indonesia's economic diplomacy on commercial paper UU PMA 1967 (the 1967 Foreign Investment Law), forest assets offered as bargaining chips, and laws governing business as stated in PP.33/Menhut/2010 has resulted on the state's neglect of nature protection.

Keywords: *Economic Diplomacy, Externalities, Green Political Theory, Natural Resources, Commercial Policy*

Meningkatnya perdagangan global menyebabkan diplomasi ekonomi semakin penting bagi Indonesia. Namun, arus investasi dan menguatnya kerja sama internasional sebagai hasil dari diplomasi ekonomi ternyata menimbulkan eskternalitas terhadap lingkungan. Dengan menggunakan teori politik hijau sebagai landasan teori, tulisan ini mengungkap bahwa diplomasi ekonomi yang tidak mempertimbangkan aspek lingkungan menyebabkan kerusakan alam. Artikel ini menggunakan kerangka analisis yang menyoroti commercial policy, assets as bargain, dan hukum yang mengatur bisnis untuk menelaah kasus perkebunan kelapa sawit di Boven Digoel, Papua. Analisis dikembangkan secara kualitatif berdasarkan data sekunder yang didapat dari berbagai sumber kepustakaan yang relevan dan data primer yang dikumpulkan melalui wawancara penelitian ini menemukan bahwa dalam praktiknya diplomasi ekonomi mengabaikan kepentingan lingkungan. UU PMA 1967, aset yang ditawarkan, dan PP.33/ Menhut/2010 merupakan bentuk dari pengabaian pemerintah terhadap perlindungan alam.

Kata-kata kunci: *Diplomasi Ekonomi, Eksternalitas, Teori Politik Hijau, Sumber Daya Alam, Kebijakan Komersial*

Kepentingan ekonomi menjadi salah satu penggerak penting bagi negara untuk bergerak dan menjalin hubungan dengan lingkungan eksternalnya. Kenyataan ini sudah terlihat sejak masa penjelajahan bangsa Eropa di abad ke-15 sampai sekarang. Berakhirnya Perang Dingin dan percepatan globalisasi lantas membuat kepentingan ekonomi negara-negara menguat secara signifikan. Dalam beberapa dekade terakhir, prioritas kepentingan nasional semakin bergeser dari keamanan tradisional ke ekonomi (Awan 2015). Adanya perubahan global tersebut kemudian mendorong negara-negara, termasuk Indonesia, memerlukan instrumen kebijakan luar negeri yang tepat untuk menghadapinya. Dinamika hubungan ekonomi internasional kontemporer, arus investasi, dan perdagangan internasional menyajikan peluang sekaligus ancaman bagi negara-negara selatan seperti Indonesia.

Dalam sejarahnya, dari satu pemerintahan ke pemerintahan berikutnya, Indonesia telah membuktikan kemampuannya memperbaharui dan menyesuaikan kebijakan luar negerinya agar tetap kompetitif dalam perekonomian global. Kebijakan yang ditempuh pemerintah Indonesia sendiri merentang dari yang bersifat nasionalis agresif di masa pemerintahan Soekarno yang ditandai dengan banyaknya nasionalisasi perusahaan asing pada masa kepemimpinannya hingga yang bersifat sangat terbuka di masa kepemimpinan Joko Widodo. Akumulasi dari perubahan kebijakan rezim Soekarno sampai Joko Widodo membuat negara Indonesia pada masa kini cukup berhasil dalam memposisikan diri sebagai kekuatan menengah perekonomian global (BBC News Indonesia 2020; World Bank 2022).

Terlepas dari perkembangan perekonomian serta posisi Indonesia yang kian membaik di tengah kompetisi global, sebuah pertanyaan dari sudut pandang lingkungan perlu diajukan, yakni apakah kemajuan yang dicapai memang didasarkan pada aktivitas ekonomi yang ramah lingkungan atau berkat eksploitasi tanpa memperhatikan lingkungan? Atas dasar pertanyaan sebelumnya, tulisan ini bermaksud mengidentifikasi eksternalitas dalam instrumen kebijakan luar negeri Indonesia, yaitu diplomasi ekonomi yang berdampak pada lingkungan. Keberadaan eksternalitas diplomasi ekonomi ditelusuri melalui studi kasus terhadap operasi perusahaan Korindo asal Korea

Selatan di Kabupaten Boven Digoel, Papua yang bergerak di sektor agroindustri kelapa sawit. Tujuan dari proses identifikasi yang dilakukan adalah memberikan bahan pertimbangan agar diplomasi ekonomi Indonesia di masa mendatang semakin memperhatikan prinsip hijau dan berkelanjutan.

Diplomasi Ekonomi dan Perspektif Teori Hijau

Diplomasi ekonomi telah menjadi instrumen utama kebijakan luar negeri Indonesia sejak masa Orde Baru sampai sekarang. Pelaksanaan diplomasi ekonomi diperlukan untuk memenuhi kebutuhan ekonomi domestik dan memenangkan persaingan global. Aktivitas diplomasi ekonomi, mulai dari inovasi ekonomi dalam bentuk kebijakan pasar sampai promosi, disusun dan disesuaikan dengan kebutuhan negara (Muhibat et al. 2020). Perancangan dan pelaksanaan diplomasi ekonomi mempertimbangkan setidaknya tiga hal: 1) *political influence and relationship* atau hal terkait promosi internasional yang mempengaruhi nilai tawar negara dalam kebijakan komersialnya; 2) *the use of economic assets and relationship* atau aset negara yang dipergunakan untuk mempertahankan kerja sama yang tengah berlangsung antarnegara; dan 3) *the right political climate* atau hal yang berkaitan dengan pengembangan iklim politik dan kebijakan yang sesuai dengan kepentingan perusahaan atau pelaku ekonomi (Bergeijk 1994). Berdasarkan rumusan diplomasi ekonomi yang dirumuskan oleh Bergeijk (1994), di dalam diplomasi ekonomi terdapat tiga unsur penting, yaitu kebijakan komersial, penggunaan aset sebagai daya tawar, dan aturan sebagai penentu iklim bisnis.

Tiga unsur tersebut diplomasi ekonomi menurut Bergeijk (1994) adalah yang penulis jadikan kerangka dalam mengidentifikasi keberadaan eksternalitas diplomasi ekonomi Indonesia. Dalam tulisan ini, upaya menemukan eksternalitas diplomasi ekonomi menurut struktur Bergeijk (1994) dilakukan dengan mengembangkan analisis kritis menggunakan teori politik hijau. Pandangan teori politik hijau berbeda dari pandangan teori studi Hubungan Internasional klasik yang cenderung bersifat antroposentris. Teori politik hijau menawarkan pandangan yang

holistik atau utuh dalam melihat hubungan makhluk hidup, termasuk manusia sebagai makhluk sosial dan politik, yang berinteraksi dan menjalankan hidupnya di tengah keberagaman kehidupan di bumi. Secara radikal, teori politik hijau memberikan kritik terhadap eksistensi politik internasional seperti negara, karena dianggap memiliki sifat eksploitatif dan merusak alam, akibat naturnya yang antroposentris (Dyer 2018).

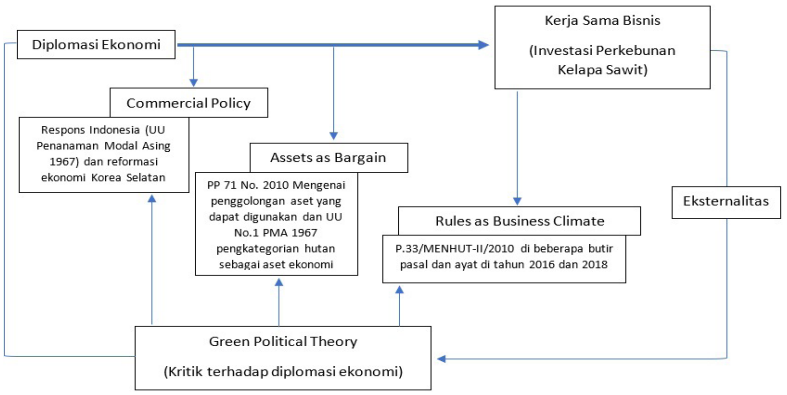
Di dalam penjelasannya, teori politik hijau menekankan peran masyarakat global dalam arti masyarakat secara internasional diperlukan dan diwajibkan untuk bertanggung jawab penuh dalam pemeliharaan keseimbangan alam dan kehidupan di bumi, sebagaimana preskripsi *gaia theorem*. Dalam pandangan teori politik hijau tindakan manusia semakin tidak sinkron dengan dunia yang bukan merupakan milik manusia. Penekanan ini dimaksudkan untuk memberikan pemahaman kepada manusia tentang keberadaan keragaman dan kompleksitas kehidupan di bumi, sehingga manusia dapat lebih memperhatikan tindakannya.

Berlandaskan pada teori politik hijau akan diidentifikasi eskternalitas dari pelaksanaan atau proses diplomasi ekonomi di Indonesia. Istilah eksternalitas di sini merujuk pada pengertian yang diberikan oleh Thomas Helbling dalam tulisannya yang berjudul "*What Are Externalities? What happens when prices do not fully capture the cost.*" Eksternalitas dilihat sebagai bagian dari transaksi ekonomi, termasuk dalam proses produksi dan distribusi. Eksternalitas pada dasarnya merupakan efek samping yang timbul akibat dari kegiatan ekonomi (Helbling 2010). Penjelasan mengenai eksternalitas terbagi dua, yaitu eksternalitas negatif dan eksternalitas positif. Eksternalitas negatif merupakan keadaan di mana *cost* atau biaya sektor privat, yakni produsen, perusahaan atau eksploitator, lebih sedikit daripada kerugian sosial yang timbul akibat kegiatan ekonominya di suatu wilayah. Sedangkan eskternalitas positif terjadi apabila produsen, perusahaan, atau eskploitator dapat mengurangi dampak sosial yang ditimbulkan, misalnya dengan melakukan Corporate Social Responsibility (CSR) dan Research and Development (R&D) sehingga kegiatan ekonomi dapat memberikan lebih banyak manfaat atau keuntungan kepada masyarakat.

Helbling (2010) memberikan penekanan khusus terhadap

eskternalitas *non-excludable,* yaitu keadaan ketika perhitungan antara efek negatif dan positif menjadi kabur atau tidak ideal pada barang-barang umum seperti air, udara, dan tanah. Hal ini disebabkan karena *trade off* yang ditimbulkan dari kegiatan produksi seperti limbah dan polusi merusak unsur tersebut secara permanen atau jangka panjang. Hutan, tanah, dan air sendiri dapat digolongkan menjadi *nonrival and non-excludable goods* yang berarti komoditas yang produksi dan konsumsinya oleh satu pihak tidak boleh menghalangi pihak lain untuk memanfaatkannya (Helbling 2010). Untuk mengatasi timbulnya eksternalitas *non-excludable* diperlukan kesepahaman dan kesepakatan di antara para pelaku kegiatan ekonomi dan negara sebagai fasilitator atau *middleman* dengan tujuan utama membawa kesejahteraan dan efisiensi pasar yang tidak merugikan pihak manapun termasuk merusak alam.

Bagan 1
Peta Konsep



Sumber: kompilasi penulis

Berdasarkan prinsip diplomasi ekonomi Bergeijk (1994), dirumuskan kerangka analisis eksternalitas diplomasi ekonomi Indonesia sebagai tertera dalam Bagan 1. Mengacu pada kerangka analisis tersebut, tulisan ini mengkritik tiga substansi pokok dari diplomasi ekonomi Indonesia, yaitu kebijakan komersial, penggunaan aset sebagai daya tawar, dan aturan sebagai penentu iklim bisnis.

Diplomasi Ekonomi Indonesia ke Korea Selatan

Diplomasi ekonomi merupakan instrumen kebijakan luar negeri yang baru dipergunakan Indonesia secara ekstensif sejak pemerintahan Orde Baru. Sebelumnya, di masa Orde Lama, Indonesia cenderung menutup diri dari perdagangan internasional karena pemimpin saat itu, Soekarno, tidak begitu percaya pada perdagangan internasional. Hal ini terlihat dari pendekatan yang dilakukan Presiden Soekarno yang lebih mendorong Indonesia mengembangkan swasembada atau kemandirian. Namun, pendekatan swasembada ekonomi yang diterapkan saat itu berakhir gagal dan berujung pada krisis ekonomi yang terjadi di akhir tahun 1960-an. Gagalnya kemandirian ekonomi sekaligus menjadi salah satu penyebab runtuhnya rezim Orde Lama di Indonesia (Booth 1998)

Munculnya krisis ekonomi domestik kemudian membuat pemerintahan Orde Baru menjadi lebih terbuka dalam hal kebijakan ekonomi. Pada akhir tahun 1960-an, Presiden Soeharto membawa Indonesia untuk berpartisipasi dalam perekonomian global. Di tahun 1967, Indonesia mengadopsi sistem pembangunan ekonomi yang dirumuskan dalam Rencana Pembangunan Lima Tahun (REPELITA). Keterbukaan Indonesia pada awal kepemimpinan Presiden Soeharto merupakan wujud dari reformasi ekonomi yang digagas oleh Kabinet Pembangunan I, yakni program REPELITA I. Transisi kebijakan ekonomi dari Orde Lama ke Orde Baru kemudian berdampak besar pada kemajuan perekonomian secara mikro dan makro. Paket kebijakan ekonomi Kabinet Pembangunan I, membawa Indonesia kembali bergabung dengan IMF (International Monetary Fund), PBB (Perserikatan Bangsa-Bangsa), dan Bank Dunia. Pemerintah juga mencabut larangan investasi asing dan menerbitkan Undang-Undang Penanaman Modal Asing (UU PMA) 1967 maupun Undang-Undang Penanaman Modal Dalam Negeri (UU PMDN). Dikutip dari Indonesia Investment (n.d.), reformasi kebijakan tersebut berhasil memberikan pertumbuhan ekonomi bagi Indonesia sebesar 10% dalam kurun satu tahun.

Di sisi lain, Korea Selatan pada tahun 1960-an sedang memasuki era industrialisasi di bawah presiden Park Chung-Hee. Korea Selatan meraih kemajuan setelah mempelajari keberhasilan ekonomi

sekutu atau blok barat. Kemajuan Korea Selatan didorong oleh reformasi aturan ekonomi domestik dan peluang yang diberikan kepada barat untuk melakukan kegiatan produksi di Korea Selatan (Heywood 2013). Korea Selatan berusaha menjaga pertumbuhan tetap stabil. Pemerintahan militer Park Chung Hee dapat dengan mudah menjaga pertumbuhan ekonomi karena pasar berada di bawah pengaruh pemerintah. Sebagai bentuk kontrol terhadap pertumbuhan ekonomi, pemerintah sering mengintervensi perusahaan-perusahaan industri-modern seperti Samsung dan Lucky-Goldstar yang dimiliki oleh 재벌 (*chaebol*) atau keluarga-keluarga miliuner dan pelaku monopoli pasar di Korea Selatan (Savada dan Shaw 1992).

Kemajuan perekonomian Korea Selatan di bawah presiden Park Chung-Hee tidak lepas dari efek Five Years Economic Development Plan yang mirip dengan REPELITA Indonesia di masa Orde Baru. Reformasi aturan perdagangan dan dorongan kepada para *chaebol* untuk melakukan ekspansi luar negeri juga dilakukan. Salah satunya adalah dengan memberikan subsidi bagi pengadaan bahan mentah seperti karet, tekstil, kayu, dan bahan dasar pembuatan elektronik seperti tembaga. Subsidi yang diberikan pemerintah adalah berupa pembebasan pajak dan mempermudah izin mendatangkan barang mentah dari luar negeri (Heywood 2013). Kebijakan pemerintah Korea Selatan yang mempermudah impor barang mentah untuk diproduksi di Korea Selatan juga didukung dengan diberikannya pinjaman dana usaha dari pemerintah kepada konglomerat Korea Selatan. Pendekatan pemerintahan presiden Park ini disebut sebagai *financial diplomacy*. Banyak sekali pengusaha-pengusaha domestik Korea Selatan yang melakukan ekspansi usaha sampai ke luar negeri, termasuk Seung Eun Ho, pendiri Korindo Grup, yang berhasil mengembangkan industri berbahan dasar kayu di Indonesia untuk diolah menjadi *hard wood* dan *plywood* yang diekspor ke Korea Selatan.

Ekspansi industri Korea Selatan, terutama pada sektor bahan mentah kemudian membuat kerja sama antara Korea Selatan dan Indonesia mengalami peningkatan pesat. Penanaman Modal Asing (PMA) dari Korea Selatan pada tahun 1960-an sampai tahun 1980 mencapai 40,6% dari seluruh FDI (*Foreign Direct Investment*)

Indonesia. Korea Selatan, yang saat itu baru mengadakan ekspansi industri, menjadikan Indonesia sebagai prioritas utama negara tujuan FDI (Lee 1997). Tabel 1 menunjukkan destinasi utama investasi Korea Selatan pada tahun 1967-1990-an adalah Indonesia. Dibanding tiga negara Asia Tenggara lain, Indonesia unggul jauh dengan mengantongi total 240.000 USD dari sebesar 555.000 USD nilai total investasi. Indonesia menampung 43% Investasi Korea Selatan di Asia Tenggara (Lee 1997).

Tabel 1

FDI Korea Selatan di Asia Tenggara Berdasar
Skala pada 1967-1992 dalam Ribuan US$

Tabel 4.2 ***Korean FDI in Southeast Asia by Scale, 1967-1992. US$ thousand.***

Value/ Country	Less than 1,000	1,000-2,000	2,000-5,000	5,000-10,000	Over 10,000	Subtotal
Indonesia	137	61	27	6	9	240
Malaysia	72	17	13	3	2	107
Philippines	101	17	6	1	2	127
Thailand	53	15	9	2	2	81
Total	362	110	55	12	15	555

Note: Numbers in the table are the approved number of projects.
Source: Data calculated from various materials from the Bank of the Korea, BKPM, and Korea Trade Office (KOTRA), Jakarta.

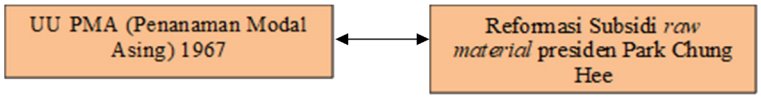
Sumber: You-Il Lee, Korean Direct Investment in Indonesia in The 1990s: Dunamics and Contradictions

Sumber: Lee (1997)

Dari total FDI pada tahun 1980, persentase FDI Korea ke Indonesia adalah 40,6% karena perusahaan Korea melakukan diversifikasi tujuan FDI mereka pada tahun 1980-an (Kang 2013). Menurut Kang (2013), Korea Selatan pada masa itu menjadi salah satu negara mitra utama investor asing bagi Indonesia, begitu juga sebaliknya Indonesia menjadi salah satu penyedia bahan baku mentah utama bagi industri-industri Korea Selatan hingga akhir tahun 1990-an. Akibat persaingan ketat industri Jepang dan Korea Selatan pada tahun 1960-1980-an, Korea Selatan bergantung pada bahan baku mentah dari Indonesia. Keadaan iklim bisnis global pada saat itu sangat menguntungkan Indonesia dan perekonomian Indonesia menjadi semakin pesat karena masuknya modal asing dengan

keberadaan UU No.1 PMA 1967.

Bagan 2
Korelasi Kebijakan Komersil Indonesia
dan Kebijakan Ekonomi Korea Selatan



Sumber: kompilasi penulis

Diplomasi ekonomi Indonesia yang bertumpu pada UU PMA 1967 memberikan kesempatan bagi Korea Selatan untuk menjamin ketersediaan bahan baku untuk mendukung industrialisasi yang tengah berjalan. Secara skematis pertalian diplomasi di antara kedua negara digambarkan di bagan 2. Salah satu wujud dari diplomasi ekonomi di antara kedua negara adalah berdirinya Korindo pada tahun 1969 yang memiliki akses langsung dalam pengolahan hasil hutan di Kalimantan untuk kepentingan ekspor dan impor.

Pembentukan Korindo Group sebagai Hasil Diplomasi Indonesia-Korea Selatan

Korindo Grup merupakan perusahaan bentukan hasil kerja sama Korea Selatan dan Indonesia. Berdiri dan beroperasi sejak tahun 1969, Korindo merupakan salah satu perusahaan asing terlama di Indonesia yang telah beroperasi lebih dari 50 tahun. Korindo Grup saat ini memiliki 30 anak perusahaan yang bergerak dalam berbagai bidang industri, mulai dari manufaktur sampai penjualan barang mentah. Kendati demikian, perkembangan Korindo Grup dimulai dari satu perusahaan yaitu PT. Korindo yang bergerak dalam bidang pengolahan kayu mulai dari *hardwood, plywood,* hingga *veneer* di tahun 1979, kemudian berkembang pesat pada tahun 1984 merambat ke industri pengolahan kertas, hingga akhirnya pada tahun 1993 melakukan ekspansi pada tanaman industri, salah satunya adalah kelapa sawit (Korindo Group 2017).

Kecepatan ekspansi Korindo grup tidak lepas dari filosofi dan motto yang dimiliki oleh perusahaan, yaitu "*we see first, we do*

first, we dominate first". Oleh karena itu, dominasi perusahaan Korindo Grup dalam industri pengolahan kayu di Indonesia terus berlangsung hingga sekarang. Salah satu perkembangan yang paling signifikan adalah ekspansi industri yang lebih luas, utamanya di luar pulau Jawa, mulai dari Kalimantan hingga Papua (Korindo Group 2020). Kecepatan ekspansi dari Korindo Grup membuat perusahaan tersebut sebagai salah satu perintis dari industri perkebunan kelapa sawit di Papua. Di bawah Korindo Grup, perusahaan yang memiliki kewenangan untuk pengelolaan perkebunan kelapa sawit di Papua adalah PT. Tunas Sawa Erna (TSE). Sejak tahun 1995 perusahaan ini mengelola perkebunan kelapa sawit di wilayah Kabupaten Boven Digoel, Provinsi Papua.

Menurut data dari pemerintah daerah Kabupaten Boven Digoel, ekspansi yang dilakukan oleh PT. TSE meningkat sebesar 110% dari semula 8.000 ha pada tahun 2006 menjadi 17.121 ha pada tahun 2016, yang mencakup tiga distrik perkebunan kelapa sawit dengan total rata-rata produksi 135.600,5 ton per tahun (Pemerintah Daerah Kabupaten Boven Digoel Papua 2017). Mulai dari 2006 hingga puncaknya pada tahun 2020, PT. TSE melakukan ekspansi sesuai dengan SIUP (Surat Izin Usaha Perkebunan) yang diterbitkan oleh Menteri kehutanan dan perkebunan melalui surat nomor: 529/Menhub VII/200 tanggal, 15 Mei 2000. Hal ini sesuai dengan SK HGU (Surat Keputusan Hak Guna Usaha) No. 171/ Keps-II/1998 mengenai pelepasan Kawasan hutan (Pemerintah Daerah Kabupaten Boven Digoel Papua 2017). Hingga tahun 2020, PT. TSE berhasil memberikan kontribusi signifikan pada pendapatan rakyat Boven Digoel, sehingga kelapa sawit menjadi komoditas utama di kabupaten Boven Digoel (Pemerintah Daerah Kabupaten Boven Digoel Papua 2017).

Keberadaan PT. TSE di Papua berdampak terhadap berbagai aspek kehidupan masyarakat. PT. TSE dalam operasinya di Boven Digoel membantu tumbuhnya perekonomian daerah, karena total 8-12% penduduk setempat bekerja dalam sistem produksi kelapa sawit tersebut. Tidak hanya itu, Korindo Grup juga menyumbang sebesar 50% dari total penerimaan pajak daerah (Kabupaten Boven Digoel). Korindo Grup melalui PT. TSE menjadi pionir bagi pengadaan fasilitas kesehatan daerah Asiki, salah satu kampung di distrik Jair, kabupaten Boven Digoel, Papua (Korindo Group

2017). Namun, aktivitas Korindo Group, termasuk PT. TSE juga berdampak negatif terhadap lingkungan, seperti misalnya masalah di daerah hulu.

Kebijakan Komersial Indonesia Tahun 1967

Sebelum memulai perdagangan internasional, negara-negara yang akan bertransaksi biasanya mengadakan negosiasi guna menentukan kondisi yang tepat bagi kedua belah pihak. Kebijakan komersial adalah salah satu instrumen yang dapat ditawarkan dalam negosiasi yang berlangsung. Keberadaan kebijakan komersial suatu negara menentukan seberapa terbukanya negara tersebut terhadap arus perdagangan internasional dan seberapa banyak atau siapa saja negara yang dapat masuk dan bekerja sama dengan negara tersebut, khususnya dalam kerja sama ekonomi, investasi, dan perdagangan. Rumusan kebijakan komersial sebagai bagian dari diplomasi ekonomi sendiri tidak dapat dilepaskan dari konteks kebutuhan nasional dan keadaan politik global pada saat perumusannya (Muhibat et al. 2020).

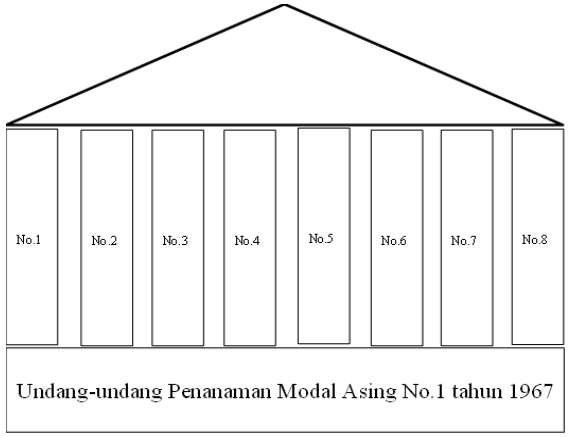
Di Indonesia, penerapan kebijakan komersial baru benar-benar terlihat dari masa pemerintahan Orde Baru. UU PMA No. 1 tahun 1967 merupakan bentuk dari kebijakan komersial Indonesia pada waktu itu. Undang-undang tersebut terdiri dari beberapa aspek. Pertama, pemberian izin kepada pihak asing untuk memulai bisnis di Indonesia. Kedua, perusahaan asing harus memiliki kedudukan, sebagian atau keseluruhan, di Indonesia sebagai satu perusahaan yang utuh. Ketiga, pemerintah menetapkan daerah usaha perusahaan-perusahaan asing sesuai dengan kepentingan nasional yang sesuai dengan rencana pembangunan ekonomi nasional dan daerah. Keempat, pemerintah memberikan izin sesuai dengan prioritas nasional. Pemerintah mengatur bidang usaha yang tidak boleh diolah asing karena dianggap menyangkut khalayak orang banyak dengan total ada 10 bidang larangan. Kelima, tenaga kerja yang dipakai oleh Perusahaan Multi Nasional (PMN) mayoritas harus berasal dari Indonesia, kecuali tenaga ahli yang belum ada di Indonesia.

Sebagai tambahan kelima poin di atas, UU PMA No. 1 tahun

1967 juga mewajibkan PMN untuk melakukan pelatihan kepada masyarakat terkait industri yang dijalankan sehingga warga Indonesia dapat menggantikan tenaga-tenaga asing. Pada poin ketujuh, undang-undang tersebut menyatakan PMN mendapatkan pembebasan pajak dari pajak perseroan atas keuntungan dalam jangka waktu selama lima tahun pertama PMN beroperasi. Selain keuntungan perseroan, keuntungan dividen, dan keuntungan bagi investor yang baru menanam kembali juga mendapatkan pembebasan. Berdasarkan pasal ke-15 dari UU PMA No.1 1967, PMN juga diberikan kebebasan dari membayar bea masuk barang-barang berupa perlengkapan produksi yang didatangkan ke Indonesia dalam jangka waktu yang tidak ditentukan. Pembebasan bea dari alat produksi termasuk juga pada kapital yang masuk ke perusahaan meskipun menggunakan valuta asing. Kedelapan, dalam undang-undang tersebut juga diatur bahwa pemerintah Indonesia tidak akan melakukan nasionalisasi bagi PMN, pencabutan hak secara penuh, ataupun tindakan-tindakan yang mencoba untuk menguasai atau mengurangi hak-hak perusahaan.

Bagan 3

Pilar Kebijakan Komersial Indonesia 1967



Sumber: kompilasi penulis

Kritik Terhadap Kebijakan Komersial Indonesia

Delapan kemudahan yang diberikan pemerintah pada tahun 1960-an memang relevan dan dapat menarik investasi asing atau

FDI masif yang kemudian membuat perekonomian Indonesia perlahan membaik. Namun, rumusan kebijakan komersial tersebut mengandung masalah dan memiliki eksternalitas negatif terhadap lingkungan. Kelemahan pokok dalam kebijakan komersial Indonesia adalah minimnya regulasi perlindungan hutan, seperti ketentuan yang tercantum pada pilar pertama, yaitu pemberian izin untuk pihak asing berbisnis atau membuka usaha di Indonesia. Dalam aturan yang tertulis di pasal satu dan dua pada UU tersebut tidak dijelaskan mengenai persyaratan atau prasyarat berinvestasi di Indonesia. Selain itu, dalam pemberian izin tidak ditemukan aturan soal *profiling country* sebagai prasyarat berinvestasi. Dalam hal ini ditemukan juga bahwa Indonesia memberikan kewenangan penuh terhadap pengelolaan aset-aset alam seperti hutan kepada investor.

Jika ditinjau berdasarkan penekanan, pada pilar keempat mengenai proteksi aset-aset penting bagi negara di pasal 6 UU, kata 'hutan', 'hasil bumi', atau 'minerba' tidak termasuk dalam aspek yang harus dilindungi di Indonesia. Hal ini mengindikasikan bahwa pemerintah memang secara sengaja memberikan alam dan lingkungan sebagai bagian dari *trade off* negosiasi. Di sisi lain, pada pilar ketujuh, pemerintah memberikan keringanan terhadap pajak dan insentif lainnya terhadap pemodal asing sebagaimana tertulis pada pasal ke-15 UU PMA No.1. Selanjutnya, di pilar kedelapan, adanya kebijakan komersial berupa UU PMA menjamin penuh eksistensi perusahaan di Indonesia atau tidak akan diakuisisi dan dinasionalisasi secara sepihak, termasuk dalam pencabutan hak dan izin berusaha.

Pilar nomor tujuh dan delapan dari UU PMA No. 1 tahun 1967 memang memberikan kepastian terhadap perusahaan untuk memiliki hubungan dagang jangka panjang dengan Indonesia. Namun, kepastian yang diberikan dapat menjadi buah simalakama atau merugikan negara jika tidak berada di tangan perusahaan atau jenis industri yang tepat. Permasalahan dasar dari kebijakan komersial pada masa itu adalah tidak adanya proses filtrasi untuk memilih negara mana yang dapat masuk dan berinvestasi di sektor hijau berdasarkan komitmen negara tersebut pada prinsip industri hijau. Ketentuan khusus kepada negara investor untuk memberikan rencana besar pengembangan industri terkait

lingkungan dan bagaimana komitmen perusahaan terkait dengan pengelolaan lingkungan tidak dapat ditemukan dalam UU PMA tahun 1967.

Absennya proses *profiling* pada komitmen negara mitra terhadap lingkungan, serta bagaimana proyek investasi dapat memberikan dampak positif kepada alam membuat pemerintah Indonesia tidak dapat melakukan prediksi akankah proyek yang dijalankan dapat bersinergi dengan alam atau tidak. Oleh karena itu, sebelum berdirinya Korindo pada tahun 1969, menurut pandangan teori politik hijau, seharusnya negara terlebih dahulu mengidentifikasi dua hal. Pertama, mengidentifikasi secara cermat niat dari perusahaan multinasional atau investor. Kedua, mengidentifikasi natur dari perilaku negara serta pemahaman pemerintah negara investor terhadap alam.

Aset sebagai Daya Tawar Indonesia dalam Kebijakan Komersialnya

Aset menurut Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2010 adalah sumber daya ekonomi yang dikuasai dan dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya nonkeuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya (Kementerian Keuangan Republik Indonesia 2017). Kementerian Keuangan Republik Indonesia sesuai dengan PP No. 71 tahun 2010 menyatakan bahwa hal-hal yang termasuk aset pasti memiliki manfaat lebih dalam segi ekonomi atau pun sosial bagi masyarakat, publik, dan negara di masa depan.

Peningkatan fungsi pada suatu aset dibagi dalam dua jenis, yaitu peningkatan berdasarkan nilai pada aset atau *income based* dan berdasarkan nilai guna yang diperoleh oleh pemilik terhadap suatu barang atau *value based* (Boyce 2001). Dalam konteks diplomasi ekonomi antarnegara, negara dianggap perlu memperhatikan bagaimana aset bangsa dipergunakan dengan maksimal dan

efisien. Menurut Boyce (2001), hutan, tanah, dan air sebagai *common goods* merupakan aset yang harus diperhitungkan karena memiliki pertambahan nilai *value based* dan merupakan aset paling vital dalam kehidupan manusia yang paling berguna. Oleh karena itu, penting untuk mengidentifikasi terlebih dahulu bagaimana hutan dan lahan sebagai aset dipakai sebagai salah satu instrumen diplomasi ekonomi.

Sejak Indonesia membuka diri bagi pasar internasional dan rantai produksi internasional pada masa Orde Baru, komoditas bahan-bahan mentah seperti kayu, rempah-remah, dan sumber daya mineral terus menjadi andalan ekspor Indonesia. Hal ini dikarenakan sampai sekarang sumber daya alam masih menjadi daya tarik utama investasi asing di Indonesia. Berdasarkan data di Grafik 1 dapat diketahui bahwa dari lima negara berkembang di Asia Tenggara, Indonesia mengalami penurunan dalam jumlah persentase industri manufaktur terhadap PDB, meskipun dalam dekade yang sama PDB Indonesia mengalami peningkatan signifikan. Hal tersebut menunjukkan bahwa bahan-bahan mentah masih menjadi komoditas ekspor utama Indonesia (Kementerian Perindustrian Republik Indonesia 2020).

Grafik 1

Andil Industri Manufaktur Indonesia Pada PDB(%)

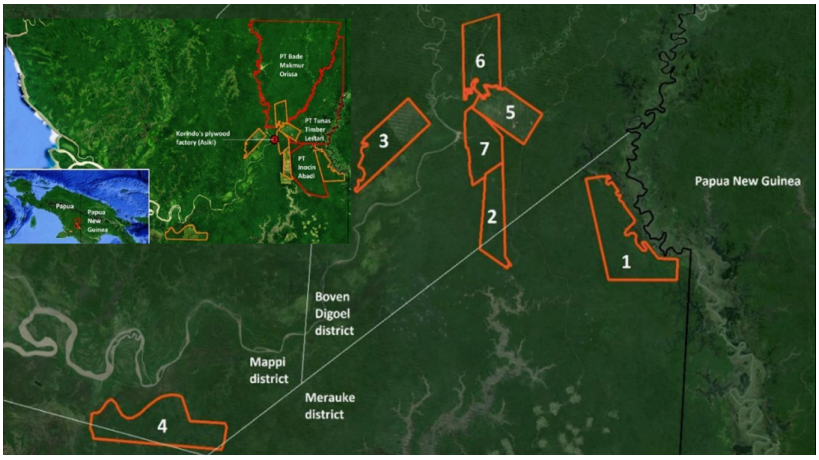
Sumber: Taufan Adharsyah, Diolah dari Badang Pusat Statistik dan World Bank

Terkait aset yang diberikan kepada Korindo, dalam hal ini PT. TSE, citra satelit pada gambar 1 yang diambil pada tahun awal

tahun 2016 silam menunjukkan bahwa setidaknya ada tiga titik utama perkebunan kelapa sawit sampai saat ini. Ketiga titik tersebut adalah PT TSE 1A pada nomor 5, PT TSE 1B pada lahan nomor 6, dan PT TSE 2 pada lahan nomor 3. Pada tahun 1995 silam, PT. Korindo Grup dengan anak perusahaan PT. TSE berhasil memperoleh akses untuk dapat mengelola hutan di kabupaten Boven Digoel, Papua dan mengubah fungsi lahan menjadi hutan kelapa sawit. Perusahaan PT. Multi Sawa Erna (PT. MSE) merupakan perusahaan perintis perkebunan kelapa sawit di daerah Boven Digoel. Pada saat itu, perusahaan PT. MSE diberikan izin untuk mengelola hutan seluas 5.732km² yang merupakan tempat tinggal bagi 19.922 jiwa dari total penduduk 55.822 jiwa. Pemberian kewenangan pengolaan terhadap hutan di Papua bagi perusahaan sejalan dengan keputusan menteri kehutanan No.171/Keps-II/1998 (Pemerintah Daerah Kabupaten Boven Digoel Papua 2017).

Gambar 1

Citra Satelit Perkebunan Kelapa Sawit di Boven Digoel, Papua



Sumber: Aidenvironment, article report "surga yang terbakar"

Pandangan Teori Politik Hijau Terhadap Aset sebagai Daya Tawar Indonesia dalam Konteks Kebun Kelapa Sawit PT. TSE

Izin pengelolaan tanah sebesar 53.500 ha, diberikan oleh Indonesia kepada PT. TSE secara bertahap dari 1998 hingga 2012. Namun, sejatinya pemberian izin berdampak serius terhadap ekosistem alam. Hal ini disebabkan peralihan jenis tumbuh-tumbuhan hutan yang beraneka ragam menjadi jenis tumbuhan tunggal yaitu kelapa sawit membuat berkurangnya jumlah keanekaragaman hayati di dalam suatu wilayah. Berkurangnya keanekaragaman hayati menjadi suatu masalah lingkungan karena berdampak pada berkurangnya juga pasokan makanan bagi hewan-hewan di wilayah tersebut. Dengan tidak adanya jenis-jenis tanaman atau pohon yang menjadi dasar dari rantai makanan pada suatu ekosistem hutan, maka dapat dipastikan rantai makanan rusak bahkan hilang,

Dampak bagi masyarakat Boven Digoel merupakan contoh kecil dari apa yang dapat ditimbulkan jika peralihan lahan hutan menjadi perkebunan kelapa sawit di Provinsi Papua terus berlanjut. Seperti yang sudah dibahas sebelumnya, perubahan pada struktur rantai makanan mengubah ekosistem wilayah. Dalam kasus di Boven Digoel, daerah tersebut yang sebelumnya terkenal dengan keanekaragaman hewaninya, harus mengalami penurunan akibat dari ekspansi perkebunan kelapa sawit. Hewan yang tersisa mayoritas hanya tikus, ular, dan babi. Jika tidak ada tindak lanjut atau perhatian serius mengenai dampak kolateral yang ditimbulkan, ekosistem Boven Digoel dan bahkan Papua dapat selamanya berubah.

Kerusakan kolateral juga merambat pada struktur tanah dan kandungan air tanah. Permasalahan paling besar yang akan timbul dalam jangka panjang adalah kontaminasi air dan ketersediaan air bersih. Lisa M. Curran, seorang profesor antropologi ekologi di Stanford University yang meneliti dampak kebun kelapa sawit terhadap lingkungan, mengatakan bahwa meskipun emisi karbon telah lama menjadi fokus masalah dalam konversi lahan menjadi perkebunan minyak sawit, dampak yang ditimbulkan penanaman sawit terhadap ketersediaan air bagi ekosistem selama beberapa dekade ternyata juga mengejutkan (Carlson (2014). Air menjadi

permasalahan utama dan terbesar bagi keberlangsungan kehidupan di perkebunan sawit. Berdasarkan temuan, satu pohon kelapa sawit rata-rata menyerap air hingga 12 liter per hari. Struktur tanah, termasuk bendengan atau *watershed* berubah dan harus terkontaminasi dengan kandungan-kandungan zat kimia dari proses penyemaian sawit hingga menjadi pohon produksi dalam kurun waktu 3-6 tahun. Kontaminan akan dibawa ke sungai dan kemudian kualitas air wilayah Boven Digoel akan berubah serta tidak dapat dikembalikan keadaannya sama sekali.

Penawaran aset seperti hutan yang kemudian berpengaruh pada degradasi kualitas unsur utama kehidupan seperti air dan tanah pada dasarnya membohongi hakikat dari prinsip akumulasi kapital dalam jangka panjang. Merujuk pada *cost-effectiveness analysis* yang dikembangkan oleh Barry C. Field, ketika terjadi kerusakan yang bersifat *irreversible* atau tidak dapat dikembalikan pada sumber air hanya akan tersisa dua opsi (Field 1994). Pertama, masyarakat harus mencari mata air baru karena tidak bisa terus bergantung pada air permukaan, seperti sungai dan air tanah sedalam setidaknya 30-40 meter. Namun, opsi ini tidak menjadi anjuran utama karena dapat merusak struktur tanah, menyebabkan tanah ambles, dan dalam jangka panjang dapat menyebabkan kerugian besar baik bagi perusahaan beroperasi maupun lingkungan. Masalah utama dari penerapan opsi pertama menurut Field (1994) bergantung pada besarnya ekosistem dan wilayah yang ditopang. Lebih lanjut Field (1994) menjelaskan bahwa setidaknya untuk memulihkan kembali keadaan seperti semula diperlukan biaya hingga 75 kali rata-rata biaya yang dikeluarkan untuk mengontaminasi air.

Opsi kedua yang tersedia ketika sumber air telah rusak adalah mendatangkan suplai air ke suatu wilayah dari daerah lain. Namun, hal ini hanya berlaku sementara mengingat air bersih merupakan sumber daya terbatas. Oleh karena itu, akan sangat berbahaya apabila opsi nomor dua diberlakukan secara umum, karena air bisa menjadi langka dan menyebarkan kerusakan air yang juga bersifat *irreversible* di wilayah-wilayah lainnya dalam jangka panjang. Dengan kata lain, jika dilihat secara obyektif, kegiatan pengalihan lahan secara terus menerus justru menghancurkan faktor produksi yang ditawarkan (Field 1994).

Kerusakan jangka panjang yang dapat ditimbulkan dari aktivitas perkebunan kelapa sawit terhadap kerusakan kualitas air dapat menjadi salah satu pertimbangan utama untuk melihat lebih jauh, apakah penggunaan aset penting seperti hutan tepat sebagai daya tarik investasi. Perlu ada alternatif yang ditawarkan supaya dampaknya tidak merugikan alam.

Pembentukan Aturan sebagai Iklim Bisnis di Indonesia

Poin kunci ketiga dari diplomasi ekonomi menurut Bergeijk (1994) adalah pengaturan iklim bisnis dan lingkungan ekonomi di dalam suatu negara. Dalam konteks bilateral, pengaturan iklim bisnis ditentukan oleh *host country* atau negara penerima investasi dengan penetapan standar atau aturan dalam sebuah negara yang pasti akan mempengaruhi bagaimana sebuah perusahaan atau kerja sama dalam bentuk investasi dapat berlangsung dan mencapai target (Bergeijk 1994). Seperti yang sudah dibahas sebelumnya, ada aturan yang sengaja dibuat oleh Indonesia untuk memfasilitasi kebutuhan industri seperti misalnya UU PMA No.1 Tahun 1967. Tujuan dasar dari dibuatnya aturan tersebut adalah untuk mendongkrak perekonomian nasional. Pengaturan iklim bisnis yang tepat telah terbukti mampu mendatangkan investor asing dan berhasil menstimulasi pertumbuhan ekonomi nasional. Berdasarkan identifikasi yang dilakukan, UU PMA No.1 Tahun 1967 yang mengatur iklim bisnis nasional memberikan ruang dan keuntungan lebih bagi para investor yang datang ke Indonesia.

Semangat dari UU PMA No.1 Tahun 1967 adalah untuk memberikan kemudahan bagi para investor asing. Namun, sejalan dengan hal tersebut, juga terjadi penyesuaian atau pelonggaran aturan berupa pelepasan lahan secara sengaja dari kawasan hutan sebagai aset nasional untuk kemudian diolah oleh perusahaan menjadi perkebunan untuk memberikan ruang lebih dalam meningkatkan produktivitas nasional. Pada tahun 2010, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia (KLHK) menetapkan prosedur pelepasan kawasan hutan kepada perusahaan yang diatur dalam Peraturan Menteri Kehutanan RI Nomor P.33/MENHUT-II/2010. Kemudian peraturan tersebut mengalami tiga kali perubahan, yakni dua kali

pada tahun 2011 dan sekali di tahun 2014. Perubahan yang terjadi dalam revisi tersebut adalah perihal syarat meminta alih konsesi lahan. Sebelumnya perusahaan yang meminta alih konsesi lahan dari hutan menjadi perkebunan hanya memerlukan izin yang sah. Namun, dengan aturan baru, ditetapkan bahwa perusahaan harus mengantongi izin usaha perkebunan (IUP) agar dapat meminta izin alih konsesi lahan.

Revisi besar kembali dilakukan Indonesia terhadap aturan konsesi lahannya pada tahun 2016 dan 2018. Pada versi baru yang berlaku sampai saat ini, kepemilikan IUP tidak lagi menjadi wajib bagi pengusaha untuk mengajukan izin alih konsesi lahan, sebab kewenangan penuh diberikan kepada otoritas daerah dalam memberikan izin lingkungan. Selain perubahan pada prasyarat perizinan, perubahan juga dilakukan pada cakupan batas hutan yang dapat dilepaskan kepada perusahaan. Pada tahun 2010, batas maksimum yang diberikan adalah 200.000 ha atau 300.000 ha jika komoditasnya adalah tebu. Jika konsesi perusahaan berlokasi di pulau lain, maka batas maksimal pelepasan menjadi separuhnya. Namun, perubahan pada tahun 2016 dan 2018 memperkecil pembatasan hanya dalam satu wilayah dari tingkat nasional ke provinsi dengan maksimal 60.000 ha atau 100.000 ha jika komoditasnya adalah tebu dengan batasan yang sama untuk masing-masing dua provinsi di tanah Papua. Artinya menurut aturan terbaru, masing-masing perusahaan hanya bisa melakukan alih konsesi lahan sebesar maksimal 120.000 ha.

Setelah proses pelepasan lahan kawasan hutan, dilakukan tahap evaluasi demi memastikan perusahaan benar-benar mengembangkan lahan sebelum lebih banyak lahan dapat dilepaskan. Berdasarkan aturan tahun 2010, tidak lebih dari 40.000 ha yang dapat dilepaskan pada suatu grup perusahaan pada suatu waktu. Kemudian pihak pengawasan kehutanan dari provinsi harus mengevaluasi kemajuannya untuk mendapatkan Hak Guna Usaha (HGU) dari Badan Pertanian Nasional (BPN) sebelum pelepasan penuh dapat terjadi. Pada rujukan tahun 2016 dan 2018, pemberian konsesi bertahap diperkecil hingga 20.000 ha dan 25.000 ha jika komoditasnya adalah tebu. Ketentuan dapat menjadi lebih mudah jika perusahaan sudah lulus pada evaluasi pertama sebab perusahaan dapat langsung diberikan izin HGU

dengan syarat 20% dari lahan dikembangkan dengan skema kemitraan bersama masyarakat lokal.

Aturan terkait konsesi lahan versi revisi tahun 2016 dan 2018 lebih spesifik mengatur dan menyatakan bahwa pelepasan lahan hutan untuk konsesi perkebunan harus berada di wilayah yang dikategorikan sebagai hutan produksi yang dapat dikonversi, yaitu lahan yang saat ini tidak berhutan. Apabila dalam suatu provinsi tidak ada lahan demikian, maka hutan dalam provinsi dengan tutupan hijau yang lebih sedikit dapat menjadi perkebunan dengan ketentuan tambahan wilayah hutan dengan tutupan hijau yang tinggi tidak diperbolehkan untuk beralih fungsi jika memang 'dimungkinkan' (Greenpeace International 2021). Perubahan atau dinamika perizinan peralihan lahan untuk perkebunan kelapa sawit memberikan peluang bagi Korindo Grup untuk melakukan ekspansi perkebunan di Boven Digoel. Terbukti setelah aturan ditetapkan dan diberlakukan, yakni perubahan dari 2010 ke 2016, PT Korindo langsung melakukan ekspansi (Greenpeace International 2021).

Pandangan Teori Politik Hijau Terhadap Revisi UU PMA sebagai Pengatur Iklim Bisnis di Indonesia

Dalam menjaga relasi dengan perusahaan atau investor, pemerintah harus menciptakan iklim yang tepat, yakni antara regulasi dan kebutuhan perekonomian negara. Peralihan fungsi hutan menjadi kebun kelapa sawit yang difasilitasi pemerintah melalui penciptaan UU PMA No. 1 tahun 1967 merupakan masalah besar dari sudut pandang teori politik hijau karena negara yang seharusnya menjaga alam justru tidak melihat hutan sebagai aset yang harus dilindungi. Acuhnya pemerintah Indonesia terhadap arti penting hutan sebagai aset terlihat jelas pada bab 3 pasal 6 dalam "ketentuan bidang-bidang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup masyarakat banyak" yang tidak memasukkan hutan sebagai salah satu kategorinya.

Penetapan pemerintah bahwa hutan bukan merupakan salah satu bidang penting bagi negara semakin diperjelas dengan Peraturan Menteri Kehutanan RI No. P.33/MENHUT-II/2010 yang

kemudian membahas secara detail terkait tata cara pelepasan lahan hutan sebagai perkebunan kelapa sawit, sepeti syarat dan prasyarat serta tata cara pelepasan lahan. Semakin berkembang regulasinya, justru semakin ditemukan kejanggalan-kejanggalan di dalamnya. Misalnya pada luas konsesi lahan yang dibatasi 200.000 secara lingkup nasional, justru diberikan kelonggaran sampai pada 60.000 ha pada tingkat kabupaten. Artinya, jika sebuah perusahaan kelapa sawit melakukan ekspansi perkebunan, hal tersebut diperbolehkan, hanya saja tidak boleh melebihi 60.000 ha pada masing-masing perusahaan. PT. TSE misalnya memiliki lokasi perkebunan di dua provinsi berbeda, yakni Papua dan Papua Barat. Dengan demikian jika perusahaan-perusahaan mengadakan ekspansi ke berbagai provinsi, angka 200.000 ha dapat dilampaui dengan mudah. Secara jelas, dengan adanya perubahan tersebut dapat diidentifikasi bahwa pemerintah bukannya mengurangi, tetapi justru memberikan kewenangan dalam pelepasan area tambahan kepada pihak-pihak pengelola perkebunan kelapa sawit.

Perubahan terhadap ketentuan besaran dan aturan perizinan peralihan lahan memberikan celah besar terhadap fungsi pengawasan negara terhadap lingkungan. Misalnya saja pada PT. TSE yang melakukan ekspansi pada tahun 2014 silam, perubahan aturan membuat PT. TSE berhasil beroperasi meskipun tidak ada IUP pada saat pelepasan hutan. Indikasi utama dari kejadian ini adalah adanya dugaan kegiatan suap yang dilakukan perusahaan-perusahaan sawit kepada pejabat dalam Kementerian Kehutanan (Akbar 2020). Pada tahun 2011-2014 secara tiba-tiba perusahaan-perusahaan yang bergerak di bidang perkebunan kelapa sawit juga menerima perizinan peralihan lahan. Padahal IUP dan izin pengelolaan hutan belum dimiliki perusahaan. Tercatat di provinsi Papua dan Papua Barat ada 24 perusahaan, termasuk PT. TSE, menerima izin pelepasan kawasan hutan di tahun 2014, pada masa akhir jabatan menteri (Greenpeace International 2021). Kesenjangan perilaku menyimpang terhadap alam bukan hanya terjadi dalam hukum yang disederhanakan, tetapi juga pada perilaku pengambil keputusan berdasar sifat *patron and client* yang masih kuat di Indonesia.

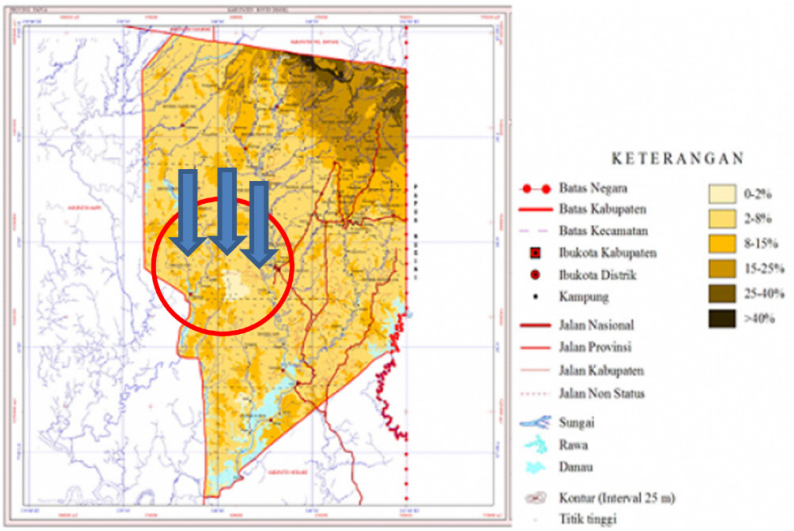
Eskternalitas Diplomasi Ekonomi Indonesia dalam Pandangan Kritis

Di tengah dinamika alih konsesi lahan yang marak terjadi di Indonesia setelah peluncuran berbagai aturan yang membuat iklim bisnis sawit menjadi lebih menguntungkan, setidaknya 93% dari total masyarakat di kawasan Boven Digoel ternyata menyatakan ketidakpuasan atas peralihan fungsi lahan menjadi kebun kelapa sawit (Obidzinski et al. 2012). Alasan utamanya adalah karena perubahan lahan telah membatasi akses masyarakat setempat untuk memperoleh sumber daya alam asli daerah, seperti sagu, ikan, hewan buruan, dan sumber daya hutan lainnya. Selain karena ketergantungan masyarakat Papua, terutama di Boven Digoel, pada alam, penyebab ketidakpuasan lain dari perubahan fungsi lahan adalah penyusutan luas hutan, degradasi kualitas air, dan hilangnya unsur hara di dalam tanah. Peralihan lahan hutan menjadi perkebunan juga menyebabkan penurunan hasil panen akibat gagal panen sebagai konsekuensi degradasi lingkungan. Peralihan fungsi lahan menjadi perkebunan sawit juga menyebabkan terjadinya alih profesi paksa bagi masyarakat dari petani menjadi buruh sawit di PT. TSE. Sebagai buruh sawit, sebanyak 53% mereka bekerja menjadi buruh tani dan 39% sebagai buruh bayaran untuk bagian produksi (Obidzinski et al. 2012).

Keberadaan perkebunan sawit juga diketahui berdampak pada produksi hasil hutan yang selama ini menjadi kegiatan pokok masyarakat. Pengaturan jam kerja menyebabkan masyarakat tidak bisa lagi melakukan kegiatan yang berhubungan dengan hutan karena kelelahan bekerja akibat tekanan dari perusahaan untuk memaksimalkan hasil panen. Meskipun pemberian lapangan kerja dari PT. TSE terhadap masyarakat di sekitar memberikan dampak positif terhadap kenaikan pendapatan, akan tetapi pendapatan penuh seorang buruh tani di Boven Digoel baru bisa diperoleh jika bekerja 26 hari selama sebulan, yakni bekerja Senin-Sabtu selama 8 jam kerja dan mencapai target harian yang diberikan oleh mandor tani. Alat bekerja seperti parang, sepatu boots, dan keranjang pikul sawit semuanya harus disediakan oleh petani. Lebih lanjut, ditemukan fakta bahwa di daerah Boven Digoel petani-petani sawit diperlakukan berbeda dibanding di pulau Kalimantan. Di Kalimantan Barat para buruh tani diberikan

fasilitas berupa rumah tinggal, sedangkan di kabupaten Boven Digoel buruh tani PT. TSE tidak mendapat fasilitas demikian (E, Wawancara, 7 Desember 2021).

Gambar 2
Peta Dataran Kabupaten Boven Digoel



Sumber: Pemkab Boven Digoel dengan tambahan suntingan dari tim peneliti

Ditinjau dari sisi ekologis, peralihan lahan hutan menjadi perkebunan kelapa sawit menyebabkan penurunan kualitas air hampir di seluruh kabupaten Boven Digoel. Berdasarkan peta di atas dapat diketahui bahwa Boven Digoel berada di dataran lebih tinggi dari pada daerah Asike, Wagni, dan Maki yang merupakan sebagai hilir sungai. Dengan demikian, dampak aktivitas perkebunan kelapa sawit yang rata-rata terletak 1-5 km dari tepi sungai Digul akan juga dirasakan oleh daerah-daerah selatan dari kabupaten Boven Digoel. Warga tani di Boven Digoel telah merasakan adanya perubahan kualitas air sungai Digul. Akibat paling utama yang dirasakan warga sekitar adalah gagal panen atau melambatnya panen tebu dari 11-12 bulan menjadi 18-24 bulan. Berdasarkan wawancara dengan warga setempat berinisial E (2021), warga dan ternak di Boven Digoel juga menjadi lebih rentan terkena penyakit karena pencemaran pada air sungai Digul membuatnya tidak lagi layak untuk dikonsumsi.

Dampak lain dari peralihan fungsi lahan adalah erosi dan abrasi tanah di tepi sungai-sungai kecil di Boven Digul. Hal ini disebabkan berkurangnya keanekaragaman hayati di sekitar wilayah bibir sungai. Biasanya tumbuhan seperti pohon gadog, pohon sagu, pohon kenari babi, dan pohon kenari yang banyak terdapat di hutan Papua menjaga struktur tanah dengan baik. Namun, kelapa sawit yang memiliki akar serabut dan cenderung lemah, tidak dapat menahan struktur tanah. Berkurangnya keanekaragaman hayati akibat aktivitas perkebunan juga menyebabkan merosotnya jumlah jenis hewan yang terdapat di Kabupaten Boven Digoel. Kerusakan berikutnya adalah merosotnya kualitas air tanah sebagai efek samping dari pestisida dan herbisida untuk pemeliharaan kelapa sawit yang terendap di atas permukaan tanaman dan tanah. Ketika hujan turun, air membawa zat-zat berbahaya tersebut ke dalam sungai dan ke dalam tanah. Dalam jangka panjang, jika siklus ini berlanjut, efeknya tidak hanya pada ekosistem mikro area perkebunan kelapa sawit, tetapi dapat merusak wilayah yang lebih luas.

Kerusakan lain yang juga timbul setelah alih lahan besar-besaran menjadi kebun sawit terjadi akibat dampak kegiatan pembuangan limbah hutan melalui pembakaran ilegal oleh perusahaan pada lahan PT TSE 1A dan PT TSE 1B yang kemudian menimbulkan polusi udara. *Land clearing* atau pembersihan lahan dengan cara membakar limbah hutan memang merupakan cara optimal karena dapat menyediakan unsur-unsur hara yang baik dari hasil pembakarannya. Namun, pembakaran lahan yang dilakukan oleh Korindo Grup di Papua, terutama di Boven Digoel, pada periode 2011-2016 menimbulkan dampak polusi udara yang cukup besar. Seorang warga berinisial E (2021) juga mengungkapkan ketika diwawancara bahwa setiap kali ada pembakaran lahan asap yang ditimbulkan dari proses tersebut dapat mencapai radius 12-20 km.

Dengan banyaknya kerusakan yang timbul, Bustar Maitar yang merupakan CEO Yayasan EcoNusa, mengatakan bahwa pemberian izin perkebunan kelapa sawit harus ditinjau sesegera mungkin supaya kekayaan negara tidak hilang (Forest Digest 2021). Peralihan hutan menjadi perkebunan kelapa sawit cenderung menimbulkan eksternalitas negatif akibat adanya penyelewengan pada peraturan yang berlaku (Forest Digest 2021). Kelalaian

terhadap manajemen hutan dan pengelolaan kelapa sawit yang mengakibatkan rusaknya lingkungan juga diakui oleh pemerintah. Penetapan moratorium sawit melalui Instruksi Presiden No.8 Tahun 2018, menjadi bukti bahwa manajemen perkebunan kelapa sawit Indonesia selama ini memang penuh pelanggaran dan merugikan masyarakat.

Simpulan

Setelah melakukan penelitian secara terstruktur dengan menggunakan kerangka teori dan konsep yang dipilih, dapat ditarik beberapa kesimpulan terkait eksternalitas diplomasi ekonomi Indonesia pada bidang investasi asing di sektor kelapa sawit. Pertama, kebijakan komersial dalam diplomasi ekonomi Indonesia yang berupa deregulasi melalui UU PMA 1967 dan revisi-revisinya mengisyaratkan bahwa pemerintah masih belum sadar akan dampak destruktif dari diplomasi ekonominya terhadap alam. Hal tersebut menunjukkan bahwa keberadaan diplomasi ekonomi Indonesia berlawanan dengan prinsip ekosentrisme. Antroposentrisme yang melekat dalam diplomasi ekonomi tidak akan pernah dapat berpihak pada kepentingan yang jauh lebih besar yaitu kepentingan alam dan ekosistem bumi.

Bukan hanya dampak politik dari kebijakan komersial yang belum memperhatikan aspek lingkungan, tulisan ini menemukan bahwa Indonesia belum menggunakan aset-aset alam vitalnya yang berupa hutan, tanah, dan air secara berkelanjutan dan ramah lingkungan. Dengan dimudahkannya aturan terkait konsesi lahan untuk industri seperti kelapa sawit dan tambang batu bara, Indonesia sejatinya dirugikan secara ekonomi dalam jangka panjang, akibat perlunya biaya untuk memulihkan keadaan lingkungan. Adapun elemen ketiga dari diplomasi ekonomi yang ada di Indonesia, yakni pengaturan iklim bisnis melalui peraturan menteri perhutanan P.33/MENHUT-II/2010 dan dua revisi berikutnya, ternyata juga turut berkontribusi terhadap eksternalitas negatif di bidang lingkungan. Peraturan yang memberikan kepastian kepada perusahaan tersebut kenyataannya memiliki celah terhadap eksploitasi alam secara tidak bertanggung jawab, baik pada proses produksi dan pasca-produksi. Penyerahan hutan dan ekosistem di

dalamnya sebagai sebuah aset ekonomi dalam konteks diplomasi ekonomi merupakan bentuk keabaian pemerintah Indonesia terhadap eksistensi alam dan ekosistem di dalamnya.

Tentang Penulis

Jhon Maxwell Yosua Pattinussa adalah dosen di Program Studi Hubungan Internasional, Universitas Pelita Harapan, Indonesia. Jhon menyelesaikan pendidikan sarjana di Universitas Pelita Harapan pada tahun 2020, dan pendidikan magister di Universitas Pelita Harapan pada tahun 2022. Jhon dapat dihubungi melalui surel jhon.yosua@uph.edu

Edwin Martua Bangun Tambunan adalah dosen di Program Studi Hubungan Internasional, Universitas Pelita Harapan, Indonesia. Edwin menyelesaikan pendidikan sarjana di Universitas Padjadjaran pada tahun 1996, pendidikan magister di Universitas Gadjah Mada pada tahun 2001, dan pendidikan doktor di Flinders University pada tahun 2016. Edwin dapat dihubungi melalui surel edwin.tambunan@uph.edu

Referensi

Buku dan Bab dalam Buku

Bergeijk, Peter, 1994. Economy Diplomacy and Economic Security", Trade and Commercial Policy: Postitive and Negative Sanction in a New World Order. London: Edward Elgar Publishing Ltd.

Booth, Anne, 1998. The Indonesian economy in the nineteenth and twentieth centuries: a history of missed opportunities. London: Macmillan Press.

Dick et al, 2002. The emergence of a national economy: An economic history of Indonesia, 1800-2000. Crows Nest: N.S.W.: Allen & Unwin.

Savada, Andrea M., dan William Shaw, 1992. *South Korea: A Country to Study*. Washington D. C.: U.S. Government Printing Office.

Korindo Group, (2020). One Step Ahead. Jakarta: Korindo Group Internal Company Megazine.

Muhibat et al, (2020). Definisi dan Pemetaan Diplomasi Ekonomi Indonesia: Analisis Perjanjian Ekonomi Internasional, Forum Internasional, dan Strategi Penguatan Diplomasi Ekonomi Di Masa Pandemi. Jakarta: CSIS Indonesia.

Jurnal

Awan, Abdul G., 2015. "Shifting Global Economic Paradigm", *Asian Business Review*, **4** (3): 35-40.

Boyce, James K., 2001. "From Natural Resources to Natural Assets", *New solutions: a journal of environmental and occupational health policy*, **11** (3):267-288.

Carlson, K. M., et al., (2014). "Influence of watershed-climate interactions on stream temperature, sediment yield, and metabolism along a land use intensity gradient in Indonesian Borneo", *Journal of Geophysical Research: Biogeosciences*, **119** (6):1110-1128.

Field, Barry, 1994. Environmental Economics: An Introduction. Singapore: Mcgraw-Hill International Editions.

Glassburner, Bruce, 1962. "Economic policy-making in Indonesia, 1950-57", *Economic Development and Cultural Change*, **10** (2, Part 1):113-133.

Helbling, Thomas, 2010. "What Are Externalities? What happens if prices do not fully capture costs", *Finance and Development,* **47** (4):48-49.

Lee, You-Il, 1997. "Korean Direct Investment in Indonesia in The 1990s: Dynamics and Contradiction", *Asian Perspective,* **21** (3):173-210.

Obidzinski, K, et al., 2012. "Environmental and Social Impacts of Oil Palm Plantations and their Implications for Biofuel Production in Indonesia", *Ecology and Society*, **17** (1):1-

20.

Laporan

Kang, Dae-Chang 2013. The 40th Anniversary of Economic Relations Between Korea and Indonesia Report.

Greenpeace International, 2021. Stop Baku Tipu: Sisi Gelap Perizinan di Tanah Papua.

Korindo Group, 2017. Korindo CSR Report 2017.

Undang-Undang

Undang-Undang No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing. Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat Reoublik Indonesia.

Peraturan Pemerintah No. 71 Tahun 2010 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan. Jakarta: Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

Peraturan Menteri Kehutanan RI Nomor P.33/MENHUT-II/2010. Jakarta: Kemeterian Kehutanan Republik Indonesia.

Artikel Daring

Aidenvironment, 2016. "Surga yang Terbakar Praktik-praktik kelapa Sawit Korindo di Papua dan Maluku Utara" [daring]. Dalam https://www.mightyearth.org/wp-content/uploads/2016-08-25-FINAL-Korindo-report-Bahasa-Indonesia.pdf [diakses 2 Desember 2021].

Akbar, Caesar, 2020. "Inilah Kasus Suap Alih Fungsi Hutan yang Menjerat Zulkifli Hasan" [daring]. Dalam https://nasional.tempo.co/read/1296198/inilah-kasus-suap-alih-fungsi-hutan-yang-menjerat-zulkifli-hasan [diakses 20

November 2021].

Badan Pusat Statistik Kabupaten Boven Digoel, 2020. "Statistik Daerah Kabupaten Boven Digoel" [daring]. Dalam https://bovendigoelkab.bps.go.id/publication/ [diakses 1 Desember 2021]

BBC News Indonesia, 2020. "Presiden Jokowi dalam wawancara eksklusif dengan BBC: 'Prioritas saya ekonomi, tapi bukan saya tidak senang HAM dan lingkungan'" [daring]. Dalam https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-51382305 [diakses 28 November 2021].

Dyer, Hugh, 2018. "Introducing Green Theory in International Relations" [daring]. Dalam https://www.e-ir.info/pdf/72249 [diakses 29 November 2021].

Forest Digest, 2021. "4 Alasan Mengapa Moratorium Sawit Mesti Diperpanjang" [daring]. Dalam https://www.forestdigest.com/detail/1321/moratorium-sawit-mesti-diperpanjang [diakses 26 September 2021].

Heywood, Loria-Mae, 2013. "Why Did South Korea Grow Rich, c.1960–1985" [daring]. Dalam https://www.e-ir.info/2013/03/16/why-did-south-korea-grow-rich-c-1960-1985/ [diakses 26 September 2021].

Indonesia Investment, (n.d.). "Keajaiban Orde Baru Suharto di Indonesia" [daring]. Dalam https://www.indonesia-investments.com/id/budaya/ekonomi/keajaiban-orde-baru/item247 [diakses 30 November 2021].

Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2017. "Pengelolaan Aset dan Kebijakan Fiskal" [daring]. Dalam https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/12611/Pengelolaan-Aset-dan-Kebijakan-Fiskal.html [diakses 1 Desember 2021].

Kementerian Perindustrian Republik Indonesia, (2020). "Sektor Industri Masih Jadi Andalan PDB Nasional" [daring]. Dalam https://kemenperin.go.id/artikel/21922/Sektor-Industri-Masih-Jadi-Andalan-PDB-Nasional [diakses 2

Desember 2021].

Pemerintah Daerah Kabupaten Boven Digoel Papua, 2017. Database Perkebunan Kab. Boven Digoel 2017.

Pemerintah Provinsi Papua, 2016. "Geografi Papua" [daring]. Dalam Papua: https://www.papua.go.id/view-detail-page-67/undefined [diakses 3 Desember 2021].

Sugianto, Danang, 2018. "Investasi Asing Mengalir ke RI Sejak Era Orde Baru" [daring]. Dalam https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-4310869/investasi-asing-mengalir-ke-ri-sejak-era-orde-baru [diakses 26 November 2021].

Adharsyah, Taufan, 2019. "Jokowi Sebut Jangan Kufur Nikmat PDB Tumbuh 5%, Tapi Pak..." [daring]. Dalam https://www.cnbcindonesia.com/news/20190823124449-4-94178/jokowi-sebut-jangan-kufur-nikmat-pdb-tumbuh-5-tapi-pak [diakses 25 November 2021].

World Bank, 2022. "Indonesia Overview" [daring]. Dalam https://www.worldbank.org/en/country/indonesia/overview#1 [diakses 20 Februari 2022].

World Forestry, 2005. "Forestry in Korea" [daring]. Dalam Worldforestry.org: https://www.worldforestry.org/wp-content/uploads/2015/11/korea_s.lee.pdf [diakses 5 Februari 2022].

Wawancara

E, 2021. "buruh tani kelapa sawit", diwawancarai oleh Jhon Maxwell Yosua Pattinussa, 7 Desember 2021.