

# KEPENTINGAN INDONESIA TIDAK MERATIFIKASI ASEAN

## AGREEMENT ON TRANSBOUNDARY HAZE POLLUTION

(AATHP) TAHUN 2002-2012

Agustia Putra

Pembimbing : Afrizal

### *Abstract*

*This research to describes the interests of Indonesia has not ratified the ASEAN Agreement On Transboundary Haze Pollution (AATHP) from start AATHP signed by Indonesia in 2002 until 2012. The purpose of this research is to analyze the existence of interests and other factors that cause AATHP Indonesia has not ratified until today. Indonesia is a country that has a forest area in large numbers in the region of Southeast Asia. The size of the forest area has implications for forest fires. Forest fires are frequent disasters in Indonesia, forest fires are very bad impact and a great loss for Indonesia, especially forest fires in 1997 and 2006. In addition it also fires cause smog and cause air pollution. The smog is not just the territory of Indonesia region only but other countries have entered the region, the influx of smog in the country known for its transboundary haze pollution. To address transboundary haze disaster some ASEAN countries agreed to establish an agreement manuscript known as the ASEAN Agreement on Transboundary haze pollution (AATHP). This agreement was signed in Kuala Lumpur in 2002 and entered into force in 2003. Of all the ASEAN member countries only Indonesia has not ratified the treaty to date. The research shows causes of Indonesia did not ratify AATHP is, the constraints of the legislature and the executive, and the law interest and economic interests which become a big consideration for Indonesia to ratify the treaty.*

**Keywords :** *Indonesia, AATHP, Law Interest, Economic Interest*

## PENDAHULUAN

Dewasa ini isu dalam hubungan internasional tidak hanya terpaku pada isu politik dan keamanan, namun telah melingkupi isu perekonomian, kebudayaan, sosial, dan begitu juga dengan isu lingkungan. Isu lingkungan pada saat ini dapat dikategorikan kedalam isu *non-traditional* yang menjadi perhatian dalam tatanan internasional. Khususnya diwilayah Asia Tenggara isu lingkungan terus menjadi fokus dalam setiap agenda ASEAN. Salah satu isu lingkungan yang menjadi fokus dari ASEAN adalah kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia dan Malaysia yang menyebabkan terjadinya penyebaran kabut asap yang melintasi perbatasan setiap negara diwilayah Asia Tenggara. Kasus kebakaran hutan yang terjadi di

Indonesia merupakan pil pahit yang harus ditelan oleh pemerintah Indonesia dan sudah menjadi bencana rutin bagi Indonesia sendiri.

Kebakaran hutan yang terjadi mengakibatkan timbulnya kabut asap yang sangat membahayakan bagi kesehatan, kabut asap tersebut tidak hanya dirasakan oleh Indonesia sendiri, namun kabut asap dari kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia telah memasuki lintas batas negara lain, dan negara yang paling besar terkena dampaknya adalah Malaysia dan Singapura. Secara konsep penyebaran asap lintas batas negara didefinisikan sebagai *transboundary haze pollution*.<sup>1</sup> Menurut AATHP, *transboundary haze pollution* diartikan sebagai, “*smoke resulting from land and /or forest fire with causes deleterious effects of such a nature as to endanger human health, harm living resource, and ecosystem and material property and impair or interfere with amenities and other legitimate uses of the environment*”.<sup>2</sup> Sehingga secara umumnya *transboundary haze pollution* 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. Secara kronologis kebakaran hutan di Indonesia terjadi dalam beberapa periode, yaitu dari tahun 1982-1983, 1997-1998, 2005 hingga tahun 2010 serta tperiode 2011-2012. Implikasi dari bencana tersebut telah banyak menimbulkan kerugian baik dari sektor sosial, ekonomi dan hubungan dengan Malaysia, Singapura, dan negara ASEAN lainnya.

Awal terjadinya kebakaran hutan dalam jumlah yang besar terjadi pada tahun 1982-1983. Periode ini kebakaran hutan terjadi diaerah Kalimantan Timur yang telah menghabiskan lahan sebanyak 210.000km<sup>2</sup> dari seluruh daerah provinsi Kalimantan Timur. Dua faktor utama yang menyebabkan kebakaran hebat tersebut terjadi yaitu kebijakan pengelolaan hutan pada masa Presiden Soeharto dan terjadinya fenomena iklim El-Nino.<sup>3</sup> Hal tersebut tergambar dari meningkatnya ledakan produksi kayu di Indonesia dan kebijakan pemerintah yang menjadikan hampir seluruh kawasan dijadikan sebagai HPH (Hak Penguasaan Hutan).

Juni 1982 merupakan kondisi El Nino yang cukup hebat melanda kawasan provinsi Kalimantan Timur, kebakaran hutan yang hebat pun terjadi hingga akhir tahun 1983.

---

<sup>1</sup>European Environmental Agency, pada: [www.EEA.org/glossarium](http://www.EEA.org/glossarium), diakses tanggal: 22 Juni 2010.

<sup>2</sup>ASEAN agreement on transboundary haze pollutions, pada Pada [http://www.aseansec.org/pdf/agr\\_haze.pdf](http://www.aseansec.org/pdf/agr_haze.pdf). Diakses tanggal: 03 April 2012

<sup>3</sup> FWI/GFW. 2001. Keadaan Hutan Indonesia. [e-book] Bogor , Indonesia: Forest Watch Indonesia dan Washington D.C.: Global Forest Watch. Hal. 61

Kebakaran ini sedikit berkurang setelah terjadinya musim hujan pada bulan Mei 1983, namun kebakaran yang terjadi telah menimbulkan kerusakan dalam jumlah yang besar, yaitu sekitar 3,2 juta ha habis terbakar; dari areal ini, 2,7 juta ha adalah hutan hujan tropis. Kerusakan yang terjadi memiliki tingkatan yang berbeda, daerah tersebut dimulai kebakaran yang terjadi daerah bawahan yang menyebar secara perlahan-lahan di kawasan hutan primer sehingga berlanjut pada pengrusakan besar didaerah bekas pembalakan sampai ke hutan rawa dan gambut. Sekitar 73.000 ha hutan-hutan dataran rendah yang bernilai komersial mengalami kerusakan berat dan 2,1 juta ha lainnya mengalami kerusakan ringan atau sedang.<sup>4</sup>

Tahun 1997-1998 merupakan periode awal terjadinya bencana kebakaran hutan secara besar-besaran. Hal ini dikarenakan iklim El Nino dalam tingkat tinggi yang terus melanda Indonesia pada tahun tersebut, sehingga mengakibatkan kebakaran hutan dalam jumlah yang besar di beberapa daerah di Indonesia, antara lain yaitu, Kalimantan, Sumatra, Jawa, Sulawesi dan Irian Jaya. Berdasarkan hasil perhitungan pada awal tahun 1998 Indonesia telah kehilangan kawasan hutannya sebanyak 10 juta hektar.<sup>5</sup> Berdasarkan studi yang dilakukan ADB (*Asian Development Bank*) luas hutan yang terbakar di Indonesia hampir mencapai 12 juta hektar<sup>6</sup>, data ini di tambah dengan kebakaran hutan yang berasal dari daerah rawa dan gambut yang terdapat di Indonesia.

Bencana kebakaran hutan terbesar yang kedua kali terjadi pada tahun 2005- 2007, kebakaran pada tahun 2005-2006 telah menghancurkan lahan sebanyak 65.167,1 Ha, yang tersebar di Provinsi Jambi (3.797 Ha), Sumatera Selatan (58.805 Ha), Lampung (700 Ha), dan Kalimantan Tengah (1.865,10 Ha).<sup>7</sup> Banyaknya jumlah lahan yang terbakar juga diikuti dengan meningkatnya jumlah titik panas yang terdeteksi pada tahun tersebut. Berdasarkan perhitungan yang dilakukan oleh WWF Indonesia analisis titik panas menunjukkan sebaran titik panas sebagai berikut : konsesi perkebunan sawit (23,37%), Hutan Tanaman Industri (16,16%), Hak Pengusahaan Hutan (1,88%), dan areal penggunaan lain/APL (58,59%). APL ini dapat berupa lahan masyarakat, lahan terlantar, kawasan hutan lindung, dan kawasan hutan konservasi. Sementara itu, berdasarkan kondisi lahannya, 36,41% titik panas terdeteksi pada lahan gambut.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> Schindler, L., W. Thoma and K. Panzer. 1989. *The Kalimantan Forest Fire of 1982-3 in East Kalimantan. Part 1: The Fire, the Effects, the Damage and Technical Solutions*. FR Report No. 5. Jakarta: German Agency for Technical Cooperation (GTZ)/International Tropical Timber Organization (ITTO).

<sup>5</sup> FWI/GFW. 2001. Keadaan Hutan Indonesia, *op.cit.*, hal 63

<sup>6</sup> BAPPENAS-ADB. 1999. Cause, Extent, Impact and Cost of 1997,1998 Fire and Drought. Forest Fire Prevention and Drought Management Project. Asian Development Bank TA 2999-INO. National Development Planning Agency (BAPPENAS) dan Asian Bank Development Jakarta.

<sup>7</sup> Fire Bulletin Special Edition-End of Year\_Des 06-Draft. Pada : [http://awsassets.wwf.or.id/downloads/fb\\_2006endspc.pdf](http://awsassets.wwf.or.id/downloads/fb_2006endspc.pdf), diakses tanggal : 07 Maret 2012

<sup>8</sup> *ibid.*

Kebakaran hutan berlanjut pada tahun 2007-2009, hal ini dikarenakan mulai terjadinya musim kemarau yang melanda wilayah Indonesia. Dimulai dari bulan Februari sampai dengan 15 Juli jumlah titik panas sudah mencapai 2.981 secara nasional. Titik panas tersebut pada umumnya terdapat di Sumatera dan Kalimantan, dimana jumlah titik panas terbesar terdapat di Provinsi Riau. Provinsi lainnya yang memiliki jumlah titik panas yang besar berturut-turut adalah Sumatera Utara, Jambi, Kalimantan Barat, dan Kalimantan Tengah.<sup>9</sup> Walaupun Indonesia telah memasuki musim la nina (musim kemarau basah yang terkadang terjadi hujan) kebakaran hutan tetap terjadi.

Kebakaran hutan pada tahun 2011 terjadi antara bulan Januari hingga Juli. Kawasan yang mengalami kebakaran lebih banyak di daerah-daerah perkebunan masyarakat yaitu sebesar 71%, sementara kawasan hutan yang terbakar hanya sebesar 23 % hal ini dikarenakan ulah dari para perambah hutan yang melakukan kegiatan tanpa memikirkan dampak yang akan terjadi.<sup>10</sup> Namun *hotspot* yang berhasil dipantau menunjukkan jumlah yang relatif menurun jika dibandingkan dari jumlah *hotspot* pada tahun sebelumnya. Berdasarkan pemantauan yang dilakukan Kementerian Kehutanan dari Januari - 24 Juli 2011 melalui satelit NOAA yang bersumber dari ASEAN Specialized Monitoring Center (ASMC), diketahui total *hotspot* di Indonesia tercatat 8.082 *Hotspot*. Sementara itu, untuk periode yang sama, jumlah *hotspot* yang terjadi di beberapa negara ASEAN menunjukkan jumlah yang jauh lebih tinggi, yaitu; Myanmar 24.767 *hotspot*, Kamboja 12.577 *hotspot*, Laos 11.076 *hotspot*, Thailand 10.031 *hotspot*, Vietnam 7.037 *hotspot*, dan Malaysia 1.102 *hotspot*. Untuk Indonesia sendiri *hotspot* yang berhasil dipantau dari beberapa provinsi rawan kebakaran hutan yaitu di Provinsi Riau 2.159 *hotspot*, Kalimantan Barat 809 *hotspot*, Sumatera Utara 600 *hotspot*, Kalimantan Tengah 543 *hotspot*, Jambi 455 *hotspot*, dan Kalimantan Selatan 259 *hotspot*.<sup>11</sup> Data dari *hotspot* tersebut menunjukkan kejadian kebakaran lahan hutan di laangan dimana luas hutan dan lahan yang terbakar sepanjang tahun 2011 tercatat seluas 10.142,56 hektare, dengan rincian kawasan hutan seluas 3.029 hektare dan kawasan lahan seluas 7.112,90 hektare.

---

<sup>9</sup> ASEAN Haze Action Online; Geophysics and Meteorological Agency (*Badan Meteorologi dan Geofisika/BMG – Indonesia Indonesia*); Directorate of Forest Fire Control, Ministry of Forestry RI (*Direktorat Pengendalian Kebakaran Hutan, Departmen Kehutanan – SiPongi*); MODIS Rapid Response System (NASA-UMD), mass media (*media masa*), and field findings (*dan temuan di lapangan*). dalam Fire Bulletin No.15-2007\_17-Juli. Pada : <http://www.wwf.or.id>, diakses tanggal : 07 Maret 2012

<sup>10</sup> Kementerian Kehutanan. 2011.Siaran Pers. Sebaran Hotspot dan Pengendalian Kebakaran Hutan dan lahan. Pada : <http://www.dephut.go.id>, diakses tanggal : 22 Desember 2012

<sup>11</sup> Iswadi suhari.,2011. Dua Ribu Titik Api di Temukan di Hutan Kalimantan, dalam Kompasiana. Pada : <http://green.kompasiana.com/penghijauan/2011/09/14/dua-ribu-titik-api-ditemukan-di-hutan-kalimantan/>. Diakses tanggal : 25 Desember 2012

## **PERJANJIAN KABUT ASAP LINTAS BATAS NEGARA (*ASEAN Agreement On Transboundary Haze Pollution (AATHP)*)**

Permasalahan lingkungan mulai menjadi perhatian penting di wilayah Asia Tenggara khususnya ASEAN sejak memasuki akhir tahun 1970an. Diantara permasalahan lingkungan, fenomena kabut asap merupakan hal yang sering dibicarakan dalam setiap agenda ASEAN. kerjasama dilakukan baik dengan negara tetangga dan juga dengan ASEAN, kerjasama dengan ASEAN mengenai lingkungan hidup dimulai pada tahun 1978. Seiring berjalannya kerja sama kepala negara anggota ASEAN menyepakati sebuah kerangka kerjasama yang dikenal dengan *Strategic Plan Of Action on Environment 1999-2004* (SPAE 1999-2004) kerangka kerja ini disepakati pada tahun 1997 dan 1998. Tujuan terpenting dari SPAE 1999-2004 adalah untuk menanggulangi polusi kabut asap yang memasuki lintas batas negara sebagai dampak dari kebakaran hutan yang terjadi di negara anggota ASEAN dan wilayah Asia Tenggara.<sup>12</sup> Pembentukan kerjasama ini juga tidak terlepas dari bencana kebakaran hutan yang besar yang terjadi di Indonesia dan memberikan dampak kabut asap yang paling besar di wilayah Asia Tenggara.

Tindak lanjut dari ASEAN terhadap kerjasama di bidang lingkungan hidup, dibentuklah sebuah forum, yaitu *Haze Technical Task Force* (HTTF) forum ini berada di bawah naungan ASOEN (*ASEAN Senior Officials on the Environment*) yang dibentuk pada pertemuan ASEAN yang ke 6 di Bali pada September 1995. Indonesia di tunjuk sebagai ketua didalam forum tersebut dan tujuan utama forum ini dibentuk adalah untuk memusatkan kegiatan dalam upaya penanggulangan kebakaran hutan dan lahan serta pencemaran polusi kabut asap lintas batas di kawasan ASEAN.<sup>13</sup> Perkembangan selanjutnya adalah menjadikan kerjasama tersebut semakin nyata yaitu negara-negara anggota ASEAN menyepakati untuk menanda tangani sebuah Perjanjian ASEAN yang dilakukan dengan tahap negosiasi dimulai dari bulan Maret hingga September 2001, perjanjian tersebut membahas mengenai pencemaran kabut asap lintas batas atau lebih dikenal dengan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)*, perjanjian ini ditanda tangani Kuala Lumpur Malaysia pada bulan Juni 2002 yang seiring dengan penyelenggaraan *ASEAN Ministerial Meeting on Haze* (AMMH) dan *World Conference and Exhibition on Land and Forest Fire Hazards*.<sup>14</sup> Perjanjian tersebut telah resmi berlaku sejak 25 November 2003 dan telah

---

<sup>12</sup> Direktorat Jenderal Kerjasama ASEAN Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, *peningkatan Kerjasama ASEAN di Bidang Pertukaran Informasi dalam Upaya Penanggulangan Masalah Kabut Asap, Jakarta, 2004*, hal.3

<sup>13</sup> *ibid.*, hal. 5

<sup>14</sup> *ibid.*

diratifikasi oleh 8 negara yaitu Brunei Darussalam, Kamboja, Laos, Malaysia, Myanmar, Singapura, Thailand dan Vietnam. Kemudian pada tahun 2010 Filipina merupakan negara kesembilan yang telah meratifikasi perjanjian tersebut, sementara pada saat pembentukan perjanjian Indonesia hanya menandatangani dan penandatanganan persetujuan dari pihak Indonesia diwakili oleh Deputi Bidang Pelestarian Lingkungan Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup.<sup>15</sup>

**Tabel 1. Negara yang Telah Meratifikasi AATHP**

Member Country	Date of Ratification/Approval	Date of Deposit of Instrument of Ratification/Approval with the Secretary-General of ASEAN
<b>Brunei Darussalam</b>	27 February 2003	23 April 2003
<b>Cambodia</b>	24 April 2006	9 November 2006
<b>Laos PDR</b>	19 December 2004	13 July 2005
<b>Malaysia</b>	3 December 2002	18 February 2003
<b>Myanmar</b>	5 March 2003	17 March 2003
<b>Philippines</b>	1 February 2010	4 March 2010
<b>Singapore</b>	13 January 2003	14 January 2003
<b>Thailand</b>	10 September 2003	26 September 2003
<b>Viet Nam</b>	24 March 2003	29 May 2003

Sumber : HazeOnline. ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution.2010. pada:<http://haze.asean.org/hazeagreement/status>. diakses tanggal : 22 Januari 2013

Secara umum ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP) merupakan perjanjian yang mengatur mengenai penanggulangan pencemaran kabut asap lintas batas yang diakibatkan oleh bencana kebakaran hutan. Penanggulangan disini dilakukan dengan kerjasama antara negara-negara anggota ASEAN. Perjanjian ini berlaku bagi setiap negara yang telah meratifikasinya dan memberikan sanksi hukum tanpa mengikat salah satu negara. Isi AATHP secara keseluruhan terdiri dari 32 pasal, 32 pasal ini memuat mengenai ketentuan-ketentuan, dan gambaran kerjasama, serta tindakan dalam menanggulangi bencana kebakaran hutan dan kabut asap lintas batas, serta terakhir di muat pula sebuah lampiran yang berisi mengenai keabsahan perjanjian tersebut yang ditanda tangani oleh masing-masing pemerintah dari negara anggota ASEAN.

Perjanjian mengenai kabut asap lintas batas atau *ASEAN Agreement On Transboundary Haze Pollution* (AATHP) telah berlaku selama 10 tahun yaitu dimulai dari

<sup>15</sup> Proses Ratifikasi Asean Agreement On Transboundary Haze Pollution Atau Persetujuan Asean Tentang Pencemaran Asap Lintas Batas, 2009 dalam siaran pers: persetujuan asean tentang pencemaran asap lintas batas, kementerian lingkungan hidup republik indonesia, *log.cit*.

tahun 2002-2012. Pertemuan negara-negara peratifikasi perjanjian kabut asap dikenal dengan *Meeting Conference Of the Parties (COP) to the ASEAN Agreement On Transboundary HazePollution (AATHP)*. COP di bentuk pada tahun 2003 oleh negara-negara peratifikasi, tujuan dari pembentukan ini adalah untuk lebih memfokuskan dan menyusun kerangka kerja dan agenda dari perjanjian kabut asap yang telah dibuat.<sup>16</sup>

**Tabel 2. Pertemuan *Conference of the Parties (COP) ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)***

First Meeting of Conference of the Parties (COP)	11 November 2004	Ha Noi, Viet Nam
<b>COP-2</b>	1 March 2007	Bandar Seri Begawan, Brunei Darussalam
<b>COP-3</b>	5 September 2007	Bangkok, Thailand
<b>COP-4</b>	8 October 2008	Ha Noi, Viet Nam
<b>COP-5</b>	29 October 2009	Singapore
<b>COP-6</b>	13 October 2010	Brunei Darussalam
<b>COP-7</b>	16-18 October 2011	Phnom Penh, Kamboja
<b>COP-8</b>	26 September 2012	Bangkok, Thailand

Sumber : HazeOnline. ASEAN Agreement On Transboundary Haze Pollution. 2010. Pada: <http://www.asean.org/communities/asean-socio-cultural-community/category/cop-to-aathp-conference-of-the-parties-to-the-asean-agreement-on-transboundary-haze-pollution>. Diakses tanggal : 22 Januari 2013

COP diadakan sekali dalam setahun dan Indonesia selalu di undang dalam setiap peretemuan COP yang diadakan. COP telah berlangsung beberapa kali dan terakhir adalah COP ke 8 yang diadakan pada 26 September 2012 di Bangkok Thailand.<sup>17</sup>

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif yang bersifat eksplanasi. Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori politik luar negeri, yaitu mengenai model politik birokrasi (*bureucratic politics model*). Model birokrasi politik menggambarkan peranan dari banyaknya aktor birokrat yang terlibat dalam pembuatan keputusan dan kebijakan luar negeri dalam suatu negara dibandingkan melihat pada aktor pusat pembuat kebijakan. Sehingga perilaku dan kondisi individu dari para aktor birokrat tersebut secara langsung akan mempengaruhi kebijakan luar negeri yang akan diambilnya dan memberikan dampak terhadap implementasi politik luar negeri di negaranya sendiri.

<sup>16</sup> ASEAN Selayang Pandang, hal.136

<sup>17</sup> HazeOnline. ASEAN Agreement On Transboundary Haze Pollution. 2010.Pada: <http://www.asean.org/communities/asean-socio-cultural-community/category/cop-to-aathp-conference-of-the-parties-to-the-asean-agreement-on-transboundary-haze-pollution>. Diakses tanggal : 22 Januari 2013

Pemerintah digambarkan terdiri dari beragam aktor, yang pada akhirnya akan memiliki konsekuensi bahwa rasionalitas dalam kebijakan tidak akan dipandang sebagai hal yang utama tetapi kepentingan, penyesuaian, dan hasil kesepakatan dari berbagai aktor yang terlibat dalam pembuatan keputusan tersebut. Aktor yang terlibat menurut Allison terbagi kedalam beberapa bentuk, yaitu aktor yang terdiri dari individu-individu yang tergabung didalam organisasi pemerintahan yang setiap tindakanya sangat mempengaruhi dalam pengambilan keputusan, dan aktor antar gensi yaitu kelompok yang keberadaanya sangat penting bagi pemerintah<sup>18</sup> (MNC, Kelompok Kepentingan, Organisasi dan sebagainya). Definisi singkatnya adalah politik luar negeri merupakan proses kekuatan perundingan (*bargaining power*), tawar-menawar (*negotiation*), kompromi (*compromises*), dan berakhir pada usaha penyesuaian (*adjustment*).<sup>19</sup>

Sehingga untuk memahami proses perundingan dalam pembuatan kebijakan luar negeri dalam model ini, unsur yang perlu diperhatikan adalah persepsi, motivasi, posisi, kekuasaan dan maneuver setiap aktor yang terlibat dalam pembuatan keputusan luar negeri. Melihat dari teori dan konsep diatas peneliti memiliki asumsi bahwa, melihat pada kasus kepentingan Indonesia tidak meratifikasi AATHP adalah banyaknya aktor yang terlibat dalam proses pengambilan kebijakan untuk meratifikasi. Didalam konstitusi Indonesia mengatur setiap perjanjian yang melibatkan negara lain (perjanjian Internasional) yang memiliki wewenang untuk meratifikasinya adalah badan legislatif (dewan perwakilan rakyat). Kendati demikian banyaknya sub aktor lain seperti LSM, WALHI, WWF Indonesia yang terus mendesak pemerintah agar meratifikasi AATHP, karena menurut WWF Indonesia akan mendapatkan banyak keuntungan apabila meratifikasi AATHP selain itu isi yang terkandung didalam AATHP sesuai dengan visi dari WWF sendiri yaitu menanggulangi dan menghentikan kerusakan lingkungan. Faktor lainnya adalah perusahaan-perusahaan kertas di Indonesia yang sangat mempengaruhi pembuatan kebijakan tersebut dan panjangnya jalan prosedur untuk memutuskan kebijakan tersebut yang harus dihadapi oleh para pembuat keputusan.

## **PEMBAHASAN**

Indonesia belum meratifikasi perjanjian kabut asap lintas batas (AATHP) hingga saat ini, meskipun demikian kerjasama dibidang lingkungan hidup sudah banyak terjalin begitu juga dengan partisipasi Indonesia dalam setiap agenda perundingan permasalahan lingkungan

---

<sup>18</sup> Hermann, Charles F. 1978. Small Group Decision Making. Pada : [www.voxprof](http://www.voxprof). Diakses tanggal: 22 Juli 2012

<sup>19</sup> Peter A. Toma dan Robert F. Gorman. 1991. *International Relations : Understanding Global Issues*. Pasific Grove, California : Brooks Cole Publishing Company, hal. 135-136.

hidup antar negara-negara anggota ASEAN begitu juga dengan perundingan mengenai AATHP Indonesia selalu diundang dan diikuti sertakan. Beragam alasan dan kendala pun dilontarkan terkait penundaan untuk meratifikasi AATHP. Baik kendala dari lembaga legislatif yang mempunyai wewenang dalam membahas mengenai perjanjian internasional, begitu juga dengan lembaga eksekutif.

Lembaga legislatif merupakan badan perwakilan rakyat yang memiliki otoritas untuk membuat sebuah kebijakan untuk rakyat disuatu negara. Indonesia memiliki peraturan yang mengatur kinerja dari lembaga legislatif (DPR-RI), hal ini tertuang didalam UU No. 37, pasal 6 yang menyatakan bahwa

*“kewenangan penyelenggaraan politik luar negeri republik Indonesia berada di tangan presiden sedangkan dalam hal menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain diperlukan persetujuan dari dewan perwakilan rakyat.”<sup>20</sup>”*

Dalam pasal tersebut menjelaskan bahwa untuk mengesahkan sebuah perjanjian internasional dengan negara lain, wewenang tersebut diberikan kepada DPR untuk mengesahkan sebuah perjanjian internasional sebelum disahkan oleh presiden sendiri. Kendala yang terdapat di lembaga legislatif ini adalah lamanya waktu untuk membuat RUU mengenai pengesahan perjanjian kabut asap lintas batas ini. Hal ini dikarenakan belum disepakati secara bersama mengenai pendanaan kedepan apabila sudah meratifikasi, peningkatan sumber daya manusia, transfer teknologi dan peningkatan kinerja terhadap kelembagaan, apakah akan ditanggung bersama-sama atau hanya negara pengespor asap dalam hal ini yang menempati posisi tersebut adalah Indonesia. Begitu juga dengan agenda penyusunan RUU belum dimasukkan kedalam prolegnas DPR 2010-2014. Akibatnya permasalahan penyusunan RUU mengenai penanggulangan kebakaran hutan dan kabut asap hanya sampai pada Dewan Perwakilan Daerah.<sup>21</sup> Begitu juga dengan akibat yang ditimbulkan dengan ditundanya peratifikasian perjanjian kabut asap lintas batas oleh DPR, sementara kasus deforestasi dan degradasi hutan terus terjadi di Indonesia dari waktu-kewaktu. Begitu juga dengan kendala dari lembaga eksekutif, Esensinya presiden atau kepala negara harus mengambil tindakan yang signifikan terhadap sebuah permasalahan yang merugikan negara sendiri maupun terhadap negara tetangga. Terkait dengan AATHP presiden Indonesia seharusnya lebih bisa menkankan kepada lembaga-lembaga terkait khususnya DPR untuk segera menyelesaikan RRU

---

<sup>20</sup> Syahmin. Hukum Diplomatik dalam Kerangka Studi Analisis.2008.PT. Raja Grafindo Persada, hal. 279

<sup>21</sup> RRU Pengendalian Hutan disetujui DPD” pada : <http://www.jpnn.com/?mib=berita.detail&id=10869> tanggal 24 Desember 2012.

mengenai pengesahan terhadap perjanjian kabut asap lintas batas ini. Mengingat banyaknya kerugian yang diderita oleh Indonesia sebagai akibat dari kerusakan hutan yang terjadi begitu juga negara tetangga yang merasakan dampak kabut asap yang terjadi akibat kebakaran hutan di Indonesia, sudah seharusnya pemerintah mengambil tindakan yang tegas untuk segera meratifikasi perjanjian kabut asap lintas batas tersebut. Namun tindakan tersebut belum direalisasikan hingga saat ini, hal ini terbukti dengan belum diratifikasinya AATHP oleh pemerintah Indonesia.

### **Kepentingan Indonesia Tidak meratifikasi *ASEAN Agreement On Transboundary Haze Pollution* (AATHP)**

Pengesahan terhadap perjanjian internasional merupakan sebuah kebijakan luar negeri yang dilakukan oleh suatu negara. Masalah hukum dan ekonomi merupakan aspek penting yaitu kepentingan yang mempengaruhi suatu negara dalam melakukan kebijakan luar negerinya. Hal ini sejalan dengan pemikiran dari Rosenau yang menyatakan bahwa kebijakan luar negeri adalah upaya suatu negara melalui keseluruhan sikap dan aktivitasnya untuk mengatasi dan memperoleh keuntungan dari lingkungan eksternalnya.<sup>22</sup> Berdasarkan hal tersebut Indonesia tidak meratifikasi AATHP karena harus memperhatikan supremasi hukumnya dan kepentingan ekonomi pra-ratifikasi dan pasca-ratifikasi perjanjian AATHP tersebut. Karena secara konsepnya kebijakan luar negeri itu tujuan utamanya adalah mempertahankan kelangsungan hidup suatu negara.<sup>23</sup>

### **KEPENTINGAN HUKUM**

Permasalahan Indonesia tidak meratifikasi AATHP dikarenakan lemahnya penegakan hukum terhadap pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab dan telah merusak hutan. Kepentingan hukum disini maksudnya adalah permainan hukum yang dilakukan oleh aktor – aktor yang berwenang dalam mengatasi kasus kerusakan hutan-hutan karena adanya kepentingan yang beragam. Kerusakan hutan Indonesia sudah dari tahun ke tahun terus mengalami peningkatan. Hal ini bermula dari zaman orde lama yang memberikan izin pemanfaatan kayu (IPK) dan hampir seluruh kawasan di Kalimantan dijadikan sebagai kawasan HPH. Sejak saat itu kasus kerusakan hutan terus terjadi hingga saat ini. Ditambah lagi dengan adanya kebijakan mengenai otonomi daerah yang terus menyebabkan terjadinya benturan kebijakan antar pemerintah pusat dan daerah.

---

<sup>22</sup> Laura Neack, Jeane A. Hey, Patrick J. Haney. *log.cit*

<sup>23</sup> *ibid.*

Seperti Undang-undang Perencanaan Tata Ruang tahun 1992 memberikan hak kepada pemerintah provinsi untuk membuat keputusan-keputusan rencana tata guna lahan, walaupun undang-undang ini sangat bertentangan dengan Undang-undang Pokok Kehutanan tahun 1967. Akan tetapi, Undang-undang Pokok Kehutanan yang telah direvisi pada tahun 1999 menetapkan bahwa pemerintah pusat tetap memegang hak untuk menentukan hutan negara dan "merencanakan penggunaan hutan," dan hanya perlu "memberi perhatian" terhadap rencana-rencana tata guna lahan yang dibuat berdasarkan undang-undang tahun 1992.<sup>24</sup> Adanya perbedaan peraturan dan UU tersebut menyebabkan terjadi adu kepentingan antara pemerintah pusat dan pemerintah provinsi dalam siapa yang berhak mengelola hutan.

Penyalahgunaan hukum juga berlanjut pada pihak yang berwenang hingga sampai ke tingkat desa sebagaimana kepentingan dalam undang-undang tahun 1999 yang memberikan hak kepada para kepala desa untuk membagikan izin pembalakan lahan seluas 100 ha, berdasarkan data investigasi dari majalah Tempo, mendapatkan hasil bahwa para pejabat ini telah menghabiskan ratusan hektar lahan di beberapa kawasan, meskipun pada bulan Oktober 2000 ada perintah dari Menteri Kehutanan untuk menghentikan pembalakan. Selain itu berbagai izin pembalakan ini menguntungkan banyak daerah, karena sudah menjadi pengetahuan umum bahwa setiap saat suatu izin seperti ini dikeluarkan, maka ada dana antara Rp 50 juta dan Rp 100 juta yang masuk ke dalam kas kabupaten. Sehingga satu kabupaten saja dapat mengeluarkan ratusan izin seperti ini.<sup>25</sup> Beberapa kasus perusakan hutan yang dilakukan oleh perusahaan diatas disebabkan oleh dari kesalahan pemerintah sendiri yang telah memberikan HPH (hak pengusahaan hutan) dan IPK (izin pengelolaan kayu) kepada perusahaan kertas dan sawit tanpa diawasi secara tegas dan jelas, sehingga setiap perusahaan tersebut melakukan pengrusakan hutan secara besar dengan memanfaatkan IPK dan HPH yang telah diberikan oleh pemerintah.

## **KEPENTINGAN EKONOMI**

Indonesia dikenal sebagai negara yang memiliki kawasan hutan terbesar di wilayah Asia Tenggara. Besarnya jumlah kawasan tersebut tentunya Indonesia memiliki banyak keuntungan dari produksi hasil hutan. Selain produksi hasil kayu produksi kertas juga memberikan kontribusi yang besar dalam pendapatan nasional Indonesia, begitu juga dengan produksi hasil perkebunan sawit. Sehingga kepentingan ekonomi lebih diutamakan dibandingkan kepentingan kelestarian ekologi dan kelangsungan sumber daya hutan. Hasil

---

<sup>24</sup> Boks 5.1. Otonomi Daerah dan Pengelolaan Hutan, dalam FWI/GFW. 2001. Keadaan Hutan Indonesia. [e-book] Bogor , Indonesia: Forest Watch Indonesia dan Washington D.C.: Global Forest Watch., hal. 72

<sup>25</sup> *ibid.*

hutan yang umum memberikan keuntungan yang yang besara yaitu kayu bulat, kayu gergaji, kayu lapis, dan produksi olahan kayu lainnya. Sesuai peraturannya produksi tersebut harus dihasilkan dibawah dokumen perizinan yang dikenal dengan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK). IUPHHK merupakan izin untuk memanfaatkan hutan produksi yang kegiatannya terdiri dari penyiapan lahan, perbenihan atau pembibitan, penanaman, pemeliharaan, pengamanan, pemanenan atau penebangan, pengolahan, dan pemasaran hasil hutan kayu.<sup>26</sup> IUPHHK ini dapat diberikan kepada perorangan, koperasi, perusahaan dan juga BUMN serta BUMD.

Banyaknya investasi yang mengalir di Industri kertas menyebabkan perusahaan yang bergerak di Industri kertas terus meningkat. Berdasarkan data yang didapat pada awal terbentuknya perusahaan kertas di Indonesia yaitu pada tahun 1923 hingga tahun 1970 hanya berjumlah 3 buah perusahaan. Tahun 2006 Peningkatan jumlah terus terjadi dimana jumlah perusahaan mencapai 84 buah pabrik yang terdiri dari 71 pabrik kertas, 3 pabrik pulp dan 13 pabrik pulp yang 10 pabrik diantaranya terintegrasi dengan pabrik kertas.<sup>27</sup> Peningkatan dibidang produksi pun terus meningkat, dimana kapasitas produksi dari industri kertas mencapai 6.447.100 ton pulp pertahun dan 10.506.180 ton kertas pertahun. Meningkatnya pencapaian produksi dibidang industri kertas menjadikan Indonesia sebagai produsen pulp kesepuluh terbesar didunia pada tahun 2000 berdasarkan survei yang dilakukan oleh Business Intelligence Report.<sup>28</sup> Posisi tersebut diberikan tentunya berdasarkan peningkatan jumlah ekspor kertas dan pulp yang dihasilkan oleh Indonesia, tahun 2006 jumlah ekspor yang dihasilkan yaitu pulp sebesar 2.800.580 ton dan kertas sebesar 3.540.450 ton. Sementara berdasarkan data dari kementerian perindustrian peningkatan ekspor terus terjadi hingga tahun 2012 dimana nilai total ekspor produk industri kehutanan Indonesia pada 2007-2011 cenderung meningkat sebesar 3,3 persen. Nilai ekspor produk industri kehutanan periode Januari-Juli 2012 naik 2,83 persen dibandingkan dengan periode sama tahun 2011.<sup>29</sup> Sehingga industri kertas dan pulp dianggap sebagai sumber utama pendapatan nasional Indonesia bagi pemerintah.

---

<sup>26</sup> Kementerian Kehutanan. Statistik Kehutanan Indonesia 2011, *op.cit.*, hal. 167

<sup>27</sup> Lihat APKI Online, pada :

<http://apki.net/?s=jumlah+perusahaan+kertas+dan+pulp+di+Indonesia+tahun+2006&x=0&y=0>. Diakses tanggal: 21 Februari 2013

<sup>28</sup> Siaran Pers Kementerian Perindustrian Republik Indonesia. 2013, pada :

<http://www.kemenperin.go.id/artikel/5574/Kemenperin-Mendorong-Peningkatan-Nilai-Tambah-dan-Daya-Saing--Industri-Hasil-Hutan-dan-Perkebunan>. Diakses tanggal : 12 Januari 2013

<sup>29</sup> Nilai Ekspor Hasil Industri Kehutanan Meningkat, 2012. pada : <http://m.tubasmedia.com/berita/nilai-ekspor-hasil-industri-kehutanan-meningkat/>. Diakses tanggal : 11 Februari 2013

Melihat dari peningkatan pendapatan dari Industri kertas tidak pelik jika perusahaan kertas dan pulp tetap dijadikan sebagai sumber utama pendapatan negara, sehingga pemerintah terus melakukan kebijakan pembukaan lahan hutan untuk dijadikan ladang industri kertas melalui pemberian HPH dan HTI serta IPK kepada perusahaan yang bergerak di Industri kertas. Adanya perjanjian kabut asap atau AATHP tentunya merupakan hal yang berpengaruh bagi pemerintah Indonesia jika meratifikasinya.

## **KESIMPULAN**

Kisruhnya UU dan peraturan yang dibuat juga membuat, beragamnya aktor-aktor yang terkait dalam pengambilan kebijakan, serta saling beradunya kepentingan pihak yang memiliki otoritas menyebabkan lambannya proses untuk meratifikasi. Sisi lainnya kerusakan hutan terus terjadi terutama pembalakan liar dan intensitas kebakaran hutan yang menimbulkan kabut asap hingga memasuki lintas batas negara lain yang berujung kepada protes dan tuntutan dari negara lain. Khususnya ASEAN yang merupakan organisasi regional tempat Indonesia bernaung dalam kancah politik internasional terus memberikan masukan dan dorongan kepada Indonesia untuk segera meratifikasi AATHP yang notabene merupakan kesepakatan dan perjanjian kabut asap antara negara-negara anggota ASEAN dan sebagai aksi dalam melestarikan lingkungan di wilayah ASEAN.

Penulis melihat dari data yang didapat bahwa belum diratifikasinya AATHP oleh Indonesia dikarenakan oleh aspek beragam, yang terdiri dari, lemahnya penegakan hukum yang sejalan dengan kepentingan aktor yang terkait dalam bermain hukum, pendapatan Indonesia dari hasil hutan yaitu berupa kayu dan kertas merupakan pendapatan yang vital sehingga kepentingan ekonomi merupakan aspek yang vital bagi Indonesia yang berdampak kepada penundaan ratifikasi, serta kendala yang rawan terjadi untuk meratifikasi dimana kendala tersebut datang dari pihak yang bertanggung jawab untuk meratifikasi sebuah perjanjian internasional dan pengambilan keputusan dalam kebijakan luar negeri Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU :

ASEAN Selayang Pandang, 2010 edisi ke 19,

Direktorat Jenderal Kerjasama ASEAN Departemen Luar Negeri Republik Indonesia., 2004 Peningkatan Kerjasama ASEAN di Bidang Pertukaran Informasi dalam Upaya Penanggulangan Masalah Kabut Asap, Jakarta

Syahmin. 2008., *Hukum Diplomatik dalam Kerangka Studi Analisis*. PT. Raja Grafindo Persada.

### E-BOOK

BAPPENAS-ADB. 1999. Cause, Extent, Impact and Cost of 1997,1998 Fire and Drought. Forest Fire Prevention and Drought Management Project. Asian Development Bank TA 2999-INO. National Development Planning Agency (BAPPENAS) dan Asian Bank Development Jakarta.

FWI/GFW. 2001. Keadaan Hutan Indonesia. [e-book] Bogor , Indonesia: Forest Watch Indonesia dan Washington D.C.: Global Forest Watch.

Schindler, L., W. Thoma and K. Panzer. 1989. *The Kalimantan Forest Fire of 1982-3 in East Kalimantan. Part 1: The Fire, the Effects, the Damage and Technical Solutions*. FR Report No. 5. Jakarta: German Agency for Technical Cooperation (GTZ)/International Tropical Timber Organization (ITTO).

Toma, Peter A dan Robert F. Gorman. 1991., *International Relations :Understanding Global Issues*. Pasific Grove, California : Brooks Cole Publishing Company.

### INTERNET

APKI Online, pada :  
<http://apki.net/?s=jumlah+perusahaan+kertas+dan+pulp+di+Indonesia+tahun+2006&x=0&y=0>. Diakses tanggal: 21 Februari 2013

ASEAN agreement on transboundary haze pollutions, pada Pada  
[http://www.aseansec.org/pdf/agr\\_haze.pdf](http://www.aseansec.org/pdf/agr_haze.pdf). Diakses tanggal: 03 April 2012

ASEAN Haze Action Online; Geophysics and Meteorological Agency (*Badan Meteorologi dan Geofisika/BMG –Indonesia Indonesia*); Directorate of Forest Fire Control, Ministry of Forestry RI (*Direktorat Pengendalian Kebakaran Hutan, Departmen Kehutanan – SiPongi*); MODIS Rapid Response System (NASA-UMD), mass media (*media masa*), and field findings (*dan temuan di lapangan*). dalam Fire Bulletin No.15-2007\_17-Juli. Pada : <http://www.wwf.or.id>, diakses tanggal : 07 Maret 2012

European Environmental Agency, pada: [www.EEA.org/glossarium](http://www.EEA.org/glossarium), diakses tanggal: 22 Juni 2010.

Fire Bulletin Special Edition-End of Year\_Des 06-Draft. Pada :  
[http://awsassets.wwf.or.id/downloads/fb\\_2006endspc.pdf](http://awsassets.wwf.or.id/downloads/fb_2006endspc.pdf), diakses tanggal : 07 Maret 2012

HazeOnline. ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution.2010.  
pada:<http://haze.asean.org/hazeagreement/status>. diakses tanggal : 22 Januari 2013

HazeOnline. ASEAN Agreement On Transboundary Haze Pollution. 2010. Pada:  
<http://www.asean.org/communities/asean-socio-cultural-community/category/cop-to-aathp-conference-of-the-parties-to-the-asean-agreement-on-transboundary-haze-pollution>. Diakses tanggal : 22 Januari 2013

Hermann, Charles F. 1978. Small Group Decision Making. Pada : [www.voxprof](http://www.voxprof). Diakses tanggal: 22 Juli 2012

Iswadi suhari.,2011. Dua Ribu Titik Api di Temukan di Hutan Kalimantan, dalam Kompasiana. Pada : <http://green.kompasiana.com/penghijauan/2011/09/14/dua-ribu-titik-api-ditemukan-di-hutan-kalimantan/>. Diakses tanggal : 25 Desember 2012

Kementerian Kehutanan. 2011.Siaran Pers. Sebaran Hotspot dan Pengendalian Kebakaran Hutan dan lahan. Pada : <http://www.dephut.go.id>, diakses tanggal : 22 Desember 2012

Nilai Ekspor Hasil Industri Kehutanan Meningkat.2012. pada :  
<http://m.tubasmedia.com/berita/nilai-ekspor-hasil-industri-kehutanan-meningkat/>.  
Diakses tanggal : 11 Februari 2013

RUU Pengendalian Hutan disetujui DPD” pada :  
<http://www.jpnn.com/?mib=berita.detail&id=10869> tanggal 24 Desember 2012.

Siaran Pers Kementerian Perindustrian Republik Indonesia. 2013, pada :  
<http://www.kemenperin.go.id/artikel/5574/Kemenperin-Mendorong-Peningkatan-Nilai-Tambah-dan-Daya-Saing--Industri-Hasil-Hutan-dan-Perkebunan>.Diakses tanggal : 12 Januari 2013