

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Isu lingkungan pada saat ini dapat dikategorikan ke dalam isu *non-traditional* yang menjadi perhatian dalam tatanan internasional. Khususnya di wilayah Asia Tenggara, isu lingkungan terus menjadi fokus dalam setiap agenda ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations*). Isu lingkungan yang paling menjadi perhatian negara-negara ASEAN adalah kebakaran hutan yang terjadi hampir setiap tahun.

Kebakaran hutan menimbulkan kabut asap yang mengakibatkan kerugian baik ekologis, ekonomi maupun kesehatan. Selain itu, kebakaran hutan juga menyebabkan terjadinya pencemaran udara. Pencemaran udara dapat diartikan adanya bahan-bahan atau zat asing di dalam udara yang menyebabkan terjadinya perubahan komposisi udara dari susunan atau keadaan normalnya. Kehadiran bahan atau zat asing tersebut di dalam udara dengan jumlah dan jangka waktu tertentu akan dapat menimbulkan gangguan pada kehidupan manusia, hewan dan tumbuhan.<sup>1</sup> Permasalahan utamanya adalah tentang cara pengendalian pencemaran udara lintas batas sehingga perlu diketahui apa yang menyebabkan pencemaran udara tersebut, salah satunya adalah kebakaran hutan.

---

<sup>1</sup> Fuad Amsyari, *Prinsip-Prinsip Masalah Pencemaran Lingkungan*, (Jakarta, Ghalia Indonesia, 2006), hal.43.

Pada mulanya, kerusakan lingkungan hanya terbatas pada tingkat domestik. Namun dalam waktu yang tidak lama, kerusakan lingkungan mulai merambah kawasan wilayah dan juga mempengaruhi hubungan internasional di ASEAN. Saat ini seluruh masyarakat tidak lagi meragukan bahwa lingkungan merupakan suatu problem utama yang menjadikannya isu internasional. Dengan timbulnya permasalahan ini, menyebabkan hubungan antar negara ASEAN mengalami ketegangan. Walaupun tidak mudah untuk mengatasi gangguan ini, ASEAN terus menyelenggarakan pertemuan untuk membahasnya.

Permasalahan kebakaran hutan yang akibatnya tidak saja dirasakan oleh masyarakat di sekitar hutan tersebut tetapi juga meliputi aspek lepas batas negara sehingga merugikan masyarakat negara lain. Kejadian ini memberikan akibat terjadinya pencemaran udara di beberapa negara di kawasan ASEAN, seperti Malaysia dan Singapura.

Kebakaran hutan yang paling besar di Indonesia berada di wilayah Sumatera dan Kalimantan. Lima daerah yang “menyumbang” hingga 68,08% dari jumlah titik panas seluruh Indonesia yaitu Kalimantan Tengah, Riau, Sumatera Selatan, Kalimantan Barat dan Kalimantan Timur.<sup>2</sup> Kebakaran hutan yang terjadi mengakibatkan timbulnya kabut asap yang sangat membahayakan bagi kesehatan.

---

<sup>2</sup> Mirza Andreas, *WWF Desak Indonesia Ratifikasi Perjanjian Asap*, 21 Februari 2008, <http://www.kompas.com/kompas-cetak/02-02-2008/160143> diakses pada 15 Juli 2013

Secara konsep, penyebaran asap lintas batas negara didefinisikan sebagai *transboundary haze pollution*.<sup>3</sup> Menurut AATHP (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution) *transboundary haze pollution* dapat 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 resources, and ecosystem and material property and impair or interfere with amenities and other legitimate uses of the environment.”<sup>4</sup>*

Secara umum, *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.<sup>5</sup>

Dampak langsung dari kebakaran hutan antara lain: *Pertama*, timbulnya penyakit infeksi saluran pernafasan akut bagi masyarakat. *Kedua*, berkurangnya efisiensi kerja karena saat terjadi kebakaran hutan dalam skala besar, sekolah-sekolah dan kantor-kantor akan diliburkan. *Ketiga*, terganggunya transportasi di darat, laut maupun udara. *Keempat*, timbulnya persoalan internasional asap dari kebakaran hutan tersebut menimbulkan kerugian materiil dan imateriil pada masyarakat setempat dan sering kali menyebabkan pencemaran asap lintas batas

---

<sup>3</sup> European Environmental Agency, pada: [www.eea.org/glossarium](http://www.eea.org/glossarium) , diakses tanggal: 30 Juni 2013.

<sup>4</sup> ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution [http://www.aseansec.org/pdi/agr\\_haze.pdf](http://www.aseansec.org/pdi/agr_haze.pdf) diakses tanggal: 30 Juni 2013.

<sup>5</sup> Lihat dalam Agustia Putra, *Kepentingan Indonesia Tidak Meratifikasi ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)* T. 1, 2007, 2012, hal. 2, diakses pada 30 Juni 2013.

(*transboundary haze pollution*) ke wilayah negara-negara tetangga, seperti Malaysia dan Singapura.

Penyebab dari masalah kebakaran hutan adalah karena kesalahan sistemik dalam pengelolaan hutan secara nasional. Dalam praktek konservasi lahan, penyiapan atau pembersihan atau pembukaan lahan oleh perusahaan dilakukan dengan cara membakar. Metode *land clearing* dengan cara membakar tersebut lebih dipilih daripada metode lain karena dinilai paling murah dan efisien. Faktor ekonomi dan ketidaktersediaan teknologi yang memadai menjadi latar belakang mengapa metode ini lazim dilakukan meskipun dampak yang ditimbulkan dari penerapan metode ini terhadap lingkungan tidak sebanding dengan hasilnya.

Permasalahan kabut asap yang dihasilkan dari kebakaran hutan di Indonesia menimbulkan pencemaran di negara-negara tetangga (*transboundary pollution*) sehingga mereka mengajukan protes Indonesia atas terjadinya masalah ini. Berdasarkan pada pertemuan Menteri Lingkungan Hidup ASEAN dalam masalah polusi kabut asap lintas batas pada 13 Oktober 2006, Malaysia dan Singapura mendesak Indonesia untuk menyelesaikan masalah ini. Protes Malaysia dan Singapura ini didasarkan pada alasan bahwa kabut asap tersebut telah menimbulkan gangguan terhadap kesehatan manusia, perekonomian serta pariwisata mereka, bahkan Malaysia mengecam Indonesia karena tidak mampu mengatasi masalah asap dan Indonesia harus membayar kompensasi akibat asap.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Kabut Asap: Rakyat Malaysia Marah. <http://www.suarakaryaonline.com/news.html?id=118116>

Secara kronologis, kebakaran hutan di Indonesia terjadi dalam beberapa periode yaitu dari tahun 1982-1983, 1997-1998, 2005-2010, 2011-2012 serta yang terbaru terjadi pada pertengahan tahun 2013 ini. Implikasi dari kebakaran hutan ini telah banyak menimbulkan kerugian baik dari sektor sosial, ekonomi, pariwisata serta hubungan diplomatik Indonesia dengan negara-negara ASEAN yang juga terkena imbas dari kebakaran hutan tersebut.

Pertengahan tahun 2013 ini, kebakaran hutan di Indonesia, terutama di Riau, kembali terjadi dan menimbulkan kabut asap. Kabut asap tidak hanya mengganggu warga Indonesia di wilayah Sumatera, terutama Riau, tetapi juga telah masuk ke kawasan negara tetangga, Malaysia dan Singapura. Di Singapura, indeks standar polusi (PSI) telah mencapai level kritis, yakni 400, yang berpotensi mengancam nyawa orang-orang sakit dan lanjut usia. Sedangkan di Malaysia, khususnya di negara bagian Johor, ratusan sekolah ditutup karena kabut asap dari Indonesia.

Menurut pakar lingkungan dari Universitas Riau, Profesor Adnan Kasri, menyebutkan kabut asap tahun 2013 ini merupakan kasus kabut asap terparah dalam sejarah. Menurutnya, jika pada tahun 1997 kebakaran hanya terjadi sebagian besar pada kawasan hutan alam, maka pada tahun 2013 ini kebakaran juga melanda kawasan gambut dengan tingkat kedalaman hingga mencapai lima meter di dasar.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Kabut Asap dan Permintaan Maaf, <http://www.berdikarionline.com/editorial/20130625/kabut->

Untuk mengatasi permasalahan kerusakan hutan yang disebabkan oleh kebakaran hutan dan kabut asap maka diadakan Persetujuan ASEAN tentang Pencemaran Asap Lintas Batas atau yang lebih dikenal dengan ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP). Tujuan dari Persetujuan ASEAN tentang Pencemaran Asap Lintas Batas ini antara lain adalah untuk membantu negara, baik penyumbang ataupun korban dari kabut asap, agar dapat menyelesaikan masalah ini. Secara umum, AATHP merupakan suatu perjanjian yang mengatur mengenai penanggulangan pencemaran kabut asap lintas batas yang diakibatkan oleh bencana kebakaran hutan. Penanggulangan di sini 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.

AATHP telah ditandatangani oleh 10 negara ASEAN pada tanggal 10 Juni 2002 di Kuala Lumpur, Malaysia. Perjanjian tersebut telah resmi berlaku sejak tanggal 25 November 2003 karena Brunei Darussalam, Laos, Myanmar, Singapura, Thailand dan Vietnam telah meratifikasi. Pada tanggal 24 April 2006, Kamboja selesai meratifikasi persetujuan ASEAN ini. Kemudian disusul oleh Filipina yang kemudian meratifikasi pada 1 Februari 2010.<sup>8</sup>

Hingga lebih dari 10 tahun persetujuan ASEAN ini berlangsung, Indonesia merupakan satu-satunya negara anggota ASEAN yang belum meratifikasi persetujuan tersebut. Sementara pada saat pembentukan persetujuan, Indonesia

---

<sup>8</sup> Proses Ratifikasi ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution atau Persetujuan ASEAN tentang Pencemaran Asap Lintas Batas, dalam Siaran Pers: Persetujuan ASEAN tentang Pencemaran Asap Lintas Batas, Kementerian Lingkungan Hidup Republik Indonesia, 2010.

hanya menandatangani dan penandatanganan persetujuan dari pihak Indonesia diwakili oleh Deputi Bidang Pelestarian Lingkungan Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup, Liana Bratisida. Oleh karena itu, Indonesia belum dapat menjadi negara pihak yang memiliki hak yang sama dengan negara yang telah meratifikasi.

Beragam hambatan dan kendala yang disampaikan pemerintah Indonesia terkait penundaan untuk meratifikasi AATHP. Hambatan yang dihadapi oleh Indonesia dapat dilihat dari segi hukum dan juga ekonomi-politik.

Indonesia memiliki peraturan yang mengatur kinerja dari lembaga legislatif (DPR-RI). Lembaga legislatif merupakan badan perwakilan rakyat yang memiliki otoritas membuat suatu kebijakan untuk rakyat di suatu negara. Hal ini tertuang di dalam Undang-Undang Republik Indonesia No.22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah pasal 26 ayat 1(n) yang menyatakan bahwa:

*"...memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain, serta membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara dan/atau pembentukan undang-undang."*<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah,  
[http://datahukum.pnri.go.id/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&download=](http://datahukum.pnri.go.id/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=)

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 ke depan apabila sudah meratifikasi, peningkatan sumber daya manusia, transfer teknologi dan peningkatan kinerja terhadap kelembagaan, apakah akan ditanggung bersama-sama atau hanya negara pengeksport asap yang dalam hal ini menempati posisi tersebut adalah Indonesia.

Selain itu, sesuai dengan Undang-Undang No.24 Tahun 2000 yang dimiliki oleh Indonesia tentang Perjanjian Internasional, dinyatakan bahwa setiap perjanjian yang melibatkan negara lain harus diratifikasi oleh DPR. Komisi VII DPR mempunyai pandangan bahwa dengan Indonesia meratifikasi AATHP maka Indonesia mengakui dan bertanggung jawab atas kebakaran hutan. Padahal ada banyak perusahaan asing yang melakukan praktek *illegal logging* dan berkontribusi besar dalam perusakan lahan. Sehingga DPR dan juga Menteri Kehutanan, Malam Sambat Kaban, meminta agar perjanjian kabut asap ini juga dikaitkan dengan masalah lingkungan lainnya, yaitu agar undang-undang ini juga dikaitkan dengan *illegal logging* dan pengiriman limbah beracun. Menurut Kaban,

... bahwa Indonesia akan meratifikasi DPR AATHP maka sebaiknya proses



secara paralel dengan kerjasama pemberantasan *illegal logging*.<sup>10</sup> Sebab, kesulitan dalam proses penanganan asap dapat dianalogikan dengan kesulitan pemerintah Indonesia dalam upaya melakukan pemberantasan *illegal logging*.

Selain itu DPR juga meminta agar pemerintah membicarakan isu-isu lain dengan memanfaatkan traktat AATHP karena kesepakatan ini dipandang hanya sebagai adu strategi politik regional saja.

Kehadiran perusahaan-perusahaan lokal dan asing juga sedikit-banyak telah mempengaruhi DPR untuk meratifikasi AATHP. DPR dipengaruhi oleh kepentingan perusahaan-perusahaan tersebut yang memang banyak membuka lahan dengan cara membakar hutan. Padahal pemerintah telah sepenuhnya setuju untuk segera meratifikasi perjanjian tersebut, namun kendala dalam proses ratifikasi AATHP tersebut masih berada di DPR.<sup>11</sup>

Dalam kebakaran hutan yang terjadi di Riau akhir-akhir ini, diketahui kurang lebih sebanyak delapan perusahaan asing terlibat dalam pembakaran hutan dan lahan. Perusahaan-perusahaan tersebut merupakan milik warga Malaysia. Kedelapan perusahaan milik investor Malaysia diduga menjadi penyumbang asap yakni PT. Multi Gambut Industri, PT Udaya Loh Dinawi, PT. Adei Plantation, PT. Jatim Jaya Perkasa, PT. Mustika Agro Lestari, PT. Rakksa Sejati, PT. Tunggal Mitra Plantation dan PT. Langgam Inti Hiberida.<sup>12</sup> Satu dari delapan

---

<sup>10</sup> Tolak Ratifikasi RUU ATHP, Menhut Targetkan 2009 Riau Bebas Titik Api <http://www.riauterkini.com/pekanbaru.php?arr=18140> diakses pada 4 September 2013

<sup>11</sup> Ratifikasi Perjanjian ASEAN Soal Asap Untungkan Indonesia, <http://www.antaraneews.com/print/1164938450> diakses pada tanggal 1 Juli 2013

<sup>12</sup> Inilah 8 Perusahaan Malaysia Pembakar Hutan di Riau, <http://news.okezone.com/read/2013/06/22/140/826064/inilah-8-perusahaan-malaysia-pembakar->

perusahaan tersebut dinyatakan terlibat, yaitu PT. Adei Plantation.<sup>13</sup> Perusahaan tersebut menyuruh pekerjanya membakar lahan perkebunan.

Lemahnya penegakan hukum terhadap pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab dan telah merusak lahan juga mempengaruhi pemerintah Indonesia dalam meratifikasi AATHP. Selain itu, adanya kebijakan otonomi daerah juga sepertinya menyebabkan terjadinya benturan kebijakan pemerintah pusat dan daerah.

Sebagai contoh, 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, pemerintah pusat juga memegang hak untuk menentukan hutan negara dan “merencanakan penggunaan lahan”, serta “memberi perhatian” terhadap rencana-rencana tata guna lahan yang dibuat dalam Undang-Undang Perencanaan Tata Ruang Tahun 1992. Hal ini dilandasi pada Undang-Undang Pokok Kehutanan yang telah direvisi pada tahun 1999.

Adanya perbedaan peraturan dan UU tersebut menyebabkan terjadi adu kepentingan antara pemerintah pusat dan pemerintah provinsi dalam menentukan siapa yang berhak mengelola hutan. Melalui upaya penanggulangan dengan merupakan perwujudan solidaritas ASEAN, Indonesia akan didesak secara perlahan untuk bersikap lebih tegas dalam penegakkan hukumnya, bila meratifikasi AATHP tersebut.

---

<sup>13</sup> *Source: Daily Bulletin, Department of Forestry, Jakarta, Indonesia, 1999.*

Kasus kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia, khususnya di Riau, merupakan bukti lemahnya penegakan hukum.<sup>14</sup> Pemerintah Provinsi Riau berjanji akan menyeret sepuluh perusahaan besar yang terbukti melakukan aktivitas pembakaran lahan dan hutan pada tahun 2003 silam. Namun hingga ini tidak ada satu perusahaan pun yang berhasil disidangkan. Ini salah satu bukti lemahnya penegakan hukum di Provinsi Riau. Menurut Firdaus Basir, Direktur Riau Corruption Watch, pemerintah Riau terkesan tidak serius untuk menuntaskan masalah kebakaran lahan dan hutan yang terjadi setiap tahunnya.<sup>15</sup>

Dilihat dari segi ekonomi, keberadaan industri kertas dan pulp di Indonesia telah meningkatkan nilai ekspor nilai produk industri kehutanan Indonesia. Sehingga kertas dianggap memberikan kontribusi yang besar dalam pendapatan nasional Indonesia. Begitu juga dengan hasil perkebunan sawit. Kepentingan ekonomi tersebut lebih diutamakan dibandingkan kepentingan kelestarian ekologi dan kelangsungan sumber daya hutan. Dengan demikian, pemerintah terus melakukan kebijakan pembukaan lahan hutan untuk dijadikan ladang industri kertas melalui pemberian HPH (Hak Pengusahaan Hutan) dan HTI (Hutan Tanaman Industri) serta IPK (Izin Pengelolaan Kayu) kepada perusahaan yang bergerak di industri kertas. Adanya perjanjian kabut asap atau AATHP tentunya merupakan hal yang berpengaruh bagi pemerintah Indonesia jika meratifikasinya.

---

<sup>14</sup> Kasus Kebakaran Hutan Bukti Lemahnya Penegakan Hukum di Riau, [http://news.detik.com/index.php?detik\\_read/tahun/2005/bulan/03/tgl/01/time/145003/idnews/30427](http://news.detik.com/index.php?detik_read/tahun/2005/bulan/03/tgl/01/time/145003/idnews/30427)

Meskipun Indonesia belum meratifikasi AATHP tersebut, sebelumnya Indonesia telah meratifikasi konvensi mengenai perubahan iklim yang bertujuan untuk mencegah berlanjutnya perubahan iklim yang merugikan lingkungan hidup dan kehidupan manusia. Indonesia mempunyai peran strategis dalam struktur iklim geografis dunia karena sebagai negara tropis ekuator yang mempunyai hutan tropis basah terbesar di dunia dan negara kepulauan yang memiliki laut terluas di dunia mempunyai fungsi sebagai penyerap gas rumah kaca yang besar.

Berdasarkan pertimbangan tersebut maka Indonesia mengesahkan *United Nations Framework Convention on Climate Change* dengan Undang-Undang yang kemudian diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1994 tentang pengesahan *United Nations Framework Convention on Climate Change* (Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa Mengenai Perubahan Iklim) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1994 Nomor 41).<sup>16</sup>

Selain itu, dalam Peraturan Perundangan di Indonesia terdapat Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang Pengendalian Kerusakan dan atau Pencemaran Lingkungan Hidup yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan atau lahan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2001. Peraturan Pemerintah ini didasarkan atas pertimbangan kebakaran hutan dan atau lahan yang dapat menimbulkan kerusakan dan pencemaran lingkungan hidup, baik nasional maupun lintas batas negara yang mengakibatkan kerugian ekologi, ekonomi, sosial-budaya, dan pariwisata.

---

<sup>16</sup> Undang-Undang No.6 Tahun 1994 Tentang : Pengesahan United Nations Framework Convention on Climate Change (1992) (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1994 Nomor 41) diakses pada 28 Juli 2013.

Dalam menghadapi kebakaran hutan di Indonesia, pemerintah Indonesia tidak hanya diam. Penanganan masalah kebakaran hutan dan asap di Indonesia telah menjadi prioritas Departemen Kehutanan RI dalam pembuatan program, kegiatan dan rencana tindakan yang perlu segera dilakukan. Beberapa kegiatan yang perlu mendapat perhatian dan upaya tindak lanjut oleh semua pihak antara lain:

- a) Penyusunan aturan yang jelas
- b) Koordinasi dan kerjasama antara lembaga swasta dan pemerintah
- c) Pelatihan penanggulangan kebakaran
- d) Penggunaan teknologi untuk mendeteksi *hotspot*

Upaya lain yang telah dilakukan pemerintah sebagai upaya penanggulangan yaitu pemerintah akan bekerja sama dengan BPPT (Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi) dan BMKG (Badan Meteorologi, Klimatologi dan Geofisika) untuk melakukan modifikasi cuaca. Modifikasi cuaca ini diharapkan bisa membuat hujan untuk memadamkan lahan yang terbakar.

Pemerintah telah melakukan berbagai upaya dalam menanggulangi kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia. Namun, anggapan Indonesia sebagai negara pengekspor asap masih saja terjadi. Seperti yang dilakukan Singapura dalam Sidang Umum PBB pada tanggal 20 Oktober 2006. Bagi pemerintah Indonesia dengan dibawanya kasus kabut asap ke meja dewan PBB berarti telah mendatangkan preseden buruk bagi pemerintah Indonesia di mata dunia Internasional. Hal ini kemudian sempat memengaruhi hubungan bilateral antara

Hal sependapat juga disampaikan oleh Menteri Koordinator Bidang Ekonomi dan Kesejahteraan Rakyat, Agung Laksono, tidak terima jika Indonesia disalahkan karena bukan hanya Indonesia yang menyumbang asap ke Malaysia dan Singapura. Ia mengatakan bahwa titik api pada 18 Juni 2013 yang terjadi di Riau sebanyak 148 titik dimana 8 titik juga terjadi di Malaysia sehingga sumber tidak hanya dari Indonesia.<sup>17</sup>

Dalam pertemuan dengan pemerintah Singapura yang membahas kabut asap, Menteri Luar Negeri Indonesia, Marty Natalegawa, mengatakan bahwa pemerintah Indonesia kini tengah fokus pada upaya pemadaman kebakaran lahan yang memicu kabut asap hingga ke negara tetangga.<sup>18</sup> Selain itu, pemerintah Indonesia juga menjalin komunikasi intensif dengan pemerintah Malaysia. Marty Natalegawa juga mengatakan bahwa semestinya pihak Singapura mengetahui bahwasannya kondisi ini terus membaik dan upaya Indonesia telah membuahkan hasil serta pihak Singapura harusnya menyadari bahwa Indonesia sangat ingin mengatasi permasalahan kabut asap ini.<sup>19</sup>

Dengan melihat upaya yang telah dilakukan oleh Indonesia yakni menunjukkan posisinya dalam permasalahan ini dan melihat perannya yang besar di ASEAN maka penelitian ini berusaha mengungkapkan secara komprehensif mengenai hambatan yang mendasari realita yang ada pada Indonesia dengan

---

<sup>17</sup> Menko Kesra: Kabut Asap Singapura Bukan Hanya dari Indonesia <http://news.detik.com/read/2013/06/19/195446/2278395/10/> diakses pada 24 Juli 2013.

<sup>18</sup> Atasi Kabut Asap, Indonesia dan Singapura Terus Jalin Komuniskasi, <http://news.detik.com/read/2013/06/21/152533/2280356/10/atasi-kabut-asap-indonesia-dan-singapura-terus-jalin-komunikasi> diakses pada 26 Juli 2013.

<sup>19</sup> RI Tolak Minta Maaf soal Kabut Asap, <http://international.okezone.com/read/2013/06/21/411/825412/ri-tolak-minta-maaf-soal-kabut-asap>

hanya mengakui Persetujuan ASEAN tersebut dan belum meratifikasinya. Mengingat bahwa Indonesia merupakan salah satu negara pencemar udara yang berasal dari kebakaran hutan sejak tahun 1980-an hingga saat ini belum meratifikasi AATHP, yang merupakan perjanjian kerjasama dan terdiri dari negara-negara anggota ASEAN.

## **B. Rumusan Masalah**

Permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut: “Apa yang menjadi hambatan bagi Indonesia dalam meratifikasi ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP) pada tahun 2002 – 2012?”

## **C. Kerangka Pemikiran**

Untuk menyelesaikan masalah yang ada, maka penulis menggunakan Konsep Kepentingan Nasional dan Konsep *Weak State*.

### **1. Konsep Kepentingan Nasional**

Kepentingan nasional sering kali dipakai sebagai alat untuk menganalisa dan untuk mengetahui tujuan kebijakan luar negeri suatu negara. Konsep kepentingan nasional untuk mendeskripsikan, menjelaskan, meramalkan atau menganjurkan perilaku internasional suatu negara. Setiap negara akan berusaha untuk mencapai kepentingan nasional sebagai kepentingan yang harus diwujudkan baik

Dalam Kamus Lengkap Oxford (*The Oxford Unabridged Dictionary*) kepentingan nasional atau *national interest* didefinisikan sebagai tujuan-tujuan yang ingin dicapai sehubungan dengan kebutuhan bangsa/negara atau sehubungan dengan hal yang dicita-citakan. Dalam hal ini kepentingan nasional yang relatif tetap dan sama diantara semua negara/bangsa adalah keamanan (mencakup kelangsungan hidup rakyatnya dan kebutuhan wilayah) serta kesejahteraan. Kedua hal pokok ini yaitu keamanan (*Security*) dari kesejahteraan (*Prosperity*)

Paul Seabury mendefinisikan konsep kepentingan nasional dalam dua aspek, yakni normatif dan deskriptif. Secara normatif, konsep kepentingan nasional mengacu pada serangkaian tujuan ideal yang seharusnya diusahakan untuk mewujudkan hubungannya dengan negara lain. Secara deskriptif, konsep kepentingan nasional dapat dianggap sebagai tujuan yang ingin dicapai melalui kepemimpinannya dengan perjuangan yang gigih.<sup>20</sup>

Menurut Donald E. Nuckertlein, kepentingan nasional adalah kebutuhan dan keinginan yang dirasakan oleh suatu negara dalam hubungan dengan negara-negara lain yang merupakan lingkungan eksternalnya.<sup>21</sup> Dari konsep ini, negara-negara anggota ASEAN melakukan kerjasama dalam upaya menangani kasus kabut asap yang telah menjadi ancaman bagi negara yang terkena dampaknya. Malaysia dan Singapura merupakan negara yang paling besar terkena dampak dari kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia, mendesak Indonesia agar Indonesia bersedia untuk meratifikasi persetujuan ASEAN tentang pencemaran asap lintas batas.

---

<sup>20</sup> K.J. Holsti. *Politik Internasional: Kerangka Untuk Analisis*, (Jakarta: Erlangga, 1998), hal.136.



Sedangkan menurut Jack C. Plano dan Roy Olton, kepentingan nasional suatu negara adalah kepentingan untuk mempertahankan kelangsungan hidup (*survival*), kemerdekaan dan kedaulatan negara, keamanan militer, politik dan ekonomi.<sup>22</sup> Pendapat lain dari Jack C. Plano dan Roy Olton yaitu kepentingan suatu negara merupakan salah satu unsur yang dibutuhkan oleh negara untuk mencapai suatu masyarakat yang makmur. Negara dapat dikatakan menjaga kepentingan negaranya apabila negara tersebut mampu mempertahankan identitas politiknya.

Ketika Indonesia memutuskan untuk meratifikasi AATHP harus disinergiskan dengan kepentingan nasional Indonesia terhadap AATHP ini. Apakah ada *income* atau malah kerugian yang diperoleh Indonesia. Selain itu, pemerintah Indonesia dan DPR bersepakat untuk tidak meratifikasi RUU AATHP karena Komisi VII DPR dan Departemen Kehutanan menginginkan agar RUU AATHP tersebut diproses secara paralel dengan kerjasama pemberantasan *illegal logging*.

---

<sup>22</sup> Jack C. Plano, dan Roy Olton, *The International Dictionary*, Rienert dan Wistone Inc USA, 1969, Terjemahan Wawan Juanda Abardin, hal.7

## 2. Konsep *Weak State*

*Weak States* memiliki rangkaian kesatuan yang besar negara yang meliputi: lemah yang sudah menjadi sifatnya dikarenakan keterbatasan geografis, fisik, atau ekonomi fundamental; pada dasarnya kuat, tetapi secara situasional lemah karena aktor-aktor internal penentang negara, kesalahan manajemen pemerintahan, keserakahan atau korupsi. *Weak states* secara tipikal mengandung pertikaian interkomunal antar kelompok etnis, agama, bahasa yang belum menjadi nampak brutal dan bengis. Di dalam *weak states*, kemampuan untuk menyediakan kadar yang sesuai terhadap alat-alat politik menjadi hilang atau berkurang atau kurang berharga dan kurang penting. *Weak states* membiasakan aturan-aturan hukum yang dilanggar.

Barry Buzan, seorang tokoh yang menawarkan model *state strength/weakness*, yang memasukkan unsur instrumental dan non-instrumental dalam memahami persoalan kenegaraan. Buzan membuat sebuah model untuk menentukan *relative strength* atau *weakness* sebuah negara dengan mempertimbangkan komponen utama negara yang meliputi:<sup>23</sup>

- a) *The idea of the state*, yaitu prinsip yang terorganisir dalam masyarakat dan negara. Konsensus yang mendasari prinsip dan tujuan negara sangat esensial bagi legitimasi sebagai mekanisme untuk mempengaruhi warga negara untuk tunduk pada otoritas negara.

Jika *The idea of the state* kuat dan dipegang teguh, maka negara akan mampu menahan kelemahan yang dimiliki institusinya, tanpa mengancam

---

<sup>23</sup> Barry Buzan, *People, State, and Fear: The National Security Problem in International Politics* (Trenton, NJ: Transaction Publishers, 1983), hal. 26-32.

integritas keseluruhan, namun jika *idea of the state* lemah, maka hilangnya kekuatan institusional akan mengakibatkan struktur negara secara keseluruhan hancur, sangat mungkin menimbulkan perang sipil atau disintegrasi negara sebagai *physical unit*.

b) *Physical base of the state*, terdiri dari teritori dan populasi yang mendiaminya termasuk kekayaan alam di dalamnya. *Physical base of the state* dapat terancam baik dari lingkungan domestiknya seperti aksi pemberontakan, separatisme dll, maupun dari negara lain.

c) *The institutional expression of the state*, terdiri dari sebuah kelengkapan negara, meliputi legislatif, administratif, dan lembaga yudisial, termasuk hukum, prosedur dan norma yang dioperasikan.

Dengan menggunakan ketiga komponen negara yang disebutkan di atas maka kita dapat menentukan apakah sebuah negara bisa dikategorikan *weak state* atau bukan. Masing-masing komponen saling mendukung satu sama lain untuk membentuk negara yang lebih kuat.

Dalam hal ini dapat dilihat bahwa Konsensus, yang mendasari prinsip dan tujuan suatu negara sebagai mekanisme untuk mempengaruhi warga supaya tunduk pada otoritas negara, tidak berjalan dengan sebagaimana mestinya. Warga di sekitar lokasi terjadinya kebakaran hutan masih saja melakukan pembakaran hutan karena tidak adanya ketaatan pada hukum yang berlaku walaupun Indonesia memiliki lembaga dan undang-undang yang mengatur tentang perlindungan hutan. Hal ini dikarenakan, dalam pelaksanaannya, masih kurangnya penegakan hukum di Indonesia. Sebagai contoh pada kasus kebakaran hutan dan lahan di

Provinsi Riau, Pemerintah Provinsi Riau berjanji akan menyerat sepuluh perusahaan besar yang terbukti melakukan aktivitas pembakaran hutan dan lahan pada tahun 2003 silam. Namun, hingga kini tidak ada satu perusahaan yang berhasil disidangkan. Hal ini juga yang kemudian memberikan kesan bahwa pemerintah Riau tidak serius untuk menuntaskan masalah kebakaran hutan dan lahan yang terjadi setiap tahunnya.

Pendapat lain mengenai *Weak State* datang dari Susan Rice dan Stewart Patrick, yang mendefinisikan *weak states* sebagai berikut:<sup>24</sup>

*"...lack the essential capacity and/or will to fulfill four sets of critical government responsibilities: fostering an environment conducive to sustainable and equitable economic growth; establishing and maintaining legitimate, transparent, and accountable political institutions; securing their population from violent conflict and meeting the basic human needs of their population."*

Walaupun Indonesia tidak dalam bahaya langsung keruntuhan, sebagian besar poin-poin indikasi terhadap kapasitas Negara secara progresif menjadi semakin lemah seperti fungsi-fungsi mendasar yang dibutuhkan oleh suatu negara dijalankan dengan sangat buruk. Selain itu, kontrol pemerintah pusat nampak tidak terlihat di banyak yurisdiksi seperti yang terjadi pada kasus kebakaran hutan di Indonesia dimana pemerintah terlihat tidak serius dalam menangani kasus tersebut. Hal ini dikarenakan lemahnya penegakan hukum terhadap pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab dan telah merusak lahan.

#### D. Hipotesa

Berdasarkan latar belakang masalah serta kerangka dasar teori yang sudah dipaparkan sebelumnya, dapat diperoleh suatu hipotesa atau jawaban sementara untuk menjawab permasalahan yang ada, yaitu:

*Pertama*, hambatan yang dihadapi Indonesia dalam meratifikasi ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP) yaitu adanya hambatan ekonomi-politik dimana Indonesia merasa perlu untuk memperhatikan kondisi perekonomiannya pada pra-ratifikasi dan pasca-ratifikasi perjanjian ASEAN tersebut. Keberadaan industri kertas dan pulp yang telah meningkatkan pendapatan negara membuat pemerintah terus melakukan kebijakan pemukaan lahan hutan untuk dijadikan ladang industri kertas.

*Kedua*, hambatan yang dihadapi Indonesia dalam meratifikasi ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP) yaitu adanya hambatan hukum dimana lemahnya penegakan hukum terhadap pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab dan telah merusak hutan menjadi masalah bagi Indonesia untuk meratifikasi AATHP. Pemerintah lebih terkesan tidak serius untuk menuntaskan masalah kebakaran hutan dan lahan seperti yang terjadi di Provinsi

### **E. Jangkauan Penelitian**

Penulis membatasi dalam penulisan ini dengan mempersempit permasalahan pada hambatan yang dialami oleh Indonesia dalam meratifikasi ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP) tahun 2002 – 2012 dengan jangka waktu mulai dari tahun 2002 hingga 2012. Selain itu, penulis juga lebih memfokuskan hambatan tersebut dari segi ekonomi-politik dan juga dari segi hukum.

### **F. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Penulisan ini bertujuan untuk menguji, mengobservasi atau meneliti fenomena dan permasalahan yang terjadi.
2. Menerapkan teori-teori Ilmu Hubungan Internasional pada kasus-kasus aktual sehingga memberikan kontribusi positif terhadap perkembangan Ilmu Hubungan Internasional yang dipelajari selama perkuliahan.
3. Hasil dari penulisan skripsi ini dapat digunakan sebagai bahan perbandingan bagi penelitian sejenis dan aspek-aspek yang belum tergalikan di dalam penulisan ini dapat dikembangkan lebih lanjut.

## **G. Metodologi Penelitian**

### **Sifat Penelitian**

Metode yang digunakan penulis untuk penelitian ini adalah metode deduktif, yaitu teori yang digunakan sebagai dasar analisa untuk kemudian diperoleh sebuah kesimpulan dari permasalahan yang diteliti. Sedangkan pendekatan penelitian bersifat kualitatif, yaitu analisis hanya sampai pada taraf deskripsi dengan menyajikan fakta secara sistematis sehingga dapat dengan mudah dipahami dan disimpulkan.

### **Jenis Penelitian**

Metode pengumpulan data dilakukan dengan cara pengumpulan data pustaka. Data pustaka diperlukan untuk menggali dasar-dasar teoritik dan pembedahan awal permasalahan yang diteliti. Tidak menutup kemungkinan ditemukan literatur yang berkenaan dengan obyek penelitian seperti buku-buku, makalah, jurnal, internet atau sumber bahan lainnya.

## **H. Sistematika Penelitian**

Dalam mempermudah upaya penulisan, maka sistematika penelitian ini akan dituliskan dalam kerangka per-bab. Sistematika pembahasan dalam rencana penelitian ini adalah sebagai berikut:

### **BAB I : Pendahuluan**

Bab ini akan menguraikan tentang alasan pemilihan judul, tujuan penelitian, latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka pemikiran, hipotesa, jangkauan penelitian, metodologi penelitian dan sistematika penelitian.

### **BAB II : Kabut Asap di Indonesia sebagai Masalah Regional di Asia Tenggara**

Bab ini akan menjelaskan bagaimana kabut asap yang ada di Indonesia meliputi penyebab dan bagaimana dampak yang ditimbulkan. Kemudian akan dijelaskan pula bagaimana masalah kabut asap ini menjadi masalah regional di Asia Tenggara.

### **BAB III : ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP) sebagai Upaya Regional Mengatasi Fenomena Kabut Asap di Asia Tenggara**

Pada bab ini akan dibahas terlebih dahulu mengenai reaksi dari negara-negara tetangga yang terkena imbas dari kabut asap yang disebabkan oleh kebakaran hutan di Indonesia.

Kemudian akan membahas lebih rinci mengenai ASEAN



Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP) yang merupakan respons dari ASEAN terhadap permasalahan kabut asap yang terjadi di wilayah Asia Tenggara.

**BAB IV : Hambatan Indonesia dalam Meratifikasi ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP) tahun 2002 – 2012**

Pada bab ini akan dijelaskan mengenai bagaimana sikap pemerintah Indonesia terhadap Persetujuan ASEAN tersebut. Kemudian baru akan memaparkan apa-apa saja yang menjadi hambatan bagi Indonesia dalam meratifikasi ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP) tahun 2002 – 2012.

**BAB V : Kesimpulan**

Bab ini akan membahas kesimpulan dari keseluruhan pembahasan yang ada pada bab-bab sebelumnya.