

BAB III

ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP) sebagai Upaya Regional Mengatasi Fenomena Kabut Asap di Asia Tenggara

Permasalahan kabut asap yang dihasilkan dari kebakaran hutan di Indonesia menimbulkan pencemaran di negara-negara tetangga (*transboundary haze pollution*) seperti Malaysia, Singapura, Brunei Darussalam dan juga Thailand. Hal ini membuat negara-negara tetangga tersebut mengajukan protes terhadap Indonesia atas terjadinya masalah ini. Dalam hukum modern, pencemaran lintas batas (*transboundary haze pollution*) dapat dikategorikan sebagai kejahatan internasional, sehingga tidak mustahil dunia internasional dapat menerapkan *embargo* atau boikot terhadap hasil hutan Indonesia apabila Indonesia tidak mampu mengatasi kebakaran hutan dan lahan.⁴⁶

Banyaknya protes dari negara-negara yang terkena dampak dari kabut asap yang dihasilkan oleh kebakaran hutan di Indonesia membuat ASEAN pada akhirnya membuat suatu Perjanjian khusus dimana perjanjian ini bertujuan untuk memberikan solusi terhadap permasalahan kabut asap yang menyelimuti beberapa negara di kawasan Asia Tenggara.

Pada bab sebelumnya, penulis telah menjelaskan bagaimana dampak yang dialami oleh negara-negara tetangga seperti Malaysia, Singapura, Brunei Darussalam dan Thailand akibat adanya kabut asap yang berasal dari Indonesia. Oleh karena ini, pada bagian ini penulis akan menjelaskan bagaimana reaksi dari

⁴⁶ Adinugroho, Wahyu Catur., *et.al*, *Panduan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan Gambut*, Bogor, Wetlands International, 2004, hal.17

negara-negara tetangga tersebut terhadap kabut asap yang berasal dari Indonesia yang telah menyelimuti negaranya. Kemudian, juga akan dijelaskan bagaimana respons ASEAN sebagai organisasi regional di kawasan Asia Tenggara dalam menangani permasalahan yang sangat merugikan tersebut.

A. Reaksi Negara Tetangga terhadap Kabut Asap Indonesia

Hubungan dengan negara tetangga akibat adanya *haze pollution* terjadi protes dan tuntutan dari negara tetangga yang merasa dirugikan karena terkena kabut asap dari kebakaran hutan dan lahan di Indonesia. Hubungan yang terjadi akibat kabut asap bisa saja menghasilkan sebuah bentuk kerjasama bahkan terjadinya perselisihan di antara negara-negara yang menderita akibat kabut asap.

Berdasarkan pada pertemuan Menteri Lingkungan Hidup ASEAN dalam masalah polusi kabut asap lintas batas, 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.⁴⁷ Malaysia dan Singapura pada akhirnya meminta negara-negara yang tergabung dalam ASEAN mengambil langkah tegas untuk mengatasi krisis asap yang terjadi di Indonesia.

⁴⁷ Kuala Lumpur Suara Karya Online, Sabtu 13 Agustus 2005, <http://www.suarakarya->

1. Reaksi Malaysia

Setiap tahun di musim kemarau, negara jiran Malaysia selalu mengeluhkan kiriman asap yang berasal dari kebakaran hutan di Indonesia. Dan setiap tahunnya pemerintah Indonesia gagal mengantisipasi musim kemarau.

Di Malaysia, partai oposisi terbesar di Malaysia, Partai Tindakan Demokratis (DAP), berdemonstrasi di luar Kedutaan Indonesia di Kuala Lumpur pada bulan Oktober 2006. Partai itu mengatakan kabut asap ini merupakan ancaman bagi ekonomi dan kesehatan jutaan warga Malaysia. Tindakan yang dilakukan oleh Partai oposisi Malaysia secara tidak langsung mengartikulasikan bagaimana pendapat dan persepsi dari sebagian masyarakat Malaysia terhadap kabut asap yang terjadi. Dalam aksinya tersebut, Partai oposisi Malaysia menyerahkan petisi yang menuntut Indonesia agar mengambil langkah konkret guna menanggulangi asap.⁴⁸ Menurut Sekretaris Jenderal Partai Aksi Demokratik Malaysia, Lim Guan Eng, pemerintah Indonesia tidak memiliki cukup komitmen untuk menanggulangi kebakaran hutan di Indonesia.⁴⁹

Pemerintah Malaysia mendesak Indonesia untuk segera mengatasi kebakaran hutan yang menimbulkan kabut asap tersebut dapat diatasi dan Malaysia tidak menerima dampak dari kabut asap. Seperti yang dilansir oleh Surat Kabar Online, GoRiau.com, Perdana Menteri Malaysia, Najib Razak, akan mengirim surat protes

⁴⁸ Malaysia Protes Kiriman Asap Indonesia, http://www.dz.de/malaysia_protes_kiriman_asap

kepada Indonesia sebagai tanggung jawab atas kabut tebal yang menyelubungi kawasan Malaysia.⁵⁰

Dalam permasalahan kabut asap yang berasal dari Indonesia ini, pemerintah Malaysia tidak hanya diam. Setelah Indonesia berkoordinasi dengan Malaysia, kemudian Malaysia mengirimkan alat pemadam kebakaran. Sehingga hal ini dirasakan sedikit banyak menanggulangi masalah ini.

Malaysia juga mengusulkan untuk mengajak ASEAN ikut menanggulangi masalah asap yang sering kali mengancam stabilitas kawasan Asia Tenggara seperti dengan diadakannya kerjasama. Akan tetapi, pemerintah Indonesia terkesan lambat dalam mengambil langkah-langkah konkret yang akan ditempuh guna menanggulangi kebakaran hutan.

Untuk menyelesaikan masalah ini, pemerintah Malaysia mengatakan bahwa pihaknya tidak akan mengambil pendekatan konfrontatif terhadap pemerintah Indonesia karena ada kebutuhan yang luas untuk memelihara hubungan mereka.

⁵⁰ PM Malaysia akan Kirim Surat Protes ke Indonesia Soal Asap

2. Reaksi Singapura

Singapura lebih keras dibandingkan Malaysia dengan memilih membawa masalah kabut asap di tingkat dunia. Singapura mengangkat isu kabut asap Indonesia dalam Sidang Umum PBB pada tanggal 20 Oktober 2006. Hal ini mendapat protes dari pemerintah Indonesia, sehingga mengakibatkan adanya hubungan yang kurang harmonis antara Indonesia dan Singapura.

Sebagai sebuah bentuk protes dari Indonesia, Menteri Perdagangan Indonesia, Fahmi Idris, memboikot pertemuan antara Indonesia dan Singapura mengenai *Special Economic Zone* di Batam. Menurut kantor berita Antara, Fahmi Idris mengatakan bahwa "saya tidak akan menghadiri pertemuan sebagai bentuk protes terhadap langkah Singapura yang membawa masalah kabut asap ke tingkat Sidang Umum PBB, sedangkan Singapura sebelumnya telah setuju untuk mengatasi masalah ini pada tingkat ASEAN.

Akibat dari tindakan Singapura tersebut, hubungan bilateral Indonesia dan Singapura kurang harmonis. Sehingga 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 juga telah membuktikan bahwa kurangnya solidaritas di antara negara-negara anggota ASEAN. Menteri Luar Negeri Singapura, George Yeo, telah mengirimkan surat protes melalui Menteri Luar Negeri Indonesia, Marty Natalegawa. Tak hanya melalui surat, komunikasi via telepon juga dilakukan oleh Menteri Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Air Singapura, Yaacob Ibrahim

Sebagai negara yang juga kerap dirugikan, Singapura turut mendesak adanya tindak lanjut yang nyata dalam kasus ini. Salah satu langkah yang bisa dilakukan yakni mengirim sebuah pesawat militer untuk membantu Indonesia memadamkan kebakaran hutan.

Menteri Urusan Lingkungan dan Sumber Daya Air Singapura, Yaacob Ibrahim, menyatakan bahwa ASEAN seharusnya bersama-sama melihat kasus ini sebagai sebuah tantangan bersama sehingga dapat mengatasinya secepat mungkin.⁵¹ Pemerintah Indonesia sendiri berharap agar negara-negara ASEAN lainnya membantu memerangi kebakaran hutan di Indonesia.

Selain mendesak pemerintah Indonesia untuk segera mengatasi masalah kabut asap ini, Singapura juga turut menyediakan pesawat tempurnya yang telah dimodifikasi untuk membantu proses pemadaman. Selain itu juga, Singapura bersikeras agar kesepakatan tentang kabut asap yang telah dibentuk oleh ASEAN dapat dilakukan secara efektif.

⁵¹ Malaysia-Singapura Minta ASEAN Bertindak Soal Asap
<http://www.tempo.co/read/news/2005/08/16/05566371/Malaysia-Minta-ASEAN-Bertindak-Soal->

3. Reaksi Brunei Darussalam

Dalam menanggapi masalah kabut asap Indonesia yang telah menyelimuti wilayahnya, Brunei Darussalam terkesan lebih kooperatif dibandingkan Malaysia dan Singapura. Hal ini dikarenakan intensitas asap yang menyelimuti Brunei Darussalam lebih sedikit dibandingkan kedua negara tersebut. Namun, Brunei Darussalam sepertinya hanya tinggal menunggu waktu untuk marah karena kebakaran hutan yang sudah muncul di Kalimantan.

Brunei Darussalam lebih menunjukkan untuk berkontribusi dalam setiap pertemuan yang membahas mengenai kabut asap guna mencari solusi agar masalah ini dapat diselesaikan. Selain ikut meratifikasi ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution atau Persetujuan ASEAN tentang Pencemaran Asap Lintas Batas di Filipina, Brunei Darussalam juga menjadi salah satu negara yang hadir dalam pertemuan lima Menteri Lingkungan Hidup di Riau.

Pada bulan Oktober 2006, atas inisiatif Pemerintah Indonesia, di Riau telah diselenggarakan pertemuan khusus negara anggota ASEAN untuk menuntaskan permasalahan polusi asap lintas batas yang selama ini membawa dampak sosial dan ekonomi cukup besar bagi masyarakat. Pertemuan Riau ini antara lain telah menggulirkan pembentukan *The ASEAN Sub-Regional Ministerial Steering Committee on Transboundary Haze Pollution* (MSC) yang beranggotakan negara sub-regional ASEAN yang selain ini terkena dampak dari polusi asap lintas batas

Rencana Aksi tersebut secara sinergi melibatkan tiga unsur yang berperan dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan, yaitu Pemerintah, petani/peladang, masyarakat, serta pelaku bisnis (perkebunan, HTI/HPH). Rencana Aksi Indonesia untuk penanganan polusi asap lintas batas saat ini sudah memasuki tahap implementasi.

Selain turut serta dalam beberapa pertemuan regional guna membahas masalah polusi kabut asap di Asia Tenggara, pemerintah Brunei Darussalam juga sepakat untuk menyediakan biaya operasional penanggulangan masalah kabut asap ini.

4. Reaksi Thailand

Sama seperti Brunei Darussalam, Thailand juga merupakan korban dari kebakaran hutan di Indonesia yang menimbulkan kabut asap hingga ke negaranya. Selain ikut serta dalam meratifikasi ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution, pemerintah Thailand juga turut membantu dalam pendanaan untuk penanggulangan kebakaran hutan di Indonesia.

Berikut ini merupakan tabel yang menggambarkan pola-pola reaksi sejumlah negara ASEAN dalam kasus kabut asap dari Indonesia.

Tabel 1: Reaksi Negara ASEAN terhadap Kabut Asap Indonesia

Negara	Jenis Reaksi	Tawaran
Malaysia	Konfrontatif: Melakukan demonstrasi di luar Kedutaan Indonesia di Kuala Lumpur pada Oktober 2006.	Mengajak ASEAN untuk ikut serta dalam menanggulangi masalah kabut asap yang sering terjadi di kawasan Asia Tenggara.
Singapura	Konfrontatif: Membawa permasalahan kabut asap di tingkat dunia dalam Sidang Umum PBB pada 20 Oktober 2006.	Membawa masalah kabut asap ke dunia Internasional/PBB karena ASEAN sebagai organisasi regional dianggap tidak efektif dalam menyelesaikan masalah ter.
Brunei Darussalam	Kooperatif: Berkontribusi dalam setiap pertemuan yang membahas solusi untuk permasalahan kabut asap Indonesia serta menyediakan biaya operasional penanggulangan masalah kabut asap.	Mengajak Indonesia beserta negara-negara anggota ASEAN lainnya untuk membahas masalah kabut asap ini di tingkat ASEAN.
Thailand	Kooperatif: Membantu Indonesia dalam pendanaan untuk menanggulangi kebakaran hutan di Indonesia.	Memilih untuk membahas masalah kabut asap dari Indonesia di tingkat ASEAN dengan cara meratifikasi ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP).

Sumber: Diolah penulis dari berbagai sumber

Menanggapi berbagai macam protes dari negara-negara di kawasan Asia Tenggara atas masalah kabut asap yang berasal dari Indonesia membuat ASEAN tidak tinggal diam. Pada tahun 2002, negara-negara anggota ASEAN menyepakati sebuah perjanjian regional untuk membahas masalah yang sedang menyelimuti

B. ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP) sebagai respon ASEAN terhadap Fenomena Kabut Asap

ASEAN sebagai organisasi regional di kawasan Asia Tenggara memiliki peran dan tanggung jawab dalam menciptakan stabilitas keamanan, ekonomi, sosial, politik dan hubungan di antara sesama anggotanya.⁵² ASEAN juga berusaha untuk meneguhkan posisi mereka sebagai organisasi regional dengan mengembangkan apa yang dikenal sebagai Zona Perdamaian, Kebebasan dan Netralitas atau *Zone of Peace, Freedom and Neutrality (ZOPFAN)*.

Dalam kasus dimana masalah Indonesia adalah masalah dunia, masyarakat global seharusnya meningkatkan kesempatan untuk menunjukkan bencana kabut asap ini dengan sikap yang pintar dan berkoordinasi dengan baik untuk mencari solusi bersama. Akan tetapi, ASEAN diharapkan mampu memainkan perannya untuk mengatasi masalah ini.

⁵² Lihat dalam Raisa Rafina, *Kerjasama Negara-Negara ASEAN dalam Pengendalian Pencemaran Udara Lintas Batas Negara di Lihat dari Hukum Internasional*, <http://journal.uns.ac.id/index.php/dj/article/download/2654/pdf>, hal 9, diakses pada 30 Juni 2013.

1. Sejarah Terbentuknya ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)

Pada tahun 1990, negara-negara ASEAN telah melakukan berbagai bentuk kerjasama untuk menanggulangi masalah kabut asap. Mulai dari pembentukan *ASEAN Haze Technical Task Force (ASEAN HTTF)*, *Sub-Regional Fire Fighting Arrangements*, *ASEAN Regional Haze Action Plan (ARHAP)* hingga Persetujuan ASEAN mengenai Pencemaran Asap Lintas Batas atau *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)* yang telah ditandatangani oleh negara-negara ASEAN pada bulan Juni 2002, dan telah berlaku sejak tanggal 25 November 2003.

Secara formal, kerjasama ASEAN di bidang lingkungan hidup dimulai sejak tahun 1978, ditandai dengan dibentuknya *ASEAN Experts Group on the Environment (AEGE)* di bawah *Committee on Science and Technology (COST)*. Pembentukan wadah tersebut dimaksudkan untuk memperkuat kerjasama yang sudah dirintis sejak tahun 1971 melalui *Permanent Committee on Science and Technology*. Pada saat itu, AEGE diberi mandat untuk mempersiapkan *ASEAN Environmental Programme (ASEP)* yaitu program kegiatan ASEAN di bidang lingkungan hidup.⁵³

Seiring dengan meluasnya lingkup kerjasama lingkungan hidup di kawasan ASEAN, pada tahun 1990 dibentuk *ASEAN Senior Officials on the Environment (ASOEN)* yang mengandung enam kelompok kerja:⁵⁴

⁵³ Laporan Status Lingkungan Hidup tahun 2002,

http://www.bapedalbanten.go.id/i/art/pdf_1050965780.pdf diakses pada 3 September 2013

⁵⁴ *Op.cit.*, Kerjasama Negara-Negara ASEAN dalam Pengendalian Pencemaran Udara Lintas

- 1) Penanganan polusi lintas batas
- 2) Konversi alam
- 3) Lingkungan hidup
- 4) Pengelolaan lingkungan hidup
- 5) Ekonomi lingkungan
- 6) Informasi lingkungan, peningkatan pengetahuan dan kesadaran publik.

Mekanisme konsultasi formal yang dipergunakan negara-negara ASEAN untuk membahas masalah-masalah lingkungan tidak hanya terbatas pada ASOEN tetapi juga Pertemuan Tingkat Menteri Lingkungan (*ASEAN Ministerial Meeting on Environment*). Pada tahun 1985, kebakaran hutan mendapat perhatian dari ASEAN yang terbukti dengan dihasilkannya "*ASEAN Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources 1985*" atau yang disebut dengan ASEAN ACNN. Walaupun ASEAN ACNN merupakan kerangka kerjasama ASEAN dalam bidang konservasi alam dan sumber daya alam pada umumnya, kesepakatan tersebut juga memuat kewajiban-kewajiban negara ASEAN untuk mencegah kebakaran hutan.⁵⁵

Selanjutnya upaya ASEAN tersebut dilanjutkan dengan kesepakatan *Kuala Lumpur Concord on Environment and Development* pada 19 Juni 1990 yang dihadiri pada Menteri Lingkungan Hidup negara anggota ASEAN. Hasil dari kesepakatan ini adalah himbauan mengenai pentingnya nilai keselarasan implementasi terhadap pencegahan pencemaran lintas batas. Pada Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) ASEAN ke-4 di Singapura pada 27-28 Februari 1992, para

⁵⁵ Tjallingii, D., dan J. A. van der Meulen, "Integrating Environmental Conservation, Hutan," *Jurnal Hutan*

kepala pemerintahan negara anggota ASEAN menyatakan bahwa perlu adanya kerjasama yang erat secara berkelanjutan di bidang lingkungan hidup terutama terkait isu pencemaran lintas batas.

Pada kesempatan itu, para kepala pemerintahan tersebut juga menyatakan bahwa permasalahan lingkungan dan isu pencemaran lintas batas semakin mendapat perhatian yang khusus dihadapi ASEAN. Pernyataan ini dipicu dengan dua hal, yaitu:

- 1) Kebakaran hutan di kawasan ASEAN kembali terjadi pada tahun 1991 untuk kelima kalinya;
- 2) Berlangsungnya KTT Bumi di Rio de Janeiro, pada tahun 1992. KTT Bumi di Rio de Janeiro melahirkan kesepakatan yang salah satunya berkaitan dengan perubahan iklim global, biodiversitas, perlindungan terhadap hutan serta masalah lingkungan hidup lainnya.⁵⁶

Setelah dilaksanakannya KTT Bumi di Rio de Janeiro, para Menteri Lingkungan Hidup negara anggota ASEAN mengeluarkan *Singapore Resolution on Environment* pada akhir AMME ke-5 pada 17-18 Februari 1992, dan *Bandar Seri Begawan Resolution on Environment and Development* pada 26 April 1994. Setelah pertemuan informal tersebut, kemudian diadakan *ASEAN Meeting on the Management of Transboundary Pollution* di Kuala Lumpur, Juni 1995. Pertemuan ini melahirkan *ASEAN Cooperation Plan on Transboundary Pollution*, dimana terdapat kesepakatan tentang rencana guna menghadapi masalah pencemaran

lintas batas. *ASEAN Cooperation on Transboundary Pollution* mengangkat upaya penanganan insiden pencemaran asap dan kebakaran yang mempengaruhi kawasan.

Tindak lanjut dari ASEAN terhadap kerjasama di bidang lingkungan hidup yaitu dibentuknya forum *Haze Technical Task Force* (HTTF). Forum ini berada di bawah naungan ASOEN, yang dibentuk pada pertemuan ASEAN ke-6 di Bali pada September 1995. Indonesia ditunjuk sebagai ketua dalam forum ini. Tujuan utama dibentuknya forum ini adalah untuk memusatkan kegiatan dalam upaya penanganan kebakaran hutan dan lahan serta pencemaran polusi kabut asap lintas batas di kawasan ASEAN.⁵⁷

Untuk lebih memaksimalkan proses koordinasi antara pusat dengan daerah, pada tahun 1997 ASEAN memainkan perannya dengan mengaktifkan *Regional Haze Action Plan* sesuai dengan kesepakatan pada saat itu yaitu dokumen kerja yang mengidentifikasi tindak penanganan asap kebakaran lintas batas untuk ditindaklanjuti instansi di tingkat nasional, sub-regional maupun regional.

Seiring berjalannya kerjasama kepala pemerintah negara anggota ASEAN menyepakati sebuah kerangka kerjasama yang dikenal dengan *Strategic Plan of Action on Environment 1999-2004* (SPAEE 1999-2004). Kerangka kerja ini disepakati pada tahun 1997 dan 1998. Tujuan terpenting dari SPAEE 1999-2004 adalah untuk menanggulangi polusi kabut asap yang memasuki lintas batas negara

⁵⁷ *Environmental Cooperation in the ASEAN Region: The Haze Problem*

sebagai dampak kebakaran hutan yang terjadi di negara anggota ASEAN dan wilayah Asia Tenggara.⁵⁸

Perkembangan selanjutnya adalah menjadikan kerjasama tersebut semakin nyata yaitu negara-negara anggota ASEAN menyepakati untuk menandatangani sebuah Persetujuan ASEAN yang dilakukan dengan tahap negosiasi dimulai dari bulan Maret hingga September 2001. HTTF membahas mengenai pencemaran kabut asap lintas batas atau yang lebih dikenal dengan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP). Perjanjian ini ditandatangani di Kuala Lumpur pada 10 Juni 2002, yang seiring dengan penyelenggaraan *ASEAN Ministerial Meeting on Haze* (AMMH) dan *World Conference and Exhibition on Land and Forest Fire Hazards*.⁵⁹

Tujuan dari Persetujuan ASEAN tentang Pencemaran Asap Lintas Batas ini antara lain untuk membantu negara, baik penumpang maupun 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

2. Proses Ratifikasi ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)

Sebelum membuat perjanjian internasional, terdapat beberapa hal penting yang perlu diperhatikan oleh para pengambil kebijakan. Beberapa di antaranya adalah negosiasi, penandatanganan dan juga ratifikasi.

Pertama, Negosiasi. Negosiasi biasanya dilakukan dengan cara lisan dalam perjanjian internasional bilateral dan juga dengan konferensi diplomatik dalam perjanjian internasional multilateral. Dalam negosiasi, para delegasi tetap mengadakan hubungan dengan pemerintah masing-masing. Praktek pada umumnya menunjukkan bahwa sebelum mereka membubuhkan tanda tangannya pada teks final perjanjian internasional, para delegasi benar-benar mendapatkan instruksi baru untuk menandatangani instrumen apakah dengan reservasi ataukah tidak.

Kedua, Penandatanganan. Jika rancangan perjanjian internasional telah disetujui maka telah siap siap untuk ditandatangani. Tahap penandatanganan biasanya merupakan hal yang paling formal. Tindakan penandatanganan merupakan hal yang esensial dalam suatu perjanjian internasional. Hal ini dikarenakan penandatangananlah yang memberi status otentik suatu teks perjanjian internasional. Efek penandatanganan terhadap suatu perjanjian internasional tergantung pada diperlukan atau tidak diperlukan ratifikasi bagi perjanjian internasional tersebut. Apabila suatu perjanjian internasional memerlukan ratifikasi, penandatanganan mempunyai arti tidak lebih daripada bahwa para delegasi telah menyetujui suatu teks dan mau menerimanya yang

kemudian akan menyampaikan kepada pemerintah masing-masing untuk mendapatkan tindak lanjut pemerintah mereka. Jika perjanjian internasional tidak memerlukan ratifikasi, maka perjanjian internasional tersebut mengikat sejak penandatanganan.

Ketiga, Ratifikasi. Ratifikasi adalah persetujuan Kepala Negara atau pemerintah atas penandatanganan perjanjian internasional yang dilakukan oleh kuasa penuhnya yang ditunjuk dengan sebagaimana mestinya. Dalam praktek modern, ratifikasi mempunyai arti lebih daripada sekedar tindakan konfirmasi. Ratifikasi dianggap sebagai penyampaian pernyataan formal oleh suatu negara mengenai persetujuannya untuk terikat pada suatu perjanjian internasional. Pentingnya ratifikasi semakin meningkat sehubungan dengan perkembangan sistem konstitusi pemerintahan, yang memberikan kekuasaan membuat perjanjian internasional kepada berbagai organ selain kepala negara. Tidak ada kewajiban untuk melakukan ratifikasi bagi negara. Kekuasaan menolak untuk melakukan ratifikasi dianggap merupakan hal yang inheren dengan kedaulatan negara. Oleh karena itu, menurut hukum internasional, tidak ada kewajiban hukum atau kewajiban moral untuk meratifikasi suatu perjanjian internasional.

Persetujuan ASEAN tentang Pencemaran Asap Lintas Batas atau yang lebih dikenal dengan ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution ini telah ditandatangani oleh 10 negara ASEAN pada 10 Juni 2002 di Kuala Lumpur, Malaysia. Persetujuan ini mulai resmi berlaku sejak tanggal 25 November 2003 ketika Brunei Darussalam, Laos, Malaysia, Myanmar, Singapura, Thailand, dan

Walaupun tidak meratifikasi Perjanjian ASEAN tersebut, Pada tanggal 24 April

2006, Kamboja selesai meratifikasi Persetujuan ASEAN ini. Kemudian disusul oleh Filipina yang kemudian meratifikasi pada 1 Februari 2007.⁶⁰

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 hanya menandatangani dan penandatanganan persetujuan dari pihak Indonesia diwakili oleh Deputy Bidang Pelestarian Lingkungan Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup, Liana Bratisida. Walaupun tidak ada kewajiban untuk meratifikasi suatu perjanjian internasional, seperti yang telah disebutkan pada paragraf diatas, Indonesia belum dapat menjadi negara pihak yang memiliki hak yang sama dengan negara yang telah meratifikasi.

AATHP merupakan reaksi terhadap krisis lingkungan hidup yang melanda Asia Tenggara pada akhir dasawarsa 1990-an. Krisis ini terutama disebabkan oleh pembukaan lahan dengan cara pembakaran di pulau Sumatera, Kalimantan, Semenanjung Melayu dan beberapa tempat lain.

⁶⁰ *Op.Cit.*, 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

Tabel 2: Negara yang telah Meratifikasi AATHP

Negara Anggota	Tanggal Pengesahan/Persetujuan	Tanggal Penyerahan Instrumen Ratifikasi/Persetujuan dengan Sekretaris Jenderal ASEAN
Brunei Darussalam	27 Februari 2003	23 April 2003
Filipina	1 Februari 2010	4 March 2010
Kamboja	24 April 2006	9 November 2006
Laos	19 Desember 2004	13 Juli 2005
Malaysia	3 Desember 2002	18 Februari 2003
Myanmar	5 Maret 2003	17 Maret 2003
Singapura	13 Januari 2003	14 Januari 2003
Thailand	10 September 2003	26 September 2003
Vietnam	24 Maret 2003	29 Mei 2003

Sumber: HazeOnline. ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution 2010 pada <http://www.haze.asean.org/hazeagreement/status> diakses pada 30 Juni 2013

Secara keseluruhan, AATHP terdiri dari 32 pasal dimana 32 pasal ini memuat mengenai ketentuan-ketentuan, gambaran kerjasama serta tindakan dalam menanggulangi bencana kebakaran hutan dan kabut asap lintas batas negara, serta terakhir di muat pula sebuah lampiran yang berisi mengenai keabsahan perjanjian tersebut yang ditandatangani oleh masing-masing pemerintah dari negara anggota ASEAN.

Persetujuan mengenai kabut asap lintas batas AATHP telah berlaku selama 11 tahun yaitu dimulai dari tahun 2002 hingga sekarang. Pertemuan negara-negara peratifikasi perjanjian kabut asap dikenal dengan *Meeting Conference of the Parties (COP) to the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)*. COP dibentuk pada tahun 2003 oleh negara-negara peratifikasi. Tujuannya adalah untuk lebih memfokuskan dan menyusun kerangka kerja dan agenda dari perjanjian kabut asap yang telah dibuat.⁶¹

Tabel 3: Pertemuan Conference of the Parties (COP) ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)

Putaran	Waktu	Tempat
COP-1	11 November 2004	Hanoi, Vietnam
COP-2	1 Maret 2007	Bandar Seri Begawan, Brunei Darussalam
COP-3	5 September 2007	Bangkok, Thailand
COP-4	8 Oktober 2008	Hanoi, Vietnam
COP-5	29 Oktober 2009	Singapura
COP-6	13 Oktober 2010	Brunei Darussalam
COP-7	16-18 Oktober 2011	Phnom Penh, Kamboja
COP-8	26 September 2012	Bangkok, Thailand
COP-9	25 September 2013	Surabaya, Indonesia

Sumber: diolah penulis dari berbagai sumber

COP diadakan sekali dalam setahun dan Indonesia selalu diundang dalam setiap pertemuan COP yang diadakan. Hal ini dikarenakan Indonesia merupakan negara yang menjadi pengeksport kabut asap di wilayah Asia Tenggara. COP telah dilakukan hingga ke-9 kali dan terakhir diadakan di Surabaya, Indonesia pada 25 September 2013. Pada saat itu, pihak Indonesia diwakilkan oleh Menteri

Lingkungan Hidup Indonesia, Prof. Dr. Bambang Karnobroto, MBA

C. Cakupan ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)

Pada tahun 2002, negara-negara ASEAN menyepakati sebuah komitmen bersama yang disebut ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP).⁶² Dalam perjanjian ini, setiap negara yang meratifikasi komitmen untuk ikut menyelesaikan masalah polusi asap di kawasan Asia Tenggara yang sebagian besar akibat kebakaran hutan di Indonesia. Komitmen tersebut termasuk komitmen asistensi teknis penanggulangan kebakaran hutan dan bantuan dana.

Perjanjian ini berlaku efektif sejak 25 November 2003 setelah Thailand menjadi negara ke enam yang menandatangani dan meratifikasi perjanjian tersebut. Enam negara merupakan syarat minimum bagi perjanjian tersebut untuk dapat berlaku efektif. Negara-negara ASEAN yang telah menandatangani perjanjian ini adalah Malaysia, Singapura, Brunei Darussalam, Myanmar, Vietnam, dan Thailand. Hal ini juga sejalan dengan yang telah disebutkan pada pasal 29 ayat 1 AATHP, yaitu:

*"This Agreement shall enter into force on the sixtieth day after the deposit of the sixth instrument of ratification, acceptance, approval or accession."*⁶³

AATHP merupakan suatu perjanjian mutlak sebagai jawaban jalan keluar untuk mengatasi asap yang berulang kali terjadi setiap tahunnya, yang menimbulkan kerugian besar bagi negara-negara yang terimbas oleh asap tersebut.

⁶² Donald E. Weatherbec, *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy*. Lanham : Rowman & Littlefield Publisher, Inc., 2005, hal.273-274

Namun, dengan belum diratifikasinya perjanjian ini oleh Indonesia maka AATHP ini dianggap belum efektif.

Dalam Media Release pada COP ke-9 di Surabaya, Indonesia, disebutkan bahwa setiap negara yang telah meratifikasi AATHP diwajibkan untuk membayar sebesar US \$500.000 sebagai bentuk kompensasi untuk menanggulangi masalah kabut asap.

Persetujuan ASEAN tentang Pencemaran Asap Lintas Batas atau AATHP terdiri atas 32 pasal yang termuat dalam 6 bab. Selain itu, juga dilengkapi oleh sebuah lampiran. Sebenarnya, dalam Persetujuan ASEAN ini banyak sekali bagian-bagian terpenting yang memiliki pengaruh bagi Indonesia.

Pada bab pertama dalam perjanjian ini dijelaskan mengenai ketentuan umum yang berlaku seperti penggunaan istilah, tujuan, prinsip-prinsip dan kewajiban.

Dalam pasal 2 AATHP disebutkan bahwa tujuan dari kesepakatan ini yaitu:

“The objective of this Agreement is to prevent and monitor transboundary haze pollution as a result of land/or forest fires which should be mitigated, through concerted national efforts and intensified regional and international co-operation. This should be pursued in the overall context of sustainable development and in accordance with the provisions of this Agreement.”⁶⁴

Sedangkan untuk kewajiban bagi negara-negara yang telah meratifikasi perjanjian ini dijelaskan dalam pasal 4 yang berisi sebanyak 3 ayat salah satunya yaitu:

“when the transboundary haze pollution originates from within their territories, responds promptly to a request for relevant information or consultations sought by a State or State that are or may be affected by such transboundary haze pollution, with a view to minimising the consequences of the transboundary haze pollution.”⁶⁵

Pada aspek penyelesaian sengketa, AATHP memiliki tingkat delegasi⁶⁶ yang rendah. Ketika terjadi kasus pelanggaran atau ketidakpatuhan, perselisihan dalam interpretasi atau implementasi perjanjian, akan diselesaikan melalui konsultasi atau negosiasi. Hal ini dinyatakan dalam pasal 27 AATHP tentang penyelesaian sengketa:

Any disputes between parties as to the interpretation or application of, or compliance with, this Agreement or any protocol three to, shall be settled amicably by consultation or negotiation.⁶⁷

Dengan ketiadaan mekanisme *disputes settlement* yang kuat menjadikan AATHP ini sangat lemah. Tidak ada insentif bagi para pihak untuk patuh terhadap isi perjanjian.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Delegasi adalah ada atau tidaknya pihak ketiga yang diberikan kuasa untuk mengimplementasikan, menginterpretasikan dan mengaplikasikan peraturan-peraturan tersebut dan juga menyelesaikan persengketaan, serta adanya kemungkinan membuat aturan baru. Lihat dalam Sidiq Ahmadi, *Prinsip Non-Interference ASEAN dan Problem Efektivitas ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*, Yogyakarta, Jurusan Ilmu Hubungan Internasional Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, hal.14

⁶⁷ Pasal 27 AATHP tentang Penyelesaian Sengketa

Sementara dari aspek keberadaan lembaga atau pihak ketiga yang diberi kewenangan untuk mengawasi dan mengoordinasikan implementasi isi perjanjian, dalam AATHP di bab 2 dari perjanjian yaitu pasal 5 disebutkan tentang:

*The ASEAN Co-ordinating Centre for Transboundary Haze Pollution Control, here in after referred to as "The ASEAN Centre", is hereby established for the purposes of facilitating co-operation and co-ordination among the Parties in managing the impact of land and/or forest fires in particular haze pollution arising from such fires.*⁶⁸

Namun, dalam pelaksanaan kerjanya, *The ASEAN Centre* baru bisa beroperasi di suatu negara ketika mendapatkan permintaan dari negara yang mengalami kasus kebakaran hutan, setelah negara tersebut telah berusaha mengatasinya terlebih dahulu (Pasal 5 Ayat 2 AATHP).⁶⁹ Selanjutnya setiap pihak diharuskan membentuk lembaga resmi yang bertugas melakukan *monitoring* dan *assessment*, pencegahan dan respons terhadap kasus kebakaran hutan yang terjadi di negaranya dan berkewajiban untuk mengomunikasikannya kepada *The ASEAN Centre* (Pasal 6-15 AATHP).⁷⁰ Hal ini menunjukkan bahwa peran *The ASEAN Centre* sebenarnya sangat lemah dan efektivitasnya sangat tergantung pada volunterisme negara pihak.

Dalam Persetujuan ASEAN tentang Pencemaran Asap Lintas Batas, tidak secara tegas dijelaskan hukuman apa yang akan dijatuhkan kepada negara yang tidak melakukan ratifikasi. Selain itu juga, tidak disebutkan apa hukuman bagi Indonesia jika hutannya terus terbakar dan melakukan ekspor asap. Hal ini

dikategorikan sebagai persetujuan internasional yang sifatnya *soft law*. Oleh karena itu, AATHP ini memiliki hambatan inheren untuk bisa berimplementasi secara efektif. Perjanjian ini berlaku bagi setiap negara yang telah meratifikasinya dan memberikan sanksi hukum tanpa mengikat salah satu negara. Hal ini terlihat dengan tidak adanya hukuman bagi Indonesia karena belum meratifikasi AATHP