

## **BAB IV**

### **Hambatan Indonesia dalam Meratifikasi *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)* Tahun 2002 – 2012**

Pada bab sebelumnya, penulis telah menjelaskan mengenai sejarah terbentuknya ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP) hingga proses ratifikasi yang telah dilakukan oleh sembilan negara-negara anggota ASEAN. Hanya Indonesia yang belum meratifikasi Persetujuan ASEAN tersebut. Oleh karena itu, pada bagian ini penulis akan menjelaskan apa-apa saja yang menjadi hambatan bagi Indonesia dalam proses ratifikasi AATHP atau Persetujuan ASEAN tentang Pencemaran Asap Lintas Batas. Namun sebelumnya penulis akan menjelaskan terlebih dahulu bagaimana sikap Indonesia terhadap Persetujuan ASEAN tersebut.

Indonesia sebagai negara anggota ASEAN dan pengeksportir asap utama di ASEAN, belum bersedia meratifikasi AATHP. Jika dilihat dari sepuluh negara anggota ASEAN, hanya Indonesia yang belum meratifikasi persetujuan ini. Persetujuan ASEAN tentang Pencemaran Asap Lintas Batas telah ditandatangani oleh sepuluh negara pada 10 Juni 2002 di Kuala Lumpur dan mulai berlaku sejak 25 November 2003 setelah enam negara meratifikasi.

Negara-negara anggota ASEAN kesulitan untuk membantu Indonesia mengatasi kebakaran hutan karena Indonesia belum meratifikasi AATHP. Oleh

solidaritas ASEAN, Indonesia akan didesak secara perlahan untuk bersikap lebih tegas dalam penegakan hukumnya, bila meratifikasi Persetujuan ASEAN tersebut.

Walaupun Indonesia belum meratifikasi AATHP, Indonesia sebelumnya telah meratifikasi konvensi mengenai perubahan iklim yang bertujuan untuk mencegah berlanjutnya perubahan iklim yang merugikan lingkungan hidup dan kehidupan manusia. Indonesia juga telah mengesahkan *United Nations Framework Convention on Climate Change* dengan Undang-Undang yang kemudian diatur dalam Undang-Undang No.6 Tahun 1994 tentang Pengesahan *United Nations Framework Convention on Climate Change*.<sup>71</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 No.4 Tahun 2001. Peraturan Pemerintah ini didasarkan atas pertimbangan kebakaran hutan dan atau lahan yang dapat menimbulkan kerusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup, baik nasional maupun lintas batas negara yang mengakibatkan kerugian ekonomi, ekologi, sosial dan budaya.

---

<sup>71</sup> Undang-Undang No.6 Tahun 1994 Tentang Pengesahan United Nations Framework

## **A. Sikap Indonesia terhadap ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)**

Kebakaran hutan dan lahan di Indonesia yang terjadi hampir setiap tahun dan sering kali mengakibatkan terjadinya kabut asap lintas batas tentu merugikan negara tetangga terdekat di lingkungan ASEAN seperti Singapura, Malaysia, Brunei Darussalam dan juga Thailand. Oleh karena itu, Indonesia beserta negara-negara anggota ASEAN lainnya sepakat untuk mengatasi kebakaran dan dampak asapnya tersebut melalui penandatanganan ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP) pada 10 Juni 2002.

Dalam kasus kebijakan luar negeri Indonesia, penandatanganan AATHP merupakan keputusan yang tepat karena selain akan menyelamatkan ekosistem dan ekologi Indonesia, juga memudahkan Indonesia untuk mendapat pertolongan apabila terjadi kebakaran hutan. Tetapi anehnya, Indonesia tidak meratifikasi Persetujuan ASEAN tentang Pencemaran Asap Lintas Batas tersebut. Jika Indonesia peduli akan ekosistem dan ekologinya, harusnya Indonesia meratifikasi perjanjian ini. Tetapi yang terjadi adalah sebaliknya. Indonesia masih belum mau meratifikasi persetujuan tersebut.

Kebijakan Indonesia belum mau meratifikasi AATHP dipengaruhi oleh banyak kepentingan. Hal ini dikarenakan prosedur peratifikasian ini harus melalui

Indonesia belum bisa meratifikasi perjanjian ini secara utuh. Hal ini dikarenakan masih banyaknya kasus *illegal logging* di kawasan yang merupakan sumber dari kabut asap. Mengingat hal tersebut, Indonesia belum bersedia untuk mengesahkan RUU tentang *Transboundary Haze Pollution* karena pihak pemerintah menginginkan agar Persetujuan ASEAN tersebut dikaitkan juga dengan masalah *illegal logging* yang menjadi sumber dari kabut asap. Hal ini akan dibahas secara rinci di bagian selanjutnya.

Walaupun proses ratifikasi sedang dilakukan, Indonesia sudah melaksanakan pokok-pokok yang tertuang dalam AATHP tersebut. Sebagai contoh, sesuai dengan yang tertuang pada pasal 4 ayat 2 dimana Indonesia telah bersedia untuk meminimalkan konsekuensi dari polusi asap lintas batas dengan mengadakan pertemuan khusus dengan negara-negara anggota ASEAN seperti Brunei Darussalam, Malaysia, Singapura dan Thailand. Pertemuan ini merupakan atas inisiatif pemerintah Indonesia yang diselenggarakan di Riau pada Oktober 2006. Hal ini sejalan dengan apa yang terdapat pada Persetujuan ASEAN tersebut dimana dalam traktat AATHP ditekankan agar semua pihak, yaitu negara-negara anggota ASEAN, untuk tetap bekerja sama guna memonitor dan juga meminimalkan dampak dari kabut asap tersebut

Jika AATHP itu diratifikasi, banyak keuntungan yang didapatkan Indonesia antara lain sebagai berikut<sup>72</sup>:

- 1) Memberi peluang besar bagi Indonesia untuk menjadi tuan rumah *ASEAN Centre*.
- 2) Meningkatkan pendidikan dan kesadaran masyarakat melalui kerjasama ASEAN dan bantuan internasional dalam hal pencegahan, mitigasi dan pengendalian kebakaran hutan.
- 3) Dari segi ekonomi, keuntungan Indonesia untuk kesempatan memperoleh *Clean Development Mechanism (CDM)* semakin besar bila tidak terjadi kebakaran hutan dan lahan.
- 4) Dari segi tanggung jawab negara, dengan meratifikasi AATHP, Indonesia dapat terhindar dari tuntutan hukum internasional dalam masalah polusi asap lintas batas negara ini.

---

<sup>72</sup> C. H. K. N. N. ASEAN dalam Pengendalian Pencemaran Udara Lintas

## **B. Hambatan-Hambatan Indonesia dalam Meratifikasi ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)**

Indonesia belum meratifikasi Persetujuan ASEAN tentang Pencemaran Asap Lintas Batas atau AATHP hingga saat ini. Meskipun demikian, kerjasama di bidang lingkungan hidup sudah banyak terjalin. Begitu juga dengan partisipasi Indonesia dalam setiap agenda perundingan permasalahan lingkungan hidup antar negara-negara anggota ASEAN. Dalam perundingan mengenai AATHP, Indonesia selalu diundang dan diikuti sertakan.

Kebijakan Indonesia untuk hanya menandatangani namun belum meratifikasi AATHP memang menjadi pertanyaan bagi banyak pihak. Kebakaran hutan yang sering terjadi di Indonesia, yang memberikan dampak buruk bagi negara-negara di sekitarnya, juga dirasa cukup menjadi alasan perlunya Indonesia meratifikasi Persetujuan ASEAN tentang Pencemaran Asap Lintas Batas tersebut.

Beragam alasan dan kendala dilontarkan terkait penundaan untuk meratifikasi Persetujuan ASEAN tersebut. Berikut penulis akan menjelaskan mengenai hambatan-hambatan yang dihadapi Indonesia dalam meratifikasi AATHP

## 1. Hambatan Ekonomi – Politik

Indonesia merupakan negara yang memiliki kawasan hutan terbesar dan pulau Kalimantan sering disebut sebagai jantung dunia. Hal ini tentu saja memberikan keuntungan bagi Indonesia dimana hasil produksi kayu dan juga kertas 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.

Sesuai peraturannya, produksi tersebut harus dihasilkan di bawah dokumen perizinan yang dikenal dengan Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK). 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 didapatkan 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 di antaranya tereintegrasi dengan pabrik kertas.<sup>73</sup> Peningkatan di bidang produksi pun terus meningkat dimana kapasitas produksi dari industri

---

<sup>73</sup> Lihat APKI Online, Jumlah Perusahaan Kertas dan Pulp di Indonesia,

kertas mencapai 6.447.100 ton pulp per tahun dan 10.506.180 ton kertas per tahun.

Meningkatnya pencapaian produksi di bidang industri kertas menjadikan Indonesia sebagai produsen pulp ke-10 terbesar di dunia pada tahun 2000 berdasarkan survei yang dilakukan oleh *Business Intelligence Report*.<sup>74</sup> Posisi tersebut diberikan tentunya berdasarkan peningkatan jumlah ekspor kertas dan pulp yang dihasilkan oleh Indonesia. Hal ini membuat industri kertas dan pulp dianggap sebagai sumber utama pendapatan nasional Indonesia bagi pemerintah.

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.

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

---

<sup>74</sup> Siaran Pers Kementerian Perindustrian Republik Indonesia 2013, <http://www.kemendperin.go.id/artikel/5574/Kemendperin-Mendorong-Peningkatan-Nilai-Tambah->



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>75</sup> Satu dari delapan perusahaan tersebut dinyatakan terlibat, yaitu PT. Adei Plantation.<sup>76</sup> Perusahaan tersebut menyuruh pekerjanya membakar lahan perkebunan.

Selain perusahaan asing milik Malaysia, diketahui bahwa perusahaan milik Singapura juga turut andil dalam kebakaran hutan yang menyebabkan terjadinya kabut asap di Indonesia. Hutan Tanaman Industri (HTI) milik dua perusahaan yang berbasis Singapura memiliki titik api terbanyak dalam kebakaran hutan di Riau sehingga memicu kabut asap hingga ke negara tetangga. Perusahaan yang dimaksud adalah PT. Riau Andalan Pulp and Paper (RAPP) dan PT. Asia Pacific Resources International (APRIL) yang bergerak di industri pulp and paper.<sup>77</sup>

Kehadiran perusahaan-perusahaan ini sedikit-banyak telah mempengaruhi DPR untuk meratifikasi AATHP. Seperti yang diketahui bahwa DPR (legislatif) mempunyai wewenang untuk mengesahkan sebuah perjanjian internasional sebelum disahkan oleh Presiden sendiri. 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.<sup>78</sup> Lembaga legislatif merupakan badan perwakilan rakyat yang memiliki otoritas untuk membuat sebuah kebijakan untuk rakyat dari suatu

---

<sup>75</sup> *Op.cit.*, Inilah 8 Perusahaan Malaysia Pembakar Hutan di Riau,

<sup>76</sup> *Op.cit.*, Satu Dari Delapan Perusahaan Terlibat Pembakaran Hutan Riau

<sup>77</sup> *Op.cit.*, 190 Titik Api di Riau Benda di Lahan Perusahaan yang Berbasis di Singapura

<sup>78</sup> *Op.cit.*, *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*

negara. Indonesia memiliki peraturan yang mengatur kinerja lembaga legislatif (DPR-RI) yang 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>79</sup>*

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 pengekspor asap yang dalam hal ini menempati posisi tersebut adalah Indonesia.

Dalam proses pengajuan ratifikasi AATHP ke DPR, perlu adanya “satu suara” dari Kementrian terkait dan pemerintah untuk mengajukan suatu Rancangan Undang-Undang (RUU) ke DPR. Pihak Kementrian Lingkungan Hidup (KLH selaku *focal point* Pemerintah Indonesia, terkait kerjasama penanggulangan pencemaran asap lintas batas) mengklaim, bahwa agaknya memang sulit untuk mengajukan RUU apabila tidak ada kesepakatan antar

---

<sup>79</sup> *Op.cit.*, Undang-Undang Republik Indonesia No.22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan

kementrian dan pemerintah terlebih dahulu. Hal ini juga telah diatur dalam UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Akhirnya pada tahun 2005 dengan keluarnya surat No.R96/Pres/10/2005 tanggal 31 Oktober 2005, RUU AATHP secara resmi diserahkan Presiden kepada pimpinan DPR untuk dibahas. Dalam proses pengajuan ratifikasi ke DPR tahap I, Kementerian Kehutanan dan Kementerian Pertanian merupakan dua kementerian yang mengajukan keberatan atas ratifikasi tersebut. Menteri Kehutanan pada saat itu, MS Kaban meminta upaya ratifikasi AATHP selayaknya disandingkan dengan persoalan *illegal logging*, *illegal fishing*, pengambilan pasir secara ilegal, dan ekspor limbah oleh negara tetangga ke Indonesia yang juga merusak lingkungan hidup Indonesia.<sup>80</sup>

Komisi VII DPR RI<sup>81</sup>, juga 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, 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, apabila Indonesia akan meratifikasi RUU AATHP, maka sebaiknya diproses secara paralel dengan kerjasama pemberantasan *illegal logging*.<sup>82</sup> Sebab, kesulitan dalam

<sup>80</sup> Persetujuan ASEAN tentang Asap Rugikan Indonesia, <http://www.antaraneews.com/print/56477/>, diakses pada 6 Oktober 2013

<sup>81</sup> Membidangi Energi, Sumber Daya Mineral, Riset dan Teknologi, Lingkungan Hidup. Lihat dalam [www.dpr.go.id/id/Komisi/Komisi-VII](http://www.dpr.go.id/id/Komisi/Komisi-VII), diakses pada 18 September 2013

<sup>82</sup> *Op.cit.*, Tolak Ratifikasi RUU ATHP, Menhut Targetkan 2009 Riau Bebas Titik Api

proses penanganan asap dapat dianalogikan dengan kesulitan pemerintah Indonesia dalam upaya melakukan pemberantasan *illegal logging*.

Menurut Chasek, kepentingan ekonomi merupakan kepentingan yang paling dominan dan mampu mempengaruhi posisi suatu negara, bahkan hasil dari negosiasi suatu perjanjian internasional.<sup>83</sup> Dengan demikian, dikaitkannya penanganan isu kabut asap dengan isu lingkungan lainnya seperti *illegal logging*, merupakan bentuk lain dari kekuatan *bargaining* Indonesia.

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. Hal ini juga didukung oleh pendapat Rully Syumanda selaku Manajer Pengkampanye Hutan WALHI. Menurutnya, AATHP tidak adil bagi kepentingan Indonesia karena hanya membicarakan masalah asap.<sup>84</sup> Rully juga menambahkan bahwa pemerintah Indonesia harus bersikap hati-hati dalam meratifikasi AATHP tersebut karena dalam Persetujuan ASEAN tersebut semestinya juga dibahas mengenai permasalahan lingkungan lainnya seperti pencemaran di Selat Malaka dan pembuangan limbah beracun yang dilakukan sejumlah negara tetangga.

Selama proses pengajuan ratifikasi AATHP, di tingkat koordinasi antar kementerian telah terbentuk kesepakatan. Namun, pada pengajuan tahap I ke DPR tahun 2006-2007, menurut Kementerian Lingkungan Hidup telah tercapai kesepakatan antar kementerian melalui pertemuan formal maupun informal yang dilaksanakan antar staf kementerian. Namun, kembali lagi bahwa yang berwenang

untuk mengambil keputusan di tingkat Kementrian adalah Menteri itu sendiri. Posisi sebagai Menteri ini kemudian menjadi penting sebagai penentu kebijakan yang diambil suatu Kementrian. Keputusan yang diambil oleh staf ahli kementrian atau perwakilan dalam koordinasi rapat dengan Kementrian Negara lainnya terkait ratifikasi AATHP belum tentu sejalan dengan keputusan Menteri. Kementrian Kehutanan membenarkan hal ini, bahwasanya pada saat pembahasan dengan Kementrian Lingkungan Hidup, perwakilan dari Kementrian Kehutanan mendukung ratifikasi Persetujuan ASEAN tersebut. Namun keputusan lain disuarakan oleh Menteri Kehutanan di rapat dengar pendapat dengan DPR, bahwa Kementrian Kehutanan menolak ratifikasi AATHP dengan alasan bahwa perjanjian tersebut tidak menguntungkan Indonesia dan ingin ratifikasi AATHP dikaitkan dengan masalah lingkungan yang lainnya, seperti *illegal logging*.

Mengenai ratifikasi Persetujuan ASEAN tersebut, Staf Ahli Menteri Lingkungan Hidup bidang Lingkungan Global dan Kerjasama Internasional, Liana Bartasida, membenarkan bahwa hingga kini kendala Indonesia dalam meratifikasi AATHP masih berada di DPR.<sup>85</sup> Hal yang sama juga diungkapkan oleh Deputi Menteri Lingkungan Hidup bidang Penataan Lingkungan, Hoetomo, yang menyatakan bahwa dengan telah dikirimnya RUU tersebut kepada DPR, berarti hal tersebut sudah tidak ada masalah lagi dari sisi pemerintah.<sup>86</sup>

Menurut Menteri Luar Negeri, Marty Natalegawa, perjanjian tersebut telah kembali diajukan untuk proses legislasi meskipun tidak ada jadwal yang pasti kapan proses ratifikasi tersebut akan dilakukan.<sup>87</sup> Polemik dan kebiasaan saling melemparkan tanggung jawab harus dihentikan karena salah satu cara untuk menghentikan asap adalah dengan meratifikasi Persetujuan ASEAN tentang Pencemaran Asap Lintas Batas yang telah diratifikasi oleh sembilan negara-negara anggota ASEAN sebelumnya.

Dalam proses pengesahan RUU mengenai ratifikasi AATHP, DPR selaku lembaga legislatif dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan perusahaan-perusahaan tersebut yang memang banyak membuka lahan dengan cara membakar hutan. Padahal pemerintah telah sepenuhnya setuju untuk segera meratifikasi Persetujuan ASEAN tentang Pencemaran Asap Lintas Batas tersebut, namun kendala dalam proses ratifikasi AATHP masih berada di DPR. Selama proses negosiasi ratifikasi AATHP, para pemangku kepentingan terus berhitung untung dan rugi dari akibat ratifikasi dan implementasi AATHP. Baik dari segi ekonomi dan juga politik.

Upaya untuk mencegah kebakaran hutan yang menimbulkan kabut asap di Indonesia dan di negara-negara sekitarnya telah banyak dilakukan oleh banyak pihak, seperti Kementerian Lingkungan Hidup, Pemerintah Daerah, LSM dan masyarakat lokal itu sendiri. Namun, DPR sebagai lembaga legislatif yang memiliki wewenang atas pengambilan keputusan tersebut tampak enggan meratifikasi AATHP.

---

<sup>87</sup> ASEAN Desak Indonesia Ratifikasi Perjanjian Terkait Kabut Asap, <http://www.desa.com/desa/indonesia/ratifikasi-perjanjian-terkait-kabut->

WWF-Indonesia sebagai aktor politik (dalam hal ini sebagai organisasi non pemerintah) yang bergerak dalam pelestarian alam berusaha untuk bisa membuat pemerintah khususnya DPR meratifikasi AATHP. WWF mendukung ratifikasi persetujuan ini karena persetujuan ini menguntungkan Indonesia. Secara teknis, Indonesia akan mendapatkan bantuan untuk memperbaiki manajemen penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di dalam negeri, melalui kerjasama ASEAN dan internasional sehingga pencemaran asap dapat dikendalikan. Selain manfaat teknis, manfaat politis yang diperoleh Indonesia adalah terhindar dari tuntutan negara-negara anggota ASEAN lainnya yang terkena dampak pencemaran asap akibat kebakaran hutan dan lahan di Indonesia.

Berbagai peran telah dijalankan oleh WWF-Indonesia melalui program-program pelestarian alam yang dikembangkannya. Dengan adanya peran organisasi ini dalam pelestarian lingkungan khususnya dalam bidang kehutanan, WWF-Indonesia ikut mendukung agar kebakaran hutan dapat dicegah dan ditanggulangi melalui Persetujuan ASEAN tentang Pencemaran Asap Lintas Batas. Sebagai bukti tanggung jawab WWF-Indonesia kepada masyarakat dan anggota ASEAN lainnya, WWF-Indonesia berusaha untuk mendorong pemerintah, khususnya DPR untuk meratifikasi AATHP. Sehingga asap yang kini menjadi permasalahan akibat kebakaran hutan di Indonesia dapat di tanggulangi secara bersama-sama dengan negara-negara anggota ASEAN lainnya.

Sebagai pengimplementasian perannya, WWF-Indonesia berusaha mendorong pemerintah khususnya legislatif untuk meratifikasi AATHP melalui

pihak yang terkait. Komunikasi yang dilakukan oleh WWF terhadap DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif dilakukan dengan cara memberikan pemahaman dan interpretasi yang utuh tentang pentingnya meratifikasi AATHP. Pendekatan tersebut dilakukan ke beberapa anggota DPR, khususnya Komisi VII yang merupakan salah satu alat kelengkapan DPR dalam bidang Energi, Sumber Daya Mineral, Riset dan Teknologi, Lingkungan Hidup. Selain itu, WWF juga menjalin koordinasi dengan Kementrian Lingkungan Hidup selaku *focal point* untuk membuat *draft* Rancangan Undang-Undang untuk ratifikasi yang kemudian akan diserahkan kepada Presiden dan DPR.

Berbagai tindakan politik yang telah dilakukan oleh WWF-Indonesia tetapi peran WWF dalam melestarikan keragaman hayati dan mengurangi dampak yang disebabkan oleh manusia terutama dalam proses ratifikasi AATHP oleh pemerintah Indonesia ini belum bisa membuat pemerintah Indonesia meratifikasi AATHP. Pada tahun 2007, pembahasan ratifikasi AATHP masuk dalam Program Legislatif Nasional (Prolegnas). Masuknya pembahasan ratifikasi AATHP tersebut dalam Prolegnas salah satunya merupakan dorongan dari WWF-Indonesia.

Selain dikarenakan oleh adanya perusahaan-perusahaan lokal dan asing yang mempengaruhi proses ratifikasi tersebut, masalah pendanaan yang belum dibuat kesepakatannya antara pihak Indonesia dan ASEAN juga menjadi alasan lain bagi DPR untuk dapat meratifikasi Persetujuan ASEAN tersebut. Kemudian, menurut DPR, masalah kebakaran hutan ini tidak untuk diinternasionalisasi karena



DPR sebagai lembaga legislatif negara bersikap lebih objektif dan membuat keputusan yang memberikan keuntungan bagi banyak orang.

Terkait dengan AATHP, Presiden Indonesia seharusnya mampu menekankan kepada lembaga-lembaga yang terkait khususnya DPR untuk segera menyelesaikan RUU 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 dapat direalisasikan hingga saat ini. Hal ini terbukti dengan belum diadopsinya AATHP oleh pemerintah Indonesia.

Berikut ini penulis berusaha menggambarkan bagaimana reaksi dari negara-negara ASEAN dan juga aktor-aktor politik di Indonesia terhadap penundaan proses ratifikasi yang dihadapi oleh Indonesia dalam bentuk tabel.

**Tabel 4: Reaksi Negara ASEAN terhadap Penundaan Ratifikasi yang dihadapi oleh Indonesia**

<b>Aktor Politik</b>	<b>Jenis Reaksi</b>
Malaysia	Kontra
Singapura	Kontra
Brunei Darussalam	Kontra
Thailand	Kontra
Myanmar	Kontra
Filipina	Kontra
Kamboja	Kontra
Laos	Kontra
Vietnam	Kontra

Sumber: Diolah penulis dari berbagai sumber

**Tabel 5: Reaksi Aktor Politik di Indonesia terhadap Penundaan Ratifikasi yang dihadapi Indonesia**

<b>Aktor Politik</b>	<b>Jenis Reaksi</b>
WWF Indonesia	Kontra
DPR RI Komisi VII	Pro
Kementrian Kehutanan	Pro
Kementrian Pertanian	Pro
WALHI	Pro

## 2. Hambatan Hukum

Kerusakan hutan Indonesia yang disebabkan oleh kebakaran hutan sudah terjadi 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 Hak Pengusahaan Hutan (HPH). Sejak saat itu kasus kerusakan hutan terus terjadi hingga saat ini.

Lemahnya penegakan hukum terhadap pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab dan telah merusak lahan juga mempengaruhi pemerintah Indonesia dalam meratifikasi AATHP. Kasus kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia, khususnya di Riau, merupakan bukti lemahnya penegakan hukum.<sup>88</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>89</sup>

Kesalahan dalam pengelolaan hutan seharusnya ditimpakan pada pemerintah Indonesia atas kegagalan sistematis untuk menggalakkan hukum yang didesain untuk mengurangi tingkat penggundulan yang sering terjadi di Indonesia. Walaupun Indonesia memiliki hukum untuk melindungi hutan dan membatasi pembakaran, hukum tersebut diterapkan dengan sangat buruk. Manajemen hutan di Indonesia telah lama dijangkiti oleh korupsi. Petugas pemerintahan yang

dibayar rendah dikombinasikan dengan lazimnya usahawan tanpa reputasi baik. Hal ini berarti membuktikan bahwa adanya larangan penebangan hutan liar yang tidak dijalankan dan peraturan lingkungan hidup yang tidak diperdulikan. Korupsi yang muncul pada masa Presiden Suharto telah beberapa kali merusak upaya mengendalikan kebakaran hutan.

Oleh karena itu, pemerintah Indonesia perlu menindaklanjuti permintaan perusahaan-perusahaan lokal maupun asing yang terlibat dalam pembakaran hutan di Indonesia. Perusahaan yang terbukti seharusnya bertanggung jawab atas pembakaran ilegal akan diberikan sanksi berupa hilangnya izin usahanya dan petugas-petugasnya dikenakan hukuman penjara.

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 hutan", 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

pemerintah pusat dan pemerintah provinsi dalam menentukan 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. 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.

Kisruhnya Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah yang dibuat dan juga membuat, beragamnya aktor-aktor yang terkait dalam pengambilan kebijakan serta saling beradanya kepentingan pihak yang memiliki otoritas menyebabkan