

BAB IV

RATIFIKASI ASEAN AGREEMENT ON TRANSBOUNDARY HAZE POLLUTION (AATHP) OLEH PEMERINTAH INDONESIA TAHUN 2014

Kebijakan Luar Negeri sangat erat kaitannya dengan konsep kepentingan nasional atau *national interest*. Berbagai kegiatan atau kebijakan luar negeri yang dilakukan oleh suatu negara cenderung didasarkan oleh atau untuk pemenuhan kepentingan nasionalnya. Oleh karena itu analisis kepentingan nasional kemudian juga dijadikan dasar untuk menjelaskan perilaku politik luar negeri suatu negara (Masoed, 1990). Kepentingan nasional dapat dikatakan sebagai alasan atau faktor paling fundamental yang menjadi alasan atau menuntun para pembuat kebijakan dalam mengambil kebijakan luar negerinya (*foreign policy*) (Plano & Olton, 1969). Oleh karenanya penyusunan kebijakan luar negeri pasti akan didahului dengan analisis mendalam mengenai kepentingan dan kebutuhan nasional suatu negara.

Sementara itu, William D. Coplin menyatakan dalam bukunya bahwa setidaknya terdapat tiga konsideran utama yang mempengaruhi diambilnya sebuah keputusan luar negeri. Konsideran-konsideran tersebut adalah kondisi politik dalam negeri, kondisi ekonomi dan militer serta konteks internasional (Coplin & Marbun, 2003). Dalam kasus ratifikasi AATHP oleh pemerintah Indonesia, ketiga konsideran ini muncul menjadi faktor-faktor yang menuntun diambilnya keputusan ratifikasi AATHP oleh pemerintah Indonesia.

Dalam bab ini penulis akan menjelaskan masing-masing konsideran yang melatarbelakangi keputusan ratifikasi AATHP ini pada tahun 2014. Pembahasan dalam bab ini akan dibagi menjadi empat sub bab. Sub bab pertama akan membahas kondisi politik dalam negeri, sub bab kedua adalah pembahasan terkait kondisi ekonomi dan militer, serta sub bab ketiga adalah pembahasan dari konteks internasional. Sedangkan sub bab keempat adalah pembahasan tentang

keterkaitan antara ketiga sub bab sebelumnya dengan keputusan ratifikasi AATHP oleh Pemerintah Indonesia pada tahun 2014.

A. Kondisi Politik Dalam Negeri

1. Dorongan dari Lembaga Swadaya Masyarakat

Salah satu faktor dalam negeri yang berada dibalik keputusan ratifikasi AATHP oleh pemerintah Indonesia adalah adanya dorongan dari Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang ada di Indonesia, terutama dari LSM yang bergerak atau aktif dibidang pelestarian lingkungan hidup. Berbagai upaya dilakukan oleh beberapa LSM guna mendorong agar pemerintah segera meratifikasi AATHP.

LSM merupakan salah satu kelompok kepentingan yang mampu menjadi jembatan antara pemerintah dan juga masyarakat luas. LSM menyuarakan aspirasi mereka melalui temuan-temuan yang mereka peroleh dari penelitian di lapangan. Selain itu, LSM juga kerap menyuarakan pendapat mereka dengan mengkritisi keputusan atau kebijakan yang diambil oleh pemerintah. Seiring dengan perkembangannya, banyak LSM yang kini mendapatkan legitimasi dari masyarakat dan memperoleh tempat di pemerintahan sehingga masukan dan kritik yang mereka sampaikan mulai dipertimbangkan. Dalam kasus ratifikasi AATHP ini, LSM yang berperan dalam memberikan dorongan kepada pemerintah untuk segera meratifikasi AATHP diantaranya adalah WWF-Indonesia, WALHI, dan Greenpeace.

World Wildlife Fund (WWF) Indonesia merupakan salah satu aktor non-pemerintah yang terus mendukung dan mendorong pemerintah agar segera meratifikasi persetujuan tentang pencemaran kabut asap lintas batas, *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*. Selain karena secara visi AATHP sejalan dengan visi WWF, menurut pertimbangan WWF juga bahwa pemerintah Indonesia akan memperoleh berbagai keuntungan apabila meratifikasi AATHP (WWF-Indonesia, 2007).

Setelah AATHP resmi berlaku pada tahun 2003, Direktur Eksekutif WWF-Indonesia, Dr. Mubariq Ahmad, menghimbau Pemerintah Indonesia segera meratifikasi perjanjian tersebut. Menurutnya, Indonesia harus segera mengambil kesempatan in sebaik mungkin dengan segera meratifikasi AATHP, dengan meratifikasi AATHP maka Indonesia akan menunjukkan bukti tanggung jawabnya kepada masyarakat Indonesia dan juga ASEAN. Selain itu, setelah melakukan ratifikasi, menurut Dr. Mubariq upaya yang perlu dilakukan Indonesia adalah dengan melakukan tindakan kongkrit dalam bentuk pencegahan dan penegakan hukum di bidang kebakaran hutan dan lahan (WWF-Indonesia, 2003).

Kemudian, Pada tahun 2005, WWF Indonesia kembali mendukung Pemerintah Indonesia untuk segera meratifikasi AATHP dan berperan secara utama dalam implementasi perjanjian internasional ini. WWF-Indonesia juga menekankan perlunya membantu masyarakat lokal dalam pengelolaan lahan yang berkelanjutan. Koordinator Restorasi Hutan WWF-Indonesia, Fitriani Ardiansyah juga menyatakan bahwa WWF-Indonesia konsisten meminta agar pemerintah segera melakukan ratifikasi terhadap AATHP karena dengan meratifikasi AATHP Indonesia akan mengambil peran utama dalam implementasi persetujuan ini (Kapanlagi.com, 2005).

WWF-Indonesia juga melihat pentingnya meratifikasi AATHP karena persetujuan tersebut merupakan persetujuan tingkat regional pertama di dunia yang mengharuskan sekumpulan negara untuk melakukan kerjasama dalam penanggulangan kabut asap lintas batas akibat dari kebakaran hutan dan lahan. Kemudian, Fitriani juga menyatakan bahwa WWF-Indonesia tetap mendesak pemerintah untuk meratifikasi AATHP karena menurut WWF ratifikasi akan menjadi bukti tanggung jawab Indonesia kepada masyarakat dan juga negara anggota ASEAN lainnya. Oleh karena itu, menurut WWF-Indonesia ratifikasi merupakan sesuatu yang mendesak dan harus

segera diratifikasi agar tercipta sebuah sinergi antara Indonesia dengan negara anggota ASEAN lainnya dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Indonesia (Media Indonesia, 2008).

Kemudian, pada tahun 2008, WWF-Indonesia kembali mendesak Pemerintah Indonesia untuk mempercepat proses ratifikasi AATHP. Koordinator bidang Kebakaran Hutan WWF Dedi Hariri dalam Lokakarya Penguatan Peran *Civil Society* dalam Pemanfaatan Kerjasama ASEAN di Bidang Penanganan Polusi Asap Lintas Batas di Pontianak, Kalimantan Barat, Kamis 21 Februari 2008, menyatakan bahwa pemerintah harus segera mengambil langkah untuk meratifikasi AATHP. Dedi Hariri juga menyatakan bahwa dengan ratifikasi AATHP maka Indonesia akan mampu lebih baik dalam upaya pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan karena akan bekerjasama dengan negara anggota ASEAN lainnya (WWF-Indonesia, 2008).

Dalam upayanya mendorong pemerintah agar segera meratifikasi AATHP, WWF-Indonesia melakukan beberapa kegiatan melalui program monitoring kebakaran hutan. Kegiatan yang dilakukan oleh WWF-Indonesia dapat dibedakan menjadi 3 level kegiatan, yaitu level kebijakan, level implementasi (aksi), dan level penegakkan hukum. Sebagian besar kegiatan WWF-Indonesia dilaksanakan dengan berfokus di pulau Kalimantan dan Sumatera (WWF Indonesia, 2007).

Pada level kebijakan, WWF-Indonesia melakukan advokasi kepada pemerintah, khususnya Departemen Kehutanan dan Kementrian Lingkungan Hidup, untuk mendorong segera diratifikasinya Persetujuan ASEAN tentang Pencemaran Kabut Asap Lintas Batas atau ASEAN *Agreement on Transboundary Haze Pollution*. Upaya WWF-Indonesia tersebut dilakukan dengan melakukan *hearing* bersama dengan Kementrian Lingkungan Hidup, Departemen Kehutanan, dan DPR-RI. Selain itu, WWF-Indonesia juga memberikan masukan terhadap revisi UU tentang pengelolaan lingkungan hidup, dan mendorong

lahirnya Peraturan Daerah yang mengatur tentang Kebakaran Hutan terutama untuk wilayah Kalimantan Tengah dan Riau (WWF-Indonesia, 2007).

Pada level implementasi atau aksi, WWF-Indonesia menekankan kegiatannya pada aspek pencegahan dan restorasi. Beberapa kegiatan yang dilakukan oleh WWF-Indonesia untuk mendukung pencegahan kebakaran hutan dan lahan antara lain adalah pengembangan dan pendampingan masyarakat untuk meningkatkan produktivitas lahan, serta dengan memberikan edukasi tentang pentingnya penerapan metode pembersihan lahan tanpa bakar pada hutan dan lahan. Salah satu lokasi restorasi yang berhasil dilakukan oleh WWF-Indonesia adalah di areal bekas kebakaran lahan di sekitar areal Taman Nasional Betung Karihun, Kalimantan Barat pada tahun 2007 (WWF-Indonesia, 2007).

Pada level penegakan hukum, WWF-Indonesia mencari temuan lapangan dan melakukan investigasi sebagai bahan untuk pengawalan proses hukum dalam kasus kebakaran hutan dan lahan. Temuan-temuan yang diperoleh tersebut kemudian akan disampaikan kepada pemerintah untuk ditindak lanjuti. Terkait hal ini, menurut Koordinator Restorasi Hutan WWF-Indonesia, Fitriani Ardiansyah, WWF-Indonesia sangat mendukung langkah yang dilakukan oleh Kementerian Kehutanan dalam upaya menjaga kelestarian lingkungan dengan cara membawa pelaku pembakaran hutan dan lahan ke pengadilan (Kapanlagi.com, 2005).

Dalam upaya membantu penegakan hukum, WWF-Indonesia juga melakukan kegiatan pengawalan terhadap setiap kasus kebakaran hutan dan lahan yang terjadi. WWF-Indonesia juga melakukan Workshop Yudisial Kebakaran Hutan dan Lahan yang biasa diselenggarakan di wilayah ataupun provinsi yang kerap dilanda kebakaran hutan dan lahan seperti provinsi Riau dan Kalimantan Barat. Selain itu, WWF-Indonesia juga melakukan investigasi terhadap lokasi kebakaran hutan dan lahan, sebagai contohnya, pada

kebakaran hutan dan lahan tahun 2006, WWF-Indonesia melakukan investigasi di sekitar TN Tesso Nilo (Riau) dan areal perkebunan kelapa sawit di Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah (WWF-Indonesia, 2007).

WWF-Indonesia juga melakukan kerjasama dan menjalin dukungan dengan berbagai pihak dari dalam dan luar Indonesia guna lebih memberikan pemahaman arti pentingnya ratifikasi AATHP bagi pemerintah Indonesia. Dalam hal ini, WWF-Indonesia membuka sebuah forum bernama *Haze Dialog* yang bekerjasama dengan SIIA (*Singapore Institute of International Affairs*) serta CSIS (*Center for Strategic and International Studies*). Forum ini memiliki tujuan untuk memetakan berbagai hal penting dalam mengatasi permasalahan isu pencemaran kabut asap lintas batas, salah satunya adalah melalui ratifikasi AATHP. Hasil dari dialog ini kemudian dijadikan masukan oleh WWF-Indonesia kepada pemerintah sebagai pendukung argumen mereka yang terus menginginkan pemerintah agar segera meratifikasi AATHP (Afni, 2015).

WWF-Indonesia juga membantu pemerintah dalam kegiatan sosialisasi arti pentingnya menanggulangi kebakaran hutan dan lahan serta arti pentingnya ratifikasi AATHP oleh pemerintah Indonesia. WWF-Indonesia melakukan sosialisasi ke masyarakat terutama masyarakat di daerah yang berdekatan dengan kawasan hutan yang rawan dengan bencana kebakaran. Hal ini juga dilakukan oleh WWF-Indonesia agar mendapatkan dukungan dari masyarakat untuk kemudian bersama-sama mendorong pemerintah Indonesia agar segera ikut meratifikasi AATHP (Afni, 2015).

WWF-Indonesia memang menjadi salah satu LSM yang paling depan dalam mendorong pemerintah agar segera meratifikasi AATHP. Selain WWF-Indonesia, WALHI dan Greenpeace juga merupakan LSM yang mendukung pemerintah untuk meratifikasi AATHP. Pada tahun 2006, Greenpeace dan WALHI menjadi dua Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang memberikan peringatan kepada

Pemerintah Indonesia untuk meratifikasi AATHP (Purwanto, 2006).

Saat terjadi kasus kebakaran hutan dan lahan tahun 2006 di Riau, Direktur Eksekutif WALHI Riau, Jhonny S. Mundung dan juga *Regional Forest Campaigner* dari Greenpeace Southeast Asia, Hapsoro, mengingatkan bahwa perlunya pemerintah agar segera meratifikasi ASEAN *Agreement on Transboundary Haze Pollution* dan segera mengambil peranan penting dalam implementasi persetujuan ini. Selain itu, kesiapan pemerintah Indonesia dalam melakukan implementasi persetujuan ini, sebagaimana yang banyak disangsikan oleh beberapa pihak bukanlah menjadi alasan untuk melakukan penundaan upaya ratifikasi persetujuan ini (Purwanto, 2006).

WALHI juga memiliki anggapan bahwa dengan meratifikasi AATHP, maka Indonesia akan mampu lebih efektif dalam bekerjasama dengan negara anggota ASEAN lainnya terutama Singapura dan Malaysia agar turut bertanggungjawab atas kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Indonesia yang melibatkan perusahaan-perusahaan yang dari kedua negara tersebut yang beroperasi di Indonesia. WALHI menilai dengan banyaknya perusahaan-perusahaan asal Singapura dan Malaysia yang selama ini wilayah konsesinya kerap menjadi sumber titik api maka perlu langkah kongkrit dari Indonesia dan negara-negara tersebut agar dapat diambil tindakan yang tegas terhadap perusahaan-perusahaan tersebut (Sobri, 2014).

Direktur WALHI Sumatera Selatan, Hadi Jatmiko menyatakan bahwa dengan meratifikasi AATHP maka pemerintah akan dapat lebih efektif bersama dengan negara anggota ASEAN lainnya dalam upaya melakukan penegakan hukum dengan menjerat korporasi, baik korporasi di bidang perkebunan maupun Hutan Tanaman Industri dengan cara meminta ganti rugi atas kerusakan akibat kebakaran hutan dan lahan. Selain itu, menurut Hadi Jatmiko juga bahwa pemerintah melalui AATHP ini akan dapat memaksa para pelaku pembakaran hutan dan

lahan untuk melakukan kegiatan pemulihan lingkungan hidup dan kawasan yang terdampak kebakaran (Mongabay Indonesia, 2014).

Selain mendukung pemerintah untuk meratifikasi AATHP, Greenpeace juga mendorong agar pemerintah Indonesia bersiap untuk nantinya membuat rencana dan kegiatan yang kongkrit sebagai tindak lanjut dari ratifikasi AATHP. Selain mendorong pemerintah untuk meratifikasi, Greenpeace juga mengingatkan pemerintah bahwa AATHP tidak akan banyak bermanfaat bagi Indonesia apabila pemerintah tidak menindaklanjutinya dengan serius. Juru kampanye hutan LSM Greenpeace, Teguh Surya mengatakan bahwa ratifikasi persetujuan asap lintas batas ini akan kecil manfaatnya apabila tidak diikat dan tidak ditindaklanjuti dengan komitmen perlindungan hutan dan lahan gambut yang kuat dari pemerintah (BBC Indonesia, 2014).

Greenpeace melalui juru kampanyenya, Yuyun Indradi juga menyatakan bahwa selain meratifikasi AATHP, pemerintah juga harus memperbanyak kebijakan yang mendukung implementasi dari AATHP di kemudian hari. Peraturan tersebut seperti peraturan pemerintah untuk melindungi lahan gambut yang selama ini sangat sedikit jumlahnya, serta peraturan-peraturan pemerintah lain yang bertujuan untuk mengefektifkan implementasi AATHP (Bell, 2014). Selain itu, Yuyun Indradi juga menyerukan kepada ASEAN agar melakukan upaya atau kegiatan nyata guna memperkuat ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution dengan tetap mempertimbangkan sistem penilaian dampak lingkungan lintas batas dalam bahasa dan implementasinya (Greeners, 2013).

Longgena Ginting selaku Kepala Greenpeace Sea Indonesia juga menyatakan bahwa dengan meratifikasi AATHP maka kegiatan atau upaya preventif terhadap kebakaran hutan dan lahan akan dapat diajalkan lebih efektif karena dapat dilakukan bersama-sama dengan negara ASEAN lainnya. Selain itu, Longgena Ginting juga

menyatakan bahwa selama ini upaya penegakan hukum kepada perusahaan perkebunan asing di Indonesia kurang karena pengawasan dan landasan hukum yang ada masih lemah. Namun, dengan Indonesia meratifikasi AATHP maka akan semakin memperkuat upaya penegakan hukum di Indonesia sehingga secara legal pemerintah akan dapat menindak perusahaan-perusahaan perkebunan asing yang terlibat pembakaran hutan dan lahan (Widyantara, 2014).

Selain dapat bekerjasama dalam upaya penegakan hukum, Indonesia juga akan diuntungkan dan mendapatkan manfaat dari adanya bantuan internasional yang diberikan dibawah payung AATHP guna peningkatan upaya pengendalian kebakaran hutan dan lahan serta kabut asap lintas batas yang diakibatkannya. Lebih lanjut Longgena Ginting menyatakan bahwa ketika Indonesia meratifikasi AATHP maka antara negara ASEAN tidak akan saling tuding dan menyalahkan dalam kejadian kebakaran hutan dan lahan serta kabut asap lintas batas, justru negara-negara ASEAN akan saling bekerjasama dalam menanggulangi dan melakukan koordinasi dalam mengambil tindakan yang diperlukan (Widyantara, 2014).

Lembaga Swadaya Masyarakat seperti WWF-Indonesia, WALHI dan juga Greenpeace merupakan contoh pihak yang terus mendukung agar pemerintah segera meratifikasi AATHP. Salah satu cara mereka menyampaikan aspirasinya kepada pemerintah adalah melalui kegiatan *hearing* dengan pemerintah dan juga DPR-RI. LSM-LSM ini selain mendorong pemerintah segera meratifikasi AATHP tetapi juga tetap mengingatkan pemerintah agar mempersiapkan setiap unsur yang akan mendukung kelancaran ratifikasi dan juga implementasi AATHP ini dengan sebaik mungkin.

2. Upaya Pemerintah Meyakinkan DPR-RI

Salah satu faktor dalam negeri yang juga menjadi cukup penting dibalik keputusan ratifikasi AATHP Indonesia adalah keberhasilan pemerintah dalam meyakinkan dan mendapatkan dukungan dari DPR-RI. DPR-RI merupakan

badan yang mempunyai kewenangan untuk meratifikasi sebuah perjanjian internasional (Hippy, 2013). Sehingga setiap rencana ratifikasi perjanjian ataupun konvensi internasional harus melalui persetujuan DPR-RI. Komisi VII merupakan komisi yang menangani terkait ratifikasi AATHP ini karena Komisi VII DPR-RI membawahi bidang Energi, Riset dan Teknologi, serta Lingkungan Hidup (DPR-RI, 2016).

Sebenarnya rancangan undang-undang ratifikasi AATHP sudah pernah diajukan sebanyak tiga kali kepada DPR-RI. Namun, dari ketiga edisi tersebut DPR-RI selalu mementahkan upaya pemerintah untuk meratifikasi persetujuan ini. Upaya pengajuan Rancangan Undang-undang (RUU) AATHP pertama kali diajukan kepada DPR-RI pada tahun 2005. Pada saat itu, RUU tentang ratifikasi AATHP coba diajukan kepada DPR sesuai Amanat Presiden (Ampres) No. R-96/Pres/10/2005 yang dikeluarkan pada tanggal 31 Oktober 2005. Pembahasan terkait RUU itu sendiri mulai dilakukan pada bulan Mei tahun 2006, namun pada akhirnya upaya ini menemui kegagalan (Afni, 2015).

Kemudian, pada tahun 2008 pemerintah kembali mengupayakan agar RUU tentang ratifikasi AATHP kembali dibahas di DPR-RI. Namun, upaya tersebut kembali mendapat penolakan dari DPR-RI dengan alasan bahwa menurut DPR-RI ratifikasi AATHP tidak akan memberikan keuntungan bagi Indonesia. Hingga pada akhirnya pembahasan terkait RUU ratifikasi AATHP tidak mampu ditemukan titik terangnya hingga periode DPR-RI 2004-2009 berakhir. Kemudian, pada 12 November 2008 DPR-RI mengembalikan RUU pengesahan AATHP kepada pemerintah agar kemudian dievaluasi dan diajukan kembali pada DPR periode berikutnya (KLH, 2014:b).

Sehingga pada awal tahun 2013, pemerintah kembali mencoba untuk mengajukan RUU ratifikasi AATHP kepada DPR-RI. Namun, yang terjadi adalah sama dengan yang terjadi pada tahun 2008, yaitu kembali ditolak oleh DPR-RI. Alasan yang diutarakan atas penolakan ini pun serupa, yaitu

bahwa menurut DPR-RI ratifikasi AATHP tidak akan menguntungkan Indonesia. Selain itu, DPR juga kembali meminta pemerintah agar mengkaji ulang Rancangan Undang-undang tentang pegesahan ASEAN *Agreement on Transboundary Haze Pollution* (KLH, 2014:b).

Salah satu yang menjadi hambatan pemerintah dalam upaya ratifikasi AATHP ini adalah tidak adanya partai politik di tubuh DPR-RI yang memiliki kepedulian besar terhadap permasalahan kebakaran hutan dan lahan ini. Selain itu, sistem di DPR-RI yang mengharuskan bahwa sebuah keputusan harus disetujui oleh mayoritas fraksi-fraksi yang ada di tubuh DPR-RI juga dinilai menjadi salah satu penyebab lamanya proses ratifikasi AATHP oleh Indonesia.

Namun, pemerintah tidak menyerah sampai disitu saja dalam upaya meratifikasi AATHP. Berbagai upaya terus dilakukan untuk menyempurnakan RUU pengesahan AATHP ini, salah satunya adalah dengan menanggapi dan melaksanakan catatan yang diberikan saat DPR-RI menolak usulan RUU ini pada edisi-edisi sebelumnya. Upaya pemerintah untuk meyakinkan DPR-RI kembali terlihat saat diadakan pembahasan RUU Pengesahan ASEAN *Agreement on Transboundary Haze Pollution* antara Komisi VII DPR-RI dan juga pemerintah dalam Rapat Kerja Komisi VII DPR-RI pada tanggal 29 Januari 2014 (KLH, 2014:b).

Rapat kerja yang diadakan di Ruang Rapat Komisi VII DPR-RI ini dipimpin oleh Wakil Ketua Komisi VIII DPR, H. Achmad Farihal. Turut hadir pula dalam rapat kerja perwakilan Pemerintah yang saat itu diwakili oleh Menteri Lingkungan Hidup, Prof. Dr. Balthasar Kambuaya, MBA, Wakil Menteri Luar Negeri, Wardana, Ketua Dewan Nasional Perubahan Iklim, Ir. Rachmat Witoelar serta perwakilan dari Dirjen Perundang-undangan Kementerian Hukum dan HAM (KLH, 2014:b). Fokus pembahasan dalam rapat kerja tersebut adalah terkait dengan RUU tentang Pengesahan ASEAN *Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP).

Pada kesempatan tersebut, Pemerintah menyampaikan beberapa hal terkait pentingnya ratifikasi ASEAN *Agreement on Transboundary Haze Pollution* (ATTHP). Pemerintah juga menyatakan kepada DPR-RI bahwa dengan meratifikasi AATHP maka Indonesia akan memperoleh beberapa keuntungan (KLH, 2014:b). Beberapa keuntungan tersebut diantaranya adalah sebagai berikut:

- a. Ratifikasi AATHP akan mendorong peran aktif Indonesia dalam proses pengambilan keputusan bersama negara-negara anggota ASEAN lainnya dalam upaya pemantauan, penilaian, serta tanggap darurat dari kebakaran hutan dan lahan yang menimbulkan pencemaran asap lintas batas.
- b. Melindungi masyarakat Indonesia dari dampak negatif pencemaran asap lintas batas akibat kebakaran hutan dan lahan yang dapat merugikan dari aspek kesehatan, mengganggu sendi-sendi kehidupan masyarakat dalam bidang sosial dan ekonomi serta menurunkan kualitas lingkungan hidup.
- c. Ratifikasi AATHP akan memperkuat regulasi dan kebijakan nasional terkait dengan pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, pemantauan, penanggulangan, dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan yang mengakibatkan pencemaran asap lintas batas.
- d. Memanfaatkan sumber daya manusia dan peralatan yang ada di negara ASEAN dan di luar negara ASEAN baik melalui Sekretariat ASEAN maupun ASEAN *Coordinating Centre* untuk melakukan pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, pemantauan, penanggulangan, dan pengendalian kebakaran lahan dan/atau hutan yang menyebabkan pencemaran asap lintas batas.
- e. Meningkatkan pengetahuan dan kesadaran masyarakat melalui kerja sama ASEAN dan bantuan internasional dalam hal pencegahan, mitigasi,

- kesiapsiagaan, pemantauan, penanggulangan, dan pengendalian kebakaran lahan dan/atau hutan yang menyebabkan pencemaran asap lintas batas.
- f. Memperkuat manajemen dan kemampuan dalam hal pencegahan, mitigasi, kesiapsiagaan, pemantauan, penanggulangan, dan pengendalian kebakaran lahan dan/atau hutan baik di tingkat lokal, nasional maupun regional melalui kerja sama ASEAN dan bantuan internasional sehingga pencemaran asap dapat lebih dikendalikan.
 - g. Memanfaatkan Persetujuan AATHP sebagai wahana tidak saja bagi penanggulangan asap lintas batas semata, namun lebih kepada penyelesaian masalah hutan tropis Indonesia secara menyeluruh dan terintegrasi. Dengan demikian, berbagai faktor pendorong yang mengakibatkan kebakaran hutan dan/atau lahan serta pencemaran asap lintas batas, seperti kegiatan pembalakan liar (*illegal logging*) juga akan diselesaikan dalam satu kerangka yang terintegrasi.

Kemudian, salah satu catatan dari DPR-RI saat menolak RUU ratifikasi AATHP ini adalah bahwa menurut DPR-RI ratifikasi AATHP akan mengganggu kedaulatan negara Indonesia. Menurut DPR-RI, kedaulatan Indonesia akan terganggu apabila terjadi kasus kebakaran hutan dan lahan, dimana dikhawatirkan negara-negara ASEAN lain akan banyak campur tangan dan menyalahkan Indonesia akibat kebakaran hutan dan lahan. Namun, pendapat tersebut dibantah oleh Menteri Lingkungan Hidup Indonesia, Prof. Dr. Balthasar Kambuaya, MBA. Menurutnya, DPR-RI tidak perlu khawatir tentang hal tersebut karena AATHP juga menjunjung tinggi prinsip kedaulatan negara (KLH, 2014:b).

Hal tersebut senada dengan apa yang terdapat dalam Pasal 3 AATHP yang memuat prinsip-prinsip umum dalam persetujuan ini. Salah satu prinsip yang harus dijunjung

tinggi oleh setiap pihak adalah prinsip kedaulatan negara. Selain itu, dalam Pasal 4 AATHP juga disebutkan bahwa setiap pihak memiliki kewajiban untuk saling bekerja sama dan mengedepankan upaya kerja sama dalam setiap kejaidan kebakaran hutan dan lahan. Sehingga berdasarkan pasal-pasal tersebut, Indonesia justru akan terlindungi dan tidak akan diserang dengan tuduhan sepenuhnya bersalah atas kebakaran hutan dan kabut asap lintas batas oleh negara lain.

Selain itu, pemerintah juga menindaklanjuti arahan lain yang diberikan oleh DPR-RI yang diberikan saat penolakan RUU ratifikasi AATHP (KLH, 2014:b). Beberapa hal yang telah dilakukan Pemerintah selama ini dalam menindaklanjuti arahan DPR-RI antara lain sebagai berikut:

- a. Walaupun Indonesia belum meratifikasi dan menjadi anggota (*party*) dari AATHP, namun selama ini Indonesia selalu hadir dalam setiap pertemuan AATHP sebagai pengamat (*observer*). Indonesia juga mendapatkan keuntungan dari beberapa program dan kegiatan terkait pelaksanaan yang mendukung penerapan AATHP, antara lain:
 - i. Kerja sama dengan Singapura tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan/atau Lahan serta Mitigasi Pencemaran Asap Lintas Batas di Provinsi Jambi.
 - ii. Kerja sama dengan Malaysia tentang Pengendalian Kebakaran Hutan dan/atau Lahan serta Mitigasi Pencemaran Asap Lintas Batas di Provinsi Riau.
 - iii. Kerja sama regional untuk pengelolaan lahan gambut berkelanjutan di provinsi Riau dan Kalimantan Barat.
- b. Guna meningkatkan kesiapan meratifikasi AATHP, Pemerintah telah melakukan kegiatan sosialisasi AATHP secara berkelanjutan kepada kementerian atau lembaga terkait, Pemerintah Daerah di daerah rawan kebakaran hutan dan lahan (Sumatera Selatan,

Riau, Jambi, Sumatera Utara, Kalimantan Timur, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Kalimantan Barat), kalangan dunia usaha (pemegang HPH, HTI dan usaha perkebunan), masyarakat (masyarakat sekitar hutan, Masyarakat Peduli Api (MPA)), serta LSM.

- c. Dalam rangka tindakan pencegahan kebakaran hutan dan lahan, telah dilakukan kegiatan koordinasi baik antar-kementerian dan lembaga, pemerintah daerah maupun dengan masyarakat seperti:
 - i. Pemetaan daerah rawan kebakaran hutan dan lahan.
 - ii. Penguatan data dan informasi terkait dengan *hot-spot*, persebaran asap, pemetaan daerah terbakar, *fire danger rating system* melalui sumber yang diperoleh dari Kementerian Kehutanan, LAPAN, dan BMKG.
 - iii. Penguatan dan peningkatan kapasitas masyarakat peduli api yang dilakukan melalui mekanisme sosialisasi, kegiatan pencegahan dini maupun pelatihan.
 - iv. Penanggulangan bencana asap yang dikoordinasikan oleh Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat dan dipimpin oleh Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) dalam rangka tanggap darurat bencana, antara lain melalui operasi modifikasi cuaca yang dilaksanakan oleh BPPT.
- d. Pemerintah menggunakan dan menggerakkan sumber daya secara optimal dalam rangka tindakan penanggulangan kebakaran hutan dan/atau lahan serta pencegahan pencemaran asap lintas batas, termasuk gelar pasukan Manggala Agni, Masyarakat Peduli Api (MPA), bantuan TNI-POLRI serta pelibatan penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan di lokasi terjadinya kebakaran hutan dan lahan.

- e. Melakukan penegakan hukum (pidana, perdata maupun administrasi) terhadap pelaku (individu dan korporasi) pembakaran hutan dan lahan serta pencemaran asap lintas batas yang mengakibatkan kerusakan lingkungan.
- f. Memperkuat kelembagaan dan peraturan perundang-undangan yang mendukung pembukaan lahan tanpa bakar (*zero burning*) dan pencegahan kebakaran hutan/lahan serta pencemaran asap lintas batas.

Dalam kesempatan lain Menteri Lingkungan Hidup Balthasar Kambuaya juga menyatakan tahun 2014 merupakan momentum yang tepat bagi Indonesia untuk segera meratifikasi AATHP. Dalam pernyataannya Balthasar menyebutkan bahwa Indonesia merupakan satu-satunya negara yang belum meratifikasi persetujuan ini. Selain itu, setelah kejadian kebakaran hutan pada tahun 2013 yang menyebabkan kabut asap lintas batas maka ratifikasi AATHP merupakan salah satu cara untuk menunjukkan kepada semua pihak bahwa Indonesia memiliki keseriusan dalam upaya penanggulangan kebakaran hutan dan lahan serta kabut asap lintas batas (Hukum Online, 2014).

Setelah melalui jalan panjang dan berbagai dinamika di tubuh DPR-RI, rencana pemerintah untuk meratifikasi AATHP kemudian menemui titik terang pada periode tahun 2014. Pemerintah kembali mengambil inisiatif untuk mengajukan RUU tentang pengesahan AATHP pada tahun 2014. Respon positif diberikan oleh DPR-RI yang memberikan isyarat bahwa akan mendukung dan menyetujui Rancangan Undang-Undang ini. DPR-RI menilai usaha yang dilakukan pemerintah selama ini sudah cukup meyakinkan mereka. Selain itu, DPR-RI juga menilai kesiapan dan kesungguhan Pemerintah untuk meratifikasi AATHP sudah sangat bulat sehingga DPR-RI akan mendukung RUU tersebut. DPR-RI dan Pemerintah kemudian sepakat untuk secepatnya melakukan pembahasan

lebih lanjut terkait upaya pengesahan ratifikasi AATHP ini (KLH, 2014:c).

Pembahasan lebih lanjut terkait dengan rencana pengesahan ratifikasi AATHP antara Pemerintah dan DPR-RI akhirnya digelar pada 3 September 2014. Pertemuan tersebut diselenggarakan di Gedung Nusantara DPR-RI dengan agenda pokok yang diusung adalah pembacaan pendapat akhir dari masing-masing fraksi yang ada di DPR-RI serta agenda yang paling penting yaitu penandatanganan RUU tentang Pengesahan ASEAN *Agreement on Transboundary Haze Pollution*. Perwakilan seluruh fraksi yang hadir pada saat itu (Fraksi Partai Demokrat, Golkar, PDIP, PKS, PAN, PPP, PKB, dan Gerindra) membacakan pandangan akhir fraksinya tentang RUU AATHP ini dan kemudian sepakat menyetujui RUU ini agar kemudian disahkan pada Sidang Paripurna DPR-RI. Kemudian, pada akhir sesi pertemuan ini ditutup dengan penandatanganan RUU tentang pengesahan AATHP ini oleh seluruh perwakilan yang hadir saat itu (KLH, 2014:c).

Dalam kesempatan ini, Menteri Lingkungan Hidup menyatakan bahwa penandatanganan RUU AATHP ini merupakan momentum yang sangat penting penting dan juga menjadi sebuah sinyal politik luar negeri yang kuat bagi Indonesia untuk menunjukkan keseriusan dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan. Balthasar Kambuaya juga berharap agar RUU AATHP ini akan disetujui pada rapat paripurna DPR yang akan digelar pada tanggal 16 September 2014 sehingga kemudian dapat disahkan menjadi UU (KLH, 2014:c).

Pada intinya, perubahan sikap yang terjadi di tubuh DPR-RI dari yang semula menolak RUU tentang pengesahan AATHP hingga berubah menjadi menyetujuinya didasarkan pada kegigihan Pemerintah dalam meyakinkan DPR-RI bahwa ratifikasi AATHP bukanlah sesuatu yang salah bagi Indonesia. Selain itu, pemerintah juga menunjukkan berbagai upaya dalam menanggapi arahan yang diberikan oleh DPR-RI serta

menunjukkan kesiapan yang penuh dalam rencana ratifikasi AATHP sehingga DPR-RI menganggap pemerintah telah benar-benar siap dalam rencana meratifikasi AATHP ini.

Upaya pemerintah dalam meyakinkan DPR-Ri agar menyetujui RUU ratifikasi AATHP ini juga dibarengi dengan adanya komitmen nol deforestasi dari para pengusaha perkebunan sawit. Hal ini juga menjadi salah satu yang menyebabkan perubahan sikap pada DPR-Ri sehingga menyetujui RUU ratifikasi AATHP yang diajukan pemerintah. Salah satu pertimbangan dari beberapa kali penolakan yang dilakukan oleh DPR-RI atas RUU pengesahan AATHP adalah didasarkan pada pertimbangan terhadap kepentingan industri kelapa sawit yang selama ini sangat berpengaruh bagi perekonomian Indonesia. Pertimbangan DPR-RI adalah bahwa ratifikasi AATHP berpotensi mengancam kelompok swasta yang bergerak di dalam bidang perkebunan sawit ini. Namun, pada perkembangannya, para pelaku usaha di sektor perkebunan kelapa sawit melakukan perubahan yang disebut dengan komitmen nol deforestasi.

Komitmen nol deforestasi merupakan sebuah komitmen dari para pihak swasta yang bergerak dibidang perkebunan sawit untuk memutus rantai antara peningkatan produksi minyak dan penurunan jumlah luas hutan. Jadi, melalui komitmen ini para pelaku usaha perkebunan kelapa sawit sepakat tidak akan melakukan pembukaan lahan dengan cara-cara yang menyebabkan kebakaran hutan dan kabut asap. Meskipun dinilai sulit, namun komitmen dari para pelaku usaha perkebunan sawit ini menjadi salah satu faktor yang penting demi keberlangsungan lingkungan hidup di Indonesia (Watsa, 2014).

Dengan komitmen dari para pelaku usaha kelapa sawit ini, maka DPR-RI tidak lagi perlu mempertimbangkan bahwa ratifikasi AATHP akan mengancam keberlangsungan kelompok usaha ini. Hal ini juga yang kemudian membawa perubahan sikap di tubuh DPR-RI sehingga berubah dan bersedia menyetujui RUU pengesahan AATHP ini.

Perubahan sikap DPR-RI ini menjadi satu hal yang sangat penting dalam perjalanan ratifikasi AATHP oleh pemerintah Indonesia. Sikap DPR-RI yang sebelumnya menolak usulan ratifikasi oleh pemerintah dan kemudian berubah menjadi menyetujui RUU ratifikasi AATHP merupakan angin segar yang menunjukkan bahwa pemerintah dan DPR-RI pada akhirnya bersinergi untuk meningkatkan peran Indonesia dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan serta kabut asap lintas batas di Asia Tenggara.

B. Situasi Ekonomi

Faktor selanjutnya yang juga menjadi pendorong dan pendukung keputusan ratifikasi *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* oleh pemerintah Indonesia pada tahun 2014 adalah pertimbangan dari situasi ekonomi. Faktor ekonomi merupakan salah satu faktor pendorong yang sangat besar dan menjadi pertimbangan besar dalam proses ratifikasi AATHP ini.

Kerugian yang dialami Indonesia tidak hanya atas kehilangan jumlah tegakan kayu dan populasi di hutan yang terbakar saja. Beban penanganan dan pembangunan kembali lahan-lahan yang terbakar juga terkadang menjadi beban berat bagi pemerintah daerah maupun pemerintah pusat. Bahkan, anggaran penanganan kebakaran hutan di daerah-daerah yang rawan dengan permasalahan ini justru kadang dinilai masih minim (Kompas, 2009).

Kekurangan anggaran dalam proses penanganan kebakaran hutan dan lahan tentu berpotensi menimbulkan permasalahan lainnya, penanganan kebakaran yang tidak bisa dilakukan hingga tuntas memungkinkan munculnya masalah-masalah turunan lainnya. Kerugian ekonomi tidak semata-mata berbicara mengenai kerugian yang dialami oleh negara dan keuangan pusat, melainkan juga yang dialami oleh masyarakat terutama yang berada di sekitar wilayah kebakaran dan kabut asap. Masyarakat yang aktivitas sehari-harinya harus berhenti juga akibat kabut asap tentu juga sangat

dirugikan dan berpeluang membuat perekonomian keluarganya terganggu (Pikiran Rakyat, 2013).

Kerugian ekonomi dan beban keuangan bagi penanganan kebakaran hutan dan lahan yang harus di tanggung Indonesia jumlahnya tidaklah sedikit. Total perhitungan terhadap kerugian ekonomi yang dialami oleh Indonesia pada periode kebakaran hutan tahun 1982-1983 mencapai US\$ 9 Milyar atau setara dengan Rp. 5,634 Triliun. Jumlah tersebut kemudian meningkat pada periode kebakaran hutan tahun 1997-1998, total kerugian ekonomi yang dialami Indonesia menyentuh angka US\$ 9,3 Milyar atau bila dirupiahkan mencapai angka Rp. 72,633 Triliun (FWI/GFW, 2001).

Sementara itu, dalam berkas laporannya Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI) menyebutkan bahwa besaran kerugian ekonomi Indonesia akibat kebakaran hutan tahun 2001 hingga 2006 mencapai US\$ 19,489 Milyar atau setara dengan Rp. 18,904 triliun (WALHI, 2006). Selain itu, berdasarkan hasil riset dari Universitas Riau terhadap kebakaran hutan yang sebagian besar berpusat di Riau tahun 2014, kerugian ekonomi ditaksir mencapai angka Rp. 15 triliun (Detik News, 2014).

Beban kerugian ekonomi yang dialami Indonesia dalam setiap periode kebakaran hutan sangat besar dan memberatkan apabila harus terus ditanggung sendiri. Sebagai contohnya, pada kasus kebakaran hutan dan lahan tahun 2014, Riau ditaksir mengalami kerugian ekonomi hingga Rp. 15 triliun. Jumlah tersebut bahkan jauh diatas Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Riau yang hanya berjumlah Rp. 8 triliun (Detik News, 2014).

Kerugian ekonomi yang dialami Indonesia semacam ini akan dapat ditekan apabila Indonesia meratifikasi AATHP. Hal tersebut sebagaimana yang telah disampaikan oleh Staf Ahli Menteri Lingkungan Hidup bidang Lingkungan Global dan Kerjasama Internasional, Liana Bartasida. Liana menyatakan bahwa Indonesia akan menjadi pihak yang diuntungkan apabila meratifikasi AATHP karena Indonesia akan memperoleh bantuan untuk menangani kabut asap yang

selama ini sangat merugikan Indonesia. Adapun bentuk bantuan yang akan diterima Indonesia akan dapat berupa pemberian dana segar maupun bantuan teknis dari negara lain. Dengan demikian, kekurangan dana dalam penanggulangan kabut asap yang selama ini kerap dialami Indonesia akan dapat ditanggulangi (Antara News, 2006).

Potensi Indonesia meraih keuntungan di sektor ekonomi dari ratifikasi AATHP juga di sampaikan oleh Deputy Menteri Lingkungan Hidup bidang Penataan Lingkungan, Hoetomo. Hoetomo menyatakan bahwa melalui ratifikasi AATHP, Indonesia akan dapat memanfaatkan bantuan teknis dan juga bantuan dana yang ada dalam upaya penanggulangan kebakaran hutan dan juga kabut asap di Indonesia. Lebih lanjut dikatakan oleh Hoetomo bahwa tanpa meratifikasi AATHP pun Indonesia tetap akan mengeluarkan dana guna proses penanggulangan kebakaran hutan dan lahan maupun proses pemadaman kebakaran. Namun, dengan meratifikasi AATHP maka akan ada dana yang lebih besar yang dapat dikelola oleh pemerintah dalam upaya penanggulangan kebakaran hutan dan lahan. Dana yang lebih besar tersebut dimaksudkan adalah adanya dana tambahan atau bantuan yang diberikan berdasarkan AATHP itu sendiri (Antara News, 2006).

Pasal 20 AATHP merupakan bagian yang mengatur terkait dengan pengaturan keuangan dalam upaya pelaksanaan persetujuan ini. Berdasarkan ayat 1 dan 2 pasal ini, dibentuk sebuah kesepakatan terkait penetapan dana pelaksanaan persetujuan ini dengan nama *ASEAN Transboundary Haze Pollution Control Fund* atau yang selanjutnya disebut *The Fund*. Kemudian, berdasarkan ayat 4 pasal ini disebutkan bahwa setiap negara yang telah meratifikasi AATHP diwajibkan memberikan kontribusi pendanaan guna pelaksanaan persetujuan ini. Adapun besarnya dana kontribusi yang harus diberikan oleh setiap negara akan ditetapkan berdasarkan dengan keputusan dalam Konferensi Para Pihak atau *Conference of the Parties (COP)*.

Kemudian, dalam hasil dari COP ke-8 AATHP disebutkan bahwa negara anggota ASEAN yang meratifikasi AATHP dikenakan kewajiban untuk memberikan dana kontribusi sebesar US\$ 500.000. Hal ini sebagaimana tertulis dalam poin ke-10 hasil Konferensi Para Pihak yang diadakan di Bangkok, Thailand, pada 26 September 2012. Dalam rangkuman hasil pertemuan tersebut juga disebutkan bahwa dana ini akan dikelola oleh *ASEAN Center* dan di gunakan sebagai instrumen untuk mewujudkan tujuan dari AATHP itu sendiri. Terkait dengan jumlah bantuan yang akan diberikan, hal itu akan dikelola oleh *ASEAN Center* dengan mempertimbangkan kejadian ataupun kerugian akibat kebakaran dan kabut asap yang dialami oleh suatu negara (Environment Division, 2012).

Indonesia sebagai negara anggota ASEAN juga akan dikenakan kewajiban tersebut apabila memutuskan untuk meratifikasi AATHP. Menurut Deputy Menteri Lingkungan Hidup bidang Penataan Lingkungan, Hoetomo, adanya dana pendamping dalam keputusan ratifikasi oleh negara anggota ASEAN tersebut adalah suatu hal yang wajar (Antara News, 2006). Indonesia justru berpeluang menjadi negara yang menerima bantuan secara teratur dalam upaya penanggulangan kebakaran hutan dan lahan karena Indonesia merupakan negara yang paling sering mengalami kebakaran hutan dan lahan.

Dengan meratifikasi AATHP, Indonesia juga akan diuntungkan karena akan menjadi tuan rumah pertemuan terkait AATHP dan juga akan menjadi pusat kegiatan dalam upaya penanggulangan pencemaran kabut asap di wilayah ASEAN (Antara News, 2006). Ketika Indonesia menjadi tuan rumah kegiatan yang berhubungan dengan AATHP, maka Indonesia akan memperoleh keuntungan lainnya berupa pengembangan sumber daya manusia. Hal ini akan sangat menguntungkan bagi Indonesia karena tidak perlu mengeluarkan dana bagi memberikan pelatihan bagi SDM tanah air untuk meningkatkan kemampuan dalam

menanggulangi kebakaran hutan dan lahan karena kegiatan tersebut akan dibiayai oleh ASEAN *Center*.

Pada intinya, ratifikasi AATHP akan berdampak positif bagi Indonesia di sektor ekonomi karena AATHP akan membantu menghadirkan dana yang lebih memadai bagi Indonesia dalam upaya penanggulangan kebakaran hutan dan lahan. Selain keuntungan ekonomi dengan hadirnya dana segar tersebut, Indonesia akan diuntungkan dengan tersedianya bantuan teknis dan juga Sumber Daya Manusia dari negara lain yang akan sangat membantu dalam proses penanggulangan kebakaran hutan dan lahan maupun pemadaman kebakaran. Bantuan teknis dan Sumber Daya Manusia tersebut berpotensi diperoleh Indonesia secara gratis maupun dengan mekanisme yang lebih murah di bawah payung AATHP dibandingkan apabila Indonesia memperoleh bantuan-bantuan tersebut diluar dari payung AATHP.

C. Konteks Internasional

Konteks internasional menjadi salah satu faktor penting dalam ratifikasi ASEAN *Agreement on Transboundary Haze Pollution* oleh pemerintah Indonesia. Dalam hal ini, negara-negara anggota ASEAN lainnya memberikan berbagai respon terhadap bencana kabut asap lintas batas akibat kebakaran hutan dan lahan di Indonesia. Berbagai respon tersebut ternyata berhubungan dengan tingkat kabut asap yang mereka terima. Berbagai respon itu akan dijelaskan dalam poin-poin berikut ini:

1. Respon Negara Singapura

Singapura rupanya menjadi negara yang menganggap dan menanggapi permasalahan kabut asap lintas batas yang masuk ke negaranya sebagai satu permasalahan yang serius. Singapura memang menjadi salah satu negara yang kerap menjadi penerima kabut asap lintas batas akibat dari kebakaran hutan dan lahan di Indonesia. Pada tahun 2006, pemerintah Singapura melalui Menteri Urusan Lingkungan dan Sumber Daya Air, Yaacob Ibrahim menyatakan bahwa

permasalahan kabut asap ini harus menjadi perhatian seluruh anggota ASEAN. Menurutnya, ASEAN dan negara anggotanya harus sesegera mungkin bersama-sama mengatasi permasalahan ini (Prasetyawan, 2014).

Alih-alih hanya membahasnya di ranah ASEAN, Singapura justru membuat kejutan dengan membawa permasalahan ini hingga ke ranah Persidangan Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB). Hal itu terjadi pada periode kebakaran hutan tahun 2006, pada saat itu udara di wilayah negara Singapura turut tecemari polutan akibat kabut asap lintas batas yang berasal dari kebakaran hutan dan lahan di Indonesia. Pada tanggal 20 Oktober 2006, diplomat Singapura Kevin Cheok yang hadir untuk Sidang Umum PBB saat itu mengangkat isu kabut asap dari kebakaran hutan di Indonesia sebagai salah satu permasalahan yang harus mendapat reaksi global. Singapura beranggapan bahwa negara-negara lain juga harus ikut menekan Indonesia atas permasalahan yang kerap berulang ini (Gultom, 2016).

Sikap Singapura ini justru memicu hubungan yang kurang harmonis antara Indonesia dengan Singapura pada saat itu. Padahal, sebelumnya Singapura telah sepakat dengan Indonesia agar permasalahan kabut asap ini hanya menjadi pembahasan di tingkat bilateral kedua negara dan dalam maksimal adalah dalam lingkup ASEAN saja. Sebagai bentuk kekecewaan dan protes atas tindakan Singapura tersebut, pemerintah Indonesia melalui Menteri Perdagangan yang menjabat saat itu, Fahmi Idris, memboikot pertemuan bilateral kedua negara yang diadakan guna membahas permasalahan *Special Economic Zone* di Batam. Fahmi Idris menyatakan bahwa dirinya tidak akan menghadiri pertemuan tersebut sebagai perwujudan protesnya atas sikap Singapura yang justru membawa permasalahan ini hingga ke ranah PBB (Gultom, 2016).

Pada tanggal 20 Juni 2013, Perdana Menteri Singapura, Lee Hsien Long mengadakan *speech act* didepan media Singapura. *Speech act* tersebut bersamaan dengan puncak

pencemaran udara yang diterima Singapura akibat kebakaran hutan di Indonesia. Terdapat tiga poin utama yang disampaikan oleh PM Singapura pada saat itu. Poin pertama yaitu pemerintah menyatakan kondisi yang sangat buruk atau sangat tidak sehat di dalam negaranya seiring dengan tingkat ISPU yang mencapai 401. Poin kedua dari *speech act* ini adalah pemerintah Singapura akan melakukan upaya-upaya guna menanggulangi permasalahan kabut asap ini, seperti dengan melakukan pembicaraan bilateral dengan Indonesia (Today Online Channel on Youtube, 2013).

Perdana Menteri Lee Hsien Loong juga menyatakan bahwa dirinya berkirim surat kepada presiden Indonesia, Susilo Bambang Yudhoyono supaya Indonesia segera mengambil tindakan serius dan juga agar mempertimbangkan tawaran bantuan dari pemerintah Singapura. Poin terakhir adalah bahwa pemerintah Singapura akan secara aktif menginformasikan perkembangan kondisi terkait kabut asap yang terjadi melalui berbagai cara, salah satunya adalah media elektronik (Today Online Channel on Youtube, 2013).

Singapura juga menjadi negara yang secara serius mendesak agar Indonesia segera meratifikasi ASEAN *Agreement on Transboundary Haze Pollution*. Menurut pemerintah Malaysia persetujuan ini tidak akan efektif apabila Indonesia sebagai negara yang paling sering menderita kebakaran hutan dan lahan di Asia Tenggara tidak meratifikasi persetujuan ini. Di sela-sela pertemuan Menteri Lingkungan Hidup ASEAN tanggal 26 September 2012 di Bangkok, Thailand, Singapura menyampaikan bahwa Indonesia harus segera meratifikasi AATHP ini (Gultom, 2016).

Kemudian, pada pertemuan tingkat menteri yang diadakan oleh ASEAN di Malaysia, tanggal 18 Juli 2013, Singapura juga kembali menyampaikan bahwa Indonesia harus segera meratifikasi AATHP agar permasalahan kabut asap dapat ditanggulangi secara bersama-sama. Namun, selain keras dalam menyuarakan betapa seriusnya

permasalahan akibat kabut asap lintas batas ini bagi negaranya, Singapura juga terbukti menjadi salah satu negara ASEAN yang bersedia membantu Indonesia dalam menangani permasalahan kebakaran hutan dan lahan (Firmayanti, 2015).

2. Respon Negara Malaysia

Malaysia juga merupakan salah satu negara yang paling sering terkena dampak atas kabut asap lintas batas yang dihasilkan dari kebakaran hutan dan lahan di Indonesia. Kabut asap yang masuk ke wilayah negara Malaysia kerap kali mengganggu aktivitas masyarakat dan juga kegiatan di berbagai sektor lainnya. Masyarakat dan pemerintah Malaysia kerap melayangkan protes kepada pemerintah Indonesia karena menilai pemerintah Indonesia tidak serius menangani permasalahan ini (Azan, 2014).

Pada periode kebakaran hutan tahun 2006, kabut asap lintas batas yang masuk ke negara Malaysia memicu adanya protes yang dilakukan oleh salah satu partai oposisi di Malaysia. Partai Aksi Demokratis atau *Democratic Action Party* yang merupakan partai oposisi terbesar di negara Malaysia pada Oktober 2006 menggelar aksi demonstrasi di depan gedung Kedutaan Indonesia yang ada di Kuala Lumpur sebagai tindakan protes akibat kabut asap yang masuk ke negara mereka. Pada aksi demonstrasi tersebut, para demonstran menyuarakan bahwa negara Indonesia harus sesegera mungkin mengambil tindakan yang layak guna menanggulangi permasalahan ini. Mereka juga menyatakan bahwa kabut asap lintas batas ini menjadi ancaman bagi negara mereka dari berbagai sektor, terutama terhadap sektor ekonomi dan kesehatan masyarakat Malaysia (Nugraha & Purwaningsih, 2006).

Bersamaan dengan aksi demonstrasi tersebut, Sekjen Partai Aksi Demokrasi saat itu, Lim Guan Eng berpendapat bahwa menurutnya pemerintah Indonesia kurang menaruh komitmennya dalam penanganan kebakaran hutan dan lahan yang ada di wilayah negaranya. Menurutnya juga aksi

demonstrasi yang digelar partainya tersebut merupakan artikulasi dari sebagian besar masyarakat Malaysia yang dengan jelas menganggap bahwa kabut asap dari Indonesia ini merupakan sebuah ancaman dan menimbulkan keresahan bagi kehidupan warga di negaranya. Selain dengan aksi demonstrasi terbuka tersebut, pemerintah negara Malaysia juga sempat melayangkan nota protes kepada pemerintah Indonesia melalui Perdana Menteri yang menjabat saat itu, Najib Razak. Dalam nota protes tersebut pemerintah Malaysia mendesak agar pemerintah Indonesia segera mengatasi kebakaran hutan dan lahan yang ada diwilayahnya karena terus menghasilkan kabut asap lintas batas (Afni, 2015).

Malaysia juga memberikan usulan agar ASEAN turut serta dalam proses penanggulangan permasalahan kabut asap lintas batas di wilayah Asia Tenggara. Pemerintah Malaysia juga menjadi negara yang kerap menyatakan bahwa Indonesia harus segera meratifikasi AATHP sebagai persetujuan tentang kabut asap lintas batas di kawasan Asia Tenggara. Salah satu contohnya adalah ketika digelar pertemuan tingkat menteri oleh ASEAN di Malaysia pada 18 Juli 2013, Malaysia bersama dengan Singapura menekan Indonesia agar segera meratifikasi persetujuan ini (Falah, 2015).

3. Respon Negara Brunei Darussalam

Respon dan sikap dari negara Brunei Darussalam terkesan lebih santai dan lebih kooperatif dengan pemerintah Indonesia dalam menanggapi permasalahan kabut asap lintas batas ini. Brunei Darussalam menunjukkan sikap yang lebih kooperatif dan tidak menunjukkan pendekatan konfrontatif terhadap permasalahan ini. Hal ini dikarenakan intensitas kabut asap yang diterima oleh Brunei Darussalam tidak pernah separah yang dialami oleh Singapura dan Malaysia (Putra, 2013).

Brunei Darussalam menjadi salah satu pihak yang aktif untuk turut serta dalam pertemuan-pertemuan yang

bertujuan untuk merumuskan solusi dari permasalahan kabut asap di Asia Tenggara. Selain itu, Brunei Darussalam mendorong agar permasalahan kabut asap ini hanya dibahas di ranah ASEAN saja. Brunei Darussalam juga mengajak agar pemerintah Indonesia turut serta meratifikasi persetujuan pencemaran kabut asap lintas batas Asia Tenggara, yaitu AATHP.

Pada Oktober 2006, Brunei Darussalam menjadi salah satu pihak yang hadir dalam pertemuan yang di inisiasi pemerintah Indonesia di Riau. Pertemuan ini dihadiri oleh 5 (lima) negara yaitu Indonesia, Malaysia, Singapura, Brunei Darussalam dan Thailand, dalam rangka menuntaskan dan menanggulangi permasalahan kabut asap yang kerap mengganggu stabilitas kehidupan masyarakat di Asia Tenggara. Pertemuan di Riau ini menghasilkan pembentukan *The ASEAN Sub-Regional Ministerial Steering Committee on Transboundary Haze Pollution* (MSC) yang anggotanya adalah negara-negara ASEAN yang selama ini kerap terkena dampak dari polusi dan kabut asap lintas batas ini yaitu Indonesia, Malaysia, Singapura, Brunei Darussalam dan Thailand (Prasetyawan, 2014).

Tujuan dari pertemuan ini adalah melakukan upaya dan rencana aksi dalam menanggulangi permasalahan kebakaran dan kabut asap lintas batas dengan melakukan sinergi dan melibatkan tiga unsur utama yang berperan dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan. Ketiga unsur yang dimaksud adalah sinergi antara pemerintah, petani atau masyarakat, serta para pelaku bisnis (perusahaan, perkebunan, pemegang HTI dan HPH). Dalam pertemuan ini pula Brunei Darussalam menyatakan bahwa akan bersedia untuk membantu pendanaan dalam penanggulangan permasalahan kabut asap yang terjadi di Indonesia pada periode saat itu maupun pada periode-periode selanjutnya.

4. Respon Negara Thailand

Sebagai negara yang juga terimbas kabut asap lintas batas akibat kebakaran hutan dari Indonesia, Thailand menunjukkan sikap yang sangat kooperatif. Meskipun pada tahun 2013 sebanyak tujuh provinsi di Thailand selatan mendapat kabut asap kiriman dari Indonesia, namun pemerintah Thailand tidak menunjukkan adanya tanda-tanda sikap yang konfrontatif. Pemerintah Thailand mengambil sikap untuk secara rutin memantau tingkat udara yang ada di negaranya. Selain itu, pemerintah Thailand juga melakukan komunikasi dengan pemerintah Indonesia terkait dengan kebakaran hutan dan kabut asap lintas batas ini (Putra, 2013).

Dari penjelasan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa terdapat sikap yang berbeda dari keempat negara yang paling sering terkena dampak kabut asap lintas batas dari kebakaran hutan di Indonesia. Sementara itu, negara-negara anggota ASEAN yang lainnya cenderung lebih bersikap *soft* terhadap Indonesia dengan tetap mendorong agar Indonesia juga turut meratifikasi AATHP.

Namun, salah satu faktor dari konteks internasional yang sangat berpengaruh sehingga Indonesia akhirnya meratifikasi AATHP adalah adanya protes dan tekanan dari Singapura akibat kabut asap lintas batas tahun 2013. Singapura mengalami salah satu periode terburuk pencemaran akibat kabut asap lintas batas dari Indonesia tahun 2013. Sehingga, akibat kejadian tersebut maka pemerintah Singapura merespon dengan dikeluarkannya *Transboundary Haze Pollution Act* pada tahun 2014 oleh pemerintah Singapura. Kebijakan ini dikeluarkan oleh pemerintah Singapura sebagai aksi protes terhadap kabut asap lintas batas dari Indonesia yang masuk ke wilayah negara mereka. Selain itu, *Transboundary Haze Pollution Act* menjadi puncak upaya sekuritisasi kabut asap yang telah dilakukan oleh pemerintah Singapura sejak tahun 1997 (Gultom, 2016).

Kebijakan ini diresmikan oleh pemerintah Singapura pada Agustus 2014 dan mulai berlaku pada tanggal 25 September 2014. *Transboundary Haze Pollution Act* dikeluarkan sebagai upaya penegakan hukum terhadap perusahaan yang berkontribusi terhadap kabut asap lintas batas negara. Kebijakan ini membahas tentang upaya penegakan hukum kepada para pelaku kejahatan transnasional yang dilakukan oleh perusahaan pembakar hutan dan lahan yang menyebabkan kabut asap lintas batas negara (Gultom, 2016).

Selain *Transboundary Haze Pollution Act*, pemerintah Singapura juga mengeluarkan perhitungan kerugian yang dialami negaranya akibat kabut asap lintas batas dari Indonesia yang disebut dengan *Transboundary Haze Pollution Bill*. Dalam laporan kerugian ekonomi tersebut, Singapura disinyalir mengalami kerugian sebesar S\$342 juta atau setara dengan US\$ 249.901.435,84. Jumlah ini membuat Singapura geram dan menekan pemerintah Indonesia agar lebih serius dalam menanggulangi permasalahan ini. Singapura juga meminta agar Indonesia segera AATHP (Gultom, 2016).

Akibat dari protes dan juga laporan kerugian dari Singapura tersebut, pada tahun 2013, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menyampaikan permintaan maaf kepada pemerintah negara tetangga akibat kabut asap dari kebakaran hutan di Indonesia memasuki wilayah negara tetangga. Hal ini dipicu karena kondisi udara di Singapura dan Malaysia ikut memburuk akibat kabut asap ini (Waluyo, 2013). Di Singapura, kondisi udara saat itu sangat buruk dengan angka ISPU yang menunjukkan angka 401 atau dalam level sangat berbahaya.

Selain itu, pengaruh dari Singapura pada tahun 2013 sangat terasa karena pemberitaan di media Singapura sangat gencar mengangkat permasalahan kabut asap lintas batas dari Indonesia. Bahkan, kuantitas pemberitaan terkait kabut asap lintas batas yang diangkat oleh media Singapura pada periode ini jumlahnya lebih besar daripada yang diangkat di Indonesia. Sebagai perbandingan, dua media ternama kedua negara yaitu Jakarta Post (Indonesia) dan *Straits Times* (Singapura). Selama

periode Juni 2013, jumlah pemberitaan terkait kabut asap lintas batas yang diangkat oleh Jakarta Post mencapai 34 pemberitaan. Jumlah ini jauh lebih kecil daripada yang dilakukan oleh *Straits Times*, media Singapura ini melakukan pemberitaan sebanyak 271 kali terkait dengan kabut asap lintas batas dari Indonesia selama periode Juni 2013 (Gultom, 2016).

Pemberitaan yang massal dilakukan ini jelas ditujukan untuk membentuk opinin publik Singapura bahwa kabut asap yang berasal dari Indonesia merupakan sebuah bencana bagi negara mereka. Selain itu, opini publik yang turut terbentuk adalah bahwa pemerintah Indonesia tidak mampu menanggulangi permasalahan ini dengan baik. Jumlah pemberitaan yang sangat banyak dan juga opini publik yang terbentuk apabila dibiarkan tentu akan memperburuk citra Indonesia diranah internasional.

Tentunya pemerintah Indonesia tidak ingin dinilai tidak serius dan dipermalukan oleh media luar negeri. Hal inilah yang kemudian menjadi salah satu konteks internasional yang paling berpengaruh terhadap keputusan ratifikasi yang akhirnya diambil oleh Indonesia. Dengan melakukan ratifikasi AATHP, Indonesia ingin menunjukkan bahwa Indonesia memiliki komitmen yang besar dalam rangka penanggulangan kebakaran hutan dan lahan serta kabut asap lintas batas.

D. Keputusan Ratifikasi ASEAN *Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP)

Sistem demokrasi Indonesia mengharuskan perjalanan ratifikasi sebuah perjanjian internasional harus mendapatkan persetujuan DPR-RI sebelum akhirnya sah berlaku di Indonesia. Dalam Pasal 9 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 dijelaskan bahwa pengesahan perjanjian internasional dilakukan berdasarkan undang-undang atau keputusan presiden. Kemudian, dalam Pasal 6 UU Nomor 37 tahun 1999 dijelaskan bahwa DPR-RI merupakan lembaga yang diberi kewenangan untuk melakukan pengesahan terhadap upaya ratifikasi sebuah perjanjian internasional (Hippy, 2013).

Keputusan ratifikasi AATHP diambil oleh Indonesia setelah mendapat dan mempertimbangkan berbagai faktor, yaitu faktor kondisi politik dalam negeri, situasi ekonomi dan juga pengaruh dari konteks internasional. Dalam kasus ratifikasi AATHP ini, pemerintah mendapat dukungan dan juga dorongan untuk segera meratifikasi AATHP dari beberapa Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang bergerak di bidang pelestarian lingkungan seperti WWF-Indonesia, WALHI dan juga Greenpeace. Lembaga Swadaya Masyarakat ini memberikan dorongan dan juga masukan kepada pemerintah tentang pentingnya meratifikasi AATHP. Selain karena merasa memiliki visi yang sama dengan AATHP, para LSM ini menilai bahwa Indonesia akan memperoleh keuntungan dari ratifikasi persetujuan ini.

Kemudian, upaya ratifikasi yang selama ini kerap ditolak oleh DPR-RI pada akhirnya menemui titik terang setelah pemerintah tidak kenal lelah untuk meyakinkan DPR-RI bahwa ratifikasi AATHP bukanlah hal yang salah bagi Indonesia. Justru dengan meratifikasi AATHP, maka Indonesia dinilai akan mendapat banyak keuntungan dari persetujuan ini sendiri. Selain itu, adanya komitmen nol deforestasi dari para pelaku perkebunan kelapa sawit yang akhirnya mampu merubah sikap DPR-RI karena tidak lagi khawatir bahwa AATHP akan menghambat pendapatan ekonomi negara dari sektor perkebunan kelapa sawit.

Situasi ekonomi kemudian menjadi salah satu pertimbangan dalam proses ratifikasi AATHP ini. Indonesia selama ini selalu dirugikan dengan peristiwa kebakaran hutan dan lahan serta kabut asapnya. Namun, dengan adanya dana bantuan yang tersedia dalam AATHP maka Indonesia berpeluang mendapatkan bantuan internasional guna penanggulangan kebakaran hutan dan lahan. Selain iut, Indonesia juga berpeluang memperoleh berbagai keuntungan dari pelatihan-pelatihan terhadap sumber daya manusia yang diselenggarakan dan di danai oleh *Asean Center* dibawah payung AATHP.

Faktor terakhir adalah dari konteks internasional. Berbagai bentuk protes dan tekanan yang diberikan oleh negara tetangga akibat kabut asap lintas batas dari Indonesia hampir seluruhnya bermuara pada tuntutan agar Indonesia segera meratifikasi AATHP. Setelah bertahun-tahun mampu bertahan dari tuntutan-tuntutan tersebut, Indonesia akhirnya mempertimbangkan dengan seksama tekanan-tekanan dari luar negeri tersebut. Terlebih lagi, pada tahun 2013 Singapura sangat vokal dalam menyuarakan bahwa mereka sangat dirugikan akibat kabut asap lintas batas dari Indonesia. Indonesia sendiri tidak ingin dipermalukan melalui berbagai pemberitaan negatif di luar negeri sehingga berinisiatif untuk meratifikasi AATHP guna menunjukkan bahwa Indonesia memiliki kepedulian dan tanggungjawab yang besar terhadap permasalahan kebakaran hutan dan lahan serta kabut asap lintas batas.

Berbagai faktor tersebut kemudian menjadi pertimbangan bagi pemerintah dan DPR-RI untuk segera meratifikasi persetujuan ini. Hingga pada akhirnya Indonesia resmi meratifikasi persetujuan pencemaran ini yang dipastikan melalui sidang paripurna tanggal 16 September 2014. Keputusan ini ditandatangani oleh pimpinan sidang, Priyo Budi Santoso, Menteri Lingkungan Hidup Balthasar Kambuaya, Menteri Luar Negeri Marty Natalegawa, dan Direktur Perancangan Kementerian Hukum dan HAM serta seluruh Fraksi di DPR-RI (KLH, 2014:a). Keputusan ratifikasi tersebut kemudian di atur dalam Undang-undang No 26 Tahun 2014, yang berisi tentang pengesahan ASEAN *Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP) yang di tanda tangani langsung oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada 14 November 2014 (UU No.26 Tahun 2014).