

Peran ASEAN dalam Mempengaruhi Indonesia untuk Meratifikasi *Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)*

Ni Putu Gita Suartini¹⁾, Sukma Sushanti²⁾, Ni Wayan Rainy Priadarsini³⁾
^{1,2,3)} Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Udayana

Email: putugitas@unud.ac.id¹, sukmasushanti@unud.ac.id², rainypriadarsini@unud.ac.id³

ABSTRACT

Since the haze crisis becomes a transnational issue in the Southeast Asia region, ASEAN has formulated an initiative by creating a partnership within a framework of the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP) in 2002 as a form to overcome the haze issue. However, Indonesia as one of the country which is causing the haze issue has become the last country to ratify this agreement. As the research question is how ASEAN does encourage Indonesia to ratify AATHP, this research aims to analyze the dynamic of the role performed by ASEAN using the concept of the role and function of international organizations. This concept is able to analyze the role of ASEAN as an independent actor and the efforts by ASEAN as an arena that also explains the function of ASEAN for its role. The role of ASEAN is then able to influence Indonesia to ratify AATHP. The success of the ratification carried out by Indonesia is inseparable from the power by ASEAN which then gives the ability to shame to Indonesia as the last country to ratify AATHP. This research uses descriptive qualitative method using official documents issued by ASEAN and related journals as data sources.

Keywords: *Indonesia, ASEAN, Role and Function, Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)*

1. PENDAHULUAN

Permasalahan kabut asap yang terjadi di kawasan Asia Tenggara merupakan permasalahan krusial yang disebabkan oleh kebakaran hutan. Kebakaran hutan yang terjadi di kawasan Asia Tenggara paling banyak terjadi di Indonesia. Kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia ditimbulkan oleh beberapa faktor. Faktor pertama yakni bencana alam seperti musim kemarau panjang perubahan iklim yang tidak menentu. Faktor kedua yakni adanya konversi hutan. Konversi hutan merupakan pengalihan fungsi hutan menjadi hutan produksi sebagai ekspansi sektor bisnis kehutanan di Indonesia. Pemanfaatan hutan ini dimulai sejak adanya program

Pelita I hingga saat ini.¹ Dari seluruh hutan yang ada di Indonesia 15,1% sudah diusahakan sebagai lahan pertanian yakni tanaman pangan, perkebunan dan tanaman industri, 29,5% dijadikan sebagai area hutan produksi yang dapat dikonversi (HPK) yang terdiri dari hutan yang ditumbuhi semak dan berpotensi bagi pertanian dan 55,4% sebagai kawasan konservasi (BBSDLP, 2014). Adanya konversi hutan ini kemudian menimbulkan kesalahan sistemik dalam

¹ Pelita I (1 April 1969 – 31 Maret 1974) merupakan Rencana Pembangunan Lima Tahun yang bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat dengan sasaran pangan, sandang, perbaikan prasarana, perumahan rakyat, perluasan lapangan kerja, dan kesejahteraan rohani.

pengelolaan hutan nasional (Kurnia Putra, 2015). Pengalihan fungsi lahan yang diawali dengan pembersihan dan pembukaan lahan atau *land clearing* banyak dilakukan dengan cara pembakaran. Metode ini diambil karena metode ini dianggap sebagai metode yang mudah dan efisien, namun metode ini justru menimbulkan berbagai dampak yang cenderung merugikan dan mempengaruhi kehidupan masyarakat. Dampak dari kebakaran hutan yang dirasakan oleh Indonesia sangatlah besar. Pada awal terjadinya kebakaran hutan di Indonesia diperkirakan kerugian yang dialami mencapai USD 4,5 Milyar (EEPSEA, 1988). Menurut Syaufina (2008) kebakaran hutan di Indonesia tidak hanya menimbulkan kerugian materiil, namun juga menimbulkan permasalahan krusial bagi Indonesia yakni kabut asap.

Kabut asap yang terjadi di Indonesia kemudian menyebar hingga melewati batas wilayah Indonesia menuju Malaysia, Singapura, bagian selatan Thailand dan Filipina (Edwards, 2015). Persebaran kabut asap yang mencapai batas wilayah negara lain mengakibatkan timbulnya ketegangan antar negara terkena dampak di kawasan Asia Tenggara yang kemudian menjadikan kawasan Asia Tenggara sebagai kawasan krisis kabut asap (Sizer, dkk – 2014). Namun dari semua negara, Malaysia dan Singapura merupakan dua negara yang paling merasakan dampak dari permasalahan kabut asap Indonesia. Kedua negara ini merasakan dampak yang signifikan hingga menimbulkan

kerugian di berbagai sektor-sektor krusial kedua negara tersebut.

Dampak yang dialami Singapura tidaklah sedikit. Selama terjadinya kasus kebakaran besar dalam tiga periode, Singapura mengalami kerugian secara material maupun non material. Seperti sektor bisnis Singapura yang mengalami kerugian hingga USD 50 juta. Sedangkan dalam sektor pariwisata Singapura mencapai kerugian hingga USD 58,4 juta (Gultom, 2016:33-34).

Sama halnya dengan Singapura, Malaysia memperoleh dampak dari permasalahan kabut asap yang terjadi di Indonesia. Menurut Glover (2002) kerugian yang dialami Malaysia akibat dari kabut asap pada kebakaran hutan periode pertama yakni mencapai US\$ 321 juta. Selain itu Malaysia juga mengalami kerugian pada sektor bisnis dan pariwisata yang mencapai hingga USD 300 juta (Sidiq,2012:188-189). Kerugian yang dialami oleh Malaysia juga mengakibatkan hubungan diplomatik antara Indonesia dan Malaysia tegang. Malaysia mengirimkan nota protes terhadap pemerintah Indonesia dan melakukan aksi demonstrasi di depan Kedutaan Besar Republik Indonesia untuk Malaysia (UNEP, 2014).

Krisis kabut asap yang menjadi permasalahan transnasional di kawasan Asia Tenggara akhirnya membuat ASEAN berinisiatif membentuk sebuah kerjasama dalam kerangka perjanjian sebagai bentuk upaya menanggulangi permasalahan kabut asap. Pada tahun 2001 ASEAN memulai negoisasi untuk dibentuknya

sebuah perjanjian mengenai permasalahan kabut asap di kawasan yakni *Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP).

Perjanjian ini kemudian ditandatangani oleh seluruh anggota ASEAN di Kuala Lumpur, Malaysia pada tanggal 10 Juni 2002. AATHP ini kemudian mulai diratifikasi pertama oleh Malaysia pada Desember 2002 dan diikuti oleh 5 negara lainnya pada tahun 2003. Setelah 6 negara anggota meratifikasi kemudian pada tanggal 25 November 2003 AATHP menjadi *come into force* atau berlaku secara resmi di kawasan Asia Tenggara. Hingga tahun 2010 AATHP telah di ratifikasi oleh 9 negara. Ironisnya Indonesia sebagai salah satu negara penyebab permasalahan kabut asap justru hanya menandatangani konvensi pada tahun 2002 dan tidak melakukan ratifikasi hingga kurun waktu 12 tahun.

Lambannya langkah ratifikasi yang dilakukan oleh Indonesia kemudian menjadi sorotan para negara anggota dan ASEAN sebagai organisasi regional di kawasan Asia Tenggara. Hal ini kemudian menjadikan Indonesia sebagai perhatian ASEAN dimana ASEAN melakukan berbagai upaya agar Indonesia melakukan ratifikasi terhadap AATHP tanpa melukai prinsip-prinsip ASEAN.

2. KAJIAN PUSTAKA

Penelitian ini menggunakan dua kajian pustaka yang sama-sama memiliki bahasan serupa, yaitu jurnal pertama yang ditulis oleh Natalie Baird yang berjudul *To Ratify or Not To Ratify ? An*

Assesment of The Case for Ratification of International Human Rights Treaties In The Pacific pada tahun 2011 yang dimuat pada *Melbourne Journal of International Law Vol. 12*. Didalam tulisannya Baird juga menjelaskan mengenai *added value* bagi negara–negara di kawasan Pacific Island agar meratifikasi *Core Human Right Treaties* sebagai strategi yang paling ampuh untuk mengetahui penyebab dan penyelesaian permasalahan hak asasi manusia di *Pacific Island*. Baird menyatakan bahwa negara – negara yang berada dalam *Pacific Island* merupakan negara yang paling sedikit melakukan langkah ratifikasi konvensi–konvensi yang berkaitan dengan hak asasi manusia. Hal ini membuat dilakukannya berbagai upaya diawali dengan dilakukannya pertemuan regional mengenai HAM secara reguler untuk menyerukan ratifikasi dengan skala yang besar pada *Core Human Right Treaties*.

Selain melakukan pertemuan, OHCHR dan PIF juga mengambil langkah mempublikasikan makalah mengenai *added value* dengan melakukan ratifikasi *Core Human Rights Treaties* bagi negara–negara di *Pacific Island* yang menghubungkan antara hak asasi manusia dengan pembangunan. Upaya–upaya ini diresponse oleh pemimpin negara–negara di Pasifik dengan membentuk komitmen mengenai standarisasi hak asasi manusia ke dalam *Biketawa Declaration* pada Oktober 2002. Melalui terbentuk nya deklarasi tersebut negara – negara di *Pacific Island* menunjukkan komitmen nya dalam

meratifikasi *Core Human Right Treaties* yang digagas kedalam *Pacific Plan* pada tahun 2004 dan berhasil membuat 10 negara meratifikasi *Core Human Right Treaties* dalam kurun waktu 5 tahun.

Tulisan kedua yang menjadi kajian pustaka dalam tulisan ini adalah tulisan dari Zhang Pengfei yang berjudul *Seafarers' Rights in China: A Restructuring in Legislation and Practice Under The Maritime Labour Convention 2006* dalam *Springer International Publishing Switzerland* pada tahun 2016. Di dalam tulisannya Pengfei menjelaskan mengenai bagaimana Cina mampu menyelesaikan permasalahan hak-hak pelaut Cina dalam peraturan dan praktiknya yang juga dipengaruhi oleh *Maritime Labour Convention* (MLC). Selain itu ia juga menjelaskan apa upaya yang dilakukan *International Labour Organizations* (ILO) sebagai sebuah organisasi internasional mampu membuat Cina meratifikasi MLC.

Cina memiliki angkatan kerja maritim terbesar dan telah menjadi salah satu negara dengan pelaut yang menjadi poros penting di Cina. Namun, hak pelaut di Cina masih belum banyak terpenuhi, seperti upah rendah, jam kerja yang panjang dan tidak adanya pemulihan hukum serta lemahnya legislasi bagi pelaut Cina. Hal ini menyebabkan Cina menjadi perhatian bagi ILO mengingat Cina merupakan salah satu pusat perdagangan internasional khususnya dalam *maritime industry*. Sebagai bentuk upaya penyelesaian permasalahan mengenai hak-hak pelaut di Cina, ILO

mengupayakan agar Cina meratifikasi MLC 2006.

Upaya-upaya yang dilakukan oleh ILO diawali dengan dilakukannya pendekatan terhadap Pemerintah Cina melalui ILO CO-Beijing yang telah dilakukan sejak tahun 2007. ILO juga menggandeng kelompok epistemik Cina khususnya dalam bidang industri maritim untuk mengkaji lebih dalam lagi mengenai hak-hak pelaut dan memberikan pandangan – pandangan mengenai pentingnya MLC untuk Cina. Melalui pendekatan ini Cina berhasil mengadopsi MLC 2006 kedalam beberapa peraturan pemerintahannya mengenai hak-hak pelaut di Cina. Namun adopsi MLC yang dilakukan Cina tidak sepenuhnya pula dapat menyelesaikan permasalahan hak-hak pelaut pada saat itu.

Komitmen Cina agar meratifikasi MLC diperkuat dengan masuknya *Joint Maritime Commission* (JMT) sebagai penasehat bagi Pemerintah Cina mengenai *maritime industry* khususnya industri perkapalan (*shipping industry*). Masuknya JMT ke Cina membuat tertatanya industri perkapalan dengan baik dan membantu penegakan aturan-aturan yang berlaku mengenai industri perkapalan. JMT juga memiliki *subcommittee* dalam skala internasional yang membahas permasalahan industri perkapalan dan melakukan pertemuan secara rutin. Cina merupakan salah satu negara yang dilibatkan ke dalam subcommittee ini, dimana pemilik – pemilik kapal di Cina terlibat langsung ke dalam JMT baik sebagai anggota ataupun

sebagai penasihat dalam setiap pertemuan. Hal ini dapat dilihat dari adanya peningkatan jumlah anggota JMT yang berasal dari Cina sejak tahun 2011.

Kedua tulisan ini sama-sama memberikan penjelasan mengenai peran organisasi internasional serta peran dan fungsinya dalam mendorong negara-negara anggotanya untuk melakukan ratifikasi terhadap konvensi internasional yang sangat diperlukan oleh negara anggotanya. Namun penjelasan dari kedua tulisan tersebut tidak menjelaskan perannya berdasarkan power yang dimiliki oleh organisasi internasional tersebut dengan terperinci yang mana power organisasi internasional ini sangat berpengaruh terhadap upaya-upaya yang dilakukan oleh organisasi internasional kepada negara anggotanya. Oleh karena itu dalam melihat upaya ASEAN dalam mendorong *Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)*, penelitian ini juga akan menjelaskan power yang dimiliki oleh ASEAN.

3. METODELOGI PENELITIAN

Jenis penelitian yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif menyelidiki mengapa dan bagaimana pengambilan keputusan suatu fenomena dapat terjadi dengan tujuannya yaitu untuk memahami interpretasi dari suatu permasalahan.

Ruang lingkup dalam penelitian ini adalah meneliti peran ASEAN dalam mendorong Indonesia untuk meratifikasi AATHP. Penulisan penelitian ini

mengambil rentang waktu dari awal terbentuknya AATHP hingga diratifikasinya AATHP oleh Indonesia pada tahun 2014, dikarenakan pada rentang waktu tersebut penulis ingin melihat apa saja yang dilakukan ASEAN hingga akhirnya AATHP diratifikasi Indonesia.

Data yang digunakan dalam penelitian kali ini bersumber pada data sekunder yang diperoleh secara tidak langsung. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah berdasarkan studi kepustakaan (*Library Research*) Penelitian ini kemudian ditulis menggunakan teknik narasi dalam penyajian data penelitian dimana bentuk narasi ini akan menjabarkan isi dari penelitian ini dengan jelas dan terstruktur.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Meningkatnya kesadaran akan bahaya dari permasalahan kabut asap dan munculnya berbagai tekanan dari masyarakat sipil nasional dan regional menjadikan permasalahan kabut asap sebagai isu regional yang harus segera diselesaikan (*New Straits Times* 1997; Ho 1997). Hal ini kemudian membuat ASEAN sebagai organisasi regional merasa perlu mengambil langkah dalam penyelesaian permasalahan kabut asap. Inisiatif ASEAN dilakukan melalui negosiasi dan pembentukan kerangka kerja bersama dengan seluruh anggota ASEAN. Diawali Pada tanggal 19 Juni 1990, dimana ASEAN mengadakan pertemuan yang menghasilkan *Kuala Lumpur Agreement* yang kemudian diadopsi oleh para Menteri

Lingkungan Hidup negara anggota ASEAN.

Kemudian upaya ASEAN dalam menyelesaikan permasalahan kabut asap dilanjutkan kedalam *Asean Senior Officials On The Environment* (ASOEN) yang kemudian membentuk sebuah kerangka kerja *Asean Cooperation Plan On Transboundary Pollution* (ACPTP) dan *Haze Technical Task Force* (HTTF) pada tahun 1995. Kerangka kerja ini membahas mengenai prosedur dan kerjasama dalam upaya penanggulangan dan pencegahan pencemaran kabut asap lintas batas negara (Heil & Goldammer, 2001:26). ASEAN kembali melakukan diskusi dengan negara anggota ASEAN dan membentuk *Hanoi Plan Of Action* 1997. Ditahun yang sama negara anggota ASEAN juga menyepakati dibentuknya *Strategic Plan Of Action on Environment* (SPAEE) 1999-2004 yang lebih cenderung menangani permasalahan kabut asap yang melewati lintas batas wilayah suatu negara.

Setelah dibentuknya langkah – langkah penanggulangan dan pencegahan pencemaran kabut asap di kawasan Asia Tenggara kasus kebakaran hutan di kawasan khususnya Indonesia justru tak kunjung usai. ASEAN kemudian mengajak negara anggota ASEAN untuk memberikan upaya yang konkret dalam penyelesaian permasalahan kabut asap ini ke dalam kerangka perjanjian yakni *Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP). ASEAN mulai menginisiasi perjanjian ini dengan melakukan negosiasi pada yang dilakukan

sejak bulan Maret - September 2001. AATHP kemudian ditandatangani pada tanggal 10 Juni 2002 di Kuala Lumpur, Malaysia oleh seluruh negara anggota ASEAN (Heilman, 2015).

Malaysia menjadi negara pertama yang melakukan ratifikasi terhadap AATHP yang kemudian diikuti oleh Singapura, Brunei Darussalam, Myanmar, Vietnam dan Thailand. Setelah enam negara melakukan ratifikasi, AATHP secara resmi berlaku atau *come into force* pada 25 November 2003 (Heilman, 2015). Laos kemudian melakukan ratifikasi pada tahun 2004 kemudian diikuti oleh Kamboja pada tahun 2006. Filipina merupakan negara kesembilan yang melakukan ratifikasi pada tahun 2010. Antusiasme negara anggota lainnya terhadap dibentuknya AATHP ini tidak dirasakan oleh Indonesia. Indonesia yang menjadi salah satu penyebab pencemaran kabut asap di kawasan Asia Tenggara justru menjadi negara terakhir yang meratifikasi AATHP. Permasalahan kabut asap yang terjadi secara terus menerus mengakibatkan ASEAN mengambil langkah untuk menyelesaikan permasalahan ini dan mendorong Indonesia melakukan ratifikasi terhadap AATHP (Jones, 2004).

ASEAN merupakan organisasi internasional dikawasan Asia Tenggara yang memegang teguh prinsip *non interference* dan norma ASEAN. Selama ini dalam penyelesaian sengketa dan konflik di antara negara-negara anggota, ASEAN menggunakan cara yang disebut dengan istilah *ASEAN Way*. *ASEAN Way*

mengedepankan nonintervensi dan menyesuaikan dinamika konflik yang ada (Apriandhini, 2015). Begitu pula dalam kerangka perjanjian AATHP ini, dimana perjanjian tersebut tidak dilihat sebagai kepatuhan (*compliance*), AATHP justru bergerak lebih jauh dari sekedar kepatuhan. Hal ini dikarenakan upaya penyelesaian permasalahan kabut asap di kawasan dilakukan secara diplomatis melalui konsultasi dan negosiasi antar negara anggota ASEAN (Sunchindah, 2015).

Indonesia sebagai negara yang paling bertanggungjawab atas permasalahan kabut asap ini tidak pernah mendapatkan tekanan keras dari ASEAN (*Straits Time*, 2015). Namun ASEAN dengan *Asean Way* nya mengajak negara anggota di ASEAN melakukan negosiasi sebagai strategi penyelesaian permasalahan kabut asap di kawasan. ASEAN melakukan pendekatan dengan membentuk *Regional Action Plan* pada tahun 1997 (Rianty, 2016).

Upaya mendorong Indonesia untuk melakukan ratifikasi juga dilakukan ASEAN dengan menggandeng kelompok-kelompok epistemik khususnya yang peduli lingkungan (Afni, 2015) seperti misalnya *World Wildlife Fund* (WWF) Indonesia dan *World Resourch Indonesia* (WRI). Kerjasama antara kelompok epistemik ini dilakukan dengan mengadakan sosialisasi dan *workshop* bersama Pemerintah Indonesia dan juga melakukan advokasi dengan pemerintah daerah.

Advokasi yang dilakukan oleh WWF ini bertujuan untuk memperoleh dukungan dari daerah dan masyarakat terdampak kabut asap dalam menanggulangi masalah kabut asap dan kebakaran hutan melalui ratifikasi AATHP. Menurut Kurnia Putra (2015) Indonesia akan memperoleh banyak keuntungan apabila melakukan ratifikasi terhadap AATHP. Pertama yaitu Indonesia dapat memanfaatkan sumber daya manusia dan dana yang disiapkan dalam implementasi AATHP ini. Kedua, Indonesia akan terhindar dari potensi dimintai ganti rugi oleh negara-negara terdampak. Ketiga, program penanggulangan permasalahan kabut asap dan kebakaran hutan di Indonesia akan lebih baik dan dilaksanakan dengan cepat selain itu dengan Indonesia meratifikasi dalam kurun waktu yang cepat akan membuat Indonesia memperoleh citra yang baik di ASEAN sebagai bentuk komitmen Indonesia dalam penanggulangan permasalahan kabut asap di Indonesia dan di kawasan Asia Tenggara.

Upaya ASEAN dalam mendorong Indonesia melakukan ratifikasi terhadap AATHP kemudian dilakukan lebih diplomatis melalui forum-forum yang dibentuk ASEAN. Dalam AATHP terdapat forum yang disebut dengan *Conference on Parties* (COP). COP terdiri dari negara anggota ASEAN yang telah meratifikasi dan menandatangani perjanjian. COP membahas mengenai masalah degradasi lingkungan yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan kabut asap di bawah payung AATHP.

Sejak awal dibentuknya COP dan selama proses pelaksanaannya, Indonesia merupakan negara yang masih berstatus hanya menandatangani AATHP dan belum melakukan ratifikasi. Meskipun demikian status Indonesia ini tidak lantas membuat Indonesia tidak terlibat dalam forum maupun kegiatan-kegiatan COP. Indonesia selalu hadir dan berpartisipasi di dalam forum ini maupun forum-forum lainnya yang berkaitan dengan permasalahan kabut asap (Sunchindah, 2015).

Pada seluruh COP yang dihadiri oleh Indonesia hingga akhirnya Indonesia melakukan ratifikasi sebelum diadakannya COP ke-10 terdapat beberapa pertemuan COP yang menjadi *concern* bagi Indonesia dalam mempengaruhi sikapnya melakukan ratifikasi terhadap AATHP. Seperti pada tahun 2007 dimana COP dilakukan dua kali mengingat terjadinya kembali kebakaran hutan dahsyat pada tahun 2006 (*World Resource Institute Indonesia*, 2016). Kebakaran hutan pada tahun 2006 disebutkan terjadi di Indonesia yang mencapai hingga 90% wilayah hutan terutama di Riau, dan kebakaran hutan tersebut memberikan dampak kabut asap yang mencapai wilayah Malaysia, Singapura dan Thailand (*Worldwide Fund for Nature*, Mei 2006). Pada saat kebakaran hutan tahun 2006 permasalahan kabut asap yang melanda kawasan Asia Tenggara menjadi sorotan oleh Singapura dengan membahasnya di forum PBB pada tahun 2006 yang disampaikan oleh Perdana Menteri Singapura yakni Lee Hsien Loong.

Singapura juga menyampaikan kekecewaannya terhadap Indonesia yang tidak meratifikasi AATHP dan menjadi salah satu penyebab dari permasalahan kabut asap (Afni, 2015).

Kemudian Indonesia mendapat kecaman keras dari Singapura pada COP kedelapan yang diselenggarakan di Bangkok, Thailand. pada tanggal 26 September 2012. Dalam COP kedelapan ini para Menteri negara anggota ASEAN lebih banyak membahas mengenai upaya-upaya berkelanjutan yang akan dilakukan ASEAN dalam menghadapi permasalahan lingkungan secara menyeluruh. Pembahasan mengenai lingkungan juga dikaitkan dengan program-program milik PBB seperti *Millennium Development Goals* (MDG's) dan *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC). Selain itu COP kedelapan ini Indonesia memperoleh kecaman dari Singapura melalui Menteri Lingkungan Hidup Dr. Vivian Balakrishnan yang mengecam Indonesia untuk meratifikasi AATHP.

Kecaman ini didasari atas kasus kebakaran hutan dengan skala yang besar yang dialami Indonesia pada tahun 2012. Menurut data Dikertorat PKHL Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Indonesia pada tahun 2012 sebanyak 9.606,53 ha hutan Indonesia terbakar dan tersebar di 19 wilayah Indonesia. Kebakaran hutan Indonesia kembali memberikan dampak kabut asap bagi negara anggota ASEAN lainnya terutama Malaysia dan Singapura. Kecaman Singapura didasari atas dampak

kabut asap yang dialami oleh Singapura pada tahun 2012. Level polusi udara Singapura pada saat itu sangat tinggi. Selain itu data yang ditunjukkan oleh *National Environment Agencies Singapore* (NEA) menyebutkan bahwa *Indeks Standar Polutan* (ISP) Singapura pada saat itu mencapai 65-75. Hal ini mengakibatkan NEA mengeluarkan peringatan bagi warga Singapura untuk tidak melakukan aktivitas di luar rumah.

Pada pelaksanaan COP kedelapan ini, Indonesia juga ditunjuk sebagai tuan rumah dalam pelaksanaan COP kesembilan. COP kesembilan diadakan pada 25 September 2013 di Surabaya, Indonesia. Pada pelaksanaan COP kesembilan ini Indonesia dijadikan sebagai tuan rumah meskipun Indonesia masih berstatus belum meratifikasi AATHP. Melalui forum kesembilan ini para *Asean Member State* (AMS) meninjau kembali kegiatan sub-regional dan regional untuk mengatasi kebakaran hutan dan lahan di kawasan dan polusi asap lintas batas. Selain itu AMS juga membahas mengenai upaya lanjutan dalam penanganan masalah kabut asap seperti pembentukan satuan tugas. Meskipun Indonesia kembali menimbulkan permasalahan kabut asap dengan adanya peningkatan titik api, namun tidak lantas membuat Indonesia menjadi pembahasan yang signifikan dalam forum COP kesembilan tersebut.

Pasca dilaksanakannya forum COP kesembilan di Indonesia telah berhasil melakukan ratifikasi terhadap AATHP. Hal ini menjadi salah satu tanda berhasilnya

ASEAN dalam mendorong Indonesia untuk tetap terlibat ke dalam upaya penyelesaian permasalahan kabut asap dikawasan melalui perjanjian tersebut. Langkah-langkah yang diambil ASEAN dalam pelaksanaan COP ini merupakan cerminan dari peran organisasi internasional.

Hal ini menunjukkan bahwa ASEAN melakukan perannya sebagai arena pada pelaksanaan COP. Dimana menurut Archer (2001) menjelaskan bahwa organisasi internasional sebagai arena dimana sebuah organisasi internasional berperan membentuk forum-forum bagi para anggotanya. Forum ini ditujukan agar negara anggota dapat berdiskusi, berargumentasi, bekerjasama ataupun tidak setuju mengenai isu dan masalah yang sedang terjadi dengan tujuan untuk mencapai kesepakatan bersama. Penjelasan mengenai peran organisasi internasional sebagai arena tersebut sejalan dengan COP dimana dalam forum inilah seluruh AMS bertemu untuk membahas upaya penyelesaian permasalahan kabut asap di kawasan Asia Tenggara.

Pelaksanaan COP ini dilakukan dengan tujuan menyusun strategi bersama, membentuk kesepakatan bersama, dan menjaga setiap *output* yang sudah dibuat sehingga dapat menjadi program yang berkelanjutan. Hal ini dapat dilihat dari beberapa forum COP yang telah dilaksanakan sebelum Indonesia meratifikasi AATHP. Seperti penyampaian kecaman Singapura yang disampaikan di dalam forum COP terhadap Indonesia

yang lamban dalam meratifikasi AATHP. Pembahasan mengenai kebakaran hutan secara spesifik yang melanda Indonesia. Selain itu negara anggota dapat menyampaikan pendapat mereka dalam upaya implementasi AATHP.

Komunikasi yang dibentuk di dalam forum ini membuktikan pula bahwa ASEAN telah menjalankan fungsinya sebagai organisasi internasional. Menurut Archer (2001) peran organisasi internasional tidak pernah lepas dari fungsinya. Merujuk pada konsep diatas tersebut dapat dianalisis bahwa peran ASEAN sebagai arena menunjukkan fungsi ASEAN sebagai fungsi agregasi dan artikulasi. Dalam penerapan fungsi artikulasi dan agregasi ini terdapat tiga cara yang berbeda bagi organisasi internasional menjalankan fungsinya (Archer, 2001). Pertama yakni organisasi internasional bisa menjadi alat bagi negara anggota untuk mengartikulasikan kepentingan dan agregasi. Hal ini dapat dilihat dari bagaimana ASEAN sebagai organisasi internasional menjadi penggagas dalam upaya penyelesaian permasalahan kabut asap.

Penerapan dari fungsi artikulasi dan agregasi yang kedua yakni dimana pembentukan forum COP ini memberikan ruang bagi negara anggota ASEAN untuk membahas permasalahan kabut asap lebih komprehensif dan menyeluruh. Selain itu terbentuknya forum ini memberikan ruang bagi para negara anggota untuk berkomunikasi dan mempermudah para negara anggota berbagi informasi mengenai

permasalahan yang sedang dialami yakni kabut asap. Implementasi fungsi artikulasi dan agregasi yang ketiga yakni dimana ASEAN sebagai penggagas utama dalam upaya penyelesaian permasalahan kabut asap dan menjadikan permasalahan ini sebagai masalah bersama, menandakan bahwa ASEAN juga mampu mengartikulasi kepentingannya mengenai permasalahan ini. Kepentingan yang menjadi tujuan utama ASEAN yakni terlibat dalam upaya pencegahan degradasi lingkungan khususnya permasalahan kabut asap melalui perjanjian AATHP. Selain itu kepentingan-kepentingan yang terpisah dari permasalahan utama yakni kabut asap juga diartikulasikan oleh ASEAN kedalam kerangka kerja yang berbeda namun merupakan program berkelanjutan dari permasalahan kabut asap.

Keberhasilan ASEAN dalam mendorong Indonesia untuk meratifikasi AATHP tidak lepas dari power yang dimiliki oleh ASEAN. Dalam analisis permasalahan pada tulisan ini, berhasilnya ASEAN dalam mendorong Indonesia untuk meratifikasi AATHP merujuk pada *power of international organizations* Menurut Barkin (2006) terdapat dua sumber kekuatan didalam *power of international organizations* yakni informasi dan *moral authority*. Ia juga menjelaskan bahwa di dalam *moral authority* organisasi internasional diberdayakan keberadaannya melalui dua cara, yaitu *political enterpreuner dan ability to shame*. Lambannya ratifikasi yang dilakukan oleh Indonesia kemudian

menjadi satu informasi baru lagi bagi kelompok-kelompok epistemik yang peduli terhadap lingkungan. Indonesia yang dianggap sebagai salah satu negara penyebab terjadinya permasalahan kabut asap dikawasan seharusnya menyelesaikan permasalahan ini dengan salah satu caranya yakni meratifikasi AATHP.

Terdapat beberapa kelompok epistimek seperti *World Wildlife Fund* (WWF) dan *World Resources Institute* (WRI) yang turun langsung ikut memberikan pemahaman kepada Indonesia mengenai pentingnya Indonesia untuk melakukan ratifikasi terhadap AATHP (Afni, 2015). Dengan adanya pendekatan-pendekatan yang dilakukan oleh kelompok-kelompok epistemik ini membantu Indonesia untuk memperkuat komitmennya dalam meratifikasi AATHP. Hal ini dapat dilihat dari masuknya pembahasan ratifikasi AATHP ke dalam program legislatif nasional meskipun masih memerlukan waktu bagi Indonesia melakukan ratifikasi (Jerger, 2014).

Upaya penyelesaian permasalahan kabut asap dengan mendorong Indonesia melakukan ratifikasi terhadap AATHP melalui COP juga menunjukkan bahwa ASEAN berupaya mendorong Indonesia untuk meratifikasi AATHP. Sejak ditandatanganinya perjanjian AATHP terhitung Indonesia membutuhkan waktu 12 tahun hingga akhirnya mengambil keputusan untuk melakukan ratifikasi. Dilibatkannya Indonesia ke dalam setiap forum mengenai AATHP serta tepat setelah pelaksanaan COP di Indonesia

yang ditunjuk sebagai tuan rumah, tidak berselang lama Indonesia melakukan ratifikasi terhadap AATHP. Hal ini menunjukkan bahwa power yang dimiliki oleh ASEAN mampu mendorong Indonesia dalam proses ratifikasi AATHP.

Power tersebut berkaitan dengan dampak malu yang berimbas pada citra Indonesia di mata regional dan internasional. Lambannya upaya Indonesia dalam menyelesaikan permasalahan kabut asap salah satunya yakni lambannya proses ratifikasi terhadap AATHP akan memberikan citra buruk bagi Indonesia dan menimbulkan dampak rasa malu bagi Indonesia dalam forum internasional. Seperti yang terjadi pada tahun 2006 dimana PM Singapura Lee Hsien Loong yang membawa permasalahan kabut asap di kawasan Asia Tenggara ke dalam forum PBB dan menuntut Indonesia untuk melakukan ratifikasi terhadap AATHP (Afni, 2015).

Tidak hanya di dalam forum PBB, Indonesia juga mendapatkan kecaman di dalam forum ASEAN khususnya COP. Seperti pada pelaksanaan COP kedelapan pada tahun 2013 dimana Singapura kembali mengecam kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia yang menimbulkan permasalahan kabut asap yang kemudian berdampak pada kerugian-kerugian material dan non material yang dialami oleh Singapura. Kecaman tersebut menyudutkan kepada lambannya Indonesia dalam melakukan ratifikasi AATHP sehingga dianggap upaya yang dilakukan oleh Indonesia kurang optimal. Selain kecaman dari

Singapura, kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia terkadang menjadikan Indonesia sebagai pembahasan yang spesifik di dalam pelaksanaan forum COP.

Pada tahun 2014 sebelum Indonesia melakukan ratifikasi AATHP, Indonesia kembali lagi mengalami kasus kebakaran hutan bahkan kebakaran hutan ini tercatat sebagai kebakaran hutan terburuk dibandingkan dengan dua tahun sebelumnya (Sizer, 2014). Kebakaran ini kembali menimbulkan ketegangan antara Malaysia, Singapura dan Indonesia. Hal ini kemudian kembali mendesak Indonesia untuk meratifikasi AATHP sesegera mungkin. Tidak selesainya permasalahan kebakaran hutan secara terus menerus ini menjadi salah satu faktor internal yang menyebabkan Indonesia akhirnya meratifikasi AATHP.

5. KESIMPULAN

Tindakan yang dilakukan oleh ASEAN menunjukkan bahwa ASEAN berupaya menyelesaikan permasalahan di kawasan Asia Tenggara khususnya permasalahan kabut asap sejalan dengan prinsip-prinsip ASEAN yang ada. ASEAN tetap membuat Indonesia dan negara anggota lainnya terlibat ke dalam program-program dan kegiatan yang berkaitan dengan AATHP. Hal ini telah menunjukkan bahwa ASEAN sebagai organisasi internasional yang independen mampu mendorong Indonesia dalam upaya penyelesaian permasalahan kabut asap tanpa melukai prinsip-prinsip. Pendekatan negosiasi yang dilakukan oleh ASEAN dapat dilihat dari forum yakni *Conference On Parties* (COP). ASEAN

melakukan perannya sebagai arena pada pelaksanaan COP. Komunikasi yang dibentuk di dalam forum COP juga membuktikan bahwa ASEAN telah menjalankan fungsinya sebagai organisasi internasional.

Langkah-langkah yang diambil oleh ASEAN tidak lepas dari power yang dimiliki oleh ASEAN. Power yang merujuk pada upaya ASEAN dalam mempengaruhi Indonesia merupakan *power of International Organizations* yakni informasi dan *the ability to shame*. Lambannya ratifikasi yang dilakukan oleh Indonesia kemudian menjadi satu informasi baru lagi bagi kelompok-kelompok epistemik yang peduli terhadap lingkungan. Dengan adanya pendekatan-pendekatan yang dilakukan oleh kelompok-kelompok epistemik ini membantu Indonesia untuk memperkuat komitmennya dalam meratifikasi AATHP.

Selain itu lambannya proses ratifikasi terhadap AATHP akan memberikan citra buruk bagi Indonesia dan menimbulkan dampak rasa malu bagi Indonesia dalam forum internasional. Inilah yang kemudian menjadi salah satu pemicu yang dapat memperkuat komitmen Indonesia untuk menyelesaikan permasalahan kabut asap di Indonesia dengan melakukan ratifikasi AATHP pada 14 Oktober 2014 dan berlaku secara resmi di Indonesia sejak 20 Agustus 2015. Sehingga dapat disimpulkan bahwa berhasilnya Indonesia meratifikasi *Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP) pada tahun 2014 tidak lepas dari pengaruh ASEAN sebagai organisasi

regional yang ada dikawasan Asia Tenggara.

6. DAFTAR PUSTAKA

Buku :

- Archer, Clive. (2001). *International Organizations : Third Edition*. Routledge : London.
- Barkin, J. Samuel. (2006). *International Organizations : Theories and Institutions*. Palgrave Macmillan : New York.
- Syaufina, L. 2008. *Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia*. Bayumedi: Malang.

Jurnal :

- Afni, Rahmi Deslianti dan Afrizal. (2015). *Motivasi Indonesia Meratifikasi Perjanjian Asap Liintas Batas ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution 2014*. Jurnal Transnasional, Vol.7, no.1, hal. 1802-1818.
- Apriandhini, Megafury. (2015). *Keberadaan Asean Way Dalam Menghadapi Komunitas ASEAN 2015*.
- Baird, Natalie.(2011). *To Ratify or Not To Ratify ? An Assesment of The Case for Ratification of International Human Rights Treaties In The Pacific*. Melbourne Journal of International Law Vol. 12.

BBSDLP. (2014). *Penelitian dan Pengembangan Pertanian Tahun 2005-2009 dan Pemantapan Program Tahun 2010-2014*. Balai Besar Penelitian dan Pengembangan Sumberdaya Lahan Pertanian : Jakarta.

Edwards, Scott Adam and Felix Heiduk (2015), *Hazy Days: Forest Fires and the Politics of Environmental Security in Indonesia* : Journal of Current Southeast Asian Affairs, 34, 3, 65–94.

Glover, D, et al. (2002) *Indonesian's Fires and Hazes: The Cost of Catastrophe*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Heil, A dan J.G. Goldammer. (2001). *Smoke-haze Pollution: A Review of the 1997 Episode in Southeast Asia*. Reg Environ Change Journal, Vol. 2, : 24-37.

Heilman, Daniel. (2015). *After Indonesia's Ratification: The ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution and Its Effectiveness As a Regional Environmental Governance Tool*. Journal of Current Southeast Asian Affairs, Vol. 3, : 95-121.

Jerger, David B. (2014). *Indonesia's Role in Realizing the Goals of ASEAN's Agreement of Transboundary Haze Pollution*. Journal Sustainable Development Law & Policy, Vol. 14, No. 1, (2014): 35-45.

Jones, D. S. (2004). *ASEAN Initiatives to combat Haze pollution: An*

- assessment of Regional Cooperation in Public Policy-Making*. Asian Journal of Political Science, 12(2), 59-77.
- Pengfei, Zhang. (2016). *Seafarers' Rights in China: A Restructuring in Legislation and Practice Under The Maritime Labour Convention 2006*. Springer International Publishing Switzerland.
- Putra, Akbar Karunia. (2015). *Transboundary Haze Pollution dalam Perspektif Hukum Lingkungan*. Jurnal Ilmu Hukum.
- Sidiq, Ahmadi. (2012). *Prinsip Non-Interference ASEAN dan Problem Efektivitas ASEAN Agreement on Transboundary Pollution*. Jurnal Hubungan Internasional, Vol. 1 No. 2 : 187-195.
- Sunchindah, Apichai. *Transboundary Haze Pollution Problem in Southeast Asia: Reframing ASEAN's Response*. Discussion Series, ERIA (Economic Research Institute for ASEAN and East Asia), 2015.
- Website :**
- ASEAN. *COP to AATHP (Conference on Parties to The Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution)*. Diakses pada 11 Januari 2018 [online] dalam <http://asean.org/asean-socio-cultural/cop-to-aathp-conference-of-the-parties-to-the-asean-agreement-on-transboundary-haze-pollution/>
- ASEAN Haze Action. *Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution*. Diakses pada 28 Januari 2018 [online] dalam <https://haze.asean.org/asean-agreement-on-transboundary-haze-pollution/>
- WRI. Chamorro, Andres.,dkk (2016). *Riwayat Kebakaran di Indonesia untuk Mencegah Kebakaran di Masa Depan*. Diakses pada 7 Maret
- WRI. Sizer, Nigel., Dkk. (2014). *Kebakaran Hutan di Indonesia Mencapai Tingkat Tertinggi Sejak Kondisi Darurat Kabut Asap Tahun 2013*. Diakses pada 23 Maret 2018
- Straits Time. (2014). *Challenging Times for Singapore-Indonesia Ties*. Diakses pada 15 Januari 2018 [online] dalam <http://www.straitstimes.com/opinion/challenging-times-for-spore-indonesia-ties>
- WWF Indonesia. (2006). *2005, 90 Persen Kebakaran Hutan Terjadi di Riau : Indonesia*