

Kesepakatan ASEAN dalam Menangani Kebakaran Hutan dan Lahan Indonesia, 1990-2015

MUHAMMAD FACHRIZAL HAMDANI, YULIA ROHMAWATI, RENI PUTRI
NURHIDAYATI

Mahasiswa Program Studi Ilmu Sejarah, Universitas Airlangga, Indonesia
Korespondensi: muhammad.fachrizal.hamdani-2020@fib.unair.ac.id

Abstract

Indonesia is a country that experiences many cases of forest and land fires, so this has triggered ASEAN to take the initiative to resolve the problem through two agreements, namely the 1997 Regional Haze Action Plan (RHAP) and the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP) which was ratified by all ASEAN members. 2014. Therefore, this research focuses on Malaysia's and Singapore's responses to Indonesia in handling Indonesia's forest and land fire cases through the RHAP and AATHP from 1990 to 2015, as well as the impact of these two ASEAN policies on Indonesia in addressing forest and land fires. This research method is a historical research method using laws, written regulations, newspapers, articles, and books as research sources. The research results indicate that Malaysia's and Singapore's responses to Indonesia within the RHAP framework were effective because each country had its own focused tasks. Indonesia experienced positive impacts from the RHAP policy because the three countries took direct actions in addressing forest and land fires in Indonesia. Conversely, Malaysia's and Singapore's responses to Indonesia within the AATHP framework were less effective due to their persistent pressure on Indonesia to ratify the AATHP quickly. Indonesia experienced more negative impacts from the AATHP policy because it received a negative image from Malaysia and Singapore due to the prolonged AATHP ratification process.

Keywords:
forest and
land fires;
Singapore;
Malaysia;
Indonesia

Abstrak

Indonesia menjadi negara yang banyak mengalami kasus kebakaran hutan dan lahan, sehingga hal tersebut memicu ASEAN berinisiatif untuk menyelesaikan permasalahan tersebut melalui dua kesepakatan yaitu, Regional Haze Action Plan (RHAP) 1997 dan ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP) yang diratifikasi oleh semua anggota ASEAN tahun 2014. Untuk itu, fokus penelitian ini adalah respons Malaysia dan Singapura terhadap Indonesia dalam menangani kasus kebakaran hutan dan lahan Indonesia melalui RHAP dan AATHP pada 1990-2015 dan dampak dua kebijakan ASEAN tersebut bagi Indonesia dalam menangani kebakaran hutan dan lahan. Metode penelitian ini adalah metode penelitian sejarah dengan memakai undang-undang, peraturan tertulis, surat kabar, artikel, dan buku sebagai sumber penelitian. Hasil penelitian menunjukkan bahwa respons Malaysia dan Singapura terhadap Indonesia dalam RHAP berjalan dengan baik karena, mereka

Kata kunci:
kebakaran
hutan dan
lahan;
Singapura;
Malaysia;
Indonesia

mendapatkan fokus tugasnya masing-masing. Indonesia memperoleh dampak positif dari kebijakan RHAP karena ketiga negara itu memberikan aksi nyata secara langsung dalam menangani kebakaran hutan dan lahan di Indonesia. Adapun respons Malaysia dan Singapura terhadap Indonesia dalam AATHP berjalan kurang baik karena mereka memberikan banyak desakan agar Indonesia segera meratifikasi AATHP. Indonesia memperoleh dampak negatif lebih banyak dari kebijakan AATHP karena Indonesia mendapatkan citra negatif dari Malaysia dan Singapura akibat proses ratifikasi AATHP yang sangat lama.

Pendahuluan

Persoalan kebakaran hutan di Indonesia terus menjadi perhatian utama, baik di tingkat nasional maupun internasional. Pasalnya, hal ini terjadi secara berulang dalam catatan sejarah Indonesia. Pada 1997 hutan Indonesia mengalami kebakaran hebat seluas 10 juta hektar yang meliputi wilayah Kalimantan, Sumatra, Jawa, Sulawesi, dan Papua. Kebakaran hutan di Indonesia tidak hanya memberikan dampak negatif secara domestik, tetapi juga merugikan negara-negara tetangga seperti Malaysia dan Singapura (Rasyid, 2014: 43).

Kejadian kebakaran tersebut yang sering terjadi di Indonesia tidak dapat dipisahkan dari adanya kebijakan pemerintah. Pada masa Orde Baru pemerintah mengeluarkan berbagai kebijakan terhadap rehabilitasi ekonomi Indonesia, salah satunya adalah dengan memaksimalkan pembangunan ekonomi melalui sektor perhutanan (San Afri Awang, 2006). Sektor perhutanan dipilih karena memberikan keuntungan yang paling besar dengan membuka lapangan pekerjaan baru dan menambah devisa negara. Dalam memberikan dukungan terhadap kebijakan tersebut, pemerintah mengeluarkan Undang-Undang No. 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing. Peraturan perundang-undangan tersebut menjadi acuan bagi para investor untuk melakukan pengelolaan sumber daya hutan. Dengan disahkannya undang-undang tersebut, pemerintah kembali mengeluarkan UU No. 5 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kehutanan. Keluarnya peraturan perundang-undangan itu membuat banyak pihak berusaha mendapatkan Hak Pengusahaan Hutan (HPH).

Walaupun demikian, implementasi pembangunan ekonomi yang dirancang pemerintah Orde Baru tidak sesuai harapan. Pada kenyataannya, konsesi-konsesi tersebut dimanfaatkan oleh pihak tertentu untuk memperoleh keuntungan pribadi secara eksploitatif dan mengubahnya menjadi lahan perkebunan. Apalagi model pembangunan ekonomi ini memberikan dampak yang serius terhadap kebakaran hutan. Dalam disertasi Siun berjudul *Hak Pengusahaan Hutan di Indonesia*, menyatakan bahwa ada empat permasalahan utama dalam sektor kehutanan di Indonesia, yaitu perusakan hutan, kebakaran hutan, pembalakan liar, dan kebijakan hutan (Siun, 2005: 241). Selain itu,

minimnya keterlibatan ilmuwan dalam pengelolaan dan eksploitasi hutan juga menjadi permasalahan kehutanan Indonesia, bahkan diperparah dengan ketidakjelasan hukum legal atas mayoritas hutan konsesi.

Kebakaran hutan adalah salah satu isu lingkungan penting selama beberapa dekade terakhir di Indonesia. Fenomena ini menimbulkan dampak negatif ekologis yang parah dan memengaruhi kesehatan masyarakat serta ekonomi, baik di tingkat lokal maupun regional. Seiring dengan meningkatnya kesadaran akan dampak kebakaran hutan, kajian historis tentang kebakaran hutan di Indonesia mulai menunjukkan perkembangan yang signifikan. Kajian historis ini tidak hanya berusaha memahami masa lalu, tetapi juga memberikan wawasan untuk kebijakan masa depan yang lebih efektif dalam mencegah dan menangani kebakaran hutan.

Sebagian besar kajian historis kebakaran hutan di Indonesia masih berfokus pada dampak kebakaran hutan dan beberapa faktor sosial-ekonomi yang memberikan dampak pada kebakaran hutan, seperti praktik pertanian tebas bakar, konflik lahan, studi kasus regional, hingga kebijakan pemerintah. Salah satunya adalah studi kasus regional kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Riau oleh (Nurkholis dkk, 2018). Secara garis besar, artikel ini membahas penyebab kebakaran hutan yang mencakup pengaruh anomali iklim El Niño, yang memicu kekeringan ekstrem pada lahan gambut, serta tindakan manusia yang sengaja membakar lahan untuk membuka area baru. Hal itu menyebabkan kebakaran hutan dan lahan yang masif pada 1997. Peristiwa tersebut menimbulkan kerugian yang besar jika dilihat berdasarkan kerugian ekonomi, korban jiwa, dan luas areal hutan yang terbakar.

Salah satu dampak kebakaran hutan yang terus berlangsung adalah permasalahan kabut asap. Pada 2015 kasus kebakaran hutan kembali terulang di Indonesia. Hal itu menimbulkan adanya protes dari negara-negara tetangga. Protes tersebut tidak terlepas dari dampak buruk dan kerugian yang harus dialami negara-negara tersebut. Seperti halnya Malaysia, negara ini mencatat penurunan kualitas udara di beberapa daerah, seperti Seremban, Shah Alam, Pelabuhan Kelang, Kuala Selangor, dan Negeri Sembilan, dengan *Air Pollution Index* di atas 100 yang berarti kualitas udara “tidak sehat” (*The Straits Times*, 14 September 2015).

Di sisi lain, Singapura yang memiliki kedekatan kawasan dengan Indonesia juga merasakan dampak signifikan atas masalah kebakaran hutan di Indonesia. Pada 2015 kabut asap dari kebakaran hutan menimbulkan kerugian besar bagi Singapura, mencapai Rp 211 triliun (16,1 miliar dolar AS). Dampaknya paling signifikan dirasakan di sektor kehutanan dan pertanian, dengan kerugian sekitar Rp 120 triliun. Krisis ini juga memengaruhi dunia pendidikan secara drastis, menyebabkan penutupan lebih dari 24.000 sekolah selama sebulan penuh. Sebanyak hampir 4,7 juta siswa harus menjalani proses belajar dari rumah, yang menyebabkan kerugian di sektor pendidikan

mencapai Rp 540 miliar hanya dalam waktu satu bulan (Makayasa, 2021: 41)

Dalam upaya menghadapi masalah kabut asap lintas negara, negara-negara ASEAN telah menyelenggarakan berbagai pertemuan untuk mencari solusi yang efektif. Indonesia sebagai sumber utama kabut asap, bersama dengan Singapura dan Malaysia yang merasakan dampak terburuk, menjadi fokus dalam diskusi ini. Maka dari itu, perjanjian ASEAN disepakati bersama untuk menyelesaikan permasalahan regional ini. Terdapat dua perjanjian ASEAN yang berfokus untuk menangani kasus kebakaran hutan dan lahan Indonesia pada 1997, yaitu Regional Haze Action Plan (RHAP) dan ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP).

Regional Haze Action Plan yang disepakati pada 23 Desember 1997 dirancang untuk mengintegrasikan upaya negara-negara ASEAN dalam menangani masalah kabut asap lintas batas. Program ini bertujuan menciptakan sistem pengelolaan dan pengawasan yang terpadu, membangun mekanisme pemantauan yang lebih efektif, serta memperkuat kapasitas regional dalam mengatasi kebakaran hutan secara berkelanjutan (Choir, 2020: 68-80). Selanjutnya, pada 10 Juni 2002 ASEAN menyetujui AATHP dengan tujuan utama melakukan pencegahan, pemantauan, dan mitigasi kebakaran hutan serta lahan. Kesepakatan ini bermanfaat dalam mengurangi polusi kabut asap lintas negara melalui tindakan nasional yang terkoordinasi, kerja sama di tingkat regional, serta upaya internasional (Septyanto, 2020: 81). AATHP akan berjalan efektif jika semua negara anggota ASEAN meratifikasi perjanjian tersebut. Adanya kedua kesepakatan tersebut membuat semua negara ASEAN berharap permasalahan polusi udara akibat kebakaran hutan dapat dikurangi, dicegah, dan diakhiri.

Kebakaran hutan tidak hanya berdampak pada ekosistem lokal dan kesehatan masyarakat, tetapi juga menimbulkan masalah lintas batas yang memerlukan perhatian diplomatik. Kajian historis yang mendalam tentang kebijakan diplomasi lingkungan yang berperan dalam pencegahan dan penanganan kebakaran hutan sangatlah diperlukan. Adapun posisi kajian tentang diplomasi lingkungan – yang menyoroti pentingnya kerja sama internasional dan peran organisasi global – masih menjadi hal baru. Masih sedikit upaya komprehensif untuk mengintegrasikan perspektif diplomasi lingkungan ke dalam historiografi kebakaran hutan di Indonesia.

Oleh karena itu, penulis tertarik untuk melihat respons Malaysia, Singapura, dan Indonesia terhadap kasus kebakaran hutan dan lahan di Indonesia melalui RHAP dan AATHP pada periode 1997-2015. Penelitian ini dapat mengidentifikasi langkah-langkah kolaboratif antarnegara (Malaysia, Singapura, dan Indonesia) dalam menentukan solusi yang lebih holistik terkait penanganan kebakaran hutan di tingkat global, salah satunya menangani kebakaran hutan di Indonesia.

Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia 1997-2015

Kasus kebakaran hutan sebenarnya menjadi salah satu permasalahan yang kerap terjadi di Indonesia. Hal tersebut karena berbagai faktor, yaitu dari faktor manusia dan alam. Kebakaran hutan pasca-Kemerdekaan Indonesia sudah ada sejak tahun 1960-an. Pada masanya, kebakaran hutan di Indonesia tidak menunjukkan kejadian besar yang secara luas didokumentasikan, seperti yang menjadi perhatian utama pada tahun-tahun belakangan ini. Informasi yang tersedia tentang kebakaran hutan pada periode tersebut terbatas, dan dampaknya tidak sebesar yang terjadi pada tahun-tahun lebih baru.

Pada 1982-1983, Indonesia menghadapi kebakaran hutan besar yang memicu kerusakan hutan secara luas. Salah satu penyebab utamanya adalah fenomena El Niño, yang menciptakan kondisi panas ekstrem, mengakibatkan kebakaran meluas hingga 3,2 juta hektar. Dari luas tersebut, 2,7 juta hektar adalah hutan hujan tropis yang tersebar di Kalimantan dan Sumatra. Tingkat keparahan kebakaran ini sangat berkaitan dengan kerusakan ekologis di wilayah tersebut. Sejak 1980-an sumber daya hutan memberikan kontribusi signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia, khususnya melalui peningkatan Produk Nasional Bruto (PNB). Namun, hal ini turut mendorong aktivitas seperti penebangan ilegal, pembakaran hutan, alih fungsi lahan, serta ekspansi pertanian yang tidak terkontrol. Periode ini menyaksikan degradasi hutan hingga 54,6 juta hektar, mencakup hutan produksi, hutan lindung, kawasan konservasi, serta 41,7 juta hektar lahan terdegradasi lainnya di luar kawasan hutan (CIFOR, 2000: 15).

Kebakaran hutan besar lainnya yang sangat merusak terjadi pada 1997-1998, dengan total area terbakar di Indonesia yang melampaui 10 juta hektar, mencakup hutan dan lahan (Tacconi, 2003: v). Peristiwa tersebut dianggap sebagai kebakaran hutan dan lahan terbesar yang pernah terjadi di Indonesia. Asap yang dihasilkan menyebar ke negara-negara tetangga, seperti Malaysia, Singapura, dan Thailand, yang terpapar kabut asap dari Indonesia selama berbulan-bulan.

Menurut data observasi dari *Global Fire Emission Database* (GFED), kebakaran hutan dan lahan terbesar di Kalimantan dalam periode 1997-2005 tercatat terjadi pada 1997 dan 2002. Hal itu karena peristiwa ENSO (*El-Nino Southern Oscillation*) di Indonesia yang berdampak pada kekeringan berkepanjangan (Mareta dkk, 2021: 324-333). Di sisi lain, ulah manusia, seperti pembukaan lahan baru dengan pembakaran hutan untuk kepentingan perusahaan, perkebunan, maupun proyek pemerintah juga menjadi penyebab terjadinya kebakaran hutan ini.

Kemudian, pada rentang tahun 2006-2015, kasus kebakaran hutan secara hebat terjadi di Indonesia pada tahun 2015. Berdasarkan data dari Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional (Lapan), luas area hutan dan lahan yang terbakar diperkirakan mencapai 2.089.911 hektare dari 1 Juli

hingga 20 Oktober 2015. Angka ini terdiri dari 618.574 hektare lahan gambut dan 1.471.337 hektare lahan nongambut (*Tempo*, 20 September 2016). Selain itu, laporan GFED 2015 mencatat bahwa emisi karbon Indonesia akibat kebakaran tersebut sebesar 15-20 juta ton per hari selama periode September hingga Desember 2015, menjadikan Indonesia salah satu penyumbang emisi karbon terbesar di dunia (Ardhian dkk, 2016: 210).

Tidak dapat dipungkiri bahwa kasus kebakaran hutan Indonesia berdampak signifikan terhadap berbagai sektor. Akibatnya, pada 1997-1998 terjadi berbagai peristiwa kecelakaan transportasi akibat buruknya jarak pandang. Selain itu, berbagai rumah sakit juga dipenuhi oleh masyarakat yang mengalami gangguan pernapasan hingga permasalahan mata dan kulit. Beberapa fasilitas seperti bandara, instansi pendidikan, hingga perusahaan ditutup, sehingga mengubah keadaan ekonomi daerah menjadi sulit.

Dampak permasalahan ini seolah memiliki pola sama dari tahun ke tahun, yakni kota menjadi tertutup asap, berbagai sektor lumpuh, hingga terganggunya hubungan regional dengan negara tetangga. Sama halnya dengan tahun 1997, kasus kebakaran tersebut pada 2015 juga semakin buruk. Sepanjang tahun 2015 dampak sosial dari kebakaran hutan ini mempengaruhi sekitar 43 juta orang. Sebuah studi dari Universitas Harvard dan Universitas Columbia mencatat bahwa kebakaran ini menyebabkan sekitar 100.300 kematian di Indonesia pada September hingga Oktober 2015. Rinciannya, diperkirakan sebanyak 91.600 orang meninggal di Indonesia, 2.200 orang di Singapura, dan 6.500 orang di Malaysia (*Tempo*, 20 September 2016). Selain itu, kabut asap yang melintasi perbatasan negara juga menyebabkan ketegangan diplomatik dengan negara-negara tetangga, termasuk Malaysia dan Singapura.

Awal Mula RHAP dan AATHP (1990-2002)

Dalam upaya memperkuat kerja sama lingkungan, ASEAN mendirikan ASEAN Ministerial Meeting on Environment (AMME) pada 1981, yang diadakan setiap tiga tahun. Sebagai bagian dari upaya pemantauan dan penyelarasan pelestarian lingkungan di antara negara-negara ASEAN, dibentuklah ASEAN Senior Officials on Environment (ASOEN) 1989 (Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, 2015). AMME dibantu oleh ASOEN yang bertemu setiap tahun dan memberikan panduan strategis untuk memajukan kerja sama ASEAN di lingkungan hidup. Pertemuan ini dihadiri oleh para pejabat senior dalam bidang lingkungan hidup dari semua anggota negara ASEAN dan sekretariat ASEAN. ASOEN diadakan setahun sekali dengan tuan rumah yang bergantian (Takahashi, 2001: 39).

Dalam pertemuan tersebut, ASOEN membentuk enam kelompok kerja, yaitu (1) informasi lingkungan, peningkatan pengetahuan dan kesadaran politik; (2) ekonomi lingkungan; (3) pengelolaan lingkungan hidup; (4)

lingkungan hidup kelautan; (5) konservasi alam; dan (6) penanganan polusi lintas-batas (Direktorat Jenderal Kerjasama ASEAN Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, 2007: 91-92).

Pembentukan ASOEN memberikan kontribusi penting dalam menangani permasalahan lingkungan. Pertemuan tersebut memperkuat kerja sama ASEAN dalam pertukaran informasi, teknologi, sumber daya, dan tenaga kerja untuk mengatasi masalah lingkungan, termasuk kebakaran hutan dan lahan dalam tingkat internasional. Selain itu, ASOEN juga mendapatkan tugas dalam memastikan integrasi dimensi lingkungan pada keputusan Komite ASEAN lainnya (Takahashi, 2001: 37-38).

Pada pertemuan AMME ke-4 yang dilaksanakan di Singapura tahun 1992 AMME menyoroti permasalahan polusi lintas batas sebagai masalah utama lingkungan ASEAN. Dalam pertemuan tersebut, AMME mengajak para anggotanya untuk mulai serius dalam mengatasi polusi lintas batas yang terjadi di ASEAN. Setelah AMME tahun 1992 di Singapura, pertemuan informal AMME diadakan setiap setahun sekali. Dalam forum ini, para menteri bertukar pikiran tentang permasalahan yang dihadapi berbagai wilayah regional dan internasional. Hasil pertemuan tersebut dijadikan sebagai pernyataan bersama (Takahashi, 2001: 36-38).

Selanjutnya, AMME kembali diadakan pada 21 Oktober 1994 di Malaysia. Dalam pertemuan tersebut, para menteri menyepakati program untuk memperkuat kerja sama dalam pengelolaan sumber daya alam serta melakukan pengendalian polusi lintas batas. Mereka juga menyepakati pengembangan sistem peringatan dini dan respons regional, serta peningkatan kapasitas negara anggota dalam bidang tersebut. Mengingat semakin seringnya terjadi dan memburuknya dampak kabut asap lintas batas dan kompleksitas permasalahannya, para menteri menyetujui rumusan ASEAN Cooperation Plan on Transboundary Pollution (ACPTP). Rencana ini pada awalnya membahas tiga bidang, yaitu polusi atmosfer lintas batas, perpindahan limbah berbahaya lintas batas, dan polusi lintas batas (ASEAN, 1995: 89-95).

Sebagai tindak lanjut atas rumusan-rumusan tersebut, maka diadakan ASEAN Meeting on the Management of Transboundary di Kuala Lumpur pada 1995. Pertemuan tersebut mengusulkan agar ASEAN Specialised Meteorological Centre (ASMC) mengambil peran tambahan sebagai titik fokus untuk mengkoordinasikan deteksi dan pemantauan polusi atmosfer lintas batas dan mengembangkan model untuk memprediksi penyebaran kabut asap (Heilmann, 2015: 95-121).

Untuk melaksanakan tugas ACPTP, ASEAN Seniors Officials on the Environment-Haze Technical Task Force (ASOEN-HTTF) dibentuk pada 1995. Satuan tugas ini akan melaksanakan rencana yang telah disusun terkait kabut asap lintas batas negara. Pertemuan ASOEN-HTTF diadakan setiap

bulan dengan Indonesia sebagai ketuanya dan dihadiri oleh para pejabat senior dari Brunei, Malaysia, Singapura, dan Indonesia. Pada pertemuan ketiga, seluruh anggota negara ASEAN juga diundang untuk hadir (Takahashi, 2001: 45).

Pada 1997 krisis kabut asap menyebabkan kerusakan di kawasan ini, dan Asia Tenggara berada di ambang bencana lingkungan hidup. Kebakaran yang disebabkan oleh penebangan kayu dan perkebunan kelapa sawit terjadi di Kalimantan dan Sumatera di Indonesia; ketika pola angin berubah, kabut dari kebakaran ini menyebar ke Malaysia, Brunei, Singapura, Thailand, dan Filipina.

Memburuknya kondisi udara di lintas batas negara tersebut memantik negara-negara ASEAN untuk merumuskan kesepakatan dalam jangka waktu singkat. Hal ini memaksa para menteri lingkungan hidup negara-negara ASEAN untuk mengadakan pertemuan tingkat menteri khusus, mengaktifkan kembali rencana aksi kabut asap regional, dan mencari bantuan eksternal dalam mengatasi masalah ini di lapangan.

Oleh karena itu, ASEAN Ministerial Meeting on Haze (AMMH) digelar. AMMH diselenggarakan di Singapura pada 22-23 Desember 1997 untuk menangani masalah tersebut akibat kebakaran lahan dan hutan. Salah satu hasil dari pertemuan ini adalah dikeluarkannya Regional Haze Action Plan (RHAP). Setelah RHAP dikembangkan tahun 1997, ASOEN-HTTF ditugaskan untuk meninjau kemajuan implementasi RHAP. AMMH telah mengadakan pertemuan sebanyak lima kali dengan pertemuan terakhir diadakan pada tanggal 30 Juli 1998 di Kuala Lumpur (ASEAN, 1998).

Selama pertemuan-pertemuan ini, terdapat dua hal yang menjadi jelas bagi AMMH. Pertama, permasalahan kebakaran dan kabut asap di kawasan ini merupakan permasalahan berulang yang terlalu besar untuk ditangani secara efektif oleh satu lembaga saja, maka diperlukan tindakan yang terkoordinasi dan terpadu oleh semua AMC, serta donor. Kedua, jika RHAP ingin berhasil mengurangi prevalensi atau dampak kabut asap lintas batas, maka RHAP harus dilaksanakan sepenuhnya. Anggota ASEAN juga diharuskan mengembangkan rencana nasional dalam melakukan pencegahan dan mitigasi kebakaran hutan dan lahan. Pengaturan pemadaman kebakaran sub-regional dilembagakan untuk memastikan koordinasi antar respons pemadaman kebakaran nasional terhadap kabut asap (Thuzar, 2016: 19).

Insiden besar tersebut menyebabkan perlu adanya kerja sama regional secara serius dan nyata. Untuk itu, ASOEN-HTTF mengadakan pertemuan untuk membahas perjanjian terkait pencemaran kabut asap lintas batas. Perjanjian tersebut adalah *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP) yang ditandatangani pada 10 Juni 2002 di Kuala Lumpur, Malaysia (Direktorat Jenderal Kerjasama ASEAN Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, 2004: 5).

Respons Malaysia terhadap Kebakaran Hutan di Indonesia, 1997-2015

Malaysia mengalami dampak yang cukup signifikan atas terjadinya kebakaran hutan sejak tahun 1997. Ancaman sekuritas lingkungan ini langsung memengaruhi kesehatan masyarakat Malaysia. Menurut catatan pemerintah, sekitar 18 juta orang atau 83,2% dari total populasi mengalami gangguan pernapasan akut yang memerlukan penanganan medis segera (Mokado, 2017: 3). Dampak negatif juga dirasakan oleh sektor ekonomi Malaysia, dengan kerugian mencapai 801,9 juta ringgit. Kerugian terbesarnya adalah penurunan produktivitas dan jumlah wisatawan yang berkunjung (Glover & Jessup, 1999: 46).

Malaysia melakukan upaya untuk mendesak agar Indonesia menyelesaikan masalah kabut asapnya. Dalam kasus ini, negara Malaysia adalah aktor yang telah menyatakan bahwa kabut asap yang berasal dari Indonesia merupakan ancaman bagi kehidupan mereka. Malaysia menganggap bahwa Indonesia tidak kunjung menangani masalahnya dengan tuntas. Oleh karena itu, Malaysia menginisiasi berbagai kebijakan yang melibatkan negara-negara ASEAN. Hal itu ditandai dengan komitmen Malaysia dalam kesepakatan AATHP yang dilakukan penandatanganan pada 10 Juni 2002 di Kuala Lumpur, Malaysia, oleh sepuluh negara anggota ASEAN.

Kesepakatan itu pada awalnya telah diinisiasi sejak 1997 ketika kasus kabut asap Indonesia berada di titik terparah, sehingga dibentuklah RHAP pada Desember 1997 (Syaifulloh, 2013: 12). RHAP memberikan tugas kepada beberapa negara anggota ASEAN dalam melakukan pengembangan teknologi dan keahlian di bidang tertentu. Malaysia bertanggung jawab dalam hal pencegahan kebakaran, Singapura fokus pada pengawasan, dan Indonesia diberi tugas dalam menangani pemadaman kebakaran (Sinaga dkk, 2018a: 67).

Malaysia menjadi negara ASEAN pertama yang meratifikasi AATHP. Malaysia terus mendesak Indonesia dan negara-negara ASEAN menyepakati perjanjian tersebut dalam undang-undangnya. Negara ini telah memiliki kerangka hukum dan kelembagaan yang cukup efektif untuk mengendalikan kebakaran hutan dan kabut asap, termasuk sistem perizinan kebakaran dan pembatasan kebakaran terbuka, sistem pemantauan polusi udara, strategi pengelolaan hutan sesuai dengan kriteria keberlanjutan, dan kemampuan pemadam kebakaran yang relatif maju (Asian Development Bank, 2001: 38)

Meskipun AATHP telah disepakati, permasalahan kabut asap yang menyebar melintasi batas negara ini terus berulang. Akibat dari permasalahan kabut asap dari Indonesia ini, terjadi ketegangan politik di kawasan Asia Tenggara. Pada 2006 Malaysia mengajukan protes terhadap Indonesia yang disampaikan oleh Democratic Action Party (DAP) melalui demonstrasi di luar kedutaan besar Indonesia di Kuala Lumpur. Dalam aksi tersebut, DAP mendesak Indonesia dan ASEAN untuk segera menuntaskan masalah kabut

asap, yang dianggap sebagai ancaman serius bagi kesehatan dan keselamatan seluruh penduduk Malaysia (Mokado, 2017: 3).

Protes dari Malaysia juga kembali dilayangkan pada 2013. Perdana Menteri Najib Abdul Razak menuntut pemerintah Indonesia untuk mengambil tindakan tegas terhadap para pelaku pembakaran hutan. Surat protes tersebut diserahkan langsung oleh Menteri Lingkungan Hidup Malaysia, G. Palanivel, kepada pemerintah Indonesia di Jakarta pada 26 Juni 2013. Meskipun demikian, Indonesia tidak kunjung meratifikasi AATHP, sehingga menghambat negara-negara ASEAN lainnya dalam penanganan kabut asap.

Dalam menghadapi kasus tersebut, Malaysia selalu menjadi aktor sekuritisasi. Pada 2015 pemerintah Malaysia mendirikan The National Haze Committee yang bertanggung jawab dalam menangani kabut asap lintas dan mempertimbangkan tindakan lebih lanjut. Gerak dan langkah komite ini diawasi oleh The National Haze Action Plan (yang menentukan langkah sesuai dengan level API), The Fire Prevention Action Plan (pengawas pembakaran terbuka di daerah rawan), dan The Clean Air Action Plan (pihak yang menyusun strategi untuk meningkatkan kualitas udara dan kesadaran publik) (Fikri, 2013: 34).

Pasca-Indonesia meratifikasi AATHP pada 16 September 2014, Malaysia memberikan berbagai tawaran bantuan ke Indonesia dengan tujuan menyelesaikan permasalahan kabut asap yang memburuk pada tahun 2015. Malaysia menawarkan sejumlah bantuan, baik berupa peralatan maupun tenaga ahli. Namun, tawaran ini ditolak oleh Indonesia dengan alasan bahwa negara ini masih mampu mengatasi permasalahan tersebut secara mandiri. Meskipun demikian, berdasarkan ketentuan AATHP yang sudah diratifikasi, Indonesia seharusnya bertanggung jawab untuk memastikan bahwa kegiatan yang dilakukan di wilayah yurisdiksinya tidak menyebabkan kerusakan lingkungan dan membahayakan kesehatan, baik bagi warga negara sendiri maupun negara tetangga (Ardhiansyah, 2016: 11).

Respons Singapura terhadap Kebakaran Hutan di Indonesia, 1997-2015

Kasus kebakaran hutan dan lahan Indonesia tahun 1997-1998 membuat Singapura harus mengalami kerugian dari sektor pendidikan, kesehatan, pariwisata, dan lain-lain akibat asap kebakaran kiriman dari Indonesia. World Wide Fund for Nature memperkirakan bahwa Singapura kehilangan US\$ 60 juta (S\$97 juta) dalam kabut asap tahun 1997 (*Business Times*, 4 Maret 1998). Maka dari itu, Singapura sebagai anggota ASEAN mendesak agar kasus karhutla Indonesia segera diselesaikan melalui kerja sama regional.

Regional Haze Action Plan (RHAP) disahkan untuk menangani kasus tersebut dengan fokus Singapura adalah pemantauan kebakaran hutan dan

lahan (Regional Haze Action Plan, 1997). Singapura merealisasikan itu melalui ASEAN Specialised Meteorological Centre (ASMC) dengan kantor pusatnya di Meteorological Service Singapore (MSS). ASMC bertugas dalam menyiapkan sambungan komputer dengan stasiun meteorologi di negara anggota ASEAN untuk berbagi citra satelit, bagan angin, dan informasi tentang jarak pandang serta kualitas udara (*The Straits Times*, 7 Februari 1998). Hal itu membuat Singapura dapat memberikan alarm peringatan pertama kasus kebakaran hutan sekaligus mendeteksi penyebaran kabut asap (*New Paper*, 24 Desember 1997), sehingga memberikan keuntungan bagi Indonesia dalam menangani permasalahan ini.

Selain itu, ASMC juga mengadakan kegiatan lokakarya regional untuk membahas penilaian iklim musiman wilayah ASEAN selama dua tahun ke depan. Kegiatan ini dilaksanakan pada 9-10 Februari 1998 dengan melibatkan para ahli meteorologi dari negara anggota ASEAN, Amerika Serikat, Australia, dan World Meteorological Organization (*The Straits Times*, 7 Februari 1998). Melalui kegiatan ini, Indonesia memperoleh keahlian dalam memprediksi iklim musiman sehingga Indonesia dapat mencegah kasus kebakaran hutan lebih awal.

Dalam memberikan citra satelit dengan resolusi tinggi, Kementerian Lingkungan Hidup Singapura melakukan kerja sama dengan the Centre for Remote Imaging, Sensing and Processing (CRISP) (*Business Times*, 18 Februari 1998). Sejak bulan Maret, CRISP telah melakukan pemantauan kebakaran harian di wilayah Asia Tenggara termasuk Indonesia dengan menggunakan citra SPOT (LIM *et al.*, 2001). Melalui kerja sama tersebut, hal itu meningkatkan peran Singapura dalam memperkuat sistem peringatan dini dan pemantauan kabut asap di wilayah regional ASEAN, salah satunya Indonesia (*Business Times*, 18 Februari 1998).

Kontribusi lain Singapura adalah sumbangan dua set peralatan pemantau polusi udara yang masing-masing harganya \$150.000 dan sudah beroperasi di Kota Jambi dan Pontianak sejak Februari 1998. Adanya peralatan itu membuat Indonesia dapat memperoleh gambaran akurat mengenai tingkat polusi kabut asap di kedua daerah itu. Hasil pembacaan datanya juga ditransmisikan secara otomatis ke Singapura yang sedang mengembangkan sistem peringatan dini asap kabut secara regional. Selain itu, Singapura juga melatih orang Indonesia dalam mengoperasikan peralatan yang memberikan pembacaan Pollutant Standard Index (*The Straits Times*, 25 Februari 1998).

Selanjutnya, RHAP disempurnakan melalui AATHP. Singapura sebagai negara anggota ASEAN menjadi negara kedua yang meratifikasi perjanjian tersebut pada 13 Januari 2003 (*Today*, 14 Januari 2003). Ini membuktikan komitmen Singapura dalam menyelesaikan kasus kebakaran hutan dan lahan Indonesia. Di sisi lain, Indonesia masih belum meratifikasinya, sehingga ini berdampak bagi negara lain dalam menangani kasus karhutla Indonesia.

Sesuai yang dikatakan oleh Ketua Singapore Institute of International Affair (SIIA), meskipun perjanjian tersebut telah diratifikasi, negara lain tidak dapat memaksa Indonesia untuk melakukan apapun karena Indonesia masih belum meratifikasinya (*Today*, 10 Maret 2003). Menurutnya, Singapura perlu mendesak Indonesia melalui pendekatan persuasif politik agar segera meratifikasinya. Desakan lainnya juga disampaikan Sekretaris Jenderal ASEAN Ong Keng Yong bahwa “*delicate diplomacy*” diperlukan untuk meyakinkan Indonesia dalam meratifikasi AATHP (*Today*, 15 Oktober 2004).

Kasus kebakaran hutan dan lahan pada 2006 memperburuk hubungan antara Singapura dan Indonesia. Kekecewaan Singapura terhadap Indonesia terlihat ketika Indonesia menolak bantuan penyemaian awan untuk memicu hujan dan pembukaan lahan bagi petani Indonesia (*Today*, 10 Oktober 2006). Selain itu, Ketua Partai Buruh Singapura—Sylvia Lim— mendesak Indonesia untuk meningkatkan undang-undang domestiknya, mengadili pelaku pembakaran, dan memberikan batas waktu Indonesia untuk menyelesaikan permasalahan tersebut (*Today*, 14 Oktober 2006). Hubungan menjadi lebih tidak harmonis ketika Singapura membawa kasus ini dalam Sidang Umum PBB pada 20 Oktober 2006 (Suryani, 2012: 67). Hal tersebut terlihat ketika Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menolak berjabat tangan dengan Presiden Singapura pada saat sidang (Sinaga dkk, 2018b: 24).

Desakan Singapura terhadap Indonesia menghasilkan kabar baik (*Today*, 18 Februari 2011). Pada 17 Februari 2011 Indonesia memberikan komitmennya untuk meratifikasi AATHP. Selain itu, Singapura melihat kemajuan Indonesia dalam menangani kasus kebakaran hutan dan lahan. Hal tersebut bisa diketahui dengan adanya penurunan titik api dari 29.000 menjadi 17.000 dari tahun 2006-2011. Meskipun terlihat ada kemajuan, Menteri Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Air Singapura—Vivian Balakrishnan—tetap ingin proses ratifikasi AATHP dipercepat karena itu menandakan komitmen politik (*Today*, 24 September 2011).

Indonesia meratifikasi AATHP pada 16 September 2014. Langkah ini menjadikannya negara terakhir di antara sepuluh negara ASEAN yang meratifikasi perjanjian tersebut (*Today*, 17 September 2014). Namun, para tokoh Singapura menganggap ratifikasi AATHP oleh Indonesia masih kurang dalam menangani kasus asap. Wakil Direktur SIIA—Chua Chin Wei— mengatakan bahwa masih sulit untuk melihat dampak ratifikasi Indonesia dalam waktu dekat mengingat adanya lapisan birokrasi dan perubahan pemerintahan Indonesia yang rumit. Profesor Hukum National University of Singapore—Alan Tan Khee-Jin— mengatakan bahwa AATHP tidak dapat menyelesaikan penyebab inti kebakaran hutan dan kabut asap karena masih adanya permasalahan penggunaan lahan yang rumit dan lemahnya penegakan hukum di Indonesia (*Today*, 17 September 2014).

Singapura memperoleh manfaat lain dari ratifikasi, meskipun masih

pesimis atas penerapan lapangan AATHP di Indonesia. Kepala Eksekutif Dewan Lingkungan Singapura Jose Raymond mengatakan bahwa ratifikasi membuat lebih banyak berbaginya informasi antarnegara ASEAN di bidang pengembangan kebijakan dan langkah-langkah mitigasi kabut asap. Selain itu, Singapura juga memperoleh nama-nama perusahaan yang menciptakan kebakaran hutan di Indonesia berdasarkan pernyataan Menteri Luar Negeri Indonesia Retno Marsudi (*Today*, 19 September 2015). Perolehan nama-nama itu membuat Singapura dapat mengambil tindakan hukum.

Respons Indonesia terhadap Kebakaran Hutan di Indonesia, 1997-2015

Bencana kebakaran hutan yang melanda Indonesia pada 1997 mendorong negara-negara ASEAN untuk menyadari urgensi penanggulangan kebakaran dan polusi asap lintas batas yang menimbulkan kerugian besar. Krisis ekonomi yang melanda Asia Tenggara pada waktu itu juga memperburuk keadaan, membuat masyarakat kesulitan memperoleh alat pelindung dari kabut asap, serta pengobatan untuk masalah kesehatan yang timbul. Sebagai respons terhadap situasi ini, ASEAN membentuk RHAP pada 1997.

Menindaklanjuti RHAP yang telah disetujui, Indonesia telah menyusun infrastruktur dan kebijakan pemerintah sebagai upaya koordinasi kebakaran tahun 1997. Pascakebakaran hutan musim kemarau 1994 pemerintah Indonesia membentuk Tim Koordinasi Nasional Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan (TKNPKHL). Tim ini dipimpin oleh Menteri Negara Lingkungan Hidup dan Direktur Jenderal Perlindungan Hutan dan Pelestarian Alam (PHPA). Tugas TKNPKHL adalah mengkoordinasikan kemampuan lokal untuk mempersiapkan kebakaran, menyusun peraturan dan pedoman pembukaan lahan kecuali dibakar, mengembangkan teknik manajemen pengendalian kebakaran, mengoperasikan sistem deteksi dan peringatan dini kebakaran, menjalin kerja sama dengan lembaga internasional dan negara lain yang terdampak kabut asap (Makarim dkk, 1998).

Dalam kondisi kebakaran normal, TKNPKHL bertugas untuk memberikan masukan dan informasi teknis kepada Tim Koordinasi Provinsi (PUSDALKARHUTLA) yang selanjutnya menginstruksikan Tim Kecamatan (SATLAK) dan Satuan (SATGAS) di lapangan. Pada tahap perencanaan dan pelaksanaan kesiapsiagaan kebakaran, Indonesia cenderung reaktif dalam organisasi pengendalian kebakaran di berbagai tingkatan mulai dari Pusat Pengendalian Kebakaran Hutan Nasional (PUSDALKARHUTNAS), Pusat Provinsi (PUSDALKARHUTDA), Satuan Pelaksana (SATLAK), hingga Satuan Tugas Pemadam Kebakaran (SATGAS) (Makarim et al., 1998). Meskipun badan-badan tersebut terbentuk akibat kasus kebakaran 1994, hal itu masih sesuai dengan fokus RHAP Indonesia, yaitu peningkatan kapabilitas pemadaman kebakaran. Hal itu membuat Indonesia dapat meningkatkan

fungsi dan tugas semua badan itu sesuai RHAP.

Kelanjutan kesepakatan RHAP ternyata tidak berlangsung lama karena sulitnya keberlanjutan dari implementasi. Untuk memperkuat kerjasama antarnegara, ASEAN kemudian membentuk AATHP (Choir, 2020: 68-80). Namun, Indonesia baru melakukan ratifikasi AATHP pada 2014 melalui pengesahan UU No. 26 Tahun 2014 tentang Pengesahan ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (Persetujuan ASEAN tentang Pencemaran Asap Lintas Batas). Keputusan Indonesia untuk melakukan ratifikasi AATHP pada tahun tersebut dipicu oleh ketidakmampuan negara dalam mengatasi masalah kebakaran hutan dan lahan yang terjadi setiap tahun, sehingga membutuhkan bantuan dari negara-negara lain (Yusra, 2019: 85). Selain itu, adanya tuntutan dan desakan dari negara ASEAN terhadap Indonesia juga memperkuat alasan keputusan itu (Afrizal, 2015: 125). Kedua pertimbangan tersebut mendorong Indonesia agar segera meratifikasi AATHP demi menjaga hubungan baik dengan negara tetangga. Di samping itu, kelompok perusahaan perkebunan kelapa sawit di Indonesia juga mulai berkomitmen nol deforestasi hingga mendorong ratifikasinya AATHP (Fachrie, 2015: 12).

Indonesia membutuhkan waktu sekitar 12 tahun untuk meratifikasi AATHP. Selama rentang waktu tersebut telah terjadi banyak penundaan ratifikasi AATHP oleh Indonesia. Penundaan tersebut karena perubahan politik domestik. Dalam kasus ini, negara tidak menjadi aktor utama dalam memutuskan ratifikasi AATHP, tetapi ada kelompok kepentingan dan kelompok swasta. Pemerintah Indonesia dan DPR RI menjadi kelompok kepentingan sekaligus memiliki otoritas dalam proses ratifikasi. Di sisi lain, kelompok swasta memiliki pengaruh terhadap perilaku negara dalam memutuskan ratifikasi. Kelompok ini terdiri dari perusahaan-perusahaan kelapa sawit, Wahana Lingkungan Hidup (WALHI), World Wide Fund for Nature (WWF), dan Greenpeace.

Sebagai kelompok kepentingan, DPR RI menolak Rancangan Undang-Undang (RUU) ratifikasi AATHP karena pertimbangan kelompok swasta, yaitu perusahaan-perusahaan perkebunan kelapa sawit. Kebakaran hutan dan lahan berhubungan erat dengan pengembangan lahan perkebunan sawit yang dilakukan oleh kelompok swasta dengan cara pembakaran. Dalam hal ini, DPR RI mempertimbangkan perusahaan tersebut yang menjadi penyumbang devisa besar bagi perekonomian Indonesia. Berbeda dengan DPR RI, pemerintah Indonesia sejak awal mendukung ratifikasi AATHP dengan beberapa kali mengajukan draf RUU ratifikasi AATHP. Pemerintah Indonesia juga mendapat dukungan dari kelompok kepentingan di bidang lingkungan, seperti WALHI, WWF, dan Greenpeace. Pada perkembangan selanjutnya, politik domestik Indonesia mengalami perubahan. Kelompok-kelompok yang awalnya tidak mendukung ratifikasi AATHP berubah menjadi mendukung ratifikasi AATHP.

Sebelum meratifikasi AATHP, Indonesia telah mengadopsi aturan tersebut ke dalam regulasi nasional. Selama rentang tahun 2002–2014, Indonesia telah membuat peraturan-peraturan nasional seperti dalam kandungan isi AATHP. Selain itu, pemerintah juga mengeluarkan beberapa peraturan perundang-undangan nasional yang berkaitan dengan persetujuan ASEAN, yaitu Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2009 tentang Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (Afrizal, 2015: 13). Semua peraturan itu membuktikan bahwa Indonesia telah mengambil tindakan pencegahan terjadinya kebakaran hutan yang sesuai dengan AATHP meskipun belum meratifikasinya.

Pasca-ratifikasi AATHP keseriusan pemerintah Indonesia dalam mewujudkan AATHP terlihat jelas dari serangkaian kegiatan pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan. Pemerintah melakukan sosialisasi dan koordinasi tentang AATHP secara masif dan berkelanjutan kepada masyarakat, LSM, lembaga terkait, dan pemerintah daerah. Pemerintah Indonesia juga mengatur penegakan hukum pidana melalui PPNS KLH dan penyidik POLRI untuk investigasi pelaku pembakaran hutan dan lahan (Afrizal, 2015: 11-12).

Dampak Kebijakan ASEAN bagi Indonesia dalam Menangani Kebakaran Hutan

Kebakaran hutan di Indonesia pada 1997-1998 menimbulkan berbagai respons dari negara tetangga, khususnya Malaysia dan Singapura. Respons tersebut muncul ketika kedua negara itu menerima dampak buruk berupa kabut asap yang dihasilkan dari kebakaran hutan di Indonesia. Jika permasalahan tersebut tidak segera diselesaikan, kedua negara tersebut mengalami kerugian yang dapat mengganggu aktivitas warga negaranya sehingga perlu ada tindakan secepatnya untuk menyelesaikan masalah kebakaran hutan di Indonesia. Untuk itu, Malaysia dan Singapura turut ikut berkontribusi dalam penyelesaian masalah kebakaran hutan di Indonesia melalui perjanjian internasional tingkat regional melalui kebijakan dari ASEAN.

Dampak RHAP Bagi Indonesia dalam Menangani Kebakaran Hutan

Adanya RHAP memberikan dampak yang beragam dalam menangani kasus kebakaran hutan di Indonesia pada 1997/1998. Dampak yang beragam itu karena setiap negara anggota ASEAN memberikan respons yang berbeda dalam menangani kasus tersebut. Misalnya, ketika RHAP disahkan, Singapura langsung mengimplementasikan kebijakan ASEAN tersebut dalam beberapa

cara, di antaranya:

- Mendirikan ASEAN Specialised Meteorological Centre (ASMC) untuk menyiapkan sambungan komputer yang terhubung dengan stasiun meteorologi di negara anggota ASEAN, termasuk Indonesia.
- ASMC mengadakan kegiatan lokakarya regional pada 9-10 Februari 1998 untuk membahas penilaian iklim musiman wilayah ASEAN selama dua tahun ke depan.
- Kerja sama antara Kementerian Lingkungan Hidup Singapura dan CRISP untuk memantau kebakaran harian di Asia Tenggara, termasuk Indonesia melalui citra SPOT.
- Memberikan sumbangan dua set peralatan pemantau polusi udara yang beroperasi di Kota Jambi dan Pontianak sejak Februari 1998.
- Memberikan pelatihan kepada orang Indonesia dalam mengoperasikan peralatan tersebut yang memberikan pembacaan Pollutant Standard Index.

Semua bantuan tersebut memberikan dampak positif bagi Indonesia dalam mengatasi kasus kebakaran hutan 1997/1998. Itu karena bantuan yang diberikan bersifat jangka panjang, artinya Singapura berfokus untuk mencegah insiden serupa agar tidak terjadi kembali di Indonesia. Dampak yang bersifat jangka panjang itu dapat diketahui melalui pemberian peralatan teknologi dan kegiatan ilmiah termasuk pelatihan. Bantuan yang diberikan juga bersifat implementatif, artinya Indonesia langsung dapat menggunakan semua bantuan tersebut. Dengan demikian, dampak RHAP bagi Indonesia melalui respons Singapura dalam menangani kebakaran hutan bersifat positif.

Adapun Indonesia mendapatkan amanah untuk mengimplementasikan kebijakan RHAP dalam bidang pemadaman kebakaran hutan. Untuk itu, pemerintah Indonesia langsung berupaya untuk meningkatkan kapabilitas pemadam kebakaran melalui Tim Koordinasi Nasional Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan (TKNPKHL). Tidak hanya itu saja, pemerintah Indonesia juga meminta beberapa media nasional, seperti radio, televisi, dan surat kabar, untuk membuat liputan harian khusus terkait informasi dan peringatan kebakaran selama kebakaran berlangsung. Pemerintah Indonesia juga mempublikasi nama perusahaan yang membuka lahan dengan menggunakan api. Adapun perusahaan yang melakukan tindakan seperti itu harus menjelaskan situasi mereka kepada Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (BAPEDAL). Pemerintah Indonesia juga turut melakukan investigasi terkait pembakaran hutan dan lahan secara ilegal. Beberapa perizinan atas suatu perusahaan telah dicabut setelah terbukti melakukan tindakan ilegal.

Berdasarkan respons Indonesia terhadap implementasi kebijakan RHAP tersebut, pemerintah Indonesia memberikan perhatian serius

dalam menangani kasus kebakaran hutan. Perhatian serius itu dapat dilihat melalui pembentukan berbagai macam organisasi pengendalian kebakaran yang terstruktur dari tingkat pusat sampai daerah. Pemerintah Indonesia juga telah melakukan serangkaian tindakan tegas dalam menangani kasus kebakaran tersebut, salah satunya adalah memberikan hukuman terhadap perusahaan yang terbukti melakukan tindakan pembakaran hutan dan lahan, baik hukuman secara sosial maupun hukum. Hal itu menunjukkan bahwa dampak RHAP bagi Indonesia dalam menangani kebakaran hutan melalui serangkaian respons Indonesia bersifat positif karena pemerintah Indonesia memberikan aksi nyata.

Dampak AATHP bagi Indonesia dalam Menangani Kebakaran Hutan

Selain RHAP, ASEAN juga merumuskan perjanjian baru yang lebih serius dan komprehensif dalam pelaksanaannya, yaitu ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP). Kebijakan itu memberikan berbagai dampak positif maupun negatif dari setiap respons negara anggota ASEAN dalam menangani kebakaran hutan di Indonesia. Misalnya, Malaysia lebih banyak mendesak Indonesia untuk segera meratifikasi AATHP. Berikut beberapa respons Malaysia terhadap Indonesia terkait kasus kebakaran hutan:

- Democratic Action Party (DPA) melakukan demonstrasi di luar kedutaan besar Indonesia di Kuala Lumpur pada 2006.
- Kunjungan Menteri Lingkungan Hidup Malaysia G. Palanivel ke Jakarta pada 26 Juni 2013 agar pemerintah Indonesia menindak pelaku pembakaran hutan di Indonesia.
- Setelah Indonesia meratifikasi AATHP, Malaysia menawarkan sejumlah bantuan, baik berupa peralatan maupun tenaga ahli, tetapi selalu ditolak oleh Indonesia dengan alasan bahwa Indonesia masih mampu menanganinya.

Berdasarkan dari respons tersebut, adanya perjanjian AATHP ini membuat Indonesia mengalami ketegangan politik dengan Malaysia. Hal itu dapat dilihat bahwa pemerintah Malaysia pernah melayangkan aksi protes kepada pemerintah Indonesia, baik melalui demonstrasi maupun kunjungan negara. Salah satu poin utama dari aksi protes tersebut adalah mendesak Indonesia untuk segera meratifikasi AATHP. Namun, Indonesia tetap saja tidak segera meratifikasi AATHP. Dengan demikian, Indonesia memperoleh dampak negatif dari Malaysia dalam menangani kebakaran hutan melalui AATHP.

Indonesia mulai berhasil meratifikasi AATHP pada 16 September 2014. Sejak saat itu Malaysia langsung memberikan berbagai macam bantuan. Namun, bantuan tersebut selalu ditolak sehingga ini menunjukkan bahwa Indonesia gagal mengimplementasikan kebijakan ASEAN itu. Padahal, salah

satu tujuan adanya perjanjian AATHP adalah menangani kebakaran hutan dan lahan secara bersamaan dengan 10 negara anggota ASEAN, bukan lagi secara individu. Maka dari itu, setelah ATTHP berhasil diratifikasi, Indonesia tetap saja memperoleh dampak negatif dari Malaysia.

Di sisi lain, ketika Indonesia masih belum meratifikasi kebijakan ASEAN tersebut, hal itu membuat Singapura memberikan respons untuk Indonesia terkait AATHP, yaitu:

- Singapura kecewa ketika Indonesia menolak bantuan penyemaian awan untuk memicu hujan dan pembukaan lahan bagi petani Indonesia.
- Ketua Partai Buruh Singapura Sylvia Lim mendesak Indonesia untuk segera menyelesaikan permasalahan kebakaran hutan dan lahan.
- Ketegangan politik antara Singapura dan Indonesia ketika Singapura membawa kasus kebakaran hutan dan lahan di Sidang Umum PBB pada 20 Oktober 2006.
- Pemerintah Singapura melihat kemajuan baik terhadap Indonesia dalam menangani kasus kebakaran hutan dan lahan periode 2006-2011.
- Adanya sikap pesimis Singapura terkait implementasi AATHP di Indonesia meskipun negara tersebut telah meratifikasi AATHP pada 16 September 2014.

Berdasarkan dari berbagai respons tersebut, Indonesia lebih banyak menerima dampak negatif dari Singapura sejak AATHP disepakati bersama. Hal itu dapat dilihat ketika berbagai elemen masyarakat Singapura ikut mendesak pemerintah Indonesia untuk segera menyelesaikan permasalahan kebakaran hutan dan lahan melalui ratifikasi AATHP. Beberapa elemen masyarakat itu meliputi partai buruh, organisasi tingkat internasional, hingga akademisi. Indonesia juga sempat mendapatkan citra buruk dari Singapura, yaitu penolakan bantuan berupa peralatan dan pembahasan kasus kebakaran hutan dalam Sidang Umum PBB.

Dampak negatif adanya AATHP ini juga masih dirasakan setelah Indonesia meratifikasi kebijakan tersebut. Salah satunya adalah sikap pesimis Singapura terhadap Indonesia dalam implementasi AATHP. Mereka menganggap Indonesia masih belum mampu melaksanakan AATHP sepenuhnya selama masih lemahnya penegakan hukum dan birokrasi. Meskipun Indonesia lebih banyak menerima dampak negatifnya, Singapura masih sempat melihat sisi positif Indonesia, yaitu adanya kemajuan positif dalam menangani kasus kebakaran hutan dan lahan. Kemajuan positif itu berupa penurunan titik api dari 29.000 menjadi 17.000 pada 2006-2011.

Adapun Indonesia sendiri mengalami banyak kendala dalam proses ratifikasi AATHP. Proses ratifikasi tidak berjalan dengan baik karena terdapat perbedaan kepentingan di Indonesia. Pemerintah Indonesia merespons baik kebijakan tersebut untuk segera meratifikasinya, sedangkan DPR RI menolak

ratifikasi AATHP karena adanya pertimbangan dari kelompok swasta. Akibat perbedaan kepentingan tersebut, Indonesia masih merasa kesulitan untuk segera menyelesaikan masalah kebakaran hutan dan lahan melalui kebijakan AATHP.

Berdasarkan hal tersebut, kebijakan AATHP memberikan dampak negatif bagi Indonesia karena proses ratifikasi yang berjalan sangat lama. Indonesia mulai dapat meratifikasinya pada September 2014, butuh sekitar 12 tahun untuk bisa menyelesaikan masalah kebakaran hutan dan lahan melalui kebijakan ASEAN itu. Proses ratifikasi yang sangat lama itu menghambat negara anggota ASEAN untuk memberikan bantuan dalam menangani kasus kebakaran hutan dan lahan di Indonesia. Padahal, jika Indonesia dapat segera meratifikasi AATHP sejak awal pertama kali perjanjian tersebut ditandatangani pada Juni 2002, Indonesia dan negara tetangganya (Malaysia dan Singapura) lebih sedikit mengalami kerugian akibat asap lintas batas dari kebakaran hutan dan lahan di Indonesia.

Dampak positif AATHP bagi Indonesia mulai dapat dilihat setelah Indonesia meratifikasi kebijakan ASEAN tersebut. Pemerintah Indonesia langsung segera mengadaptasi kebijakan AATHP dalam peraturan perundang-undangan. Kebijakan tersebut tertuang dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2014. Selain terbentuknya peraturan, pemerintah Indonesia juga semakin serius menyelesaikan masalah kebakaran hutan dan lahan melalui serangkaian kegiatan pencegahan dan penanggulangannya. Mereka melakukan kegiatan sosialisasi dan koordinasi tentang AATHP kepada berbagai elemen masyarakat. Pemerintah juga berupaya untuk mengatur penegakan hukum pidana terhadap pelaku pembakaran hutan dan lahan.

Kesimpulan

Indonesia mengalami kebakaran hutan dan lahan hebat pada tahun 1997 dan 2015. Malaysia dan Singapura memperoleh kabut asap atas kasus tersebut sehingga ini merugikan kedua negara tersebut dari segi ekonomi, kesehatan, dan pendidikan. Malaysia, Singapura, dan Indonesia sepakat dalam menyelesaikan permasalahan tersebut melalui dua kesepakatan ASEAN, yaitu Regional Haze Action Plan (RHAP) dan ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP).

Respons Malaysia dan Singapura terhadap Indonesia dalam RHAP berjalan dengan baik karena mereka mendapatkan fokus tugasnya masing-masing. Singapura berfokus pada pemantauan kebakaran hutan dan lahan melalui pembagian citra satelit. Malaysia berfokus pada pencegahan kebakaran hutan dan lahan melalui kebijakan pengelolaan dan penegakan yang lebih baik, salah satunya melalui AATHP. Indonesia meneruskan badan khusus dalam menangani kasus kebakaran hutan dan lahan yang masih memiliki

relevansi dengan RHAP sehingga Indonesia dapat meningkatkannya lebih baik.

Berdasarkan respons tersebut, kebijakan RHAP memberikan dampak positif bagi Indonesia dalam menangani kebakaran hutan dan lahan. Hal itu dapat diketahui berdasarkan respons Singapura yang langsung mengimplementasikan kebijakan ASEAN itu dalam beberapa cara, seperti mendirikan ASMC, mengadakan kegiatan lokakarya, melakukan pemantauan kebakaran harian, hingga memberikan sumbangan peralatan pemantau polusi udara beserta cara mengoperasikannya.

Selain itu, Indonesia juga memperoleh dampak positif dalam mengimplementasikan RHAP. Hal itu dapat diketahui berdasarkan serangkaian tindakan pemerintah Indonesia dalam menangani kebakaran hutan, seperti pembentukan berbagai macam organisasi pengendalian kebakaran yang terstruktur dan memberikan hukuman terhadap perusahaan yang terbukti melakukan tindakan pembakaran hutan dan lahan.

Adapun respons Malaysia dan Singapura terhadap Indonesia dalam AATHP berjalan kurang baik karena mereka memberikan banyak desakan selama rentang 2002-2014 agar Indonesia segera meratifikasi AATHP. Indonesia berusaha menyelesaikan permasalahannya sendiri melalui peraturan nasional yang sesuai dengan AATHP meskipun Indonesia belum meratifikasinya, sedangkan Malaysia dan Singapura ingin permasalahan itu diselesaikan melalui kerja sama.

Berdasarkan respons tersebut, kebijakan AATHP lebih banyak memberikan dampak negatif secara internal maupun eksternal bagi Indonesia dalam menangani kebakaran hutan dan lahan. Dampak negatif secara eksternal itu meliputi sikap kekecewaan dan rasa pesimis Singapura terhadap pemerintah Indonesia dalam menangani kasus tersebut melalui AATHP. Begitupula dengan Malaysia, negara tersebut lebih banyak melayangkan aksi protes yang mendesak pemerintah Indonesia untuk segera menyelesaikan masalah kebakaran hutan. Semua itu membuat Singapura dan Malaysia mengalami ketegangan politik dengan pemerintah Indonesia. Selain dampak negatif secara eksternal, kebijakan AATHP juga memberikan dampak negatif secara internal bagi Indonesia sendiri. Dampak negatif yang dimaksud itu adalah Indonesia terlalu lama meratifikasi AATHP sehingga menimbulkan kerugian bagi semua negara yang terdampak asap kebakaran hutan Indonesia.

Meskipun Indonesia lebih banyak menerima dampak negatif dari AATHP, masih terdapat dampak positif AATHP bagi Indonesia. Dampak positifnya itu dapat diketahui ketika Singapura memberikan apresiasi bagi Indonesia ketika adanya penurunan titik api kebakaran hutan di Indonesia. Dampak positif lainnya adalah implementasi AATHP setelah Indonesia meratifikasinya, yaitu dengan cara melakukan serangkaian kegiatan sosialisasi dan koordinasi terkait AATHP serta mengatur penegakan hukum pidananya.

Referensi

Peraturan

Regional Haze Action Plan, (1997).

Surat Kabar

- Asean's Plan to Beat the Haze. (1997, December 24). *New Paper*.
- Chiang, H. S. (2006, October 10). On Haze, Hot Air, Hauling in Errant Ones. *Today*.
- En, S. M. (2014, September 17). Indonesia Finally Ratifies 2002 Haze Pact. *Today*.
- Frances, J. (2003, January 14). Spore Moves to Curb Haze Pollution. *Today*.
- Haze Again: Key Role for Singapore. (1998, March 4). *Business Times*.
- Haze Now has World's Attention, Shanmugam Tells Jakarta. (2015, September 19). *Today*.
- Indonesia to Ratify Asean Haze Pact. (2011, February 18). *Today*.
- Just a Piece of Paper. (2003, March 10). *Today*.
- Kong, L. C. (2006, October 14). WP Urges a Timeline Plan to Tackle Haze Issue. *Today*.
- Makarim, N., I, Y. A. A., Deddy, A., & Brady, M. (1998). Assessment of 1997 Land and Forest Fires in Indonesia: National Coordination. *International Forest and Fire News*, 4–12.
- NUS Satellite Pictures of Indon Fires. (1998, February 18). *Business Times*.
- Other "Green" Issues Discussed. (2004, October 15). *Today*.
- Purnell, N. (2011, September 24). Haze Remains a Cause for Concern: Dr Balakrishnan. *Today*.
- Tempo. (2016, September 20). Riset: Ada 100.300 Kematian Akibat Kebakaran Hutan Tahun 2015. *Tempo*.
- Thuzar, M. (2016). ASEAN's Transboundary Issues: a Hazy Lining to Regional Solutions? *The Newsletter*, 19.
- Tracking Gadgets from Singapore Already Humming. (1998, February 25). *The Straits Times*.
- Unhealthy air quality in many parts of Malaysia. (2015, September 14). *The Straits Times*.
- Weathermen Workshop. (1998, February 7). *The Straits Times*.

Artikel Jurnal

- Afrizal, R. D. A. dan. (2015). Motivasi Indonesia Meratifikasi Perjanjian Asap Lintas Batas "ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution" Tahun 2014. *Jurnal Transnasional*, 7(1), 1802–1820.
- Ardhian, D., Adiwibowo, S., & Wahyuni, E. S. (2016). Peran dan Strategi Organisasi Non Pemerintah dalam Arena Politik Lingkungan Hidup. *Sodality: Jurnal Sosiologi Pedesaan*, 4(3), 210–2016.
- Ardhiansyah, A. (2016). Konsekuensi Hukum Bagi Indonesia Tentang Pengendalian Pencemaran Asap Lintas Batas Pasca Ratifikasi Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution. *Perspektif*, 21(1), 11–22.
- Choir, M. (2020). Kesesuaian ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP) dengan Norma ASEAN. *Jurnal Sentris*, 1(1), 68–80.
- Heilmann, D. (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*,

34(3), 95–121.

- Institute, Y. I. (1995). ASEAN Co-operation Plan on Transboundary Pollution. *ASEAN Economic Bulletin*, 12(1), 89–95.
- Mareta, L., Latifah, A. L., Hidayat, R., & Hidayati, R. (2021). Prediksi Luas Kebakaran Hutan Dan Lahan Pada Tahun 1997-2005 Akibat Faktor Antropogenik Menggunakan Data CMIP5. *Journal of Natural Resources and Environmental Management*, 11(2), 324–333.
- Nurkholis, A., W, A. S., Abdillah, A., Widiastuti, A. S., Rahma, A. D., Maretya, D. A., Wangge, G. A., & Widyaningsih, Y. (2018). *Analisis Temporal Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia Tahun 1997 dan 2015 (Studi Kasus Provinsi Riau)*.
- Rasyid, F. (2014). Permasalahan dan Dampak Kebakaran Hutan Fachmi Rasyid A. Pendahuluan. *Jurnal Lingkungan Widayawara*, 1(4), 47–59.
- Suryani, A. S. (2012). Penanganan Asap Kabut Akibat Kebakaran Hutan di Wilayah Perbatasan Indonesia. *Aspirasi*, 3(1), 59–75.
- Yusra, R. N. (2019). Kepatuhan Indonesia Terhadap Rezim Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP). *FETRIAN*, 1(1), 79–121.

Buku

- Asian Development Bank. (2001). *Fire, Smoke, and Haze: The ASEAN Response Strategy*. Asian Development Bank.
- Direktorat Jenderal Kerjasama ASEAN Departemen Luar Negeri Republik Indonesia. (2004). *Peningkatan Kerjasama ASEAN di Bidang Pertukaran Informasi dalam Upaya Penanggulangan Masalah Kabut Asap*. Direktorat Jenderal Kerjasama ASEAN Departemen Luar Negeri Republik Indonesia.
- Glover, D., & Jessup, T. (1999). *Indonesia's Fires and Haze: The Cost of Catastrophe*. Institute of Southeast Asian Studies.
- Indonesia, D. J. K. A. D. L. N. R. (2007). *ASEAN Selayang Pandang* (17th ed.). Direktorat Jenderal Kerjasama ASEAN Departemen Luar Negeri Republik Indonesia.
- Center for International Forestry Research. (CIFOR). (2008). *Rehabilitasi Hutan di Indonesia*. SMK Grafika Desa Putera.
- San Afri Awang. (2006). *Sosiologi Pengetahuan Deforestasi Konstruksi Sosial dan Perlawanan: Pemanfaatan Kawasan Hutan dan Implikasinya*. Debut Press.
- Sinaga, O., Yani, Y. M., & Siahaan, V. R. (2018a). *Diplomasi Lingkungan Indonesia Antara Asa dan Realita*. UKI Press.
- Sinaga, O., Yani, Y. M., & Siahaan, V. R. (2018b). *Regionalisasi Inklusif ASEAN*. UKI Press.
- Tacconi, L. (2003). *Kebakaran Hutan Di Indonesia: Penyebab, Biaya Dan Implikasi Kebijakan*. Center of International Forestry Research.

Artikel di Buku

- Takahashi, W. (2001). Environmental Cooperation in Southeast Asia (ASEAN). In K. Kato & W. Takahashi (Eds.), *Regional / Subregional Environmental Cooperation in Asia* (pp. 31–50). Institute for Global Environmental Strategies.

Skripsi/Tesis/Disertasi/Karya Tulis Ilmiah Lainnya

- Fachrie, M. (2015). *Kebijakan Indonesia Meratifikasi Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)*. Universitas Gadjah Mada.

- Fikri, M. A. F. (2013). *Respons Pemerintah Malaysia Terhadap Kabut Asap Indonesia Pada Tahun 2015-2019*. Universitas Islam Indonesia.
- Makayasa, A. (2021). *Kerja Sama Indonesia-Singapura atas Kebakaran Hutan di Riau pada 2006-2016*.
- Mokado, L. O. M. A.-J. (2017). *Upaya Asean Dalam Penanggulangan Kabut Asap Lintas Batas Melalui ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution 2015*. Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah.
- Septyanto, I. N. H. (2020). *Efektivitas Rezim ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution dalam Mengatasi Kasus Polusi Asap Lintas Batas di Asia Tenggara (2014-2019)*. Universitas Muhammadiyah Malang.
- Siun. (2005). *Hak Pengusahaan Hutan Di Indonesia*. Universitas Airlangga.
- Syaifulloh, M. (2013). *Pembentukan ASEAN Agreement On Transboundary Haze Pollution*. Universitas Jember.

Sumber Internet

- ASEAN. (1998, October 21). *The ASEAN Approach to Regional Environmental Management by Apichai Sunchindah, Kuala Lumpur*. ASEAN. <https://asean.org/the-asean-approach-to-regional-environmental-management-by-apichai-sunchindah-kuala-lumpur/>
- Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia. (2015). *Masyarakat Sosial Budaya ASEAN*. Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia https://www.kemlu.go.id/portal/id/read/115/halaman_list_lainnya/masyarakat-sosial-budaya-asean
- LIM, O. K., LIEW, S. C., KWONG, L. K., & LIM, H. (2001). *SPOT Images for Near Real Time Forest Fire Monitoring*. Centre for Remote Imaging, Sensing and Processing (CRISP). https://crisp.nus.edu.sg/~research/forest_fire/articles/forest_fire2.htm