

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia merupakan negara dengan kawasan hutan tropis terbesar ketiga di dunia, yang menjadikan Indonesia dikenal dengan sebutan paru-paru dunia. Indonesia juga dikenal dengan hutan lahan gambut terluas di mana 70% dari total luas di Asia Tenggara berada di Indonesia. Namun, Indonesia juga dikenal dengan kasus kebakaran hutan tertinggi selama dua dekade terakhir. Pada 2015, luas kebakaran hutan mencapai 438.363 hektar.¹ Titik panas dan pengurangan luas kebakaran hutan dan lahan pada tahun 2015 disebabkan oleh peningkatan curah hujan. Salah satu kontributor utama kebakaran lahan gambut adalah aktivitas pembukaan lahan dengan cara pembakaran memunculkan efek kumulatif dari yang berskala sedang sampai besar dan luas.

Cara pembakaran sering kali sengaja dilakukan sebagai cara yang cepat dan murah untuk membersihkan suatu lahan. Namun, seringkali akibat kebakaran yang tidak terkendali menimbulkan asap yang berlebihan yang ditunjang oleh adanya fenomena alam *El Niño–Southern Oscillation* (ENSO). Kabut asap kemudian dibawa oleh angin ke wilayah luar batas teritorial atau ke wilayah udara negara lain membuat Indonesia dianggap sebagai penyumbang polusi kabut asap terbesar di kawasan Asia Tenggara.² Dampak yang ditimbulkan oleh kabut asap menyebabkan kerusakan dan kerugian bagi ekologi, kesehatan, ekonomi dan sosial tidak hanya bagi Indonesia, namun bagi negara yang berbatasan langsung dengan Indonesia seperti Malaysia,

¹ Direktorat Jenderal Planologi Kehutanan dan Tata Lingkungan “Data Kawasan Hutan Indonesia” *Kementerian Lingkungan Hidup Kehutanan*
<http://pktl.menlhk.go.id/?pg=z2540m2525e2620c2525p2615v2620b2610i2525r2620l2545q2555i2565o2615>. (diakses pada 29 September 2021)

² Tacconi Luca “Kebakaran Hutan Di Indonesia: Penyebab, Biaya Dan Implikasi Kebijakan,” *CIFOR Occasional Paper No. 38* February 2003.
https://www.cifor.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-038i.pdf. (diakses pada 29 September 2021)

Singapura, dan Brunei Darussalam. Oleh sebab itu, persoalan ini menjadi sesuatu yang perlu dikaji di tingkat ASEAN.³

ASEAN mengambil inisiatif dan langkah guna meningkatkan kerja sama di tingkat regional, subregional serta nasional secara terkoordinir dalam upaya pengambilan kebijakan terhadap permasalahan pencemaran asap yang telah melintas batas mulai dari menyusun *ASEAN Cooperation Plan on Transboundary Pollution* sampai membentuk *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)*. AATHP menjadi wujud komitmen bersama negara-negara anggota ASEAN untuk mencegah dan menanggulangi pencemaran kabut asap lintas batas sebagai akibat dari kebakaran hutan dan lahan.

Butuh waktu lama untuk Indonesia meratifikasi perjanjian AATHP, walaupun pada tahun 2002 pemerintah Indonesia sudah menandatangani perjanjian AATHP, yang akhirnya diratifikasi pada tanggal 16 September 2014. Perjanjian AATHP dimaksudkan untuk melindungi masyarakat dari dampak negatif yang ditimbulkan oleh kebakaran hutan dan lahan di berbagai sendi kehidupan. Selain itu juga, untuk melindungi kekayaan sumber daya hutan dan lahan dari bencana kebakaran. Dengan meratifikasi AATHP seharusnya menjadikan Indonesia lebih aktif memainkan peran pada pengambilan keputusan dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan di kawasan ASEAN yang menyebabkan kabut asap yang akhirnya melintasi batas teritorial.

Perjuangan ASEAN dan negara-negara anggotanya untuk membangun keseimbangan antara pertumbuhan ekonomi, pembangunan sosial dan kelestarian lingkungan sosial terus berlanjut dengan meningkatkan kerjasamanya mengatasi kabut asap di tingkat regional masih berlanjut. Upaya ASEAN untuk menjaga stabilitas kawasan terutama dalam pengendalian *Transboundary Haze Pollution* dan sebagai

³ David Glover, and Timothy Jessup. *Indonesia's Fires and Haze; The Cost of Catastrophe*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2006. ISBN 981-230-006-6.

tindak lanjut dari perjanjian AATHP mengungkap suatu program yang menjadikan ASEAN bebas dari kabut asap.

Pada *The 12th Meeting of conference of the Parties (CP-12) to the AATHP* yang dilaksanakan 11 Agustus 2016 di Kuala Lumpur, Malaysia mengadopsi sebuah rancangan *The Roadmap on ASEAN Cooperation towards Transboundary Haze Pollution Control (RACHP)* terdiri dari empat komponen utama: (i) visi; (ii) tujuan keseluruhan dengan tiga indikator; (iii) delapan strategi kunci dengan ukuran kemajuan; dan (iv) tindakan dan logika kerangka kerja yang mana merupakan bagian dari implementasi AATHP yang berfungsi sebagai kerangka kerja strategis untuk implementasi aksi kolaboratif pengendalian pencemaran kabut asap lintas batas di kawasan ASEAN.⁴

Isu pencemaran kabut asap ini menarik bagi penulis karena, penulis melihat isu ini berkorelasi dengan pembangunan dan pertumbuhan negara. Walaupun sudah ada perjanjian ASEAN tentang pencemaran asap lintas batas yang mengikat secara hukum dan diterapkan kepada 10 negara anggota ASEAN, implementasi perjanjian ini masih lemah terutama kepatuhan Indonesia sendiri. Padahal, pencemaran kabut asap lintas batas harus dicegah dan dipantau baik dari dalam negeri pada sumbernya maupun secara internasional melalui kerja sama yang saling menguntungkan.⁵

Mencermati problematika dan hambatan yang dihadapi Indonesia maka penulis menganggap penting untuk meneliti peran Indonesia dalam implementasi program *Roadmap ASEAN Haze Free by 2020*.

⁴ The Conference of the Parties (COP-12) to the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP).” Kuala Lumpur, n.d.

⁵ Yordan Gunawan, “The Responsibility Of Indonesia Towards Transboundary Haze Pollution After The AATHP Ratification” 2019. 206-217. 10.15405/epsbs.2019.10.23. (Diakses pada 27 September 2021).

1.2 Rumusan Masalah

Setelah meratifikasi AATPH, partisipasi Indonesia dalam mewujudkan keberhasilan *ASEAN Haze Free by 2020* sungguh amat besar. Sebagai negara penyumbang jumlah kebakaran terbesar, Indonesia mengkaji ulang kebijakannya terkait pembukaan lahan dan pembakaran hutan agar dapat meminimalkan dampaknya. Rumusan masalah yang penulis angkat ingin melihat bagaimana Indonesia mengupayakan implementasi *ASEAN Haze Free by 2020* sebagaimana tertuang dalam kebijakan dan regulasi yang diharapkan dapat memenuhi indikator kesuksesan dari RACHP.

Penulis juga ingin melihat, apa yang menjadi kendala bagi Indonesia dalam mencapai tujuan akhir yaitu *ASEAN Haze Free by 2020*. Mengingat pencemaran kabut asap lintas batas dapat dicegah dan dipantau lebih baik dari dalam negara yang menjadi sumbernya maupun secara internasional melalui kerja sama yang saling menguntungkan.

Rumusan masalah dituangkan ke dalam dua pertanyaan penelitian:

1. Bagaimana Indonesia mengimplementasikan dan mewujudkan *ASEAN Haze Free 2020* ?
2. Kendala apa yang dihadapi Indonesia dalam mencapai indikator kesuksesan *ASEAN Haze Free by 2020*?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini ingin mencapai dua tujuan utama. Pertama, bertujuan untuk mendapatkan gambaran atas proses implementasi yang Indonesia lakukan untuk mengupayakan kesuksesan *ASEAN Haze Free by 2020* lewat kebijakan yang tertuang. Banyak kebijakan-kebijakan yang dicetuskan oleh Indonesia untuk meminimalkan pembakaran yang terjadi secara masif. Kedua, bertujuan untuk mengetahui kendala yang dialami di Indonesia dalam mengupayakan keberhasilan *ASEAN Haze Free by 2020* yang nantinya menjadi suatu evaluasi untuk ASEAN dan Indonesia.

Adapun tujuan akhir dari tulisan ini adalah untuk mengetahui dan mengamati serta mengevaluasi kemajuan dalam memastikan implementasi dari visi dan tujuan akhir RACTHP yaitu *ASEAN Haze Free by 2020* di Indonesia dengan mengamati indikator kesuksesan dari delapan strategi utama, ukuran kemajuan, tindakan dan kerangka logis.

1.4 Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan mempunyai manfaat, baik secara teoritis maupun secara praktis. Adapun manfaat dari penelitian ini, pertama berkontribusi menambah kajian dan pemahaman terhadap upaya-upaya Indonesia lewat kebijakan dan regulasi yang tertuang untuk mengimplementasi *ASEAN Haze Free by 2020*. Kedua, memberikan masukan kepada semua pemangku kepentingan dalam meninjau kebijakan dan regulasi serta menyusun draft laporan *review* berdasarkan data apakah *ASEAN Haze Free by 2020* sudah terimplementasi.

1.5. Sistematika Penulisan

Laporan penelitian ini terdiri atas lima bagian. Bab pertama, yang merupakan pendahuluan, memberikan gambaran umum tentang topik penulis yaitu peran Indonesia dalam mengimplmentasikan *Roadmap on ASEAN Haze Free by 2020*. Ini termasuk latar belakang *tranboundary haze* di Asia tenggara dan situasi Indonesia, dua rumusan masalah, tujuan penelitian dan kegunaan penelitian.

Bab kedua berisi tinjauan pustaka dan kerangka teori. Penulis meninjau sejumlah pustaka yang relevan dengan topik upaya Indonesia dalam mengimplementasikan *ASEAN Haze Free by 2020*. Penulis menggunakan Neoliberalisme dan Institusionalisme sebagai teori utama dalam penelitian, diikuti oleh empat konsep yaitu regionalisme, keamanan non-tradisional dan *good environmental governance*.

Bab ketiga yaitu metodologi, penulis memberikan penjelasan tentang pendekatan kualitatif, metode deskriptif, dan proses pengumpulan data yang digunakan

untuk mengumpulkan dan melengkapi data untuk penelitian. Selain itu, bab ini akan menggambarkan proses analisis data dalam rangka menjawab pertanyaan penelitian.

Pada bab keempat, penulis memaparkan temuan dan analisis topik penelitian tentang peran Indonesia dalam mengimplementasikan *Roadmap on ASEAN Haze Free by 2020*. Membahas dampak *haze* dan peranan Indonesia, upaya strategis Indonesia dalam memenuhi indikator *roadmap* hingga mencapai *ASEAN Haze Free by 2020*. Ditelaah juga faktor-faktor yang menjadi kendala Indonesia dalam mengimplementasikan *ASEAN Haze Free* mulai dari faktor struktrul hingga finansial.

Bab kelima berisi kesimpulan dari analisis di bab empat dan serta saran yang penulis berikan untuk ASEAN dan Indonesia dalam meninjau kembali implementasi dari *Roadmap ASEAN Haze Free by 2020*

