

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Keadaan lingkungan saat ini semakin memburuk dikarenakan krisis iklim saat ini yang sedang melanda bumi. Salah satunya ialah pencemaran udara yang merupakan permasalahan yang mendesak di seluruh dunia yang mengancam kualitas udara yang kita hirup setiap harinya. Pencemaran udara merupakan masuk atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan atau komponen lain ke udara dan atau berubahnya tatanan udara oleh kegiatan manusia atau oleh proses alam, sehingga kualitas udara turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan udara menjadi kurang atau tidak dapat berfungsi lagi sesuai dengan peruntukannya (KLHK 1988). Terdapat dua jenis pencemaran udara, yaitu pencemaran akibat sumber alamiah (*natural sources*) seperti letusan gunung berapi ataupun kebakaran hutan, dan pencemaran akibat sumber kegiatan manusia seperti berasal dari transportasi, emisi pabrik, dan lain-lain (Siburian 2020).

Berbicara tentang pencemaran udara, tidak ada negara-negara di dunia yang dapat terhindar dari permasalahan pencemaran udara. Begitupun dengan Indonesia, dilansir dari detiknews, tercatat pada Agustus 2023 Indonesia masuk ke dalam 6 negara di dunia yang paling berkontribusi pada pencemaran udara global. Permasalahan pencemaran udara yang terjadi di Indonesia memiliki beberapa penyebab. Menurut survei databoks, penyebab terjadinya pencemaran udara di

Indonesia, seperti emisi transportasi, pembakaran sampah, asap rokok, kebakaran hutan, PLTU batu bara, konstruksi bangunan, emisi rumah tangga, dan sisanya berasal dari penyebab lainnya. Dalam survei tersebut, memang penyebab pencemaran udara yang terjadi di Indonesia merupakan emisi dari transportasi sehari-hari yang dipakai masyarakat Indonesia. Akan tetapi penyebab lainnya, juga harus tetap diperhatikan, salah satunya yaitu kebakaran hutan yang juga menjadi topik dalam penelitian ini.

Kebakaran hutan merupakan suatu kondisi terbakarnya hutan, baik secara alami maupun oleh perbuatan manusia, sehingga mengakibatkan kerusakan lingkungan yang menimbulkan kerugian ekologi, ekonomi, sosial budaya, dan politik. Fenomena tersebut mengakibatkan hutan tidak berfungsi dengan baik dalam menopang pembangunan yang berkelanjutan. Fenomena kebakaran hutan tersebut tentunya tidak dapat dihindari oleh hutan-hutan yang ada di seluruh dunia. Termasuk salah satunya yaitu Indonesia. Indonesia merupakan salah satu negara di dunia yang mempunyai kekayaan alam yang luar biasa, terkhususnya kawasan hutan yang dimilikinya. Bahkan menurut data Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), kawasan hutan Indonesia menempati lahan seluas 125,76 hektar atau mencakup 62,97% dari total luas daratan Indonesia. Dengan luasnya kawasan hutan yang dimiliki Indonesia tersebut tentunya fenomena kebakaran hutan tidak dapat dihindari dengan berbagai penyebabnya.

Fenomena kebakaran hutan di Indonesia sendiri dapat terjadi setiap tahunnya terutama pada saat musim kemarau. Fenomena kebakaran hutan pertama di Indonesia terjadi pada tahun 1982 di Kalimantan Timur sekaligus menjadi salah

satu kebakaran hutan terbesar di Indonesia (FGMI, Rekam Jejak Kebakaran Hutan di Indonesia 2021). Sejak tahun tersebutlah, Indonesia setiap tahunnya mengalami kebakaran hutan dengan berbagai ukuran. Secara historis, sebelum memasuki era 2000-an tercatat pada tahun 1982-1983 dan 1997-1998 sebagai kebakaran hutan terbesar di Indonesia (Hariri 2022). Menurut laporan dari Forum Geosaintisis Muda Indonesia (FGMI), kebakaran hutan ditahun 1982-1983 telah menghancurkan setidaknya 3,2 juta hektar lahan di kawasan hutan Kalimantan Timur. Dan juga kebakaran hutan tersebut menimbulkan kerugian ekonomi hingga \$9 miliar, serta pencemaran udara akibat asap kebakaran hutan yang juga dampaknya sampai ke negara tetangga seperti Malaysia dan Singapura.

Sementara itu, pasca kebakaran hutan yang melanda kawasan hutan Kalimantan Timur ditahun 1982-1983, sudah terjadi beberapa kebakaran hutan lainnya. Khususnya yang terbesar pada tahun 1997-1998 dan membakar lebih dari 10 juta hektar kawasan hutan di Indonesia. Kebakaran hutan tahun tersebut termasuk yang terburuk di dunia (FGMI 2021). Kebakaran hutan tersebut yang terjadi ditahun 1997 hingga berlanjut ditahun 1998 juga merupakan salah satu kebakaran hutan terbesar dalam dua abad terakhir. Seperti halnya kebakaran hutan ditahun 1982-1983, hal tersebut juga berimbas lebih lanjut akibat kabut asap yang juga dirasakan negara-negara tetangga di Asia Tenggara. Pada periode tahun tersebut, setidaknya ada beberapa negara yang terkena dampak akibat kebakaran hutan di kawasan hutan Indonesia, seperti negara Singapura, Malaysia, Brunei Darussalam, Thailand, Vietnam, Filipina, dan sebagian wilayah Australia Utara.

Fenomena kebakaran hutan di Indonesia terus berlanjut sampai periode tahun 2000-an hingga sekarang. Pada periode tahun 2000-an, fenomena kebakaran hutan di Indonesia ditahun 2006 menjadi fenomena kebakaran hutan terbesar pertama di periode tahun tersebut. Lebih dari 3 juta hektar kawasan hutan Indonesia terbakar sehingga menimbulkan pencemaran udara yang luasnya tercatat dan terlihat jelas dalam peta rata-rata global karbon monoksida di atmosfer yang diukur dengan instrumen NASA (*National Aeronautics and Space Administration*) yaitu Pengukuran Polusi di Troposfer (MOPITT). Penyebab kebakaran hutan ditahun tersebut yaitu peristiwa El Nino walaupun menurut laporan dari media Mongabay, jumlah penyebab akibat peristiwa El Nino yang tercatat pada tahun 2006 relatif lemah. Di sisi lain, salah satu penyebab utama kebakaran yang melanda kawasan hutan Indonesia tahun 2006 adalah pembakaran lahan untuk keperluan pertanian yang tidak terkendali. Menurut laporan dari *Eyes on the Forest Report*, dampak dari kebakaran hutan tersebut terasa hingga ke negara tetangga, seperti Malaysia, Singapura, dan Thailand.

Beberapa tahun kemudian, fenomena kebakaran hutan besar di Indonesia kembali terjadi. Fenomena kebakaran hutan besar tersebut terjadi pada tahun 2015, serta fenomena kebakaran hutan ini menjadi salah satu fenomena kebakaran hutan terbesar di Indonesia pada periode tahun 2000-an. Menurut laporan dari KLHK, luas kawasan hutan Indonesia yang terbakar pada tahun 2015 seluas 2.611.411 hektar. Lebih dari 2,6 juta hektar kawasan hutan yang terbakar terjadi di hampir seluruh provinsi di Indonesia, kecuali DKI Jakarta, DIY (Daerah Istimewa Yogyakarta), dan Kepulauan Riau (FGMI 2021). Menurut data dari Direktorat

Inventarisasi dan Pemantauan Sumber Daya Hutan (IPSDH) di Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), penyebab utama dari kebakaran hutan di Indonesia tahun 2015 merupakan deforestasi berskala besar pada kawasan hutan Indonesia.

Gambar 1.1

Kebakaran Kawasan Hutan di Kalimantan Tengah Tahun 2015



Sumber: CNN Indonesia

Bahkan deforestasi yang dilakukan di kawasan hutan Indonesia ditahun 2015 seluas 1,2 juta hektar. Selain itu, banyaknya lahan gambut yang mengering akibat fenomena El Nino yang mengurangi curah hujan sehingga semakin memperburuk peristiwa kebakaran hutan yang terjadi pada tahun tersebut. Menurut data *World Bank*, tercatat bahwa 28 juta jiwa terdampak akibat kebakaran hutan pada tahun tersebut. Sekaligus dampak dari kebakaran hutan tersebut terasa hingga ke negara tetangga, seperti Malaysia, Singapura, dan Brunei Darussalam.

Kebakaran hutan yang dapat terjadi di Indonesia setiap tahun ini memberikan dampak yang besar bagi Indonesia. Selain Indonesia, negara-negara

yang bertetangga dengan Indonesia juga mengalami kerugian yang cukup besar. Dikarenakan adanya kabut asap yang melewati negara-negara tetangga Indonesia. Selain itu, kebakaran hutan tersebut dapat menghasilkan pencemaran udara yang merusak kualitas udara yang ada. Sehingga kebakaran hutan yang terjadi menjadi ancaman besar di regional ASEAN. Oleh karena itu, negara-negara ASEAN bekerjasama dengan membentuk perjanjian untuk upaya dalam menghadapi permasalahan pencemaran udara akibat kebakaran hutan. Perjanjian tersebut bernama *Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)*.

AATHP ini dibentuk pada 10 Juni 2002 di Kuala Lumpur, Malaysia dan mulai berlaku pada 25 November 2003 yang diratifikasi oleh keenam negara anggota ASEAN, yaitu Malaysia, Brunei Darussalam, Singapura, Thailand, dan Vietnam. Isi perjanjian tersebut terdiri atas tindakan untuk melakukan pengamatan dan evaluasi, pencegahan, kewaspadaan, tanggap darurat nasional dan gabungan, prosedur untuk menempatkan orang, bahan dan peralatan lintas batas, serta kerjasama teknis & penelitian ilmiah. Secara umum AATHP ini merupakan perjanjian yang disusun untuk menanggulangi pencemaran kabut asap lintas batas yang disebabkan oleh peristiwa kebakaran hutan. Namun, bisa dilihat dalam isi perjanjian tersebut bahwa poin-poin dalam isi perjanjian tersebut dapat mengatasi pencemaran udara di Indonesia akibat kebakaran hutan. Serta penanggulangan dan dalam mengatasi pencemaran udara akibat kebakaran hutan dapat dilakukan dengan kerjasama antar negara-negara anggota ASEAN.

Saat pertama kali AATHP diberlakukan tahun 2003, Indonesia masih belum meratifikasinya dikarenakan beberapa alasan, seperti alasan ekonomi, politik, dan

lain-lain. Salah satu penyebab lainnya yang membuat Indonesia belum meratifikasi AATHP adalah belum mendapatkan persetujuan dari DPR RI. Sepuluh tahun setelah pemberlakuan AATHP, Indonesia akhirnya meratifikasi AATHP perjanjian tersebut pada 16 September 2014 dengan persetujuan DPR RI melalui UU No.26 tahun 2014 tentang pengesahan AATHP.

Sejak AATHP diratifikasi Indonesia, keterlibatan Indonesia dalam AATHP ini memberikan pengaruh untuk Indonesia. (1) AATHP memberikan dampak terhadap peningkatan sumber daya manusia dan peralatan penanggulangan kebakaran hutan di Indonesia melalui bantuan dan pendampingan teknis. (2) AATHP akan mempengaruhi peningkatan pengelolaan informasi dan data kebakaran hutan di Indonesia yang lebih efektif melalui pemantauan, laporan, serta komunikasi dengan *ASEAN Centre*. (3) AATHP mempengaruhi penyusunan SOP penanggulangan bencana kebakaran hutan di Indonesia. (4) AATHP mempengaruhi pengembangan *ASEAN Centre* untuk meningkatkan kerjasama dan koordinasi antar pihak dalam menanggulangi serta mencegah kebakaran hutan di Indonesia. (5) AATHP berkomitmen untuk mendorong penerapan penebangan hutan tanpa bakar di Indonesia dengan memastikan bahwa tindakan legislatif, administratif, dan tindakan lainnya diambil untuk mencegah penebangan kayu yang dapat mencegah terjadinya kebakaran hutan. (6) AATHP berdampak pada peningkatan alokasi sumber daya yang lebih baik untuk menanggulangi bahaya kebakaran hutan di Indonesia yang salah satunya terjadinya pencemaran udara akibat kebakaran hutan.

Pemerintah Indonesia sendiri di tingkat nasional telah melakukan berbagai

hal untuk mencegah dan menanggulangi kebakaran hutan yang dapat mengakibatkan pencemaran udara. Pemerintah Indonesia dalam mengendalikan pencemaran udara akibat kebakaran hutan dilakukan upaya pencegahan terjadinya kebakaran hutan serta penanggulangan bencana kebakaran hutan dengan baik. Hal tersebut dilaksanakan melalui penyusunan kebijakan publik serta langkah-langkah pencegahan dan penanggulangan bencana kebakaran hutan.

Meskipun Indonesia bukan salah satu negara yang pertama kali meratifikasi AATHP, namun peranannya cukup penting dalam AATHP. Peranan ini dibagi menjadi beberapa bidang seperti: pembentukan dan pelaksanaan kebijakan, kerjasama regional, peningkatan kapasitas dalam mengatasi permasalahan kebakaran hutan, pelaporan dan akuntabilitas pelaporan data dan informasi terkait permasalahan pencemaran udara lintas batas. Dalam kerjasama regional, Indonesia bersama dengan ASEAN berupaya dalam penanganan pencemaran udara akibat kebakaran hutan yang terjadi di ASEAN, terkhususnya Indonesia. Kerjasama regional tersebut berupa pendirian ASEAN *Coordinating Centre for Transboundary Haze Pollution Control* (ACCTHPC).

ACCTHPC merupakan pusat koordinasi pengendalian pencemaran asap lintas batas tingkat regional ASEAN. Pendirian ACCTHPC ini merupakan sebuah tonggak capaian yang fenomenal dan bersejarah bagi ASEAN. Hal tersebut dapat terjadi karena adanya dukungan para Kepala Negara anggota ASEAN dan tentunya atas fasilitasi Sekretariat Jenderal ASEAN. Menurut Menteri LHK, Dr. Ir. Siti Nurbaya Bakar, M.Sc, pendirian ACCTHPC ini juga diharapkan menjadi langkah awal dalam pengembangan sistem peringatan dini yang lebih inovatif dan

mobilisasi sumber daya alam yang efektif di kawasan ASEAN serta upaya meningkatkan koordinasi antar anggota negara ASEAN.

Pendirian ACCTHPC ini juga dapat lebih mendukung atas implementasi/pelaksanaan AATHP secara penuh dan efektif. Melalui ACCTHPC, negara-negara ASEAN dapat meningkatkan upaya pencegahan, mitigasi, dan pemantauan kabut asap lintas batas dengan tujuan untuk dapat memenuhi kepentingan masyarakat ASEAN dan mencapai target bebas pencemaran udara ASEAN pada tahun 2030. Kepentingan dari pendirian ACCTHPC ini bertujuan untuk memfasilitasi kerjasama dan koordinasi antar negara anggota ASEAN dalam mengatasi dampak kebakaran hutan, serta pencemaran udara akibat kebakaran hutan tersebut. Fungsi ACCTHPC ini adalah (i) memfasilitasi kerjasama dan koordinasi kebakaran hutan atau pencemaran udara yang diakibatkan kebakaran hutan di kawasan ASEAN, (ii) membangun sistem informasi, keahlian, teknologi, teknik dan pengetahuan, (iii) penguatan kerjasama mitra penanggulangan kebakaran hutan di kawasan ASEAN.

ASEAN Coordinating Centre for Transboundary Haze Pollution Control (ACCTHPC) ini menjadi kerjasama regional Indonesia-ASEAN dalam menangani pencemaran udara akibat kebakaran hutan yang terjadi di kawasan ASEAN, terkhususnya di Indonesia yang menjadi pusat dalam penelitian ini. Hal ini menjadikan topik menarik dan penting untuk dapat diteliti pada penelitian ini. Dikarenakan dalam penelitian skripsi ini akan membahas mengenai efektivitas diplomasi lingkungan Indonesia dalam studi kasus penanganan pencemaran udara akibat kebakaran hutan melalui implementasi AATHP dan ACCTHPC, dengan

menggunakan pandangan teori diplomasi lingkungan dan konsep kebijakan publik.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka dapat dilihat bahwa urgensi/kepentingan ACCTHPC ini menjadi penting karena bertujuan untuk memfasilitasi kerjasama regional Indonesia-ASEAN dalam upaya penanganan pencemaran udara akibat kebakaran hutan di Indonesia. Oleh sebab itu, peneliti mengangkat rumusan masalah dalam pertanyaan “Bagaimana efektivitas diplomasi lingkungan Indonesia dalam studi kasus penanganan pencemaran udara akibat kebakaran hutan melalui implementasi AATHP dan ACCTHPC?”

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa efektivitas diplomasi lingkungan Indonesia dalam studi kasus penanganan pencemaran udara akibat kebakaran hutan melalui implementasi AATHP dan ACCTHPC.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini selain untuk mencapai tujuan penelitian sebagaimana yang sudah tercantum di bagian sebelumnya, peneliti melihat dan meyakini bahwa penelitian ini dapat memberikan sumbangsih dengan kegunaan kepada berbagai pihak yang mempunyai kesempatan membaca dan mempelajari penelitian ini. Yaitu dengan adanya manfaat dalam penelitian ini melalui manfaat akademis dan

juga manfaat praktis.

1.4.1 Manfaat akademis

Penelitian ini bermanfaat untuk melanjutkan dan mengembangkannya lagi dengan kajian hubungan internasional dibidang lingkungan global melalui hasil temuan dari penelitian ini mengenai efektivitas diplomasi lingkungan Indonesia dalam studi kasus penanganan pencemaran udara akibat kebakaran hutan melalui implementasi AATHP dan ACCTHPC. Serta penelitian ini dapat digunakan dalam mata kuliah Studi Lingkungan Global yang menghasilkan pandangan baru dalam hasil temuan penelitian ini dan juga sebagai fondasi awal apabila ingin melihat fenomena dan aspek yang serupa dalam penelitian para akademisi lainnya.

1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini bermanfaat untuk menjadi bahan bacaan serta menambah wawasan pengetahuan bagi masyarakat agar mampu mengetahui kondisi lingkungan saat ini yang sedang kurang baik dikarenakan adanya perubahan iklim yang sedang melanda dunia ini, dimana dalam pembahasan penelitian ini menunjukkan adanya permasalahan pencemaran udara akibat kebakaran hutan di Indonesia. Serta masyarakat mampu melihat dan mengevaluasi kebijakan serta kerjasama bersama pihak lain yang telah dilakukan oleh pemerintah Indonesia mengenai permasalahan pencemaran udara akibat kebakaran hutan.

1.5 Sistematika Penulisan

Skripsi ini terdiri atas lima bab, dalam setiap Bab terdapat sub-bab yang disesuaikan dengan bahasan penelitian terdiri atas:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi latar belakang, rumusan masalah/pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan yang menjelaskan tentang uraian singkat peristiwa/fenomena/fakta-fakta mengenai permasalahan pencemaran akibat kebakaran hutan yang ditunjukkan melalui fenomena kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia. Serta adanya *ASEAN Coordinating Centre for Transboundary Haze Pollution Control* (ACCTHPC) yang menjadi inovasi baru dalam menanggulangi dan mencegah terjadinya bencana kebakaran hutan sebagai upaya pengendalian pencemaran udara di Indonesia. Dengan menggunakan kerangka teori diplomasi lingkungan dan konsep kebijakan publik untuk mengetahui efektivitas diplomasi lingkungan Indonesia dalam studi kasus penanganan pencemaran udara akibat kebakaran hutan melalui implementasi AATHP dan ACCTHPC.

BAB II KAJIAN PUSTAKA DAN METODE PENELITIAN

Bab ini berisi tinjauan pustaka, kerangka teoritik, kerangka pemikiran, dan hipotesis/argumen utama yang digunakan sebagai acuan dalam menganalisis data hasil dari penelitian yang telah dilakukan. Dalam bab ini dijelaskan lebih rinci mengenai kerangka teori dalam penelitian ini, peneliti menggunakan kerangka teoritik

diplomasi lingkungan dan konsep kebijakan publik. Serta dalam bab ini terdapat uraian penjelasan mengenai metode penelitian yang dipakai dalam melakukan penelitian ini.

BAB III EFEKTIVITAS AATHP DAN ACCTHPC SEBAGAI DIPLOMASI LINGKUNGAN INDONESIA DALAM PENANGANAN PENCEMARAN UDARA AKIBAT KEBAKARAN HUTAN DI INDONESIA

Bab ini peneliti mendeskripsikan dan menjelaskan mengenai efektivitas ACCTHPC sebagai diplomasi lingkungan Indonesia dalam penanganan pencemaran udara akibat kebakaran hutan di Indonesia. Dalam bab ini terdapat uraian penjelasan yang berada dalam sub bab mengenai *foreign policy* Indonesia dalam pada masa pemerintahan Presiden Jokowi dalam isu lingkungan serta keberadaan ASEAN pada *foreign policy* Indonesia pada kepresidenan Jokowi, implementasi AATHP dan ACCTHPC sebagai diplomasi lingkungan Indonesia, efektivitas AATHP dan ACCTHPC sebagai diplomasi lingkungan Indonesia dalam pengendalian kebakaran hutan di Indonesia, serta kontradiksi efektivitas implementasi ACCTHPC di Indonesia.

BAB IV PENUTUP

Bab ini berisi sub-bab mengenai kesimpulan dan rekomendasi terkait hasil penelitian yang telah dilakukan.