

## **BAB II**

### **MASYARAKAT SIPIL DI SEGITIGA ASAP DAN ASEAN AGREEMENT ON TRANSBOUNDARY HAZE POLLUTION**

Di tingkat domestik, terutama di negara demokrasi, opini publik atau suara dari masyarakat sipil merupakan suatu masukan untuk pembuatan kebijakan yang akan datang. Prinsip dasar dari demokrasi inilah yang membuat penulis untuk meneliti dalam tingkat domestik tiga negara segitiga asap dari perspektif masyarakat sipil, termasuk masyarakat sipil di dalam organisasi masyarakat sipil maupun secara individual.

Dalam Bab II ini, penulis menjelaskan secara mendalam mengenai kerusakan yang timbul dari polusi kabut asap lintas batas negara dan mengenai rencana kerja ASEAN yang merupakan bentuk tindak lanjut dari rezim polusi asap AATHP yang diadopsi pada tahun 2016. Dilanjutkan dengan penjabaran dari peran organisasi masyarakat sipil di Asia Tenggara serta bagaimana diplomasi akar rumput dapat berpengaruh dalam pembuatan kebijakan pemerintah baik di tingkat domestik maupun internasional.

#### **2.1 Ekosida Sebagai Kejahatan Lingkungan Transnasional di Asia Tenggara**

Sesuai dengan definisi dari ekosida yang sudah dijabarkan di bab sebelumnya, polusi kabut asap lintas batas negara yang terjadi di Asia Tenggara sejak tahun 1990an ini merupakan contoh konkret dari bentuk kejahatan lingkungan transnasional ekosida. Dampak yang ditimbulkan oleh kabut asap meliputi berbagai bidang, yang sayangnya saling berkaitan satu sama lain.

##### **2.1.1 Dampak terhadap lingkungan**

Kandungan polusi yang dibawa oleh suatu asap dari hasil kebakaran hutan biasanya mengandung karbon dioksida, debu, dan partikel halus dengan diameter kurang dari 2.5 mikron (PM2.5) atau berukuran kurang dari 10 milimeter (Schweithelm and Glover 1999). Kumpulan dari partikel halus tersebut mengandung senyawa beracun sebagai dampak dari kebakaran kayu dan lahan gambut, beberapa

senyawa beracun tersebut adalah tembaga, kromium, logam jejak berukuran kecil, dan Polisiklis aromatik Hidrokarbon (PAH) (Sastry 2002). Senyawa berbahaya yang terkandung di dalam partikel halus asap tersebut terbawa angin dan berdiam di atmosfer selama berminggu-minggu akan membentuk suatu partikel baru yang karakteristiknya lebih keras, yang kemudian partikel keras tersebut turun bersama dengan udara dan mulai bersatu dengan udara yang dihirup oleh manusia. Dampak dari polusi asap ini yang terlihat paling jelas adalah dampaknya terhadap lingkungan. Partikel halus PM2.5 dapat menimbulkan hujan asam apabila terdiam di atmosfer terlalu lama. Selain hujan asam, partikel PM2.5 dapat membuat danau dan sungai berubah menjadi asam, menipiskan nutrisi dan kesuburan tanah, kemudian merusak hutan lindung dan tanaman pertanian sehingga secara keseluruhan dapat mempengaruhi keanekaragaman ekosistem (United Nations Environmental Protection Agency n.d.).

Secara khusus, dampak yang dirasakan oleh fauna atau hewan yang hidup di alam liar juga cukup signifikan, hal ini tercermin pada menurunnya populasi Orangutan di hutan Kalimantan dan Malaysia akibat dari meningkatnya suhu di wilayah tersebut dan kebakaran hutan yang menewaskan banyak dari populasi tersebut. Banyak spesies dari fauna endemis lainnya yang tidak dapat beradaptasi dengan perubahan suhu yang drastis serta kabut asap yang menewaskan mereka akibat penyakit pernapasan yang diderita fauna tersebut sehingga tidak bisa bertahan hidup dan hampir punah (Quah 2002). Deforestasi akibat kebakaran hutan dan paparan secara langsung dari hujan asam kemudian diserap oleh tanah dan memicu terjadinya erosi tanah secara besar-besaran. Hutan yang gersang membuat tanah dibawah nya terpapar langsung dengan angin dan sinar matahari, sehingga menyebabkan tingkat erosi lebih banyak dari keadaan normal dan menurunkan tingkat produktivitas tanah sehingga membuat tanah tersebut tandus. Terutama pada tanah gambut banyak terdapat di Indonesia, erosi dan disertifikasi tanah gambut dapat berdampak langsung pada pemunahan hewan langka endemis dan juga mengurangi tingkat penyerapan air (Betha, et al. 2013). Berkurangnya luas hutan dan lahan gambut di wilayah rawan seperti di pulau Kalimantan dan Sumatera juga menyebabkan penurunan luas hutan sebagai paru – paru dunia secara signifikan. Sehingga berdampak jangka panjang pada

ketersediaan air bersih, dan kebersihan kualitas udara di wilayah tersebut. Berikut adalah data dari jumlah lahan yang terbakar di pulau Kalimantan dan Sumatera dalam kurun waktu 2015-2018 dalam satuan Ha (hectare) :

**Tabel 2.1**  
**Kebakaran hutan dan lahan berdasarkan analisis citra satelit**

No	Provinsi	Tahun				
		2015	2016	2017	2018	2019
1	Kalimantan Tengah	583.833,44	6.148,42	1.743,82	47.432,57	317.749,00
2.	Kalimantan Selatan	196.516,77	2.331,96	8.290,34	98.637,99	137.848,00
3	Lampung	71.326,49	3.201,24	6.177,79	15.156,22	35.546,00
4.	Riau	183.808,59	85.219,51	6.866,09	37.236,27	90.550,00
5.	Sumatera Selatan	646.298,80	8.784,91	3.625,66	16.226,60	336.798,00

Sumber : Direktorat Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan. [http://sipongi.menlhk.go.id/hotspot/luas\\_kebakaran\\_pada\\_3/10/2020](http://sipongi.menlhk.go.id/hotspot/luas_kebakaran_pada_3/10/2020)

Kerusakan lingkungan yang disebut sebelumnya dapat menjalar hingga kerusakan bagi manusia secara materiil, seperti percepatan korosi bangunan dan monumen. Ditambah dengan kandungan materi partikel yang dapat membuat kabut berwarna gelap sehingga mengurangi jarak pandang bagi mata manusia dan berbagai permasalahan Kesehatan lainnya.

### 2.1.2 Dampak terhadap kesehatan manusia

Dari sisi Kesehatan, polusi kabut asap memiliki kerugian yang lebih serius. Materi Partikel (PM 2.5) merupakan partikel halus yang dapat secara mudah dihirup oleh manusia dan masuk ke sistem respirasi. Dampak terhadap Kesehatan dimulai dari penyakit dalam seperti penyakit pernapasan. Senyawa beracun yang dibawa oleh asap

sangat halus dan dapat masuk bersama dengan oksigen ke dalam paru-paru. Menyebabkan berbagai penyakit pernapasan seperti *asthma*, bronkitis, penyakit paru obstruktif kronis, dan emfisema dengan masuknya metal halus ke dalam paru – paru. Dari berbagai penyakit yang menginfeksi paru – paru juga dapat menyebabkan dampak langsung ke kesehatan jantung, dengan meningkatkan kemungkinan gagal jantung atau serangan jantung. Infeksi pada paru – paru ini secara mudah menyerang anak kecil atau muda dan orang berusia lanjut yang sudah memiliki riwayat penyakit pernapasan sebelumnya. Selain itu, infeksi dapat terbentuk berdasarkan tingginya intensitas paparan terhadap kabut asap, seperti orang yang bekerja di luar ruangan memiliki tingkat infeksi dari kabut asap yang lebih tinggi daripada orang yang berinteraksi secara konstan di ruangan tertutup. Selain itu, paparan polusi kabut asap dapat diukur berdasarkan *Pollutant Standards Index (PSI)*<sup>1</sup> yang mana semakin tinggi skor PSI maka semakin tinggi angka infeksi dari kabut asap terhadap respirasi manusia. Di Indonesia, pemerintah menggunakan *Air Quality Index (AQI)* untuk mengukur indeks kualitas negara sedangkan Malaysia menggunakan *Air Pollution Index (API)*.

Infeksi yang diberikan pada organ dalam manusia kemudian juga menjalar hingga infeksi pada keadaan fisik manusia. Salah satu keadaan yang terlihat paling jelas adalah infeksi pada mata yang terkena langsung oleh kabut asap dan seluruh kandungan beracun di dalamnya. Penyakit yang menyerang bola mata ini disebut dengan konjungtiva, yaitu terjadinya peradangan di konjungtiva dan menutupi Sebagian bola mata yang berwarna putih menjadi berwarna merah karena infeksi (WHO n.d.). Selain infeksi pada mata, kandungan beracun di dalam kabut asap secara langsung menyebabkan iritasi pada kulit manusia dan juga radang tenggorokan akibat menghirup terlalu banyak udara dengan kandungan partikel halus PM2.5. Banyak kasus di Indonesia, Malaysia dan Singapura yang masyarakat terpapar kabut asap juga

---

<sup>1</sup> Suatu pengukuran berbentuk skala numerik 0-500 yang digunakan beberapa negara di dunia seperti Singapura dan Amerika Serikat untuk mengukur tingkat kualitas udara di wilayahnya. Beberapa bahan pencemar yang digunakan untuk mengukur tingkat kualitas udara adalah partikel pencemar (PM10), partikel halus (PM2.5), Karbon monoksida (CO), ozon (O3), sulfur dioksida (SO2), dan nitrogen dioksida (NO2). *National Environment Agency of Singapore* (diakses pada 18 Agustus 2020)

mengalami beberapa ketidakstabilan psikosomatik. Hal ini dapat dijelaskan dari sisi medis karena adanya kandungan beracun di partikel halus yang masuk ke dalam organ dalam manusia dan menginfeksi fisik kemudian berdampak jangka panjang pada perubahan hemodinamika otak akibat paparan dari partikel beracun tersebut. Sehingga mempengaruhi keadaan psikis dari masyarakat di tempat kejadian paparan polusi kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan gambut (Tan, et al. 2019).

### **2.1.3 Dampak terhadap Sosial & Ekonomi**

Selain menimbulkan kerugian fisik berupa kerusakan lingkungan dan gangguan pada Kesehatan manusia, polusi kabut asap lintas batas negara juga berdampak kepada bidang sosial dan ekonomi. Hal ini dikarenakan polusi kabut asap lintas batas negara menyebabkan banyak kegiatan sehari-hari terhenti. Di Malaysia pada 18 September 2019, pemerintah menutup sebanyak 1,000 sekolah karena pekatnya kabut asap di perkotaan dan jarak pandang yang rendah disertai dengan tingkat polusi udara yang terkategori sebagai ‘tidak sehat. Terdapat 11 dari total 16 provinsi di Malaysia yang tingkat polusi udara atau API menunjukkan angka 100-200<sup>2</sup> sehingga pemerintah harus menutup beberapa sekolah dan kegiatan di luar ruangan untuk mencegah meningkatnya penyakit pada masyarakatnya (CNN 2019). Bahkan di bagian selatan Malaysia, tingkat polusi udara berada di angkut lebih 200 sehingga tergolong sebagai ‘sangat tidak sehat’ karena berbatasan langsung dengan sumber api di hutan Kalimantan. Di Indonesia sejak awal bulan Agustus 2019 telah menetapkan status dari enam provinsi yaitu Provinsi Riau, Sumatera Selatan, Jambi, Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, dan Kalimantan Tengah sebagai darurat kabut asap. (The New Straits Times 2019). Hal ini dilakukan oleh pemerintah Indonesia sebagai respons terhadap meningkatnya titik api sejak dimulainya kebakaran hutan dan lahan (karhutla) di Riau pada Juli 2019 dan diperburuk dengan arah angin yang menyebarkan titik api hingga hutan di Kalimantan dan Serawak, Malaysia. Di Singapura, polusi kabut asap dari pulau Sumatera terbawa angin dan menimbulkan indeks polusi udara

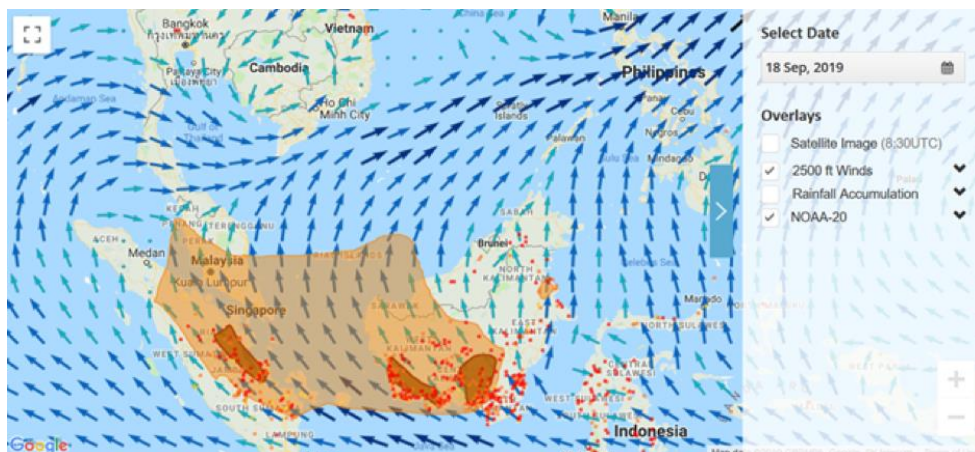
---

<sup>2</sup> Indeks Polusi Udara (API) yang digunakan oleh pemerintah Malaysia dan Hongkong memiliki skala 0-500 yang mana masing – masing mengindikasikan : 0-50 sebagai baik; 51-100 sebagai rata-rata; 101-200 sebagai tidak sehat; 201-300 sebagai sangat tidak sehat; 301-500 sebagai berbahaya; dan 500+ sebagai darurat. *Hongkong Environmental Protection Departement* (diakses pada 18 Agustus 2020).

meningkat hingga 116 yang masuk ke dalam kategori ‘tidak sehat’ pertama kali sejak 3 tahun terakhir (Channel News Asia 2019). Kabut asap ini juga menurunkan jarak pandang yang cukup signifikan di Singapura, sehingga mengancam terselenggaranya balapan *Formula 1* yang sudah dipersiapkan oleh pemerintah Singapura sejak beberapa tahun silam. Berikut adalah gambaran dari arah angin yang berputar dari Indonesia dan mengarah ke Singapura dan Malaysia:

**Gambar 2.1**

**Arah angin dan persebaran polusi asap lintas batas negara di Indonesia, Malaysia dan Singapura pada 18 September 2019**



Secara finansial, bisnis dan perekonomian polusi kabut asap lintas batas negara  
Sumber : ASMC Outlook and Review. Diakses dari <http://asmc.asean.org/home/> pada 18 Agustus 2020

juga menunjukkan data yang cukup signifikan. Dimulai dari kerugian finansial di berskala besar seperti pengaruh terhadap pendapatan per kapita suatu negara (GDP) dan juga kerugian di skala kecil seperti bisnis makanan dan minum (F&B), perhotelan, pariwisata, transportasi dan kegiatan industri turut terkena dampak. Dimulai dari kerugian berskala besar yang dialami oleh tiga negara Segitiga Asap pada kebakaran hutan besar yang baru saja terjadi di tahun 2019.

Indonesia sebagai negara tempat munculnya titik api dan tempat kejadian kebakaran hutan terkena dampak paling signifikan secara finansial. Seperti yang ditulis dalam laporan tahunan milik *World Bank*, kerugian Indonesia pada kebakaran hutan tahun 2019 mencapai \$5.2 miliar, setara dengan 0.5% pendapatan per kapita

Indonesia (World Bank 2019). Rincian dari total kerugian tersebut berasal dampak langsung seperti berkurangnya lahan serta tenaga pemadam kebakaran sebesar \$157 juta. Sedangkan \$5miliar lainnya adalah gabungan dari berbagai kerugian di bidang agrikultur, transportasi, pariwisata, perdagangan, industri, dan sektor lingkungan (France-Presse and Lavallee 2019). Dalam laporan tahunan oleh Bank Dunia tersebut, diperkirakan juga penurunan dari pertumbuhan ekonomi yang akan dirasakan oleh Indonesia pada tahun 2020 yaitu diperkirakan sebesar 0.05% - 0.09%.

Di Malaysia, kerugian dalam bidang finansial dirasakan dalam kegiatan penyediaan Kesehatan atas respons dari penyakit yang timbul dari polusi kabut asap lintas batas negara di tahun 2019. Hal ini dibuktikan dengan adanya peningkatan yang signifikan dalam anggaran dana oleh Pemerintah Malaysia dalam bidang penyediaan layanan Kesehatan di masa musim panas, di mana banyak terjadi kebakaran hutan dan polusi kabut asap. Terhitung sejak tahun 1997, Pemerintah Malaysia telah mempersiapkan 23 juta Ringgit Malaysia untuk penyediaan pelayanan Kesehatan dan meningkat hingga 410 juta Ringgit Malaysia pada tahun 2013 (Varkkey 2019). Peningkatan yang cukup signifikan ini merefleksikan bahwa dampak yang ditimbulkan polusi kabut asap lintas batas negara tiap tahunnya semakin memburuk, sehingga memerlukan peningkatan dalam hal Kesehatan untuk mengatasinya. Terutama di Malaysia sebagai negara yang terkena dampak dari arah angin dari Sumatera, dan lokasi terjadinya kebakaran hutan di wilayah Serawak.

Kerugian finansial yang dialami oleh pemerintah Singapura kebanyakan teralokasi ke beberapa upaya mitigasi setelah terpapar polusi asap lintas batas negara di pertengahan tahun 2019. Tercatat terdapat peningkatan penggunaan air bersih yang merugikan negara sebesar 74.11 juta dolar singapura, dan peningkatan penggunaan listrik yang merugikan negara sebesar 20.13 juta dolar singapura (Agarwal 2019). Di September 2019, di skala kecil industri perhotelan di Singapura turut terkena imbas dari meningkatnya indeks polusi udara dengan menurunnya tarif kamar di hampir seluruh hotel di Singapura. Penurunan terhitung sebanyak 1.54% - 1.99% dari harga tarif kamar hotel pada masa normal dan kerugian mencapai \$200,000 dari keuntungan tahunan industri perhotelan di Singapura (Agarwal 2019). Sejak kebakaran hutan di

tahun 2015, Singapura telah mengalokasikan anggaran dana secara khusus untuk mencegah dan memitigasi terjadinya kebakaran hutan serta polusi kabut asap lintas batas negara di bawah *Haze Pollution Act*. Sebesar 468 juta dolar singapura telah dialokasikan untuk berbagai upaya secara domestik maupun Kerja sama bilateral untuk mencegah serta mengurangi polusi kabut asap lintas batas negara (Ho 2019). Namun, hingga karhutla Riau di pertengahan tahun 2019 lalu Singapura masih terkena dampak secara signifikan di berbagai bidang, termasuk sosial dan ekonomi.

Dari berbagai dampak yang diakibatkan oleh polusi asap lintas batas negara sebagai hasil dari kebakaran hutan dan lahan gambut yang kompleksitasnya sudah dijelaskan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa isu ini merupakan bentuk dari ekosida. Sesuai definisi ekosida yang sudah dibahas sebelumnya di Bab 1, perbuatan oleh manusia yang disengaja sehingga memberikan dampak negatif pada lingkungan serta manusia yang hidup di sekitarnya dalam jangka waktu yang panjang. Dampak yang ditimbulkan oleh polusi asap lintas batas negara ini juga cukup luas, seperti yang diuraikan sebelumnya tidak hanya berkebut dalam bidang lingkungan maupun Kesehatan, namun juga dalam bidang psikis manusia, sosial dan ekonomi negara yang terlibat. Hingga saat ini, penggiat serta aktivis lingkungan di seluruh dunia masih vokal menyuarakan ditambahkannya ekosida sebagai kejahatan internasional di bawah Statuta Roma, berdasarkan dengan beberapa perjanjian internasional sebelumnya yang menyinggung mengenai hak asasi manusia, serta perjanjian – perjanjian yang mengatur mengenai hubungan antara negara, bisnis dan lingkungan seperti Protokol Kyoto. Kebakaran hutan di Asia Tenggara berperan besar terhadap penipisan ozon global serta perubahan iklim sehingga secara regional ASEAN telah membuat visi dan misi yang secara khusus. Yaitu dengan membentuk *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* atau AATHP dan berbagai instrumen lainnya untuk memfasilitasi target bebas asap di Asia Tenggara.

Berbagai dampak dari kerusakan lingkungan berupa pembakaran hutan dan lahan sangat meluas. Tidak hanya pada lingkungan serta ekosistemnya yang berdampak jangka panjang pada perubahan iklim, tetapi juga dampak yang signifikan untuk manusia. Dampak terhadap Kesehatan manusia dapat menyerang organ yang



cukup vital, yaitu paru – paru yang menjadi alat pernapasan utama manusia. Begitu juga dengan dampak terhadap sosial dan ekonomi yang berkepanjangan. Dari berbagai dampak signifikan yang sudah dijelaskan di atas, ASEAN perlu untuk mengambil tindakan di tingkat regional, yaitu pada tahun 2015 ASEAN mengadopsi *roadmap* dari AATHP sebagai *capacity building* negara anggotanya untuk mengimplementasikannya ke tingkat domestik.

## **2.2 Roadmap Rezim Polusi Asap Lintas Batas Negara Milik ASEAN**

Terkandung di dalam rezim polusi asap lintas batas negara milik ASEAN adalah sebuah kerangka kerja yang membentuk suatu struktur baru yang terinstitusionalisasi di tingkat regional. Hal ini tertuang di dalam Pasal 5 dari AATHP yang menyatakan terbentuknya *ASEAN Co-ordinating Centre for Transboundary Haze Pollution Control* (ACC THPC), yang memiliki mandat untuk memfasilitasi Kerja sama dan koordinasi antar negara peratifikasi AATHP dalam mengatur dampak yang timbul dari kebakaran hutan dan polusi asap lintas batas negara (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution, Pasal 5). Selain itu, dibentuk pula Komite Khusus atau *The Committee* (COM) untuk negara peratifikasi AATHP yang memiliki mandat untuk mempersiapkan konferensi tahunan dan merencanakan inisiatif regional untuk dibicarakan di konferensi tersebut (Haze Action Online n.d.).

Konferensi yang dimaksud di sini adalah rapat tahunan yang dihadiri oleh negara peratifikasi AATHP guna untuk membicarakan halangan, tantangan, maupun segala hal yang berkaitan dengan pelaksanaan penanggulangan polusi asap lintas batas negara. Konferensi tersebut dikenal dengan *conference of the parties* atau COP, tercantum di Pasal 18 AATHP memiliki agenda secara khusus untuk membicarakan permasalahan dan solusi dalam topik yang terkhusus dan dilaksanakan di berbagai lokasi yang berbeda sesuai dengan kesepakatan dari COP di tahun sebelumnya. Dan dari setiap konferensi ini akan dilakukan penyerahan laporan implementasi tahunan dari tiap – tiap negara, pertukaran informasi mengenai titik api atau perluasan wilayah hutan, dan mendiskusikan suatu solusi baru yang biasanya mulai dapat dijalankan pada tahun yang sama, dan apabila memiliki kendala akan dijadikan agenda di COP tahun

selanjutnya (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution, Pasal 18). Daftar dari COP serta inisiatif yang dihasilkan di setiap rapatnya dapat dilihat di Lampiran 1.

Berangkat dari rapat tahunan dari negara peratifikasi ini, berdirilah beberapa badan baru di bawah COP yang bertujuan untuk memfokuskan upaya pencegahan melalui pembagian fokus wilayah. Pembagian fokus ini diperlukan mengingat perbedaan periode musim kemarau di seluruh Asia Tenggara sehingga memerlukan fokus terkhusus berdasarkan persamaan periode yang berbanding lurus dengan munculnya ancaman kebakaran hutan. Badan ini dibagi menjadi dua, yaitu *Sub-Regional Ministerial Steering Committee on Transboundary Haze Pollution* (MSC) yang meliputi Brunei Darussalam, Indonesia, Malaysia, Singapura dan Thailand. Dan *Sub-Regional Ministerial Steering Committee on Transboundary Haze Pollution in the Mekong Sub-Region* (MSC Mekong) yang meliputi Kamboja, Laos, Myanmar dan Vietnam. Adanya kedua badan di bawah COP ini dibantu oleh kelompok teknis yang terdiri dari para ahli dalam bidang lingkungan, iklim, dan juga meteorologi sehingga dapat membantu realisasi dan implementasi di kedua wilayah tersebut.

Bentuk tindak lanjut dan keseriusan ASEAN sebagai organisasi regional dalam menangani polusi asap lintas batas negara mulai terlihat lebih jelas dengan dibentuknya *roadmap* dari *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* pada COP-11 di Hanoi Vietnam pada 2015 setelah Indonesia menyatakan ratifikasinya kepada AATHP. Terhitung 13 tahun setelah diadopsinya AATHP, negara anggota ASEAN merasa perlu membuah sebuah panduan teknis dari pelaksanaan isi yang dituangkan di dalam perjanjian tersebut yang disetujui secara bersama. Sehingga lahirlah *roadmap* ini dengan harapan dapat berperan sebagai pedoman serta pengukuran dari bentuk implementasi negara anggota ASEAN. Sehingga *roadmap* atau rencana kerja ini pada akhirnya selesai disusun dan disahkan pada COP-12 di Kuala Lumpur Malaysia pada tahun 2016.

Terbentuknya *Roadmap* atau rencana kerja merupakan perpanjangan tangan dari tujuan awal dari diadopsinya AATHP pada tahun 2002. Tujuan tersebut tertuang di Pasal 2, yang menyatakan bahwa;

ARTICLE 2. *The objective of this Agreement is to prevent and monitor transboundary haze pollution as a result of land and/or forest fires which should be mitigated, through concerted national efforts and intensified regional and international co-operation. This should be pursued in the overall context of sustainable development and in accordance with the provisions of this Agreement.*

Mengacu dari pasal tersebut, rencana kerja yang terbentuk diharapkan dapat berisi seluruh upaya teknis dari implementasi AATHP dalam pencegahan terhadap kejahatan lingkungan transnasional berupa : pengawasan dan penilaian inisiatif regional maupun nasional; pencegahan kebakaran hutan dan lahan; persiapan kemampuan negara; respons darurat bersama dan nasional; prosedur yang jelas mengenai pengalokasian tenaga manusia, alat dan bahan baku; serta kerja sama teknis dan penelitian saintifik. Walaupun beberapa upaya pencegahan tersebut sudah tercermin di dalam Pasal 7 – 17 di AATHP, namun belum ada panduan secara teknis yang juga dapat menjadi *capacity building* bagi negara pihaknya.

Bertujuan untuk memenuhi perannya sebagai panduan teknis dari implementasi AATHP bagi negara pihaknya, rencana kerja ini memiliki visi untuk membuat ASEAN bebas dari polusi kabut asap lintas batas negara pada tahun 2020, melalui intensifikasi kerja sama antar negara dan juga Tindakan kolektif dari negara anggota dalam upaya pencegahan kebakaran hutan dan lahan serta menanggulangi polusi kabut asap lintas batas negara apabila sudah terjadi. Dalam mewujudkan visi tersebut, *Roadmap on ASEAN Cooperation Towards Transboundary Haze Pollution Control with Means of Implementation* diadopsi dengan visi berupa ASEAN bebas kabut asap lintas batas negara pada tahun 2020. Beberapa strategi inti menjadi isi dari rencana kerja itu (ASEAN, 2015), yaitu :

1. Implementasi dari *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP);
2. Pengelolaan lahan gambut yang berkelanjutan dan pencegahan kebakaran lahan gambut;
3. Pengelolaan lahan pertanian dan hutan yang berkelanjutan dan/atau pencegahan kebakaran lahan;

4. Mempererat kebijakan, hukum, regulasi dan bentuk implementasi negara peratifikasi, termasuk memfasilitasi pertukaran pengalaman dan informasi antara pihak berwajib dari negara peratifikasi berdasarkan Pasal 16 (f) di AATHP;
5. Meningkatkan Kerja sama, penyebaran informasi dan teknologi, serta mempererat kapasitas institusi di berbagai tingkatan;
6. Meningkatkan kesadaran publik dan kesadaran antar sektor serta partisipasi pemangku kepentingan (*stakeholders*);
7. Mengamankan sumber daya yang cukup dari berbagai pemangku kepentingan untuk pencegahan polusi kabut asap lintas batas negara;
8. Mengurangi risiko Kesehatan dan lingkungan serta melindungi lingkungan global.

Adanya strategi inti ini berlaku sebagai alat implementasi yang lebih detail dan dapat berperan sebagai pedoman untuk mencapai tujuan yang dimaksud di Pasal 2 AATHP dan juga visi ASEAN bebas kabut asap lintas batas negara pada tahun 2020.

Di strategi pertama yaitu Implementasi dari *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)*, mengharusnya negara peratifikasi untuk mendirikan ACC THPC di tingkat domestiknya hingga tahun 2018. Kurun waktu untuk pelaksanaan aksi dari strategi pertama ini diperkirakan membutuhkan waktu dua tahun, dimulai dari tahun 2016-2018. Pada pertemuan negara peratifikasi yang ke -14 pada tahun 2017, Indonesia ditetapkan sebagai negara tuan rumah bagi ASEAN *Coordinating Centre for Transboundary Haze Pollution Control (ACC THPC)* bekerja sama dengan Malaysia dan Singapura dalam bentuk tenaga ahli dan perijinan. Beberapa aksi utama yang perlu dilakukan untuk memenuhi strategi pertama ini antara lain ialah : pendirian AAC; pemenuhan *Standard Operating Procedure (SOP)* dari penilaian, pengawasan, dan respons darurat dari kabut asap lintas batas negara; menggunakan tenaga ahli dari panel ahli ASEAN untuk Kebakaran dan Kabut Asap; meningkatkan pendanaan dari *ASEAN Haze Fund* dengan menjalin kerja sama dari pihak eksternal; dan melakukan laporan tahunan untuk pelaksanaan aksi dari strategi pertama ini.

Pada strategi kedua, yaitu Pengelolaan lahan gambut yang berkelanjutan dan pencegahan kebakaran lahan gambut, merupakan suatu strategi yang sebelumnya telah dibuat kerangka kerja secara khusus. Strategi khusus tersebut adalah *ASEAN Peatland Management Strategy (APMS) 2006-2020* dan *ASEAN Programme for Sustainable Management of Peatland Ecosystems (APSMPE) 2014-2020*. Sehingga pelaksanaan dari strategi kedua ini adalah melanjutkan kedua strategi pendahulunya secara lebih intensif dan efektif. Beberapa aksi yang ditulis di dalam Rencana Kerja pada bagian Strategi Kedua ini adalah pendataan dan inventarisasi lahan gambut baik di daerah *Mekong Sub-Region* maupun *Southern ASEAN Sub-Region*. Selain itu, negara peratifikasi juga harus membuat pengelolaan sumber air dan lahan gambut yang terintegrasi, terutama di pulau Kalimantan, Indonesia dan Serawak, Malaysia yang terhubung jalur darat.

Strategi ketiga yaitu Pengelolaan lahan pertanian dan hutan yang berkelanjutan dan/atau pencegahan kebakaran lahan memiliki tujuan secara khusus untuk menurunkan angka titik api dan luas wilayah yang terbakar. Untuk memenuhi tujuan tersebut, beberapa aksi telah dirancang secara spesifik dan jelas di dalam Rencana Kerja AATHP ini, seperti meningkatkan promosi dan edukasi mengenai *zero burning*, serta pengelolaan *controlled burning* untuk lahan pertanian. Terdapat pula aksi berupa pengelolaan metode pembuangan untuk sampah pertanian, termasuk salah satunya adalah penjualan dan pemanfaatan biomassa untuk tujuan komersial. Dalam rencana kerjanya, beberapa aktor non-negara turut terlibat dalam strategi ketiga ini. Beberapa di antaranya adalah :

1. Mengembangkan serta mengimplementasi Perencanaan Manajemen Hutan Berkelanjutan di wilayah hutan lindung. Kegiatan ini dilakukan secepatnya sejak Rencana Kerja diadopsi pada tahun 2015;
2. Membantu mensosialisasikan serta mendukung kebijakan *zero burning* dan pembakaran terkendali untuk manajemen lahan pertanian.

Keduanya merupakan contoh dari kegiatan yang tertulis di dalam Rencana Kerja AATHP sebagai pemenuhan strategi ketiga oleh organisasi masyarakat sipil.

Dalam pelaksanaannya, organisasi masyarakat sipil diberikan data, sumber, serta dukungan dari aktor negara seperti pemerintah lokal, *ASEAN Dialogue Partner* dan juga pendonor internasional dalam hal pendanaan.

Strategi keempat, Mempererat kebijakan, hukum, regulasi dan bentuk implementasi negara peratifikasi adalah poin yang dinilai sangat normatif namun sangat rumit pada saat yang bersamaan. Hal ini disebabkan karena adanya birokrasi yang dilibatkan untuk membuat strategi ini terwujud. Maka dari itu, di Rencana Kerja AATHP ditetapkan bahwa setiap negara peratifikasi harus mengadakan loka karya regional sebagai wadah untuk berdiskusi mengenai praktik tepat sasaran yang telah berlaku di masing – masing negara dalam hal pembuatan legislasi mengenai kebakaran hutan dan polusi kabut asap. Selain itu, dalam aksi di bawah strategi keempat ini negara peratifikasi harus mempertimbangkan untuk membuat legislasi berupa mekanisme insentif untuk mencapai negara bebas kabut asap, dan juga menginisiasi pendekatan *multi-donor* bagi pelaksanaan tim lapangan dan penegak hukum.

Strategi kelima adalah dengan meningkatkan Kerja sama, penyebaran informasi dan teknologi, serta mempererat kapasitas institusi di berbagai tingkatan. Tentunya strategi ini sebagai perpanjangan tangan dari strategi keempat. Teknis dari pelaksanaan strategi ini adalah perincian jenis informasi dan teknologi yang dapat disebarkan secara internal regional. Beberapa ketentuan informasi tersebut adalah : kasus praktik yang tepat sasaran di tingkat domestik masing – masing negara; mekanisme untuk *National Monitoring Center* (NMC); Tindakan pencegahan kebakaran hutan; persiapan dan pengendalian kebakaran hutan; riset saintifik dan teknis mengenai polusi asap lintas batas negara. Dalam strategi ini juga ditetapkan bagi negara peratifikasi untuk melakukan pelatihan bagi para sukarelawan di tingkat domestiknya untuk membantu dalam hal pencegahan dan pengawasan di sekitar titik api dan daerah rawan polusi kabut asap. Untuk mewujudkan kegiatan tersebut, negara perlu untuk melibatkan institusi riset untuk memperdalam materi mengenai akar masalah serta konsekuensi dari polusi kabut asap lintas batas negara. Keterlibatan masyarakat sipil juga akan mengatalis strategi kelima ini karena adanya partisipasi serta pemahaman dapat membuat kegiatan ini efektif.

Strategi keenam yang berupa peningkatan kesadaran publik dan kesadaran antar sektor serta partisipasi pemangku kepentingan (*stakeholders*) merupakan strategi yang cukup penting demi terwujudnya strategi lainnya. Tujuan dari strategi ini adalah dibuatnya program kampanye secara khusus mengenai segala hal berkaitan mengenai keselamatan dan prosedur penyelamatan Ketika terjadi kebakaran hutan maupun polusi asap lintas batas negara. Keterlibatan dari aktor non-negara sangat mempengaruhi kesuksesan dari strategi ini, seperti organisasi masyarakat, institusi riset dan aktivis lingkungan di wilayah negara tersebut. Aksi yang dituliskan di dalam Rencana Kerja adalah :

1. Edukasi serta komunikasi yang komprehensif melalui dialog atau diskusi forum untuk masyarakat ditambah oleh *stakeholders* yang relevan dengan isu polusi asap lintas batas negara.
2. Mengimplementasikan *community-based* manajemen hutan yang melibatkan masyarakat asli di sekitar hutan tersebut dan organisasi masyarakat sipil untuk mengawasi jalannya program ini.
3. Mendorong terbentuknya komunitas masyarakat lokal yang tanggap dan proaktif dalam upaya mencegah terjadinya kebakaran hutan dan polusi kabut asap lintas batas negara.

Strategi ketujuh adalah mengamankan sumber daya yang cukup dari berbagai pemangku kepentingan untuk pencegahan polusi kabut asap lintas batas negara. Ukuran kesuksesan bagi strategi ini adalah dengan sejumlah sumber daya yang berhasil di Kelola dan di mobilisasi dengan baik serta efektif. Dan juga adanya kontribusi yang cukup dari beberapa *stakeholders* dalam menjamin terkelolanya sumber daya yang perlu. Salah satu sumber daya yang penting selain alam itu sendiri, adalah sumber daya teknologi. Seperti peralatan pemadam kebakaran dan juga alat pemantauan titik api dan polusi kabut asap.

Strategi yang terakhir adalah mengurangi risiko Kesehatan dan lingkungan serta melindungi lingkungan global. Strategi ini merupakan perwujudan dari ASEAN *Socio-Cultural Community (ASCC) Blueprint 2025 Vision* yang bertujuan untuk

mengadvokasi keamanan lingkungan global. Strategi ini berkaitan erat dengan strategi lain yang sudah disebutkan sebelumnya seperti strategi kelima dan keenam. Tujuan dari strategi ini adalah untuk mencapai penaksiran dampak Kesehatan, lingkungan, dan sosial ekonomi yang efektif dari polusi kabut asap lintas batas negara.

Dari uraian strategi yang tertulis di Rencana Kerja AATHP, dapat dilihat bahwa pada strategi kelima, keenam dan ketujuh terdapat partisipasi secara penuh serta mandat yang diberikan kepada organisasi masyarakat sipil untuk turut andil dalam proses implementasi AATHP. Dalam mendukung delapan strategi yang telah disebutkan sebelumnya, Rencana Kerja AATHP telah menetapkan dalam subbab 6.3 mengenai pentingnya kemitraan kolaboratif antar sektor, seperti organisasi masyarakat, institusi riset, pemerintah lokal, dan media. Dalam bagian ini juga disebutkan bahwa rapat tahunan negara pihak AATHP atau COP (*Conference of Parties*) yang juga diadakan bertepatan pada Hari Lingkungan ASEAN akan dijadikan sebagai tempat dialog antar sektor mengenai isu polusi kabut asap lintas batas negara.

ASEAN sebagai institusi regional telah menganggap serius isu polusi asap lintas batas negara yang telah memperkeruh suasana di wilayah Asia Tenggara selama beberapa dekade terakhir. Partisipasi yang menyeluruh dan komprehensif diperlukan baik oleh aktor negara maupun aktor non-negara. Bahkan, dalam praktiknya, aktor non-negara seperti masyarakat sipil telah melakukan banyak aksi yang lebih nyata dalam hal pencegahan dan penanganan terhadap polusi kabut asap lintas batas negara. Teradvokasi oleh organisasi masyarakat sipil, pengaruh yang nyata mulai terlihat sejak dibentuknya AATHP dan Rencana Kerjanya. Bagian selanjutnya dari tulisan ini akan membahas mengenai beberapa organisasi masyarakat sipil di tiga negara Segitiga Asap yang dominan dalam upaya pencegahan polusi kabut asap lintas batas negara di Asia Tenggara.

### **2.3 Organisasi Masyarakat sipil dan ASEAN**

Mayoritas dari negara anggota ASEAN merupakan negara demokrasi yang memiliki dasar negara yang memberikan kebebasan berpendapat bagi warganya untuk berasosiasi serta membentuk kelompok atau organisasi. Maka organisasi yang dibuat dan beranggotakan masyarakat sipil tidaklah asing di negara – negara anggota



ASEAN. Bahkan, sebagai negara demokrasi organisasi masyarakat sipil termasuk ke dalam salah satu komponen politik sebagai kelompok penekan atau *pressure group* untuk membantu atau mendorong pemerintah untuk membuat kebijakan.

Urusan persetujuan serta implementasi dari segala jenis perjanjian internasional memang masuk ke ranah pemerintah negara. Namun di level domestiknya, sebagai salah satu upaya efektif untuk implementasinya, pemerintah negara terutama di negara – negara demokrasi sering melibatkan organisasi masyarakat sipil. Terutama apabila perjanjian tersebut berkaitan dengan isu non-tradisional yang bersifat sensitif terhadap norma yang berlaku di masyarakat, seperti terorisme, kemiskinan, serta kejahatan lingkungan transnasional seperti ekosida. Maka, sebagai bagian dari masyarakat serta kelompok yang memiliki intensitas interaksi tinggi dengan masyarakat, organisasi masyarakat sipil *merupakan* aktor non-negara yang tepat untuk dilibatkan dalam upaya menanggulangi berbagai isu di atas (Collins, 2008).

Istilah organisasi masyarakat sipil sering kali disalahartikan sebagai nama lain atau sinonim dari *Non-Governmental Organization* (NGO). Namun menurut definisi dari UNDP dan OECD, organisasi masyarakat sipil atau *civil society organization* memiliki makna dan arti yang lebih luas dari NGO. Definisi tersebut menyebutkan bahwa organisasi masyarakat sipil (CSO) merupakan semua organisasi non-komersial dan non-negara yang memiliki seperangkat aturan serta tujuan bersama dalam domain publik. Termasuk di antaranya adalah komunitas masyarakat lokal atau pedesaan, kelompok pergerakan, institusi riset dan *think-tank* (UNDP, 2011). Dengan definisi tersebut, sekelompok masyarakat sipil yang tergabung di dalam organisasi tersebut dapat berpartisipasi untuk membantu negara dalam menghadapi ancaman non-tradisional. Yang sudah dijelaskan dalam bab 1 bahwa ancaman non-tradisional biasanya berakar dan bersumber dari masyarakat. Sehingga keterlibatan CSO dalam menangani hal tersebut dinilai efektif dalam rangka untuk meninjau akar permasalahan serta dalam upaya penyusunan strategi penumpasan isu tersebut.

Sebagai aktor non-negara yang hidup di dalam masyarakat dan juga kritis terhadap perubahan sosial, organisasi masyarakat sipil menggunakan kekuatan

jaringan akar rumputnya dapat melakukan observasi berkaitan dengan mengatasi ancaman non-tradisional yang muncul di masyarakat. CSO dapat meningkatkan fungsi serta kemampuannya dalam memperoleh informasi vital serta data yang nantinya dapat digunakan untuk diberikan kepada pemerintah sebagai bentuk masukan dalam pembuatan kebijakan (Siiter & Parker, 2014). Proses pengambilan keputusan memasukkan CSO atau organisasi masyarakat sipil sebagai bagian dari sub-nasional yang memberikan permintaan serta dukungan kepada pemerintah, sehingga menghasilkan suatu perbuahan sikap dan sifat dari pemerintah dalam pengambilan keputusannya (Easton, 2008). Permintaan dari CSO dapat disampaikan melalui berbagai medium, seperti kritik, saran, dialog intelektual, hingga diskusi publik. Yang kemudian diolah menjadi masukan bagi pemerintah dan diolah menjadi suatu kebijakan atau revisi terhadap kebijakan yang sudah ada.

Berangkat dari definisi CSO serta implikasinya terhadap kebijakan pemerintah tersebut, penggunaan istilah organisasi masyarakat sipil lebih inklusif karena telah mencakup NGO dan juga berbagai institusi riset seperti yang banyak berdiri di negara anggota ASEAN. Popularitas organisasi masyarakat sipil atau CSO di ASEAN mulai meningkat, hal ini di dorong oleh beberapa faktor seperti laju globalisasi melaju semakin cepat, maraknya ancaman non-tradisional, serta adanya peralihan fokus ASEAN terhadap keterlibatan organisasi masyarakat sipil dalam berbagai upaya regionalnya.

Dalam dua dekade awal berdirinya ASEAN, isu keamanan yang marak terjadi masih berupa kejahatan tradisional, seperti implikasi dampak dari Perang Dingin, pemberontakan komunisme, serta invasi Vietnam di Kamboja (Nesadurai, 2009). Sehingga perhatian ASEAN dalam bidang keamanan regional belum menyeluruh hingga ke ancaman non-tradisional. Peralihan fokus keamanan ASEAN mulai beralih dari ancaman tradisional menjadi fokus kepada ancaman non-tradisional pada tahun 1990an. Hal ini ditandai dengan terjadinya kebakaran hutan Asia Tenggara mulai tahun 1997 yang mulai menjadi bencana alam yang rutin terjadi tiap tahun dikarenakan adanya badai *El Niño*. Sejak saat itu, masyarakat di negara – negara di Asia Tenggara

yang turut terkena dampak berupa polusi kabut asap lintas batas negara mulai vokal untuk mengadvokasi pentingnya upaya penanggulangan isu lingkungan ini.

Di dalam Deklarasi Kuala Lumpur negara anggota ASEAN menyetujui untuk:

*Continue establishing a people-oriented, people-centred and rules-based ASEAN Community where all people, stakeholders and sectors of society can contribute to and enjoy the benefits from a more integrated and connected Community encompassing enhanced cooperation in the political-security, economic and socio-cultural pillars for sustainable, equitable and inclusive development* (ASEAN, 2015)

Sejak di tanda tangani serta disetujuinya Deklarasi Kuala Lumpur tersebut, berbagai upaya ASEAN baik dalam bidang ekonomi, keamanan, maupun sosial-politik sebisa mungkin mengikutsertakan organisasi masyarakat sipil (CSO) dari berbagai negara anggotanya. Menurut beberapa ahli, dibuatnya Deklarasi Kuala Lumpur yang menegaskan peran serta keterlibatan organisasi masyarakat sipil di ASEAN ini ditujukan sebagai peningkatan terhadap upaya regionalisme partisipatif.

Regionalisme partisipatif sendiri diartikan sebagai tindakan yang mendorong berbagai diversifikasi ide dan opini serta melibatkan kontribusi dari aktor non-negara sehingga membuat nilai non-intervensi menjadi lebih fleksibel. ASEAN mulai melakukan Tindakan ini sebagai upaya untuk mengurangi regionalisme patrimonial yang menurut Amitav Acharya sebagai segala Tindakan oleh pemerintah negara yang hanya melibatkan Elit dalam proses pengambilan keputusannya (Acharya, 2003). Peningkatan peran serta keterlibatan organisasi masyarakat sipil di ASEAN sejak Deklarasi Kuala Lumpur mulai diimplementasikan ke berbagai pelaksanaannya. Contoh yang berkaitan dengan penelitian ini adalah keterlibatan organisasi masyarakat sipil yang tertulis secara eksplisit di dalam Rencana Kerja dari AATHP yang disetujui oleh negara peratifikasi AATHP tahun 2015, yang sudah dijelaskan di subbab 2.2. Yaitu terdapat dalam Strategi nomor tiga, lima dan enam.

Peninjauan dan analisis terhadap peran organisasi masyarakat sipil di Asia Tenggara menjadi penting karena adanya tiga poin di *roadmap* tersebut dan juga sebagai peninjauan Kembali dari Deklarasi Kuala Lumpur. Sehingga pada Bab III

penelitian ini akan menyajikan analisis tersebut dari beberapa teori yang sudah di sebutkan di Bab I.