KEPATUHAN INDONESIA TERHADAP REZIM *ASEAN AGREEMENT ON TRANSBOUNDARY HAZE POLLUTION* (AATHP)

Frequency of International Relations
Vol 1 (1) 79-121
© The Author(s)
fetrian.fisip.unand.ac.id
Submission track :
Submitted : January 18th, 2019
Accepted : July 29th, 2019
Available On-line : July 29th, 2019

Rani Nova Yusra
Universitas Andalas
raninovayusra@gmail.com

Abstract

The aim of this research is to analyze Indonesia's compliance with the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP) regime, where Indonesia as the main actor in cross-border smoke haze pollutions is in the spotlight in every forest fire that occurred in the Southeast Asia region which resulted in cross-border smog. This research is a qualitative research with data collection techniques namely internet-based literature study. The analysis in this research uses international regime theory and regime compliance with indicators of outputs, outcomes and impact. From the result of the analysis in this research, it can be concluded that Indonesia obeys the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP) regime because Indonesia has succeeded in fulfilling the three indicators of regime compliance theory. From the outputs indicator, Indonesia has succeeded in making regulations and institutions, from the outcomes indicator which can be seen from Indonesia's consistency in acting and implementing programs and from impacts indicator is proven by the improvement of the environment quality especially Indonesia's forests.

Keywords : Indonesia; South China Sea; Shuttle Diplomacy; Mediation

Pendahuluan

Hutan Indonesia yang membentang dari Sabang sampai Merauke menjadi lambang kekayaan Indonesia. Hutan Indonesia yang luas membuat Indonesia dikenal sebagai paru-paru dunia (Citra, 2018). Berdasarkan data dari buku statistik Kementerian Kehutanan Indonesia pada tahun 2011, luas hutan Indonesia berjumlah 99,6 juta hektar atau sekitar 52,3%. Namun, setiap tahun terdapat 1,1 juta hektar atau sekitar 2% hutan Indonesia menyusut akibat kebakaran hutan, sesuai dengan laporan dari Kementerian Lingkungan dan Kehutanan Indonesia. Kebakaran hutan ini menimbulkan bencana kabut asap yang menjadi permasalahan bagi negara (Samsuari, 2018). Hal ini, dapat mengancam kelestarian hutan Indonesia dan kesehatan masyarakat Indonesia sehingga kabut asap menjadi problematika bagi negara.

Ada empat alasan utama mengapa kabut asap yang dihasilkan oleh kebakaran hutan menjadi problematika bagi negara. *Pertama*, kebakaran hutan menyebabkan suatu negara mengalami kerugian ekologi, seperti hilangnya keanekaragaman hayati dan habitat bagi flora-fauna yang berada di hutan tersebut (Anonim, 2018). *Kedua*, kabut asap membawa ancaman bagi kesehatan masyarakat, karena adanya senyawa karbon dalam kabut asap. *Ketiga*, kabut asap akibat kebakaran hutan menggangu aktivitas ekonomi dan parawisata. *Keempat*, kabut asap yang bersifat lintas batas negara berpotensi

mengancam hubungan diplomatik antar negara (Forsyth 2014, 76). Negara sebagai pengelola sumber daya alam dituntut agar menjaga hutan mereka untuk mencegah terjadinya fenomena kebakaran hutan.

Indonesia yang dikecam oleh negara-negara di Asia tenggara karena dianggap tidak mampu menjaga hutannya, sehingga sering terjadi kasus kebakaran hutan di Indonesia. Jika diruntut, masalah kebakaran hutan di Indonesia pada awalnya terjadi pada tahun 1980-an yang diakibatkan fenomena iklim El-nino serta buruknya pengelolaan hutan di Indonesia. Pada tahun 1982, kebakaran kembali terjadi di hutan Kalimantan Timur, Indonesia, dimana sekitar 210.000 km^2 hutan terbakar dan mengakibatkan kerugian yang sangat besar bagi Indonesia dan juga Malaysia yang terkena dampak kabut asap hingga mencapai wilayah bagian Timurnya (Maarif, 2017).

Pada tahun 1997, hutan Indonesia kembali terbakar dengan skala yang lebih besar, yaitu membakar 10 juta hektar hutan Indonesia yang berada di wilayah Kalimantan, Sumatera, Jawa, Sulawesi dan Papua. Diperkirakan, kerugian mencapai 5,96 triliun Rupiah (Glover 2006, 8). Kebakaran hutan pada tahun 1982 tidak hanya merugikan Indonesia, melainkan negara tetangga, Malaysia dan Singapura, karena terkena dampak kabut asap dari kebakaran hutan di Indonesia. Dampak lebih jauh yang Malaysia alami adalah kerugian di sektor pariwisata sekitar 300 juta dollar Amerika, sedangkan Singapura pada sektor yang sama mengalami kerugian sebesar 60 juta dollar Amerika

(Quah, 2002). Hal ini dikarenakan kabut asap menyelimuti Singapura dan Malaysia yang menyebabkan terganggunya transportasi darat dan udara di negara tersebut sehingga menggangu aktvitas pariwisata negara.

Setelah kasus kebakaran hutan Indonesia tahun 1997, kebakaran hutan di Indonesia kembali terjadi pada tahun 1999, 2002, 2004, 2006 dan 2010 (Tan, 2015). Pada bulan Juni tahun 2013 kebakaran hutan terjadi kembali di Indonesia yang menimbulkan fenomena krisis asap di kawasan Asia Tenggara dikarenakan kebakaran hutan kali ini merupakan kebakaran hutan terbesar dalam sejarah kebakaran hutan Indonesia. Titik api kebakaran ditemukan di kawasan hutan Sumatera dan Kalimantan Indonesia, kabut asap yang dihasilkan oleh kebakaran ini sampai ke Singapura, Malaysia, Brunei Darusalam dan Thailand Selatan (Quah 2002, 100). Kasus kebakaran hutan yang sering terjadi di Indonesia inilah yang menjadikan Indonesia sebagai penyumbang terbesar kabut asap lintas batas di kawasan Asia Tenggara, dimana 70% dari kabut asap yang ada di Asia Tenggara berasal dari kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia (Ahmadi, 2012).

The Pollution Standard Indeks Singapura pada tanggal 21 Juni 2013, melaporkan bahwa indeks polusi udara yang diakibatkan oleh kabut asap dari kebakaran hutan ini mencapai rekor tertinggi yaitu 401, melebihi rekor polusi udara akibat kebakaran hutan Indonesia

pada tahun 1997. Pada tanggal 23 Juni 2013, *The Air Poluttion Index* Muar, Johor, Malaysia juga melaporkan bahwasanya polusi udara akibat kabut asap kebakaran hutan Indonesia kali ini mencapai indeks 746 atau 2,5 kali lebih tinggi di atas indeks minimum tingkat bahaya yang menyebabkan pemerintah Malaysia mengeluarkan deklarasi keadaan darurat. Kebakaran yang terjadi di Indonesia yang bersifat lintas-batas inilah yang kemudian menjadi permasalahan lingkungan yang harus dihadapi tidak hanya oleh Indonesia namun juga oleh negara-negara di kawasan Asia Tenggara, karena kabut asap akibat kebakaran hutan di Indonesia juga menggangu negaranya.

Menanggapi permasalahan polusi udara akibat asap lintas-batas ini, negara-negara anggota ASEAN melakukan beberapa kali pertemuan guna merumuskan sebuah cara atau jalan keluar dari permasalahan kabut asap lintas batas. Hingga kemudian pada 10 Juni 2002, disepakatilah perjanjian *ASEAN Agreement On Transboundary Haze Pollution* atau disingkat dengan sebutan AATHP sebagai upaya untuk menangani kasus pencemaran udara berupa kabut asap lintas batas secara bersama-sama yang diberlakukan pada tahun 2003 (Nazeer 2017, 76).

Tujuan dari AATHP adalah untuk mengurangi, mengawasi serta mencegah terjadinya polusi udara oleh asap yang melintasi batas negara. Perjanjian ini ditandatangani pada tangal 10 Juni 2002 di Malaysia (Kemlu Indonesia, 2004). Perjanjian ini merupakan langkah

pencegahan dan penanggulangan oleh ASEAN dalam menangani kasus kabut asap yang mengancam negara anggota ASEAN. Dengan adanya perjanjian ini, negara anggota ASEAN mengaharapkan permasalahan polusi udara kususnya yang disebabkan oleh kabut asap lintas batas atau dikenal dengan *transboundary haze pollution* dapat dikurangi, dicegah atau bahkan diakhiri (ASEAN Secretariat, 2017)

Namun Indonesia sebagai penyebab kabut asap terbesar di kawasan membutuhkan waktu selama 12 tahun hingga kemudian meratifikasi AATHP pada tahun 2014 melalui pengesahan Undang-undang Republik Indonesia nomor 26 tahun 2014 tentang Pengesahan ASEAN *Agreement on Transboundary Haze Pollution* (Persetujuan ASEAN tentang Pencemaran Asap Lintas Batas). Lamanya proses ratifikasi oleh Indonesia ini, dikarenakan belum adanya regulasi yang mengatur tentang pengelolaan hutan yang meregulasi setiap aspek kehutanan sehingga kebakaran hutan sering terjadi di Indonesia. Hal inilah yang menjadi pertimbangan Indonesia dalam menunda ratifikasi AATHP. Peratifikasian AATHP oleh Indonesia juga dipengaruhi oleh banyak faktor, diantaranya faktor internal yaitu dinamika pengambilan keputusan DPR-RI selaku yang memutuskan suatu kebijakan negara Indonesia dalam memutuskan meratifikasi AATHP ini (Ardhiansyah 2016, 13).

Di samping itu, faktor eksternal yang membuat lamanya proses ratifikasi adalah adanya beban yang besar untuk mematuhi aturan

dalam AATHP serta adanya kemungkinan tekanan yang besar yang diberikan oleh negara anggota AATHP kepada Indonesia untuk menyelesaikan kasus kebakaran hutan. Ditambah lagi salah satu penyebab kebakaran adalah aktifitas industri di hutan tersebut yang mana merupakan milik perusahaan asing seperi Malaysia dan Singapura (Ardhiansyah 2016, 13). Hal ini lah yang kemudian dicoba dihindari oleh Indonesia dan menjadi pertimbangan Indonesia hingga kemudian menunda ratifikasi AATHP. Meskipun akhirnya pada tahun 2014, Indonesia meratifikasi AATHP.

Alasan utama dibalik keputusan Indonesia untuk meratifikasi AATHP pada tahun 2014 ini adalah karena ketidakmampuan Indonesia menyelesaikan permasalahan kebakaran hutan yang selalu terjadi hampir setiap tahunnya, sehingga Pemerintah Indonesia kewalahan mengatasi kebakaran yang menyebabkan kabut asap hingga lintas-batas (Fajar 2014,). Hal ini membuktikan bahwa kasus kebakaran hutan di Indonesia tidak dapat diselesaikan secara mandiri oleh Indonesia sehingga Indonesia membutuhkan bantuan dari negara lain dalam menyelesaikan masalah tersebut.

Alasan lainnya yang melatar belakangi ratifikasi AATHP oleh Indonesia adalah tuntutan dan desakan-desakan yang diberikan oleh anggota ASEAN khususnya negara yang juga terkena dampak kabut asap dari kebakaran hutan di Indonesia, seperti Malaysia dan Singapura. Kedua negara tersebut mendesak Indonesia untuk segera

meratifikasi AATHP agar kebakaran hutan dapat di cegah (Gulton 2016,). Dari tuntutan dan keadaan hutan Indonesia yang semakin buruk inilah yang mendorong Indonesia untuk meratifikasi AATHP, karena jika Indonesia masih tetap teguh untuk tidak meratifikasi AATHP maka hubungan Indonesia dengan negara tetangga akan semakin buruk. Maka setelah meratifikasi AATHP, Indonesia harus berkomitmen untuk menyelesaikan permasalahan kebakaran hutan di wilayahnya agar permasalahan kabut asap lintas batas dapat diakhiri.

Penundaan ratifikasi oleh Indonesia dikarenakan belum adanya regulasi yang mengatur tentang pengelolaan hutan, sehingga kebakaran hutan di Indonesia rawan terjadi setiap tahunnya. Akhirnya pada tahun 2014, Indonesia memutuskan untuk meratifikasi AATHP. Setelah Indonesia meratifikasi rezim AATHP maka penting untuk melihat kepatuhan Indonesia terhadap rezim tersebut karena Indonesia dituntut untuk membuat regulasi tentang pengelolan hutan agar kabut asap lintas batas di Asia Tenggara khususnya yang berasal dari Indonesia dapat dicegah dan bahkan dapat diakhiri. Berdasarkan fakta ini maka penulis tertarik melihat bentuk kepatuhan Indonesia terhadap rezim AATHP yang berguna untuk mengatasi permasalahan kabut asap di kawasan Asia Tenggara.

Kerangka Pemikiran Kepatuhan Rezim

Dalam penelitian ini kerangka konseptual yang akan digunakan adalah konsep kepatuhan rezim oleh Ronald B. Mitchel. Dalam rezim internasional, negara diikat ke dalam aturan-aturan yang disepakati dan setiap langkah dan kebijakan yang diambil negara anggota harus sesuai dan tidak melanggar aturan yang ditetapkan. Kepatuhan negara terhadap suatu rezim dapat dilihat setelah adanya proses implementasi oleh negara yang kemudian menghasilkan efektivitas. Implementasi merupakan proses menjalani atau memenuhi tugas yang diberikan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam rezim Internasional (Mitchel 2000, 896).

Setelah proses implementasi dilakukan oleh negara, maka kemudian bisa dilihat apakah negara tersebut patuh atau tidak patuh terhadap rezim. Kepatuhan rezim menurut Ronald B. Mitchel merupakan konsep untuk menganalisis sejauh mana negara mampu mengimplementasikan aturan dan melihat sejauh mana komitmen negara dalam mematuhi rezim. Terdapat tiga indikator yang dapat digunakan untuk melihat patuh atau tidaknya negara dalam suatu rezim internasional yaitu *outputs, outcomes, impact* (Mitchel 2000, 896).

Indikator pertama dalam melihat kepatuhan suatu negara terhadap suatu rezim dapat dilihat dari indikator *outputs* yaitu adaptasi regulasi dan pembentukan institusi yang terdapat dalam

rezim ke dalam aturan nasional. Tahap awal untuk patuh terhadap rezim Internasional berdasarkan indikator *outputs* yaitu dimulai dari perubahan-perubahan berbentuk aturan, kebijakan serta pembentukan regulasi oleh negara yang berlandaskan pada nilai, norma dan prinsip rezim internasional. Berdasarkan *outputs* yang dilakukan oleh negara akan memperlihatkan kepatuhan negara terhadap rezim internasional, karena tahapan ini merupakan indikator pertama untuk menilai patuh atau tidak patuhnya negara terhadap suatu rezim internasional.

Indikator kedua setelah indikator pertama dipenuhi negara maka indikator kedua yang memperlihatkan kepatuhan negara terhadap rezim yaitu *outcomes*. Indikator ini merupakan indikator yang melihat perubahan perilaku negara setelah meratifikasi perjanjian. Perubahan perilaku ini dapat dilihat dari perubahan respon dan tindakan yang diambil negara dalam menangani permasalahan, apakan sudah berpatokan pada indikator *outputs* yang mereka lakukan yaitu menjalankan aturan yang telah mereka sepakati (Mitchel 2000, 896). Perubahan perilaku yang diakukan negara dalam menangani suatu kasus memperlihatkan komitmen negara dalam mencapai tujuan dari perjanjian.

Setelah dua indikator diatas terpenuhi, langkah akhir dalam melihat kepatuhan negara adalah dilihat dari indikator *impact*. Indikator *Impact* yaitu perubahan lanjutan dari indikator *outcomes*. Dalam indikator *Impact,* negara dikatakan patuh jika sudah mencapai

perubahan lingkungan yang dihasilkan dari konsistensi dalam perubahan perilaku (*outcomes*). Kepatuhan ini dapat dilihat dari hasil adanya peningkatan kualitas lingkungan setelah negara memenuhi *outputs* dan *outcomes* yang kemudian menghasilkan *impact* (Mitchel 2000, 896).

Negara dikatakan patuh dalam rezim internasional apabila telah mengimplementasikan aturan yang ada dalam rezim serta konsisten terhadap komitmen yang telah disepakati dalam rezim. Sebaliknya, jika negara tidak konsisten terhadap komitmen yang telah disepakati dalam rezim serta tidak menjalankan aturan yang telah disepakati, maka negara tersebut dikatakan tidak patuh terhadap rezim internasional (Chayes 1995, 10-15).

Penelitian ini akan melihat bentuk kepatuhan Indonesia terhadap rezim AATHP melalui tiga indikator diatas, yaitu yang pertama, *outputs* yaitu adaptasi aturan yang dilakukan oleh Indonesia dari aturan yang terdapat dalam AATHP kedalam atutan dan hukum nasional Indonesia. Kedua dari perubahan perilaku Indonesia dari sebelum meratifikasi dan sesudah meratifikasi AATHP melalui implementasi aturan yang ada, serta yang ketiga yaitu konsistensi perilaku Indonesia dalam rezim AATHP sehingga meningkatkan kualitas lingkungan.

Suatu negara dapat dikatakan telah memenuhi bentuk kepatuhan pada indikator *outputs* apabila negara tersebut telah

berhasil membuat aturan yang meregulasi setiap kegiatan yang berhubungan dengan isu yang menjadi permasalahan dalam perjanjian. Indikator outputs terpenuhi, apabila negara sudah memiliki sistem dan regulasi yang jelas dalam mengatur, memanfaatkan, serta menjaga setiap aspek terkait isu yang dipermasalahakan.

Indikator *outcomes* yang melihat perubahan perilaku negara dalam menanggapi permasalahan yang ada dalam perjanjian dikatakan telah terpenuhi apabila terdapat perubahan perilaku negara dalam menanggapi permasalahan yang berlandaskan pada regulasi yang telah ditetapkan oleh negara (Mitchel 2000, 896). Negara dikatakan telah memenuhi indikator *outcomes* apabila perilaku yang mereka cerminkan tidak melanggar aturan yang telah disepakati yang tertuang kedalam undang-undang negara.

Sedangkan untuk indikator *impact* akan disimpulkan terpenuhi apabila telah terdapat peningkatan kualitas lingkungan yang dihasilkan dari konsistesi negara dalam berperilaku sehingga menghasilkan hasil yang positif berupa keadaan lingkungan yang lebih baik dari sebelumnya (Mitchel 2000, 897). Jika keadaan lingkungan tidak berubah berarti indikator *impact* belum terpenuhi. Jadi, ketiga indikator inilah yang akan menjelaskan kepatuhan negara terhadap Rezim AATHP.

Pembentukan Regulasi dan Institusi Oleh Indonesia yang Berlandasakan pada Aturan dalam Rezim AATHP

Dalam melihat kepatuhan suatu negara terhadap suatu rezim dimulai dari indikator *outputs* yaitu adaptasi aturan, kebijakan dan regulasi yang terdapat dalam rezim ke dalam aturan nasional serta pembentukan institusi. Tahap awal untuk patuh terhadap rezim Internasional berdasarkan indikator *outputs* yaitu dimulai dari perubahan-perubahan berbentuk regulasi yaitu aturan dan kebijakan yang diadaptasi negara anggota rezim, serta pembentukan institusi oleh negara yang berlandaskan pada nilai, norma dan prinsip rezim internasional (Mitchel 2000, 897). Berdasarkan *outputs* yang dilakukan oleh negara akan memperlihatkan kepatuhan negara terhadap rezim internasional, karena tahapan ini merupakan indikator pertama untuk menilai patuh atau tidak patuhnya negara terhadap suatu rezim internasional.

Dalam aturan AATHP indikator *outputs* tergambar dalam pasal-pasal. Salah satunya pada Pasal 9 tentang Pencegahan, yaitu setiap pihak wajib mengambil tindakan untuk mencegah dan mengendalikan kegiatan yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan/atau lahan yang mungkin akan mengakibatkan pencemaran asap lintas batas, adapun tindakan yang dimaksud adalah mengembangkan dan melaksanakan tindakan legislatif dan peraturan lainnnya, maupun program dan strategi untuk mempromosikan kebijakan pembukaan lahan tanpa bakar sehubungan dengan kebakaran lahan dan/atau hutan yang mengakibatkan pencemaran asap lintas batas. Dan mengembangkan

kebijakan lainnya yang sesuai untuk menghambat aktifitas yang dapat mengakibatkan kebakaran hutan dan/atau lahan. Serta mengidentifikasi dan memantau daerah rawan terhadap terjadinya kebakaran hutan dan/atau lahan. Diperkuat dengan pengelolaan kebakaran hutan dan kemampuan memadamkan kebakaran serta koordinasi untuk mencegah terjadinya kebakaran hutan dan/atau lahan di tingkat lokal. Didukung juga dengan mempromosikan dan memanfaatkan pengetahuan dan praktek kearifan tradisional dalam pencegahan dan pengelolaan kebakaran. Menjamin bahwa tindakan legislatif, admisnistratif dan/atau tindakan lainnya yang relevan diambil untuk mengendalikan pembakaran terbuka serta mencegah pembukaan lahan dengan membakar hutan.

Selain pada Pasal 9 terdapat juga Pasal 3 tentang prinsip-prinsip dan pada Pasal 4 tentang kewajiban umum. Dalam penelitian ini yang membahas kepatuhan Indonesia dalam rezim AATHP, maka akan dilihat adaptasi aturan yang dilakukan oleh Indonesia terhadap rezim AATHP dilihat dari adaptasi regulasi dan pembentukkan institusi yang dilakukan Indonesia sebagai bentuk adaptasi dari regulasi yang ada dalam Rezim ke regulasi nasionalnya. Indonesia meratifikasi AATHP melalui Undang-Undang No 26 tahun 2014 tentang Pengesahan ASEAN *Agreement On Transboundary haze Pollution* (Persetujuan ASEAN tentang pencemaran Asap Lintas Batas) pada 14 Oktober 2014, yang berarti Indonesia telah setuju untuk terikat kedalam rezim

AATHP dan akan tunduk dan patuh terhadap segala aturan yang ada dalam AATHP serta akan menjalankan kewajiban sebagai anggota AATHP. Melalui Undang-Undang ini, Indonesia juga telah bersedia untuk menjalin kerjasama dalam mengatasi permasalahan kabut asap akibat kebakaran hutan yang sering terjadi di Indonesia. Adapun kewajiban dasar Indonesia sebagai anggota adalah mengambil tindakan pencegahan, kesiap-siagaan, pemantauan dan migitasi (Kemenlh, 2017). Ratifikasi oleh Indonesia membuktikan bahwa Indonesia serius dalam menangani permasalahan kabut asap.

Berdasarkan Pasal 3, 4,7, 9 dan 12 dalam AATHP tentang aturan, prinsip dan kewajiban negara anggota dalam AATHP, Indonesia dari sisi regulasi nasional telah memiliki perangkat peraturan perundang-undangan yang mendukung dan sesuai dengan aturan AATHP. Aturan tentang pengelolaan hutan kehutanan telah diatur dan terdapat dalam Undang-Undang Indonesia. Seperti aturan tentang larangan pembakaran hutan yang terdapat dalam Undang-undang No 41 tahun 1999 pada Pasal 50 ayat 3 poin D berisikan larangan untuk membakar atau melakukan pembakaran hutan dan apabila dilanggar akan diberikan sanksi sesuai yang diatur pada Pasal 78 ayat 4 yaitu ancaman pidana penjara paling lama lima tahun dan denda paling banyak Rp. 1,5 M. Undang-undang ini bertujuan untuk melindungi hutan Indonesia dari aktifitas-aktifitas yang dapat merusak hutan Indonesia. Aturan ini membuktikan bahwasannya Indonesia

sebenarnya sudah mengambil tindakan pencegahan terjadi kebakaran hutan agar tidak terjadi kabut asap.

Mengingat salah satu permasalahan besar bagi Indonesia adalah permasalahan pembukaan lahan dengan cara membakar hutan. Hal ini biasanya dilakukan oleh para petani yang ingin membuka lahan dengan cara yang mudah dan murah yaitu dengan cara dibakar. Tindakan ini sangat merusak lingkungan dan sangat merugikan. Permasalahan ini, kemudian diatur oleh Indonesia kedalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH). Pada Pasal 1 ayat 16 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan perusakan lingkungan hidup adalah segala tindakan yang dilakukan orang yang menimbulkan perubahan langsung atau tidak langsung terhadap sifat fisik, kimia dan/atau hayati lingkungan hidup sehingga melampaui kriteria baku kerusakan lingkungan hidup. Pada pasal 69 ayat (1) poin H dinyatakan pembukaan lahan dengan cara dibakar adalah dilarang dan bagi yang melanggar akan dikenakan sanksi pidana sesuai yang diatur pada Pasal 18 yaitu berupa pidana penjara paling lama 10 tahun dan dengan denda paling sedikit Rp. 3 M dan paling banyak Rp. 10 M. Hal ini membuktikan bahwa Indonesia sudah mengatur tentang pemanfaatan hutan dan pengelolaannya sebagaimana yang diatur dalam AATHP. Namun memang untuk aturan tentang kabut asap lintas batas belum ada dibahas dalam perundang-undangan Indonesia.

Dalam indikator *Output* yang dijelaskan oleh Ranald. B. Mitchel bahwa langkah awal suatu negara patuh terhadap rezim adalah dengan mengadaptasi aturan yang ada dalam rezim kedalam aturan nasional negara anggota. Dengan ini Indonesia mengimlementasikannya melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 tahun 2014. Undang-Undang yang telah ada di Indonesia merupakan tindakan pencegahan agar kebakaran hutan tidak terjadi. Melalui Undang-Undang ini Pemerintah Indonesia mendeklarasikan bahwa Indonesia serius dalam mengatasi permasalahan kebakaran hutan yang menyebabkan kabut asap. Dalam melihat kepatuhan rezim berdasarkan *outputs*, Mitchel juga menambahkan bahwasannya negara yang meratifikasi rezim harus membuat sistem atau lembaga guna untuk mengatasi permasalahan kabut asap akibat kebakaran hutan.

AATHP yang bertujuan untuk mengakhiri permasalahan kabut asap lintas batas di kawasan Asia Tenggara mencoba mengatur negara anggotanya dalam pengelolaan hutan agar tidak terjadi kebakaran hutan. Setelah sebelumnya sudah memiliki seperangkat aturan tentang pengelolaan hutan, kemudian pemerintah Indonesia setelah meratifikiasi AATHP mulai mengadaptasi aturan dalam AATHP kedalam aturan nasionalnya. Seperti yang terdapat pada pasal 3, 4 dan 9 dalam AATHP, Indonesia telah mengiterpretasikannya kedalam aturan nasional agar tujuan dari AATHP tercapai dan kebakaran hutan dikawasan dapat diakhiri.

Indonesia telah mengadaptasi aturan dalam AATHP seperti yang disebutkan dalam Pasal 3, 4 dan 9 sebelumnya, yaitu dengan membuat aturan nasional negara melalui pengesahan aturan Undang-Undang atau peraturan Menteri maupun Presiden. Adapun aturan perundang-undangan serta peraturan Menteri dan Presiden terkait isu kebakaran hutan dan/atau lahan yang berpedoman pada aturan AATHP adalah Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI No: P.74/menlhk/setjen/kum.1/8/2016 tentang Pedoman Nomenklatur Perangkat Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota Urusan Pemerintah Bidang Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Peraturan ini merupakan bentuk tindak lanjut dari amanah Pasal 211 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan pasal 109 ayat (1) PP Nomor 18 Tahun 2016 tentang perangkat daerah. Peraturan ini merupakan peraturan yang menguraikan secara jelas tugas dan fungsi dari Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan Daerah Provinsi maupun kota/kabupaten yang berdasarkan kepada pengelompokan kewenangan dan layanan utama serta pendukung dari Dinas Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Tugas dan fungsi dari dinas Lingkungan Hidup dan Kehutan meliputi bidang dan seksi di Dinas daerah hingga level unit kerja UPT Dinas.

Berdasarkan Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan ini, pemerintah daerah akan menetapkan stuktur organisasi, tata hubungan kerja, tugas dan fungsi dari Dinas

Lingkungan Hidup dan Kehutanan yang ditetapkan melalui Peraturan Gubernur dan Peraturan Walikota. Jadi masing-masing daerah diamanatkan tugas untuk membuat sistem regulasi pemanfaatan hutan, yang mana hal ini sesuai dengan yang diinginkan oleh AATHP agar negara anggota membuat regulasi tentang pemanfaatan hutan yang melibatkan berbagai pihak yang dianggap perlu, salah satunya pemerintahan daerah. Seperti yang sudah dijalankan oleh Provinsi Sumatera Selatan yaitu melalui peraturan daerah Provinsi Sumatera Selatan Nomor 8 tahun 2016 tentang Pengendalian kebakarahan Hutan dan/atau Lahan. Peraturan Daerah ini terdiri dari 10 bab dan 20 pasal, dimana menjelaskan tentang aturan pengelolaan hutan dan sanksi bagi yang melanggar aturan ini. Peraturan ini membuktikan bahwa ada pembaruan atau adaptasi aturan oleh Pemerintah Indonesia dan Pemerintahan Daerah Indonesia dalam megadaptasi aturan dalam AATHP.

Selain itu, pemerintah Indonesia melalui KLHK juga membuat program Perhutanan Sosial yaitu pemberian akses legal pada rakyat untuk mengelola kawasan hutan. Akses legal lahan ini sudah terealisasi mencapai 1,33 juta ha pada tahun 2017, targetnya akan mencapai 4,38 juta ha pada tahun 2019. Dan untuk melindungi rakyat Indonesia dari ancaman perubahan iklim, pemerintah juga sudah meratifikasi konvensi Minamata tentang merkuri melalui UU 11/17 dan sebelumnya juga meratifikasi Pengendalian Perubahan Iklim melalui UU 16/2016.

Hal ini, merupakan bentuk adaptasi aturan oleh Pemerintah Indonesia dalam mengakhiri permasalahan polusi udara yang sangat erat kaitannya dengan perubahan iklim yang sesuai dengan aturan AATHP yang tertuang dalam pasal 3 tentang prinsip-prinsip pada poin ke 5. Pada poin ini, AATHP menjelaskan bahwa negara harus melibatkan para pihak, salah satunya masyarakat dalam mengatasi pencemaran asap lintas batas. Dengan ini, pemerintah mengikutsertakan masyarakat dalam pemanfaatan hutan terpadu agar sesuai dengan aturan dan tidak menyebabkan kebakaran hutan nantinya.

Adaptasi regulasi AATHP juga didukung oleh pembuatan aturan oleh Pemerintahan Indonesia melalui Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan juga sudah mengeluarkan peraturan yang berkaitan dengan lingkungan hidup dan kehutanan guna mencegah bencana kebakaran hutan yang ditakutkan menyebabkan kabut asap lintas batas. Dari peraturan menteri lingkungan hidup dan kehutanan diatas, dapat kita lihat bahwa Indonesia telah melakukan usaha pencegahan dengan membuat peraturan-peraturan yang berhubungan dengan lingkungan hidup dan kehutanan sesuai yang dimandatkan oleh AATHP. Aturan yang disahkan oleh Indonesia inilah yang memperlihatkan bahwasannya Indonesia telah mengadaptasi dan menjalankan aturan AATHP kedalam aturan nasional yang disesuaikan dengan kebutuhan dan keadaan hutan Indonesia.

Tidak hanya adaptasi aturan, kepatuhan rezim dari indikator *outputs* adalah adanya pembentukan institusi atau lembaga yang dapat menunjang tercapainya tujuan dari rezim. Dan AATHP sebagai rezim yang bertujuan mencegah kabut asap lintas batas juga mewajibkan negara angggota nya untuk membuat sistem dan lembaga yang diperlukan untuk mencegah kebakaran hutan dan/atau lahan sesuai dengan Pasal 4 tentang kewajiban umum dimana setiap negara diwajibkan untuk mengambil tindakan legislatif, administratif dan/atau tindakan lainnya untuk melaksanakan kewajibannya berdasarkan persetujuan ini. Berdasarkan kewajiban ini kemudian Indonesia membuat lembaga atau badan khusus sebagai institusi yang dibentuk agar kebakaran hutan dan/atau lahan tidak terjadi lagi sehingga polusi udara akibat kabut asap berakhir.

Indonesia membuat badan khusus untuk mencegah kabut asap lintas batas yaitu pembentukan Badan Restorasi Gambut. Di Indonesia sendiri, permasalahan kabut asap lintas akibat kebakaran hutan umumnya disebabkan oleh terbakarnya lahan gambut yang mengahasilkan asap yang tebal dan menjangkau teritorial di luar yuridiksi Indonesia. Oleh karena itu, kemudian Pemerintah Indonesia setelah meratifikasi AATHP membentuk badan Restorasi Gambut Republik Indonesia (BRG). Badan Restorasi Gambut yang dibentuk pada 6 Januari melalui peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2016 merupakan lembaga nonstuktural yang bertanggung jawab kepada

presiden karena berada langsung dibawah Presiden. Pembentukan BRG ini merupakan upaya pemulihan ekosistem gambut yang rusak akibat kebakarn hutan. Upaya ini dilakukan untuk mencegah kembali terjadinya kebakaran hutan dan/atau lahan yang mengakibatkan kabut asap. Peraturan Presiden No 1 tahun 2016 mengamanatkan bahwa dalam menyelenggarakan tugas dan fungsi, Badan Restorasi Gambut didukung dengan perangkat organisasi yang terdiri dari Sekretaris Badan, deputi bidang Perencanaan dan Kerjasama, deputi bidang Konstruksi Operasi dan Pemeliharaan, deputi bidang Edukasi Sosialisasi, Partisipasi dan Kemitraan, dan deputi Penelitian dan Pengembangan.

Badan Restorasi Gambut bertugas untuk mencapai tiga sasaran restorasi, yaitu: (1) pemulihan hidrologi, vegetasi dan daya dukung sosial ekonomi ekosistem gambut yang terdegradasi, (2) perlindungan ekosistem gambut bagi penyangga kehidupan, (3) penataan ulang pengelolaan ekosistem gambut secara berkelanjutan. Pembentukan badan Restorasi gambut ini membuktikan bahwa Indonesia menjalankan fungsinya sebagai anggota yakni membuat badan khusus untuk mencapai tujuan dari rezim yaitu mengakhiri kabut asap akibat kebakaran hutan. Badan restorasi Gambut bertujuan untuk memfasilitasi restorasi gambut pada Provonsi Riau, Jambi, Sumatera Selatan, Provinsi Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan dan Papau dengan bekerja secara khusus, sistematis, terarah,

terpadu ,dan menyeluruh untuk mempercepat pemulihan dan pengembalian fungsi hidrologis gambut yang rusak akibat kebakaran hutan. Hal ini merupakan tindakan mitigasi dari pemerintahan Indonesia yakni dengan pengelolaan lahan gambut agar tidak terjadi kebakaran hutan kususnya di lahan gambut.

Tidak hanya membuat lembaga untuk mencegah kebakaran hutan dan/atau lahan, pemerintah Indonesia melalui Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan juga menjalin kejasama dengan badan yang bergerak di bidang lingkunan hidup dan kehutanan. Hal ini sesuai dengan aturan dalam AATHP yang terdapat pada Pasal 16 dalam AATHP tentang kerjasama teknis, dimana para pihak wajib melakukan kerjasama teknis guna mencegah kebakaran hutan yang mengakibatkan kabut asap lintas batas. Kerjasama teknis ini, merupakan upaya pendukung agar tujuan dari AATHP dapat tercapai. Salah satu kerjasama teknis yang dilakukan adalah kerjasama antara Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan dengan AMPI (Angkatan Muda Pembaruan Indonesia) dan KOSGORO (organisasi serba guna gotong royong 1957). Kerjasama ini, disahkan dengan Nota Kesepahaman yang ditanda tangani pada 22 Juni 2017 oleh Bambang Hendroyono selaku sekretaris jendral Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan dengan Tito Ariotejo selaku ketua AMPI dan Sabil Rahman selaku ketua umum KOSGORO dan berlaku selama tiga tahun.

Berdasarkan penjelasan diatas, dapat disimpulkan bahwa Indonesia sudah memenuhi indikator *outputs* yaitu adaptasi regulasi serta institusionalisasi, karena Indonesia sudah mengadaptasi regulasi dalam AATHP kedalam aturan nasionalnya serta juga sudah membuat institusi khusus yang diperlukan untuk mencapai tujuan dari AATHP. Adapun bentuk adaptasi regulasi AATHP yang dilakukan oleh Indonesia adalah dengan pembentukan undang-undang yang mengatur tindakan-tindakan pemanfaatan hutan guna untuk mencegah kebakaran hutan dan/atau lahan yang mengakibatkan kabut asap lintas batas, adapun dalam Undang-undang tersebut juga sudah disertai sanksi yang akan diterima bagi pihak yang melanggar aturan. Sedangkan untuk institusionalisasi, Indonesia juga sudah membuat institusi atau lembaga khusus seperti Badan Restorasi Gambut sebagai badan yang bertugas mengatur lahan gambut di Indonesia. Alasan Indonesia membuat Badan Restorasi Gambut ini jelas sebagai upaya pencegahan kebakaran hutan di lahan gambut yang mana jika terbakar akan mengakibatkan kabut asap yang bisa bersifat lintas batas. Upaya pencegahan ini, juga didukung dengan kerjasama yang dijalin oleh Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, kerjasama dibidang Lingkungan ini dilakukan melalui penandatanganan Nota Kesepahaman dengan AMPI dan KOSGORO dalam rangka pemulihan kondisi hutan Indonesia. Hal ini, menunjukan bahwa Indonesia menjalankan kewajibannya sebagai negara anggota yaitu dengan

mengambil tindakan-tindakan yang dapat mencegah atau bahkan mengakhiri kebakaran hutan.

Implementasi Regulasi dan Institusi yang dibuat Oleh Indonesia yang Berlandaskan pada Aturan dalam Rezim AATHP

Outcomes merupakan indikator yang melihat perilaku yang timbul dari suatu negara setelah adaptasi regulasi dalam Rezim. Perilaku negara setelah meratifikasi perjanjian dilihat dari implementasi aturan yang telah diadaptasi. Perubahan perilaku ini dapat dilihat dari perubahan respon dan tindakan yang diambil negara dalam menangani permasalahan, apakah sudah berlandaskan pada indikator *outputs* yang mereka lakukan yaitu menjalakan aturan yang telah mereka sepakati (Mitchel 2000, 896). Perilaku dan tindakan yang diakukan negara dalam menangani suatu kasus memperlihatkan komitmen negara dalam mencapai tujuan dari perjanjian secara konsisten. Konsistensi negara anggota dalam menjalankan kewajibannya tercermin dari tindakan-tindakan dan aktifitas yang dilakukan untuk mencegah dan mengakhiri permasalahan kabut asap lintas batas akibat kebakaran hutan dan/atau lahan. *Outcomes* dari kepatuhan Indonesia dalam Rezim AATHP dapat dianalisis dari bagaimana perilaku dan tindakan Indonesia dalam proses implementasi aturan yang terdapat dalam AATHP secara konsisten.

Dalam rezim AATHP negara anggota dibebankan kewajiban untuk mengakhiri kebakaran hutan dan/atau lahan agar kabut asap lintas

batas tidak terjadi. Dan Indonesia sebagai negara anggota tentu juga menjalankan kewajibannya. Setelah ratifikasi AATHP pada tahun 2014 melalui Undang-Undang No 26 Tahun 2014 tentang Pengesahan *ASEAN Agreement On Transboundary Haze Pollution* (Persetujuan ASEAN Tentang Pencemaran Asap Lintas Batas), kemudian Indonesia menyerahan *instrument of ratification* kepada Sekretariat ASEAN pada tanggal 20 Januari. Maka, Indonesia telah resmi terikat dengan AATHP terhitung sejak 21 Maret 2015 (sesuai pasal 29) (Ardhiansyah 2016, 14). Berdasarkan hal ini Indonesia sudah resmi menjadi anggota AATHP dan dapat menjalankan kewajibannya dalam mengambil langkah dan tindakan guna mengakhiri bencana asap di kawasan Asia Tenggara khususnya yang berasal dari Indonesia.

Pemerintah Indonesia telah melakukan pelaksanaan teknis yang diamanatkan oleh AATHP dalam pasal 9 tentang pencegahan melalui serangkaian kegiatan pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan/atau lahan, diantaranya sebagai berikut:

1. Melakukan sosialisasi AATHP dan peningkatan kapasitas secara masif dan berkelanjutan kepada masyarakat, LSM, kementerian/lembaga terkait, dan kepada pemerintah daerah kususnya daerah yang rawan terjadi kebakaran hutan dan lahan.
2. Melakukan koordinasi antar Kementerian/lembaga, pemerintah daerah maupun masyarakat yang didasarkan pada Indonesia

Comprehensive Plan of Action On Transboundary Haze Pollution seperti:

a. Pemetaan daerah rawan kebakaran hutan dan/atau lahan
b. Penguatan data dan informasi terkait dengan hotspot, persebaran asap, pemetaan daerah terbakar, *fire danger rating system* (FDRS), pengembangan SOP dalam pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan/atau lahan, pengelolaan lahan gambut. Bahkan, LAPAN telah memberikan pelatihan kepada Malaysia dalam pengembangan FDRS melalui Sistem remote sensing.
c. Penguatan dan peningkatan kapasitas masyarakat peduli api yang dilakukan melalui proses sosialisasi, kegiatan pencegahan dini maupun pelatihan.
d. Penanggulangan bencana asap yang terkoordinir dalam rangka tanggap darurat bencana, antara lain melalui gelar pasukan pemadam api, operasi modifikasi cuaca,dll.

3. Melakukan penegakan hukum terhadap pelaku pembakaran hutan dan/atau lahan serta pencemaran asap lntas batas yang mengakibatkan kerusakan lingkungan. Penegakkan hukum pidana dilakukan secara terpadu dan terkoordinasi oleh PPNS KLH bersama-sama Penyidik POLRI maupun mekanisme multi-doors (kerjasama UKP4, Kehutanan, Kejaksaan, KPK, POLRI, dan KLH). Penegakan hukum perdata dilakukan melalui gugatan

ganti kerugian untuk pemulihan kualitas lingkungan terhadap pelaku pembakaran hutan dan/atau lahan.

4. Memperkuat kelembagaan dan peraturan perundang-undangan yang mendukung kebijakan pembukaan lahan tanpa bakar (*zero burning policy*) dan pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan/atau lahan serta pencemaran asap lintas batas.

Pemerintahan Indonesia dalam usaha mencapai Indonesia yang bebas asap melakukan kerja terpadu dengan memberlakukan kebijakan-kebijakan berani, seperti lahirnya PP perlindungan gambut, moratorium izin, hingga penegakkan hukum yang tanpa ampun bagi yang melanggar aturan baik individu maupun korporasi yang nakal. Hal ini memperlihatkan bahwa pemerintah Indonesia mengambil tindakan-tindakan tegas sesuai dengan aturan yang disepakati dalam menyelesaikan permasalahan kabut asap lintas batas akibat kebakaran hutan dan/atau lahan.

Keseriusan Indonesia dalam menjalankan kewajibannya sebagai anggota AATHP tergambar dari tindakan yang diambil untuk mencegah kebakaran hutan dan/atau lahan, sepanjang tahun 2015-2017 Indonesia melakukan 1.444 pengawasan izin lingkungnan dan mengeluarkan 353 sanksi administratif. Sanksi ini meliputi sanksi pencabutan izin, 21 sanksi pembekuan izin, 191 sanksi palsaan pemerintah, 23 sanksi teguran tertulis, dan 115 sanksi berupa peringatan. Hal ini, dilakukan sebagai penegakkan hukum lingkungan

hidup di Indonesia. Tidak hanya itu, ganti kerugian dari putusan *inkracht* untuk pemulihan lingkungan mencapai Rp. 17,82 Triliun. Dan pengganti kerugian lingkungan di luar pengadilan (PNBP) senilai Rp. 36,59 miliyar. Hal ini, membuktikan bahwa Indonesia bertindak tegas baik secara admisnistratif, pidana, maupun perdata untuk mencegah terjadinya kebakaran hutan dan/atau lahan.

Tindakan tegas yang diambil Indonesia dalam mencegah kebakaran hutan dan/atau lahan yang mengakibatkan kabut asap sesuai dengan kewajiban yang dibebankan oleh AATHP yang terdapat pada pasal 4 yaitu setiap negara anggota diwajibkan untuk mengambil tindakan legislatif, administratif dan/atau tindakan lainnya untuk melaksanakan kewajiban berdasarkan persetujuan yaitu untuk mencegah, mengatasi bahkan mengakhiri bencana kabut asap di kawasan Asia Tenggara yang disebabkan oleh kebakaran hutan dan/atau lahan (Ardhiansyah 2016, 15). Hal ini, jelas membuktikan bahwa Indonesia mengikuti dan menjalankan kewajibannya sebagai negara anggota AATHP.

Setelah aturan yang diadaptasi diimplentasikan oleh pemerintahan Indonesia. Tindakan implentasi lainnya yang dilakukan oleh Indonesia adalah dengan menjalankan program-program BRG sebagai institusi kusus yang dibentuk dalam upaya pencegahan kebakaran hutan dan/atau lahan khususnya di lahan gambut dengan cara merestorasi lahan gambut di Indonesia.

Restorasi gambut bekerja dengan menerapkan 3R yaitu *rewetting*, *revegetasi* dan *revitalisasi* mata pencarian penduduk. Restorasi gambut adalah upaya ekosistem gambut yang tergradasi agar kondisi hidrologis, stuktur dan fungsinya berada pada kondisi pulih. Restorasi gambut ini dilakukan dengan cara *rewetting* (pembasahan kembali) material gambut yang mengering akibat turunnya permukaan air tanah gambut yang salah satunya diakibatkan oleh bencana kebakaran hutan. Adapun *rewetting* ini dilakukan dengan tiga cara, pertama pembuatan bangunan penahan air antara lain dalam bentuk sekat kanal, kedua dengan penimbulan kanal yang terbuka, ketiga yaitu dengan pembangunan sumur bor. Setelah proses *rewetting,* kemudian dilakukan revegetasi yaitu lahan tersebut ditutupi dengan tanaman dengan tujuan agar pada musim kemarau permukaan air tidak menurun secara cepat, adapun tanaman yang dijadikan tutupan pada lahan gambut ini adalah tanaman sagu, nanas, serta tanaman paludikultur lainnya yang mana ini bisa diberdayakan oleh masyarakat sebagai sumber pemasukan (revitalisasi mata pencarian penduduk). Kemudian BRG membentuk kelompok di tingkat desa berbentuk fasilitator yang kemudian para fasilitator ini mengedukasi masyarakat desa serta pemberian intensif kepada masyarakat seperti peternakan agar masyarakat tidak hanya bergantung pada pemanfaatan lahan.

Untuk mensukseskan restorasi gambut di Indonesia, BRG kemudian membuat program Desa Peduli Gambut (DPG). DPG ini

menggunakan pendekatan pembangunan desa bebasis lanskap ekosistem gambut yang dijalankan di desa dan kecamatan yang menjadi target restorasi gambut BRG. Program ini meliputi kegiatan untuk fasilitasi pembentukan kawasan pedesaan, perencanaan tata ruang desa dan kawasan pedesaan, resolusi konflik, pengakuan dan legalisasi hak dan akses. Program ini dijalankan di tatanan tapak bersama masyarakat dan berintegrasi dengan program dan kegiatan dari kementerian atau lembaga lainnya seperti Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, KLHK, dan pemerintahan daerah. Sejauh ini sudah terdapat sekitar 1.205 desa dan kelurahan di areal 2,5 juta ha yang teridentifikasi yang menjadi target restorasi gambut. Dan untuk menerapkan progran DPG ini kemudian jumlah tersebut dibagi menjadi tiga skema, pertama yaitu sebanyak 300 desa/kelurahan dilakukan pendampingan dengan sumber pembiayaan APBN, kedua kerjasama dengan donor dan lembaga swadaya masyarakat sebanyak 200 desa, ketiga kerjasama dengan pemegang konsesi sebanyak 500 desa/kelurahan. Dan pada tahun 2017, program ini kemudian menghasilkan capaian berupa terbentuknya peraturan desa terkait perlindungan dan pengelolaan gambut dan difasilitasinya wadah pengembangan ekonomi berbasis pertanian /perikanan/ekowisata gambut dengan pembentukan atau pengembangan 62 BUMDes dan 1 koperasi. Serta penyerahan alokasi dana desa penyertaan modal desa sudah dapat diberikan setalah

dimasukannya aspek perlindungan dan pengelolaan gambut, penyertaan modal desa untuk BUMDes ke dalam 45 rancangan RKP desa di Sumatera dan Kalimantan. Dan program ini akan terus dijalankan sampai tahun 2020 sesuai target awal BRG (Arsyad, 2018).

Dari penjabaran diatas dapat dilihat bahwa Indonesia konsisten dalam mengimlentasikan regulasi dan menjalankan institusi yang telah dibuat dan diadopsi dari rezim AATHP. Mulai dari penindak tegasan para pelaku pembakaran hutan dan/atau lahan, aktivitas berupa sosialisasi ke masyarakat dan instansi guna mengampanyekan pengelolaan hutan dan lahan yang berwawasan lingkungan hingga program-program yang dijalankan oleh BRG sebagai bentuk pemulihan lahan gambut.

Peningkatan Kualitas Lingkungan Hidup Khususnya Keadaan Hutan Indonesia

Indikator *Impact* yaitu perubahan lanjutan dari indikator *outcomes*. Dalam indikator *Impact* negara dikatakan patuh jika sudah mencapai perubahan lingkungan yang dihasilkan dari konsistensi dalam perubahan perilaku (*outcomes*). Kepatuhan ini dapat dilihat dari hasil adanya peningkatan kualitas lingkungan setelah negara memenuhi *outputs* dan *outcomes* yang kemudian menghasilkan *impact* (Mitchel 2000,896). Peningkatan kualitas lingkungan merupakan cerminan dari suksesnya negara tersebut menjalankan kewajibannya sebagai negara anggota. Indonesia sebagai negara yang sering

mengalami kebakaran hutan dan/atau lahan memiliki hutan yang keadannya memprihatinkan. Sehingga, Indonesia meratifikasi AATHP untuk mengakhiri bencana kabut asap lintas batas akibat kebakaran hutan sekaligus untuk memperbaiki keadaan hutan Indonesia.

Sejak diratifikasinya AATHP oleh Indonesia, Indonesia gencar melakukan aktifitas-aktifitas seperti sosialisasi untuk mengajak semua lapisan masyarakat untuk terlibat dalam mencegah kebakaran hutan. Keterlibatan semua lapisan masyarakat mulai dari Kementerian/Lembaga, para petani, dan perusahaan swasta dan LSM diharapkan dapat mengatasi kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan karena dengan sosialisasi para pihak lebih *aware* akan isu kerusakan lingkungan kususnya yang diakibatkan oleh kebakaran hutan.

Tidak hanya sosialisasi, pemerintah Indonesia juga membuat program-program di bidang lingkungan guna mencapai tujuan dan menjalankan kewajiban sebagai negara anggota AATHP. Program-program yang dijalankan telah membuahkan hasil. Laporan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan(KLHK) mengungkapkan bahwa pada tahun 2017 KLHK berhasil dalam mewujudkan Indonesia yang bebas dari bencana asap, ketegasan dalam penegakkan hukum lingkungan, diberlakukannya kebijakan perlindungan gambut yang konsisten, tata kelola lingkungan makin kian tertata, serta kembalinya kedaulatan rakyat secara nyata

(Kemenlh, 2018). Hal ini, merupakan bentuk dari keberhasilan Indonesia menjalankan fungsi dan kewajibannya sebagai anggota AATHP.

Sejak ratifikasi AATHP oleh Indonesia, keadaan hutan Indonesia kian membaik, terbukti dari menurunnya titik api di wilayah hutan Indoneisa. Berdasarkan satelit NOAA18, jumlah titik api di wilayah Indonesia menurun drastis dari 21.929 titik api pada tahun 2015 hingga menjadi 2.581 di tahun 2017. Sedangkan, dari satelit TERRA/AQUA titik api Indonesia turun dengan sangat drastis yaitu menjadi 2.440 pada tahun 2017, padahal pada pantauan tahun 2015 titik api di Indonesia mencapai 70.971 titik api (Kemnlh, 2018). Hal ini membuktikan bahwa hutan Indonesia kian lama makin membaik jika dilihat dari titik api yang merupakan wilayah yang rawan terjadi kebakaran hutan dan/atau lahan.

Laksmi Dhermawanti, Staf ahli Menteri LHK bidang Ekonomi dan Perdagangan Intenasional menggambarkan bahwa selama tahun 2017 tidak sehari pun ada asap lintas batas negara, sementara di tahun 2016 terdapat 4 hari, dan di tahun 2015 selama 24 hari (Kemnlh, 2018). Hal ini, membuktikan bahwa setiap tahunnya hutan Indonesia semakin membaik dilihat dari turunnya angka titik api. Laporan terbaru dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, berdasarkan pantauan satelit NOAA selama 1 Januari – 27 Januari 2018 terdapat 36 titik api, dimana sebelumnya sebanyak 89 titik, sehingga terdapat

penurunan jumlah hotspot sebanyak 53 titik (59,55%) (Kemenlh, 2018). Semakin berkurangnya titik api menandakan bahwa hutan Indonesia sudah terkendali karena dengan menurunnya titik api berarti juga menurunya kemungkinan terjadinya kebakaran hutan di Indonesia. Hal ini, menunjukkan bahwa usaha yang dilakukan pemerintah Indonesia sudah berdampak pada lingkungan, yakni peningkatan kualitas hutan yang semakin terkendali dan titik api semakin berkurang.

Sedangkan, dari program-program yang dijalankan oleh BRG selaku badan khusus yang dibentuk Presiden untuk mengelola lahan gambut di Indonesia juga memperlihatkan hasil. Sepanjang tahun 2017, BRG telah melakukan pembasahan lahan serta membangun infrastuktur pembasahan, sumur bor, sekat kanal, dan penimbunan kanal di enam provinsi yaitu Jambi, Riau, Sumatera Selatan, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, dan Kalimantan Selatan. Luas pembasahan terdampak yang dilakukan BRG mencapai 103.476 ha. hingga pertengahan Desember 2017, luas lahan yang direstorsi BRG mencapai 1,2 juta ha, ditambah 93 ribu hektar lahan gambut yang direstorsi mitra BRG yang tersebar di enam Provinsi (Kurniawan, 2017). Dengan semakin luasnya lahan gambut yang berhasil direstorasi BRG membuktikan bahwa keadaan lahan gambut Indonesia semakin membaik.

Kesimpulan

Penelitian ini menganalisis kepatuhan Indonesia terhadap rezim *ASEAN Agreement on Transboundary haze Pollution (AATHP)*, dimana Indonesia sebagai aktor utama dalam pencemaran kabut asap lintas batas menjadi sorotan disetiap kebakaran hutan yang terjadi di kawasan Asia tenggara yang mengakibatkan kabut asap lintas batas. Analisis dalam penelitian ini menggunakan konsep kepatuhan rezim dengan indikator *Outputs, Outcomes, dan Impact* oleh Ronald. B. Mitchel.

Berdasarkan hasil analisis dalam penelitian ini, dapat disimpulkan bahwa Indonesia patuh terhadap Rezim *ASEAN Agreement On Transboundary Haze Pollution* (AATHP) karena telah berhasil memenuhi ketiga indikator dalam kepatuhan rezim yang dikemukakan oleh Ronald. B. Mitchel. Berdasarkan indikator *outputs*, Indonesia memenuhinya dengan membuat regulasi yang mengatur tentang pengambilan tindakan pencegahan, pemantauan dan pengendaian sesuai dengan pasal yang terdapat dalam AATHP guna mencapai tujuan dari AATHP. Bentuk adaptasi aturan dalam AATHP seperti yang disebutkan dalam Pasal 3, 4 dan 9 sebelumnya, Indonesia telah menjalankannya dengan membuat aturan nasional negara melalui pengesahan aturan Undang-Undang atau peraturan Menteri maupun Presiden. Contohnya, Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI No : P.74/menlhk/setjen/kum.1/8/2016 tentang Pedoman Nomenklatur Perangkat Daerah Provinsi dan

Kabupaten/Kota Urusan Pemerintah Bidang Lingkungan Hidup dan Kehutanan. Serta meratifikasi konvensi Minamata tentang merkuri melalui UU 11/17 dan sebelumnya juga meratifikasi Pengendalian Perubahan Iklim melalui UU 16/2016 yang mana hal ini berkaitan erat dengan kehutanan Indonesia. Pemerintahan Indonesia melalui Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan juga sudah mengeluarkan peraturan yang berkaitan dengan lingkungan hidup dan kehutanan guna mencegah bencana kebekaran hutan yang ditakutkan menyebabkan kabut asap lintas batas.

Tidak hanya pada tatanan regulasi, pemerintah juga menjalankan kewajibannya dengan membuat institusi atau badan khusus dalam penanganan kabut asap, khususnya yang disebabkan oleh kebakaran lahan gambut karena di Indonesia sendiri, permasalahan kabut asap lintas akibat kebakaran hutan umumnya disebabkan oleh terbakarnya lahan gambut yang menghasilkan asap yang tebal dan menjangkau teritorial di luar yuridiksi Indonesia. Oleh karna itu, kemudian Pemerintah Indonesia setelah meratifikasi AATHP membentuk badan Restorasi Gambut Republik Indonesia (BRG). Pemerintah Indonesia melalui Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan juga menjalin kerjasama melalui nota kesepakatan dengan lembaga lainnya. Seperti kerjasama dengan AMPI (Angkatan Muda Pembaruan Indonesia) dan KOSGORO (organisasi serba guna gotong royong 1957). Kerjasama ini, disahkan dengan Nota

Kesepahaman yang ditanda tangani pada 22 Juni 2017. Berdasarkan penjelasan ini, dapat dilihat bahwa Indonesia telah memenuhi Indikator *Outputs* dalam kepatuhan rezim karena telah berhasil membuat regulasi dan institusi dalam upaya pencegahan kebakaran hutan yang mengakibatkan kabut asap lintas batas.

Pemerintah Indonesia juga sudah memenuhi indikator *outcomes* yaitu indikator yang melihat implementasi aturan dalam *outputs* serta melihat perubahan perilaku negara setelah meratifikasi perjanjian. Dibuktikan dengan perilaku Indonesia dalam melakukan pelaksanaan teknis yang diamanatkan oleh AATHP yang dijalankan melalui serangkaian kegiatan pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan/atau lahan, seperti yang dijelaskan dalam Pasal 9 tentang pencegahan yaitu melalui sosialisasi, koordinasi, penguatan dan peningkatan kapasitas masyarakat, penanggulangan bencana asap yang terkoordinir. Pemerintah Indonesia juga sudah bertindak dengan tegas untuk mencegah kebakaran hutan dan menghukum dengan tegas para pihak yang melanggar aturan. Tindakan yang diambil untuk mencegah kebakaran hutan dan/atau lahan, sepanjang tahun 2015-2017 Indonesia melakukan 1.444 pengawasan izin lingkungnan dan mengeluarkan 353 sanksi administratif. Sanksi ini meliputi sanksi pencabutan izin, 21 sanksi pembekuan izin, 191 sanksi paksaan pemerintah, 23 sanksi teguran tertulis, dan 115 sanksi berupa peringatan. Hal ini, dilakukan sebagai penegakkan hukum lingkungan

hidup di Indonesia. Tidak hanya itu, ganti kerugian dari putusan *inkracht* untuk pemulihan lingkungan mencapai Rp. 17,82 Triliun, dan pengganti kerugian lingkungan di luar pengadilan (PNBP) senilai Rp. 36,59 miliyar.

Pemenuhan indikator *Impact* oleh Indonesia dapat dilihat dari peningkatan kualitas lingkungan hidup khususnya keadaan hutan Indonesia. Hal ini, dibuktikan dengan menurunnya titik api di wilayah hutan Indoneisa. Berdasarkan satelit NOAA18, jumlah titik api di wilayah Indonesia menurun drastis dari 21.929 titik api pada tahun 2015 hingga menjadi 2.581 di tahun 2017. Laporan terbaru dari Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, berdasarkan pantauan satelit NOAA selama 1 Januari – 27 Januari 2018 terdapat 36 titik api, diaman sebelumnya sebanayak 89 titik, sehingga terdapat penurunan jumlah hotspot sebanyak 53 titik (59,55%). Disamping itu, BRG sebagai badan khusus yang dibentuk untuk merestorasi lahan gambut Indonesia juga sudah memperlihatkan hasil. Hingga pertengahan Desember 2017, luas lahan yang direstorsi BRG mencapai 1,2 juta ha, ditambah 93 ribu hektar lahan gambut yang direstorsi mitra BRG yang tersebar di enam Provinsi.

Berdasarkan analisis dalam penelitian ini, penulis menyimpulkan bahwa Indonesia patuh terhadap Rezim AATHP yang dibuktikan dengan adaptasi aturan serta implementasi aturan dalam

AATHP yang mengasilkan peningkatan kualitas lingkungan Indonesia khususnya hutan Indonesia.

Daftar Pustaka

Ahmadi, Sidiq. 2012. "Prinsip Non-Interference Asean dan Problem Efektivitas Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution." *Jurnal Hubungan Internasional Universitas Muhamadiyah*. Vol 1. No 2

Anonim, "Krisis Kebakaran dan Asap Indonesia", *World Bank News*, www.worldbank.org/in/news/feature/2015/12/01/indonesias-fire-and-haze crisis (diakses pada 7 februari, 2018)

Ardhiansyah, Agis. 2016. "Konsekuensi Hukum Bagi Indonesia tentang Pengendalian Pencemaran Asap lintas batas Pasca Ratifikasi Asean Agreement onTransboundary Haze Pollution." *Perspektif*, vol XXI , No 1.

Ardhiansyah, Agis. 2016. "Konsekuensi Hukum Bagi Indonesia tentang Pengendalian Pencemaran Asap lintas batas Pasca Ratifikasi Asean Agreement onTransboundary Haze Pollution." *Perspektif*, vol XXI , No 1.

ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution diakses di http://environment.asean.org/wp-content/uploads/2015/06/ASEANAgreementonTransboundaryHazePollution.pdf

ASEAN Agreement on transboundary Haze Pollution, diakses di hhttp://www.aseansec.org/pdf/agr_haze.pdf (diakses pada 29 Mei 2017)

Badan Restorasi Gambut, https://brg.go.id/tentang-kami-2/

Chayes, Abraham. Antonia Handler Chanyes, *The New Sovereignty : Compliance With International Regulatory Agreements*, (London, Harvard University Press, 1995)

Citra, Syefira. "My Baby Tree". *WWF Indonesia*. diakses di https://www.wwf.or.id/cara_anda_membantu/bertindak_sekarang_juga/mybabytree/ (diakses pada 7 Febuari, 2018).

Direktorat Jendral Kerjasama ASEAN Departemen luar Negeri RI. "Peningkatan Kerjasama ASEAN di Bidang Pertukaran Informasi

dalam upaya Penanggulangan Masalah Kabut Asap," Jakarta: Deplu (2004): 3

Fajar, Jay. "Ratifikasi Setengah Hati Undang-Undang Penanganan Bencana AsapLintas Negara", Mongabay (17 September 2014) diakses dari http://www.mongabay.co.id/2014/09/17/ratifikasi-setengah-hati-undang undang penanganan-bencana-asap-lintas-negara/ (diakses pada 4 April 2018)

Forsyth, Tim. "Public Concerns about Transboundary Haze : a Comparison of Indonesia, Singapore, and Malaysia". *Global Enviromental Change*. (2014): 76

Glover, David. Timothy Jessup. Ed. *Indonesia Fires and Haze, The Cost Of Catastrophe* (Singapure, Institute Of Southeast Asian Studies, 2006)

Gulton, Kardina. "Sekiuritisasi Kabut Asap di Singapura tahun 1997-2014". *Journal of International Relation*. (2016). Vol 2. No 2

Implementasi Perlindungan dan Pengelolaan Ekosistem Gambut Serta Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan Pasca Ratifikasi ASEAN Agreement On Transboundaty Haze Pollution. Diakses di http://www.menlh.go.id/implementasi perlindungan-dan-pengelolaan ekosistem-gambut-serta-pengendalian kebakaran-hutan-dan-lahanpasca ratifikasi-asean-agreement-on-transboundary haze-pollution-aathp/

Indonesia Merativikasi Undang-Undang tentang Pengesahan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze polution*, Kementerian Lingkungan Hidup Republik Indonesia, di akses di www.menlh.go.id/indonesia-meratifikasi-undang undang tentang-pengesahan-asean-agreement-on-transboundary-haze pollution-persetujuan asean-tentang-pencemaran-asap-lintas-batas/ (Pada Tanggal 27 April 2018)

Kementerian LHK Jalin Kerjasama Bidang Lingkungan Hidup dan Kehutanan denganAMPI dan KOSGORO, diakses di http://pressrelease.id/release/kementerian-lhk-jalin-kerjasama-bidang lingkungan-hidup-dan-kehutanan-dengan-ampi-dan-kosgoro

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Gebrakan KLHK Tiga Tahun dipimpin Siti Nurbaya, diakses di http://www.menlhk.go.id/berita-338-gebrakan-klhk-3-tahun-dipimpin-siti-nurbaya.html (diakses pada 1 September 2018)

Kurniawan, Haris. "Deretan Hasil Kerja Badan Restorasi Gambut Tahun 2017". Merdeka,29 Desember 2017, diakses di https://www.merdeka.com/uang/deretan-hasil-kerja-badan-restorasi-gambut tahun-2017.html (diakses pada Tanggal 19 September 2018)

Maarif, Syamsul *Menuju Indonesia bebas Asap*, 2008, diakses dari http://www.setneg.go.id Website Resmi Sekretarian Indonesia di akses pada tanggal 27 Juli 2017

Mitchel, Ronald B. *Compliance Theory : Compliance, Effectiveness and Behavior Change in International Enviromental Law*. (London, Oxford University Press, 2000): 896

Nazeer, Nazia. "Overview Of ASEAN Enviroment, Transboundary Haze Pollution Agreement And Public Helath". *International Journal Of Asia Pacific Studies* (2017)Vol 13, No 1 : 76

PPID Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Pedoman Nomenklatur Perangkat Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota Yang Melaksanakan Urusan Pemerintah, diakses di http://ppid.menlhk.go.id/berita_klhk/browse/248 (diakses pada 26 Agustus 2018)

Quah, Euston *Transboundary Pollution in Southeast Asia : The Indonesian Fires*, World Development, Vol 30, No 3, 2002, http://dx.doi.org/10.1016/S305 750X(01)00122X

Rencana Strategis badan Restorasi Gambut 2016-2020 diakses dari https://brg.go.id/rencana-kerja-strategis/ (diakses pada 1 Oktober 2018)

Rencana Strategis badan Restorasi Gambut 2016-2020 diakses dari https://brg.go.id/rencana-kerja-strategis/ (diakses pada 1 Oktober 2018)

Samsuari. "Kehutanan Indonesia". *WWF Indonesia*. https://www.wwf.or.id/tentang_wwf/upaya_kami/forest_spesies/tentang_fores t/spsies/kehutanan/ (diakses 7 Februari, 2018).

Tan, A.K.J. "The Haze Crisis in Southeast Asia: Assesing Singapore's Transboundary Haze Pollution Act". *National University of Singapore Working Paper* (2015)

Undang-undang No 32 Tahun 2009, Pasal 69 ayat (1) huruf h dan Pasal 108

Undang-undang No.41 Tahun 1999, Pasal 50 ayat 3 huruf d dan 78 ayat 4

Deklarasi Kepentingan yang Bertentangan

Penulis menyatakan tidak ada potensi konflik kepentingan sehubungan dengan kepengarangan dan / atau publikasi artikel ini.

Pengakuan

Penulis mengucapkan terima kasih atas arahan dan bimbingan dari Pembimbing 1 (Anita Afriani Sinulingga, S.IP, M.Si) dan Pembimbing2 (Inda Mustika Permata, S.IP, MA)

Biografi

Rani Nova Yusra merupakan alumni dari jurusan Ilmu Hubungan Internasional Universitas Andalas. Minat penelitiannya adalah tentang Keamanan tradisional, juga hubungan Indonesia-Malaysia. Penulis dapat dihubungi melalui email: raninovayusra@gmail.com