

Transformasi Sekuritisasi Singapura terhadap Isu Transboundary Haze Pollution (THP) dari Indonesia Tahun 1997-2016

Afra Monica Anindya

Departemen Hubungan Internasional,
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Airlangga
Email : afra_anindya@yahoo.com

Abstract

Singapore's securitization action on Transboundary Haze Pollution (THP) issue due to Indonesian forest fires is an interesting topic in the study of non-traditional security in Southeast Asia. The reason, apart distinguishing from the majority response of other countries which also affected THP from Indonesia, Singapore securitization has been ongoing for about two decades, since 1997 until now. During that period of time, Singapore conducted securitization actions through various actions and create a pattern in each period, especially the periods specified in this research. By using the theory of securitization and non-traditional security theory, this research aims to analyze the emergence of Singapore's securitization patterns in viewing and responding to THP as an existential threat to the state. More specifically, this research focuses on the transformation or shifting pattern of Singapore's securitization on the THP issue in 1997-2016. Based on the data from literature review and the use of qualitative analysis techniques, this research proves that Singapore's securitization action on the THP issue indicates the existence of certain patterns that can be seen using two indicators: the type and the scope of action.

Kata Kunci: *Transboundary Haze Pollution (THP), Singapore, Indonesia, Securitization, Transformation.*

Pendahuluan

Sejak akhir tahun 1960an, kabut asap lintas batas negara atau *Transboundary Haze Pollution* (THP) menjadi masalah lingkungan yang tidak kunjung terselesaikan di kawasan Asia Tenggara. Persoalan THP tersebut disebabkan oleh kebakaran hutan di Indonesia yang sebagian besar dipicu oleh tingginya intensitas penggunaan metode *slash and burn* sebagai metode pembersihan lahan hutan untuk dialihfungsikan menjadi lahan perkebunan dan pemukiman (NASA Earth Observatory, 2004). Kebakaran hutan di Indonesia lebih sering terjadi pada saat musim kemarau, yaitu rata-rata ketika memasuki bulan Mei/Juni. Berdasarkan data yang dirilis

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia (2016) tercatat lima Provinsi prioritas yang memiliki indeks ancaman kebakaran hutan dan lahan tertinggi setiap tahunnya, yaitu Provinsi Riau, Jambi, Sumatera Selatan, Kalimantan Barat, dan Kalimantan Tengah. Menurut hasil penelitian WWF Internasional (dalam Rowell & Moore, 2000: 33), pembakaran hutan di Indonesia biasanya dilakukan oleh berbagai aktor secara ilegal, mulai dari individu yang terdiri dari petani dan penduduk lokal, hingga perusahaan yang membutuhkan lahan untuk melangsungkan kegiatan industrinya. Bahkan sebagian dari perusahaan tersebut merupakan perusahaan asing, yaitu berasal dari

Malaysia dan China (*BBC Indonesia*, 2015).

Tingginya intensitas kebakaran hutan di Indonesia setiap tahunnya menyebabkan polusi asap menyebar hingga ke negara-negara tetangga, seperti Singapura, Malaysia, Thailand, Brunei Darussalam, dan Filipina. Menurut Azim Azman (2015), sejauh ini telah tercatat tiga masalah THP terparah di kawasan Asia Tenggara, yaitu pada tahun 1997, 2013, dan 2015. Penetapan tiga tahun tersebut sebagai fenomena THP terparah didasarkan pada tingginya intensitas polusi asap yang dihasilkan, luas wilayah kebakaran hutan dan cakupan THP, jangka waktu atau lama terjadinya THP, serta tingkat kerugian yang harus ditanggung akibat masalah THP tersebut. Sebagai masalah lintas batas negara, kerugian akibat masalah THP tidak hanya dirasakan oleh Indonesia, melainkan juga negara-negara yang turut terkena dampak dan pengaruh polusi asap seperti yang telah disebutkan di atas. Hal inilah yang kemudian menjadi salah satu penyebab munculnya reaksi dari negara-negara lain terhadap masalah THP. Salah satunya ditunjukkan oleh Singapura dengan melakukan upaya sekuritisasi atas isu THP sejak tahun 1997.

Sekuritisasi merupakan upaya menetapkan atau mencitrakan sebuah isu sebagai suatu ancaman keamanan dan menjadi isu prioritas bagi negara. Menurut pandangan Barry Buzan (1998: 23), tindakan sekuritisasi dapat dilihat sebagai versi yang lebih ekstrem dari politisasi karena suatu isu yang berada di luar kepentingan politik dan militer turut dipandang sebagai ancaman eksistensial bagi negara dan membutuhkan penanganan darurat serta aksi yang melebihi prosedur politik normal. Dalam teori sekuritisasi dijelaskan bahwa keamanan tidak selalu didasarkan pada kondisi objek,

melainkan juga dipengaruhi oleh aktor yang mana dapat mengubah status sebuah isu dari yang semula bersifat 'normal' menjadi 'extraordinary' atau memiliki nilai bahaya. Umumnya tindakan sekuritisasi dimulai dengan *speech act*, yaitu menyampaikan atau mengampanyakan kepada publik bahwa isu tertentu merupakan ancaman eksistensial bagi negara (Buzan, 1998: 24). Sementara dalam level yang lebih tinggi, sekuritisasi dapat dilakukan dengan cara pendekatan institusional yang mengedepankan aksi politik (*political act*), hingga pembentukan kebijakan konkret (Acharya, 2006: 247).

Dimulainya tindakan sekuritisasi Singapura terhadap masalah THP pada tahun 1997 ditandai dengan peringatan-peringatan yang disampaikan oleh pemerintah Singapura kepada masyarakat mengenai bahaya masalah THP. Tidak hanya terjadi pada tahun 1997, sekuritisasi Singapura terhadap isu THP terus berlanjut. Bahkan di antara negara-negara lain yang menjadi sasaran THP Indonesia, Singapura menunjukkan sikap konsistensi melakukan sekuritisasi sejak tahun 1997 hingga 2016. Oleh sebab itu, bahasan mengenai transformasi sekuritisasi Singapura terhadap isu THP dari Indonesia ini bertujuan untuk melihat bagaimana pola sekuritisasi Singapura terhadap isu THP dalam jangka waktu 1997-2016, serta untuk melihat transformasi pola-pola sekuritisasi yang terbentuk. Untuk memudahkan pemahaman terkait isu yang berkembang dalam jangka waktu sekitar 19 tahun, maka penulis melakukan periodisasi yaitu periode 1997-2001, 2002-2006, 2007-2011, dan 2012-2016.

Proses Penyebaran THP dari Indonesia hingga ke Singapura

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, polusi asap sebagai dampak dari kebakaran hutan di Indonesia turut mengenai wilayah-wilayah negara lain. Singapura merupakan salah satu negara yang termasuk di dalamnya. Sebagai negara yang berbatasan langsung dengan Indonesia sekaligus negara yang memiliki jarak paling dekat dengan tiga lokasi utama kebakaran hutan di Pulau Sumatera: Riau, Jambi, dan Sumatera Selatan, maka Singapura berpotensi besar menerima kiriman polusi asap dari Indonesia jika dibandingkan dengan negara-negara lainnya. Berdasarkan data yang diperoleh dari website *Distance Calculator*, jarak Singapura-Riau tercatat sekitar 240,62 km, jarak Singapura-Jambi yaitu sekitar 351,02 km, sementara jarak Singapura-Sumatera Selatan sekitar 456,28 km. Sedangkan cakupan polusi asap yang diakibatkan kebakaran hutan di Riau, Jambi, dan Sumatera Selatan rata-rata setiap tahunnya mencapai 150.000-200.000 km² sehingga polusi asap tersebut berpotensi besar mengenai wilayah Singapura.

Namun selain karena faktor jarak, penyebaran polusi asap dari Indonesia hingga bisa mencapai wilayah Singapura dipengaruhi pula oleh beberapa faktor lain. Menurut Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) Indonesia (dalam Maharani, 2013), polusi asap akibat kebakaran hutan Indonesia dapat menyebar hingga lintas batas negara karena didukung oleh sedikitnya 2 faktor. Pertama yaitu anomali cuaca yang terjadi di wilayah Indonesia sehingga menyebabkan perubahan arah angin dari kondisi normal. Salah satu contoh anomali cuaca yang paling berpengaruh terhadap penyebaran polusi asap adalah fenomena El-Nino, yaitu perubahan iklim yang ditandai dengan meningkatnya suhu permukaan laut dan perubahan arah angin di Samudera Pasifik sekitar equator, khususnya di bagian tengah dan timur (BMKG, 2010). El-Nino menyebabkan musim panas di wilayah Asia Tenggara berlangsung lebih

lama, suhu udara meningkat, serta berubahnya arah angin sehingga polusi asap terbawa ke arah timur dan utara mengenai negara-negara Asia Tenggara lainnya. Kondisi tersebut menyebabkan kebakaran hutan sulit dipadamkan dan polusi asap semakin tebal dan menyebar ke berbagai wilayah sesuai arah angin El-Nino. Faktor kedua yaitu meningkatnya suhu perairan laut Indonesia sehingga menimbulkan tekanan rendah dan siklon tropis. Munculnya fenomena siklon tropis menyebabkan angin mengarah pada pusat tertentu yang tidak dapat ditentukan secara pasti. Di samping itu, tingkat keberhasilan penanganan juga menjadi salah satu hal yang menentukan apakah intensitas polusi asap dapat semakin meningkat dan menyebar ke wilayah lain atau tidak. Sementara David H. F. Liu dan Bela G. Liptak (1999: 44-6) menambahkan beberapa faktor lain, seperti arah dan kecepatan angin, aliran udara, suhu udara, kelembaban dan stabilitas udara, intensitas curah hujan, serta topografi.

Perbandingan Sikap Singapura terhadap Isu THP Sebelum dan Setelah Dimulainya Sekuritisasi Tahun 1997

Peristiwa THP tahun 1997-1998 bukan kali pertama THP dari Indonesia mengenai wilayah Singapura. Sejarah mencatat masalah THP mulai mengenai wilayah Singapura pada akhir 1960an dan terdapat dua fenomena THP besar dari Indonesia yang mengenai wilayah Singapura pada periode tersebut, yaitu tahun 1977 dan 1985 (Koh & Ho, 2014). Sama seperti isu THP yang berkembang saat ini, penyebab utama atas munculnya masalah THP di tahun 1977 dan 1985 tersebut adalah terjadinya kebakaran hutan di beberapa wilayah Sumatera, Indonesia. Namun terlihat adanya perbedaan mendasar terkait sikap Singapura dalam menanggapi masalah polusi asap pada periode tersebut dengan sesudah tahun 1997. Pada periode sebelum tahun 1997 Singapura belum menunjukkan tindakan sekuritisasi terhadap

permasalahan THP karena pemerintah Singapura lebih menekankan bahwa penyebab terjadinya kabut asap adalah sepenuhnya karena faktor alam, yaitu musim kemarau yang berkepanjangan (Koh & Ho, 2014). Oleh sebab itu, dalam merespon masalah kabut asap periode 1970an dan 1980an, Singapura hanya cenderung mengedepankan kerjasama dalam negeri, yaitu antar institusi pemerintah, tanpa melayangkan protes dan kritik secara langsung kepada pemerintah Indonesia.

Sementara di tahun 1997 sikap Singapura dalam merespon masalah THP mulai berbeda. Fenomena THP tahun 1997 merupakan titik awal dimulainya perhatian global terhadap permasalahan kabut asap, termasuk pula Singapura. Hal ini disebabkan karena THP 1997 disertai dengan fenomena El-Nino sehingga polusi menyebar dalam ruang lingkup yang luas dan mengenai hampir seluruh kawasan Asia Tenggara. Menurut *The New York Times* (1997), kondisi Asia Tenggara mulai pertengahan Juni hingga Oktober 1997 dipenuhi oleh kabut tebal yang menyebabkan banyaknya pembatalan jadwal penerbangan di beberapa bandara, gangguan pelayaran di Selat Malaka, serta meningkatnya jumlah penderita gangguan pernafasan akut akibat polusi. Bahkan *Pollutant Standards Index* (PSI) di Singapura ketika terjadi masalah THP 1997 mencapai angka 226 hingga 300 yang berarti sangat tidak sehat dan berbahaya (Lo, 1997: 1). Oleh sebab itu pada tahun 1997 Singapura mulai melakukan tindakan sekuritisasi terhadap isu THP yang ditandai dengan pemberian berbagai peringatan kepada masyarakat mengenai bahaya masalah THP, baik secara langsung maupun melalui media koran. Peringatan dan instruksi tersebut secara garis besar berisi pernyataan mengenai bahaya masalah polusi asap, meminta masyarakat untuk tidak beraktivitas di luar ruangan, anjuran lebih banyak konsumsi air, serta larangan merokok (Mydans, 1997). Di samping itu, menurut Maria Francesch-Huidobro

(2008: 252) pemerintah Singapura juga sangat mendukung kegiatan berbagai NGO untuk mengatasi permasalahan THP, misalnya dukungan yang diberikan pemerintah terhadap organisasi Singapore Environment Council (SEC) dan World Wide Fund for Nature (WWF).

Penyebab Munculnya Sekuritisasi Singapura terhadap Isu THP

Berubahnya sikap Singapura dalam merespon isu THP antara sebelum dan sesudah tahun 1997 mengindikasikan adanya alasan-alasan tertentu yang kemudian mendorong munculnya tindakan sekuritisasi. Hal ini dikarenakan setiap tindakan negara selalu merujuk pada kepentingan atau *interest* tertentu, serta didasarkan pada beberapa pertimbangan yang berkaitan dengan kondisi keamanan negara, integritas, eksistensi, dan tujuan lainnya. Sementara dalam kasus THP ini, berbagai peneliti menilai bahwa tindakan sekuritisasi Singapura dilatarbelakangi oleh tingginya angka kerugian yang harus ditanggung pemerintah, khususnya dalam sektor pendapatan pariwisata. Hal ini dikarenakan adanya himbauan dari pemerintah kepada masyarakat untuk tidak beraktivitas di luar ruangan selama indeks polusi masih berada pada level berbahaya sehingga pendapatan pariwisata sebagai sektor utama perputaran ekonomi Singapura mengalami penurunan.

Dilansir dari *CNN Indonesia* (2015), Menteri Sumber Daya Air dan Lingkungan Singapura, Masagos Zulkifli, memperkirakan bahwa Singapura mengalami kerugian hingga US\$700 juta atau setara Rp9,2 triliun akibat kabut asap 1997 yang merupakan dampak dari kebakaran hutan di Indonesia. Angka kerugian tersebut diperoleh dari menurunnya jumlah wisatawan, pembatalan penerbangan, dan sektor bisnis, terutama bisnis ritel dan perdagangan makanan dan minuman. Sementara sumber lain, yaitu hasil penelitian dari Economy and

Environment Program for Southeast Asia (EEPSEA) dan World Wide Fund for Nature (WWF) menyebutkan bahwa angka kerugian total yang harus ditanggung Singapura akibat masalah THP pada tahun 1997 mencapai angka \$74.1 juta atau setara dengan S\$104 juta, yaitu dari sektor kesehatan, pariwisata, dan gangguan penerbangan (EEPSEA and WWF Research Report, 2003).

Perkembangan Isu THP dan Sekuritisasi yang Dilakukan Oleh Singapura (1997-1998)

Untuk memudahkan pemahaman terhadap perkembangan isu THP dan jenis sekuritisasi yang dilakukan oleh Singapura dalam jangka waktu 1997-1998, maka penulis membagi penjelasan dalam sub-bab ini ke dalam empat periode. Pertama yaitu periode 1997-2001. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, masifnya penyebaran THP pada tahun 1997 selama lebih dari tiga bulan mendorong pemerintah Singapura untuk mengambil beberapa tindakan. Tindakan tersebut dimulai dengan pembentukan *a haze action plan* yang ditandai dengan pertemuan antara Menteri Lingkungan Singapura dengan Menteri Kesehatan, Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, Badan Informasi dan Komunikasi, serta Badan Meteorologi untuk membahas penanganan masalah polusi asap (Lo, 1997:1). Pertemuan tersebut menghasilkan keputusan untuk menutup sekolah dan pusat kegiatan olahraga luar ruangan selama polusi asap mencapai angka 300 PSI atau lebih. Selain itu, tindakan sekuritisasi oleh pemerintah Singapura juga ditandai dengan munculnya berbagai peringatan dari pemerintah Singapura kepada masyarakat mengenai bahaya masalah THP yang disebarkan melalui media massa koran. Hal ini dibuktikan oleh pernyataan *New York Times* bahwa berita pada koran-koran Singapura selama bulan Juni hingga September tahun 1997 didominasi oleh peringatan dan instruksi dari pemerintah mengenai masalah THP. Peningkatan dukungan

terhadap NGO pemerhati lingkungan untuk melakukan dialog, aksi, dan kerangka kerjasama juga merupakan salah satu upaya sekuritisasi yang dilakukan oleh pemerintah Singapura terhadap isu THP. Namun tidak hanya pada tahun 1997, sekuritisasi Singapura dengan tindakan-tindakan yang sama terus berlanjut pada tahun 1998 ketika polusi asap kembali terjadi pada bulan Januari-April. Sementara pada tahun 1999 hingga 2001 intensitas THP cenderung lebih rendah karena pada tahun-tahun tersebut curah hujan mengalami peningkatan (Anonim, 2013).

Pada periode kedua, yaitu tahun 2002-2006, sekuritisasi yang ditunjukkan oleh Singapura terhadap isu THP cenderung ke arah pembentukan upaya kerjasama. Misalnya pada tahun 2002 ketika Singapura bersama negara-negara anggota ASEAN lainnya merumuskan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP) sebagai komitmen ASEAN untuk menangani permasalahan polusi asap akibat kebakaran hutan di Indonesia, terlebih lagi setelah terjadinya peristiwa THP 1997-1998 (Anonim, 2015). Bahkan Singapura menjadi negara pertama yang meratifikasi AATHP sebagai bentuk keseriusannya menangani permasalahan polusi asap.

Tabel 1: Tanggal Ratifikasi Anggota ASEAN atas AATHP

MEMBER COUNTRY	DATE OF RATIFICATION/APPROVAL	DATE OF DEPOSIT OF INSTRUMENT OF RATIFICATION/APPROVAL WITH THE SECRETARY-GENERAL OF ASEAN
Brunei Darussalam	27 February 2003	23 April 2003
Cambodia	24 April 2006	9 November 2006
Indonesia	14 October 2014	20 January 2015
Lao PDR	19 December 2004	13 July 2005
Malaysia	3 December 2002	18 February 2003
Myanmar	5 March 2003	17 March 2003
Philippines	1 February 2010	4 March 2010
Singapore	13 January 2003	14 January 2003
Thailand	10 September 2003	26 September 2003
Viet Nam	24 March 2003	29 May 2003

Sumber: Haze Action Online (2015)

Selain tahun 2002, upaya sekuritisasi Singapura terhadap permasalahan THP juga dapat dilihat pada tahun 2006 ketika Singapura menawarkan kerjasama bilateral dengan Kementerian Lingkungan Indonesia dan Pemerintah Provinsi Jambi. Kerjasama tersebut dilakukan dengan mengembangkan *Master Plan of Jambi Collaboration*, yaitu sebuah program yang dirancang untuk menangani permasalahan THP yang umumnya bersumber dari Provinsi Jambi dengan cara mengidentifikasi kondisi lahan rawan terbakar, melakukan pencegahan kebakaran lahan, serta upaya mitigasi (Anonim, 2006: 5). Menurut Channel News Asia (2016), Singapura pada tahun 2006 mulai berkomitmen mendukung Indonesia mengurangi jumlah titik api (*hot spots*) hingga 50 persen per tahun dan mengalokasikan sekitar S\$ 110 juta per tahun untuk mencapai hal ini. Kolaborasi Indonesia-Singapura tersebut mulai dirumuskan pada tahun 2006 dan dilaksanakan pada tahun 2007 hingga 2011. Namun di samping itu, Singapura juga berupaya melakukan sekuritisasi dengan membawa isu kabut asap lintas batas negara pada pertemuan Majelis Umum PBB pada tanggal 20 Oktober 2006 di New York sehingga memunculkan ketegangan antara pemerintah Indonesia dan Singapura dalam beberapa waktu (Azman, 2015).

Selanjutnya, periode ketiga yaitu perkembangan isu THP dan sekuritisasi Singapura dalam rentang waktu 2007-2011. Dalam periode ketiga ini, tahun yang menjadi sorotan adalah tahun 2009 karena isu THP kembali mengenai wilayah Singapura yang ditandai dengan meningkatnya angka polusi dari 53 menjadi 64 PSI pada bulan Agustus. Oleh sebab itu, Menteri Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Air Singapura, Yaacob Ibrahim, memprotes pemerintah Indonesia agar segera mengambil langkah-langkah ekstra untuk memastikan bahwa kebakaran hutan dan polusi asap lintas batas negara tidak terulang. Namun kiriman polusi asap

terus berulang setiap tahunnya sehingga membuat pemerintah dan masyarakat Singapura merasa terganggu. Disebutkan bahwa sektor yang paling mengalami kerugian di antara sektor lainnya atas fenomena THP di Singapura pada tahun 2009 dan 2010 adalah sektor pariwisata.

Selain 2009 dan 2010, masalah asap yang kembali menjadi perhatian dalam periode ketiga ini yaitu di tahun 2011. Selain disebabkan oleh tingginya intensitas kebakaran yang terjadi, penyebaran polusi asap pada tahun 2011 juga dipengaruhi oleh tingkat kecepatan angin yang berhembus ke arah timur dan utara sehingga mengenai wilayah Singapura dan Malaysia. Sementara sebelum permasalahan asap muncul, yaitu pada bulan Februari 2011, negara-negara anggota ASEAN mengadakan *11th Meeting of the Sub-Regional Ministerial Steering Committee (MSC) on Transboundary Haaze Pollution* di Singapura (Anonim, 2011). Pertemuan tersebut dihadiri oleh para Menteri Lingkungan dengan mengagendakan kerjasama untuk menangani permasalahan asap di masa mendatang.

Sementara pada periode 2012 hingga 2016, intensitas penyebaran THP kembali meningkat. Isu THP yang menjadi perhatian global dalam periode ini yaitu masalah THP pada tahun 2013 dan 2015. Bahkan peristiwa THP yang terjadi di tahun 2013 disebut sebagai THP terparah sejak peristiwa 1997. Hal ini dibuktikan dengan tingginya angka polusi yang diakibatkan oleh peristiwa THP. Menurut *BBC News* (2013), polusi udara di Singapura pada tanggal 21 Juni 2013 menunjukkan angka 401 PSI yang berarti tertinggi sepanjang sejarah Singapura dan angka tersebut mengindikasikan level sangat berbahaya. Oleh sebab itu pemerintah Singapura meminta masyarakat untuk menghentikan aktivitas di luar ruangan dan mewajibkan masyarakat untuk mengenakan masker jenis N95 apabila terpaksa harus melakukan aktivitas di luar ruangan. Tindakan sekuritisasi yang ditunjukkan oleh pemerintah Singapura

yaitu dengan mengadakan konferensi pers pada tanggal 21 Juni 2013. Melalui *channel Youtube* pemerintah Singapura dapat dilihat bahwa Perdana Menteri Lee Hsien Loong memberikan pernyataan (*speech act*) mengenai tiga hal penting, yaitu: mengenai situasi kabut asap yang telah mencapai level “sangat tidak sehat” sesuai indikator ISPU sehingga memberi dampak serius pada bidang ekonomi dan kesehatan; menjelaskan bahwa pemerintah akan mengadakan pertemuan bilateral dengan pemerintah Indonesia dalam rangka penawaran bantuan luar negeri dan kerjasama bilateral untuk mengendalikan kebakaran hutan dan lahan; dan menjelaskan bahwa masyarakat dapat mengakses informasi tentang informasi THP melalui website khusus yang telah diluncurkan oleh Ministry of Environment and Water Resources (MEWR) dan National Environment Agency (NEA). Selain itu, pada 21 Juni 2013 Menteri Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Air Singapura, Prof. Vivian Balakrishnan, mendatangi langsung Menteri Lingkungan Hidup Republik Indonesia, Prof. DR. Balthasar Kambuaya, untuk membahas penanggulangan kebakaran hutan dan lahan yang merupakan sumber masalah THP.

Sementara pada Agustus 2014 Pemerintah Singapura meningkatkan tindakan sekuritisasi dengan merumuskan Undang-undang terkait THP yang dikenal sebagai *Transboundary Haze Pollution Act* (THPA) dan diberlakukan secara resmi pada 25 September 2014. Undang-undang tersebut berisi penjelasan tentang penentuan indeks kualitas udara, tingkat polusi, manajemen penanganan THP, serta sanksi bagi pihak-pihak yang menyebabkan terjadinya THP. Dengan demikian, Singapura dapat mengadili secara langsung pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh entitas manapun yang telah menyebabkan atau berkontribusi terhadap polusi asap di wilayah Singapura. Pemerintah Singapura menilai bahwa THPA telah sesuai

dengan prinsip-prinsip hukum internasional yang mengizinkan suatu negara memiliki undang-undang yurisdiksi ekstrateritorial dalam beberapa kasus yang dinilai krusial bagi negara tersebut. Menteri Luar Negeri Singapura, Vivian Balakrishnan, juga mengatakan bahwa THPA bukan dimaksudkan untuk menggantikan undang-undang dan tindakan penegakan hukum negara lain, namun untuk melengkapi upaya tersebut (Jayakumar & Koh, 2015). Perumusan THPA oleh pemerintah Singapura juga berkaitan dengan tingginya angka kerugian yang harus ditanggung Singapura selama masalah THP berlangsung. Kerugian tersebut khususnya dalam sektor pariwisata yang mana mengalami penurunan hingga mencapai 10%.

Gambar 1: Peta Kebakaran Hutan di Riau, Jambi, dan Sumatera Selatan Tahun 2013



Sumber: World Research Institute (2013, dalam Aji Wihardandi, 2013)

Sementara di tahun 2015 THP berlangsung lebih lama daripada tahun-tahun sebelumnya, yaitu lebih dari tiga bulan, mulai akhir Juni hingga memasuki Oktober. Bahkan menurut *BBC News* (2015), polusi udara di Singapura mengalami peningkatan hingga mencapai angka 341 berdasarkan PSI. Tingginya angka polusi tersebut mendorong pemerintah Singapura mengambil langkah pencegahan darurat dengan menutup semua sekolah tingkat SD dan SMP untuk pertama kalinya sejak kabut asap terjadi setelah tahun

1997. Respon Singapura terhadap isu THP 2015 juga ditandai dengan pengiriman nota protes oleh pemerintah Singapura kepada Wakil Menteri Lingkungan Hidup Bidang Kerusakan Lingkungan dan Perubahan Iklim Indonesia, Arief Yuwono. Tindakan sekuritisasi juga terlihat dalam berbagai pernyataan yang disampaikan oleh petinggi negara, baik secara langsung maupun melalui media sosial. Sebagai contoh yaitu dua pernyataan dari Menteri Luar Negeri Singapura, K. Shanmugam, yang disampaikan dalam akun pribadi media sosial Facebook pada tanggal 20 dan 24 September 2015. Dalam pernyataannya yang pertama (20 September 2015), K. Shanmugam mengatakan bahwa masyarakat Singapura merasa frustrasi dengan kabut yang terus terjadi setiap tahun karena polusi yang dihasilkan berdampak kuat pada kesehatan masyarakat Singapura dan ekonomi regional, serta Singapura berupaya untuk mendorong Indonesia dan negara-negara lainnya bekerjasama menyelesaikan permasalahan kabut asap dan membahas isu tersebut dalam forum-forum regional maupun internasional. Sementara dalam postingan yang kedua (24 September 2015), K. Shanmugam menggambarkan keadaan Singapura yang semakin buruk akibat kabut asap dan menyatakan bahwa Singapura pada tahun 2014 telah membentuk Undang-undang untuk mengadili perusahaan-perusahaan yang terlibat sebagai penyebab kabut asap. Di akhir kalimatnya, Shanmugam menyayangkan pernyataan tokoh senior Indonesia terkait isu THP karena dinilai egois dan tidak pantas diucapkan oleh seorang petinggi negara (*diambil dari laman resmi media sosial Facebook atas nama K. Shanmugam Sc*, 2015). Penyesalan Shanmugam tersebut disampaikan setelah Wakil Presiden Indonesia, Jusuf Kalla, mengeluarkan pernyataan bahwa seharusnya Singapura dan negara-negara lain bersyukur telah menikmati udara segar dari Indonesia selama 11 bulan sehingga peristiwa kabut asap selama sekitar 1 bulan tidak perlu dibesar-besarkan (BBC News, 2015).

Analisis Transformasi Pola Sekuritisasi Singapura terhadap Isu THP

Dalam bukunya yang berjudul *A New Framework Analysis*, Barry Buzan (1998: 26) menjelaskan adanya tiga tahapan sekuritisasi yang dapat dilakukan oleh negara terhadap sebuah isu. Tahap pertama adalah *non-politicised* dimana pada tahap ini sebuah isu mulai muncul, namun negara tidak mengambil tindakan apapun. Pada tahap ini, proses sekuritisasi hanya terjadi hingga tahap audiensi, yaitu pengenalan bentuk ancaman atas isu tertentu kepada audiens atau publik sebagai pihak yang diharapkan menerima dan mempercayai adanya sekuritisasi atas isu tersebut. Tahap kedua adalah tahap dimana isu tersebut mulai diangkat dalam pembahasan di ranah pemerintah, serta dipertimbangkan sebagai objek baru yang mempengaruhi pengambilan keputusan dan tindakan pemerintah. Oleh sebab itu, proses sekuritisasi pada tahap ini bergeser dari yang semula hanya pengenalan bentuk ancaman kepada publik menuju *emergency action*, yaitu tindakan yang dilakukan oleh pemerintah sebagai respon atas masalah yang telah dianggap mengancam keamanan negara. Sementara tahap terakhir adalah *securitized* dimana masalah tersebut sudah benar-benar digolongkan sebagai isu keamanan karena dinilai memberi ancaman eksistensial bagi negara.

Apabila didasarkan pada teori tersebut maka dapat dilihat bahwa tindakan Singapura merespon isu THP sejak tahun 1997 hingga 2016 termasuk ke dalam tahapan yang ketiga, yaitu *securitized*. Namun sekuritisasi yang dilakukan Singapura terhadap isu THP dari Indonesia tidak hanya berlangsung dengan satu cara, melainkan mengalami dinamika dengan beberapa perubahan pola dari periode satu ke periode berikutnya. Pola yang dimaksud yaitu kecenderungan sikap yang lebih sering muncul dan digunakan dalam satu periode tertentu. Sementara itu, dalam

masing-masing periodenya, Singapura menunjukkan kecenderungan tersendiri sehingga memunculkan adanya perubahan/transformasi. Perubahan pola sekuritisasi tersebut dapat terjadi karena dipengaruhi oleh beberapa hal. Pertama yaitu dipengaruhi oleh kondisi masalah THP yang terjadi pada saat itu. Hal ini berkaitan dengan tingginya angka polusi yang dihasilkan, luas cakupan polusi, serta cepat atau lambatnya penanganan atas masalah tersebut. Oleh sebab itu, respon yang ditunjukkan oleh Singapura terhadap permasalahan THP cenderung berbeda pada masing-masing tahun mengingat masalah THP yang terjadi juga berbeda setiap tahunnya. Sebagai contoh yaitu perbandingan sikap Singapura dalam merespon isu THP tahun 2009 dan 2015. Pada tahun 2009 Singapura hanya merespon masalah THP dengan cara menyatakan keberatan atas masalah yang tidak kunjung berhenti setiap tahunnya. Pada saat itu sikap Singapura terlihat cenderung kooperatif menanggapi masalah THP. Sementara di tahun 2015 Singapura merespon masalah THP dengan melayangkan berbagai protes, baik melalui pengiriman nota protes ataupun pernyataan di media sosial oleh petinggi pemerintahan. Bahkan berbagai media berita juga menginformasikan bahwa Singapura benar-benar marah terhadap masalah THP 2015 karena berlangsung cukup lama dan menghasilkan polusi asap yang mencapai angka 341 berdasarkan PSI (BBC News, 2015).

Sementara yang kedua, respon Singapura terhadap isu THP juga dipengaruhi oleh kepentingan tertentu yang ingin dicapai negara tersebut. Hal ini dapat pula berkaitan dengan jumlah kerugian yang harus ditanggung akibat masalah THP, baik dari segi ekonomi, sosial, lingkungan, maupun kesehatan. Semakin tinggi angka kerugian yang harus ditanggung, maka memungkinkan respon yang diberikan semakin mengarah pada emergency action, misalnya berupa protes hingga cara-cara lain yang lebih ekstrem. Hal ini dicontohkan dengan sikap Singapura

dalam merespon isu THP pada tahun 2014, yaitu dengan membentuk THPA karena Singapura mengalami kerugian yang cukup tinggi dalam sektor pariwisata, yaitu penurunan pendapatan hingga mencapai 10%.

Dari beragam sekuritisasi yang telah dilakukan oleh Singapura seperti yang dijelaskan di atas, maka dapat dianalisis bahwa pada dasarnya terdapat tiga pola sekuritisasi yang digunakan oleh Singapura dalam kurun waktu 1997 - 2016. Pertama yaitu *speech act* sebagai level paling dasar atau paling sederhana dari sekuritisasi itu sendiri. *Speech act* ditunjukkan oleh ucapan yang dikeluarkan oleh petinggi pemerintah Singapura yang secara jelas menyampaikan bahwa isu THP yang berasal dari Indonesia memberi ancaman keamanan eksistensial bagi Singapura. Mulai tahun 1997 hingga 2014, *speech act* yang disampaikan oleh Singapura umumnya secara langsung, yaitu ketika pejabat-pejabat Singapura menyampaikan urgensi isu THP dalam kegiatan wawancara ataupun dalam kegiatan konferensi yang dihadiri oleh masyarakat ataupun negara-negara lain. Pada umumnya, *speech act* tersebut disebarluaskan melalui peran media massa, khususnya koran.

Transformasi pola sekuritisasi yang kedua yaitu dalam hal kecenderungan tindakan politis (*political act*) yang dilakukan oleh Singapura. *Political act* di sini dapat dibedakan menjadi dua jenis, yaitu pendekatan institusional dan *emergency act*. Pertama, pendekatan institusional merujuk pada upaya institusi pemerintah untuk melakukan pendekatan dengan institusi lain dengan tujuan meminta dukungan atau melangsungkan kegiatan kerjasama. Dalam kasus sekuritisasi Singapura, pendekatan institusional yang dilakukan oleh pemerintah cukup beragam. Pertama yaitu upaya memberi dukungan kepada NGO untuk menangani permasalahan THP pada tahun 1997. Kedua yaitu upaya pengajuan kerangka kerjasama dalam ruang lingkup bilateral. Ketiga yaitu pendekatan

institusional dalam level regional dengan mengedepankan peran ASEAN sebagai institusi regional untuk menangani permasalahan THP. Sementara yang keempat yaitu upaya pendekatan institusional dalam level internasional. Sementara *emergency act* merujuk pada tindakan-tindakan yang bersifat darurat karena adanya situasi dan kondisi yang mendesak. Dalam hal ini *emergency act* yang dilakukan oleh Singapura adalah beberapa kali pengiriman nota protes kepada pemerintah Indonesia, yaitu pada tahun 2007 dan 2015. Isi dari nota protes yang dilayangkan tersebut secara garis besar berisi keluhan serta permintaan pertanggungjawaban kepada pemerintah Indonesia untuk segera menghentikan polusi asap (*BBC News*, 2015).

Sementara pola yang ketiga yaitu *law making* atau pembentukan undang-undang khusus THP. Dalam hal ini pembentukan undang-undang dapat dipandang sebagai level tertinggi dalam upaya sekuritisasi Singapura karena pemerintah Singapura mulai menempatkan isu THP pada spektrum hukum formal negara. Hal ini ditandai dengan pengesahkan Undang-undang terkait THP yang dikenal sebagai *Transboundary Haze Pollution Act* (THPA) dan diberlakukan secara resmi pada 25 September 2014. Pembentukan THPA tersebut memungkinkan pemerintah Singapura untuk memberi sanksi atau hukuman kepada pihak-pihak yang terbukti bersalah atau terlibat dalam menimbulkan permasalahan polusi asap, baik perusahaan maupun individu. Di samping ketiga pola yang telah dijelaskan, pada dasarnya terdapat pula perkembangan pola sekuritisasi Singapura terhadap isu THP pada tahun 2015. Di tahun 2015 Singapura kembali menekankan *speech act*, namun dengan cara yang berbeda, yaitu dengan melibatkan peran media sosial. Hal ini ditandai oleh dua pernyataan Menteri Luar Negeri Singapura, K. Shanmugam dalam akun pribadi facebook-nya

mengenai status THP dan ancaman-ancaman yang harus diwaspadai.

Kesimpulan

Tindakan sekuritisasi Singapura terhadap isu *Transboundary Haze Pollution* (THP) yang berasal dari Indonesia telah menjadi sebuah fenomena sekuritisasi yang berlangsung dalam waktu cukup panjang. Hal ini dikarenakan sekuritisasi tersebut telah dimulai pada tahun 1997 setelah terjadi masalah THP terbesar di Asia Tenggara dan terus berlangsung hingga saat ini. Di antara negara-negara Asia Tenggara lainnya yang juga terkena dampak polusi asap kebakaran hutan dari Indonesia, seperti Malaysia, Thailand, Brunei Darussalam, hingga Filipina, Singapura dapat dilihat sebagai negara yang paling aktif dalam merespon isu THP tersebut, terlebih lagi setelah adanya tindakan sekuritisasi. Dimulainya sekuritisasi Singapura terhadap isu THP 1997 disebabkan karena Singapura melihat masalah THP 1997 telah menimbulkan kerugian yang cukup tinggi bagi Singapura, khususnya dalam sektor pariwisata selaku pendorong utama laju perekonomian Singapura.

Berdasarkan pembahasan, maka penulis dapat menyimpulkan bahwa transformasi atau pergeseran pola sekuritisasi Singapura atas isu THP tersebut dapat dilihat berdasarkan dua hal. Pertama yaitu berdasarkan jenis tindakan yang dilakukan oleh pemerintah Singapura yang mana dimulai dengan *speech act*, kemudian bergeser menjadi *political act*, dan meningkat lagi menjadi *law making*. Namun pada tahun 2015 pola tersebut kembali lagi ditekankan pada penggunaan *speech act*, namun dengan melibatkan peran media sosial. Sementara yang kedua, transformasi pola sekuritisasi Singapura atas isu THP juga dapat dilihat berdasarkan ruang lingkup yang digunakan oleh Singapura. Pada mulanya Singapura memfokuskan upaya sekuritisasi hanya dalam level nasional, kemudian berkembang pada

level regional dengan menekankan kerjasama dan peran ASEAN, dan meningkat lagi pada level internasional dengan membawa isu THP dalam sidang umum PBB.

Dengan demikian, penelitian ini membuktikan bahwa tindakan sekuritisasi yang dilakukan negara terhadap isu tertentu tidak selalu terus-menerus dilakukan dengan pola yang sama, melainkan dapat terjadi perubahan pola sekuritisasi pada waktu tertentu yang didasarkan pada tingkat

urgensi isu dan kepentingan yang ingin dicapai oleh negara itu sendiri. Selain itu, transformasi pola sekuritisasi dapat pula terjadi karena dipengaruhi oleh perkembangan globalisasi, seperti adanya inovasi teknologi informasi dan komunikasi. Hal ini diperlihatkan oleh upaya sekuritisasi yang dilakukan oleh pemerintah Singapura terhadap isu THP ketika memanfaatkan internet dan media sosial yang mana merupakan bentuk inovasi teknologi di era globalisasi..

Daftar Pustaka

- [1] Acharya, Amitav, 2006. "Securitization in Asia: Functional and Normative Implications", dalam Mely Caballero-Anthony, Ralf Emmers, Amitav Acharya (Eds), *Non-Traditional Security in Asia: Dilemmas in Securitization*. Hampshire: Asghate Publishing.
- [2] Buzan, Barry, 1998 *Security: A New Framework Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers.
- [3] Francesch-Huidobro, Maria, 2008. *Governance, Politics and the Environment: A Singapore Study*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- [4] [Liu, David H.F.](#) dan Bela G. Liptak, 1999. *Air Pollution*. London: CRC Press.
- [5] Rowell, Andy & Peter F. Moore, 2000. *Global Review of Forest Fires*. Forest for Life Programme Unit, WWF International.
- [6] Oppenheim, Felix E., 1987. "National Interest, Rationality, and Morality", dalam *Political Theory*, Vol. 15, No. 3: 369-389.
- [7] Anonim, 2015. "ASEAN Agreement On Transboundary Haze Pollution", *Haze Action Online* [online]. dalam <http://haze.asean.org/asean-agreement-on-transboundary-haze-pollution-2/> [diakses 10 Maret 2017].
- [8] Anonim, 2011. "11th Meeting of the Sb-Regional Ministerial Steering Committee (MSC) on Transboundary Haze Pollution di Singapura", *ASEAN Haze Action Media Release* [online]. dalam <http://haze.asean.org/2011/02/media-release-11th-msc-on-transboundary-haze-pollution-17-february-2011-singapore/> [diakses 18 Juni 2017].
- [9] Anonim, 2017. "Distance from Riau to Singapore", *Distance Calculator* [online]. dalam <https://www.distance.to/Riau/Singapore> [diakses 18 Mei April 2017].
- [10] Anonim, 2017. "Distance from Jambi to Singapore", *Distance Calculator* [online]. Dalam <https://www.distance.to/Jambi/Singapore> [diakses 18 Mei April 2017].
- [11] Anonim, 2017 "Distance from South Sumatra to Singapore", *Distance Calculator* [online]. dalam <https://www.distance.to/South-sumatra/Singapore> [diakses 18 Mei April 2017].
- [12] Anonim, 2004. "From Forest to Field: How Fire is Transforming the Amazon", *NASA Earth Observatory* [online]. dalam <https://earthobservatory.nasa.gov/Features/AmazonFire/> [diakses 17 Maret 2017].
- [13] Anonim, 2016. "Lack of progress on MOU to combat haze with Jambi 'unfortunate': Masagos", *Channel News Asia* [online]. dalam <http://www.channelnewsasia.com/news/singapore/lack-of-progress-on-mou-to-combat-haze-with-jambi-unfortunate-ma-8097662> [diakses 4 Februari 2017].
- [14] Anonim, 2015. "Polisi Tetapkan 12 Perusahaan Tersangka Pembakar Hutan dan Lahan", *BBC Indonesia* [online]. dalam http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/10/151012_indonesia_tersangka_pembakaran [diakses 18 Juni 2017].
- [15] Anonim, 2016. "Rekapitulasi Luas Kebakaran Hutan dan Lahan (Ha) Per Provinsi Di Indonesia Tahun 2011-2016", *Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia Monitoring Sistem* [online]. dalam http://sipongi.menlhk.go.id/hotspot/luas_kebakaran# [diakses 17 Maret 2017].
- [16] Anonim, 2013. "Singapore Haze Hits Record High From Indonesia Fires", *BBC News* [online]. dalam <http://www.bbc.com/news/world-asia-22998592> [diakses 10 Februari 2017].
- [17] Anonim, 2015. "Singapore Anger as Haze from Indonesia Hits Highest Level This Year", *BBC News* [online]. dalam <http://www.bbc.com/news/world-asia-34355825>, [diakses 22 April 2016].
- [18] Azman, Azim, 2015. "A History of The Haze", *The New Paper* [online]. dalam <http://www.tnp.sg/news/singapore-news/history-haze> [diakses 2 Maret 2017].
- [19] Jayakumar, S. dan Tommy Koh, 2015. "Sovereignty, jurisdiction and international

- law”, *The Straits Times* [online]. dalam <https://www.straitstimes.com/opinion/sovereignty-jurisdiction-and-international-law> [diakses 4 Maret 2017].
- [20] Koh, Jaime & Stephanie Ho, 2014. “Haze Pollution”, *Singapore Infopedia 2013* [online]. dalam <https://respromasks.com/2014/08/06/singapore-law-to-tackle-haze/> [diakses 9 Mei 2017].
- [21] Loong, Lee Hsien, 2013. “Haze Situation in Singapore (June 2013)”, dalam *Singapore Government Youtube Channel* [online]. Dalam https://www.youtube.com/watch?v=F-E5YQvV_6M [diakses 10 Oktober 2016].
- [22] Lo, Elaine, 1997. “Haze hits pollution index record of 226”, *The Straits Times*.
- [23] Maharani, Dian, 2013. “Sebab Kabut Asap Hutan Riau Selimuti Singapura”, *Kompas.com* [online] dalam <http://nasional.kompas.com/read/2013/06/21/1747577/Ini.Sebab.Kabut.Asap.Hutan.Riau.Selimuti.Singapura> [diakses 18 April 2017].
- [24] Mydans, Seth, 1997. “Southeast Asia Chokes on Indonesia’s Forest Fires”, *The New York Times* [online]. dalam <http://www.nytimes.com/1997/09/25/world/southeast-asia-chokes-on-indonesia-s-forest-fires.html> [diakses 19 Juli 2017].
- [25] Samosir, Hanna Azarya, 2016. “Singapura Diperkirakan Rugi Rp9,2 T Akibat Karhutla Indonesia”, *CNN Indonesia* [online]. dalam <http://www.cnnindonesia.com/internasional/20160316145925-106-117832/singapura-diperkirakan-rugi-rp92-t-akibat-karhutla-indonesia/>, [diakses 29 Maret 2017].
- [26] Shanmugam Sc, K., 2015. (Diambil dari postingan akun media sosial Facebook atas nama K Shanmugam Sc., pada 20 & 24 September 2015), [online]. dalam <https://www.facebook.com/k.shanmugam.page/?ref=ts&fref=ts> [diakses pada 20 Januari 2017].
- [27] Syukur, M., 2014. “Kementerian LH: 23 Perusahaan Terlibat Pembakaran Hutan Riau”, *Liputan 6* [online] dalam <https://m.liputan6.com/amp/2039717/kementerian-lh-23-perusahaan-terlibat-pembakaran-hutan-riau> [diakses 18 Juni 2017].
- [28] Wihardandi, Aji, 2013. “Ratusan Titik Api Kembali Membakar Sumatera”, *Mongabay Indonesia: Situs Berita Lingkungan* [online]. dalam <http://www.mongabay.co.id/2013/08/31/ratusan-titik-api-kembali-membakar-sumatera/> [diakses pada 19 April 2017].
- [29] Republic of Singapore, 2014. Transboundary Haze Pollution Act 2014.