

PARAKTIK DIPLOMASI BENCANA DALAM PENANGGULANGAN BENCANA ASAP 2015

STUDI KASUS: JICA (JAPAN INTERNATIONAL COOPERATION AGENCY) DI PROVINSI KALIMANTAN BARAT DALAM MENANGGULANGI BENCANA ASAP

Laras Putri Olifiani

Magister Ilmu Hubungan Internasional, Pascasarjana
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
Yogyakarta, Indonesia
Email: Olifianilaras@gmail.com

Abstrak--Kalimantan Barat merupakan salah satu dari enam provinsi yang pada tahun 2015 terkena bencana asap yang diakibatkan oleh Kebakaran Hutan dan Lahan. Bencana ini telah menggeluti Indonesia menjadi rutinitas setiap tahunnya. Permasalahannya adalah belum tanggapnya stakeholder dalam memahami bahwa bencana tidak semesta membawa efek negatif, namun jika diolah dengan baik dapat bersifat membangun. Melalui studi Ilan Kelman dalam Disaster Diplomacy bahwa terdapat jalur-jalur yang dapat membuat praktik diplomasi bencana gagal/tidak maksimal. Metodologi yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode eksplanatif dengan sumber-sumber data yang digunakan berupa observasi dan studi pustaka. Penelitian ini menggunakan kerangka analisa bahwa terdapat hambatan-hambatan yang ditemukan dalam praktik diplomasi bencana yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan barat dalam menanggulangi bencana asap.

Kata Kunci -- Bencana Kabut Asap, JICA, Kalimantan Barta, Diplomasi Bencana

I. Pendahuluan

Bencana Kabut Asap yang terjadi pada tahun 2015 meliputi enam provinsi di pulau Sumatera dan pulau Kalimantan (Riau, Jambi, Sumatera Selatan, Kalimantan Tengah, Kalimantan Barat dan Kalimantan Selatan). Kalimantan Tengah dan Riau merupakan dua provinsi teratas yang mengalami akibat kabut asap yang tinggi dari enam provinsi. Provinsi Riau merupakan provinsi yang telah mengalami dampak dari kebakaran hutan sejak Januari 2015, dan meningkat pada Juni 2015. Sehingga jelas mengalami dampak yang cukup signifikan.

Provinsi Riau dan Kalimantan tengah merupakan provinsi yang mendapatkan perhatian terkait dampak kabut asap yang ditimbulkan. Dari data yang diperoleh 29 Juni-29 Oktober 2015, dampak yang ditimbulkan yaitu ISPU (Indeks Standar Pencemaran Udara) yang berada pada posisi >400. Indeks tersebut sejatinya menunjukkan kondisi pada level sangat berbahaya, dan dialami tidak hanya kedua provinsi tersebut namun ke enam provinsi tersebut juga berada pada level sangat berbahaya.

Terkait dengan kabut asap tersebut, juga direspon oleh negara tetangga dikarenakan dampak kabut asap tersebut menyebar hingga regional Asia Tenggara. Malaysia dan Singapura hingga meliburkan kegiatan pendidikan dan juga hingga berdampak ke Thailand dan Filipina. Negara-negara tetangga yang terkena dampak tersebut tidak sepenuhnya menyalahkan Indonesia, namun beberapa negara tersebut seperti Singapura, Australia, Jepang, Rusia, dan Malaysia mengirimkan petugas dan pesawat pemadam kebakaran Bombardier CL-415-MP untuk membantu memadamkan api di hutan Sumatera dan Kalimantan. "Singapura mengirimkan 34 petugas dan helikopter Chinook. Helikopter ini mampu mengangkut 5.000 liter air. Rusia mengirimkan dua pengebom air Beriev BE-200. Pesawat jumbo ini sanggup menyedot dan mengangkut air hingga 12 ribu liter. Australia menerbangkan pesawat Lockheed L-100-30 ke Sumatera Selatan".

Sedangkan pemerinatah nasional merespon dengan berbagai bantuan yang diwakili oleh BPNB melakukan pemadaman secara besar-besaran terhadap kebakaran hutan yang terjadi di beberapa titik wilayah di Kalimantan dan Sumatera.

Kalimantan Barat merupakan provinsi yang dijuluki "seribu sungai" dikarenakan beriklim tropic basah. Menurut Indeks Resiko Bencana Indonesia, Kalimantan Barat sangat rawan akan adanya Banjir, Kebakaran Permukiman, Kekeringan, Cuaca Ekstrem, Longsor, Abrasi, Kebakaran Lahan dan Hutan, Konflik Sosial, Epidemik dan Wabah Penyakit. Hal ini juga yang menjadikan provinsi ini berada pada posisi ke enam dari provinsi yang mengalami kabut asap dan berada pada urutan ke dua dari skala enam dalam rentang level ISPU pada bulan Oktober. Walaupun skala berbahaya tidak seburuk Kalimantan Tengah, kabut asap yang terjadi di Kalimantan barat sejatinya mengganggu aktivitas masyarakat dan memiliki dampak yang keras bagi kesehatan. Hal tersebut dikemukakan oleh Walikota Pontianak, Sutarmidji menyatakan kandungan asap di udara sudah melebihi ambang batas. "Statusnya berbahaya. dengan dasar pertimbangan itu kami liburkan aktivitas semua belajar di sekolah hingga SMP". Selanjutnya juga berdampak pada kesehatan masyarakat

pontianak, menurut Dinas Kesehatan Provinsi Kalimantan Barat, setidaknya ada 30 ribu warga terkena infeksi gangguan pernapasan atau ISPA sejak Juli hingga September 2015. Selain itu adapun upaya-upaya yang dilakukan Badan Penanggulangan Bencana Provinsi beserta jajaran Gubernur dan Wakil Gubernur melakukan berbagai upaya seperti, sosiali, water bombing, hingga Teknik Modifikasi Cuaca (TMC).

Namun walaupun provinsi Kalimantan barat telah menetapkan Siaga Darurat, pada prakteknya tidak menetapkan tanggap darurat. Padahal dampak yang ditimbulkan sangat berbahaya hingga merugikan kesehatan masyarakat. Tanggap darurat sangat dibutuhkan untuk dapat melakukan penyelamatan, perlindungan, penanganan dan pemulihan. Selain itu dalam melihat fenomena ini, peneliti melihat bahwa bencana kabut asap ini menarik untuk dilakukan penelitian dikarenakan siklus bencana yang telah berulang setiap tahun yang menjadikan seperti agenda rutin, serta ini perlu menjadi koreksi bagi berbagai pemangku kepentingan untuk dapat melihat isu ini tidak hanya semata-mata kerugian perekonomian, namun pada sisi hak asasi manusia dan ketahanan hidup manusia. Hal ini, bencana kabut asap ini jelas mengganggu aktivitas kehidupan manusia dan mengganggu kesehatan, apalagi fenomena yang terjadi dilapangan bahwa penanganan terhadap korban bencana kurang maksimal. Hal ini merupakan persoalan penting bagi pemerintah, tidak hanya pemerintah pusat, namun seluruh elemen pemangku kepentingan.

Adapun rumusan masalah dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

Mengapa Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat belum maksimal mengimplementasikan praktik diplomasi bencana dalam merespon bencana kabut asap pada tahun 2015?

Tujuan penelitian tersebut adalah sebagai berikut:

1. Untuk dapat mengetahui Praktik Diplomasi Bencana yang dilakukan Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat dalam Menanggulangi Bencana Asap 2015
2. Untuk dapat mengetahui hambatan-hambatan dalam praktik diplomasi bencana yang dilakukan Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat.
Manfaat Penelitian adalah sebagai berikut:
 1. Sebagai sumbangan kajian untuk studi Diplomasi bencana
 2. Hasil penelitian ini dapat bermanfaat dan berguna bagi kalangan akademisi ataupun non-akademisi yang tertarik akan penelitian ini
 3. Dapat menjadi kebermanfaatn untuk Pemerintah Provinsi dalam pengambilan kebijakan terkait praktik diplomasi bencana dan kerjasama internasional.

Untuk dapat mendukung penelitian ini, terdapat beberapa kajian pustaka yang dapat menjadi pendorong dan kontribusi untuk penelitian ini, serta

menunjukkan tingkat originalitas penelitian ini, adalah sebagai berikut:

Ilan Kelman dalam *How Disasters Affect Peace and Conflict* melakukan studi kontemporer dalam pendekatannya memahami bencana tidak benar-benar berdampak negative jika dapat dikelola dengan baik. Adanya bencana dapat menjadi instrument untuk menyelesaikan masalah-masalah konflik politik bahkan social yang meliputi nasional maupun internasional. Penelitian ini menurut Ilan Kelman adalah studi diplomasi bencana tidak hanya meliputi penanganan pasca bencana, namun juga meliputi pra-bencana termasuk pencegahan, kesiapsiagaan, perencanaan, dan mitigasi kerusakan, dan (ii) tindakan pasca bencana termasuk respon, rekonstruksi, dan pemulihan.

Lebih dari itu, usaha-usaha pra- dan pasca bencana dilakukan juga dapat memiliki dampak positif untuk dapat menyatukan keadaan sosial dan politik. Menurut Ilan kelman, diplomasi bencana tidak selalu menghasilkan perdamaian yang bersifat positif, namun pada pelaksanaannya terkadang dapat juga menimbulkan konflik, karena isu bencana dipahami tidak memiliki porsi yang besar dalam lingkup diplomasi.

Tsunami Aceh 26 desember 2014 merupakan bencana nasional bagi Indonesia, dengan memakan banyak korban jiwa. Studi kasus tersebut digunakan Ilan Kelman untuk dapat melihat proses diplomasi bencana itu bergerak. Dengan bencana yang begituh parah, seluruh elemen lokal, nasional, dan internasional bersama-sama melakukan rekontruksi untuk dapat membangun bersama. Namun, bencana tsunami Aceh dalam proses diplomasi bencana tidak dapat dikatakan berhasil. Bagi ilan Kelman, proses negosiasi konflik yang terjadi di Aceh telah dilakukan sebelum terjadinya bencana tsunami Aceh, namun bencana tersebut dapat digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan perdamaian.

Studi Pustaka Diplomasi bencana tidak hanya dilakukan oleh Ilan Kelman, namun seperti Louise K.Comfort dalam *Disaster : Agent of Diplomacy or Change in International Affairs*, dalam penelitiannya tersebut Louise mengungkapkan bahwa bencana alam dapat dikonstruksikan sebagai perekat hubungan yang sebelumnya kurang baik menjadi lebih baik. Memahami konflik yang telah berjalan dan duduk bersama dalam negosiasi untuk menciptakan suatu perdamaian. Dalam hal ini, argumen Louise bahwa “bencana” dapat memfasilitasi kerjasama antar negara –negara yang mungkin dulunya berkonflik. Setidaknya memiliki sedikit persamaan dengan asumsi yang dibangun oleh Ilan Kelman, bahwa bencana dapat dilihat dari sisi positif untuk bisa menjembatani konflik dan membuka peluang diplomasi baru. Selain itu Louise juga menafsirkan bahwa perlu adanya upaya pemaknaan bencana sebagai isu global, hal itu melihat dampak yang ditimbulkan dari bencana tersebut yaitu seperti banyaknya korban. Sehingga perlu adanya sekuritisasi terkait isu bencana ini menjadi isu global dan dapat meningkatkan kepekaan antar sesama untuk dpaat saling berkontribusi dalam menanggulangi bencana.

Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Zikri Alhadi, dalam *Upaya Pemerintah Kota Padang Untuk Meningkatkan Kesiapsiagaan Masyarakat dalam Menghadapi Ancaman Bencana Gempa dan Tsunami*. Penelitian ini mengungkapkan terkait upaya pemerintah Padang dalam meningkatkan kesiapsiagaan masyarakat dalam menghadapi ancaman bencana dan gempa tsunami. Fokus yang diterapkan adalah dalam menganalisa upaya pencegahan yang dilakukan pemerintah daerah melalui pendekatan atau model manajemen bencana, dengan jangkauan pendekatan penelitian kualitatif dan jenis penelitian deskriptif.

Pada penelitian ini ditemukan bahwa, upaya pemerintah daerah dalam menanggapi bencana tersebut belum dapat dikatakan maksimal. Pemerintah daerah dalam hal ini hanya menggunakan pendekatan tanggap darurat, edukasi kesiapsiagaan yang belum merata, serta system peringatan dini yang belum maksimal. Hal ini tidak sesuai dengan tinjauan pustaka yang digunakan peneliti yaitu Manajemen bencana. Manajemen bencana dalam hal ini merupakan seperangkat aturan atau model yang meliputi aspek perencanaan dan penanggulangan sebelum dan sesudah bencana itu terjadi. Sedangkan pada pelaksanaannya, Pemerintah daerah Padang tidak melakukan kesigapan sebelum bencana itu terjadi (pra bencana).

Namun pada penelitian ini tidak disebutkan upaya pemerintah daerah dalam melakukan kerjasama internasional untuk dapat merespon tanggap bencana, padahal pemertintah daerah mendapatkan wewenang dari UU No. 24 Tahun 2007 terkait membukan peluang kerjasama internasional untuk tanggap bencana.

Penelitian juga dilakukan oleh Ratih Herningtyas dan Surwandono, dalam *Diplomasi Bencana Alam Sebagai sarana Meningkatkan Kerjasama Internasional*, mengungkapkan bahwa pada dasarnya bencana tidak semestinya dilihat dari sisi negatif saja, namun bencana dapat dilihat dari sisi positif. Sisi positif dalam hal ini yang coba diangkat oleh penulis untuk menunjukkan suasa baru dalam memahami isu bencana. Disaster diplomacy berusaha digagas oleh penulis dalam melihat dinamika bencana. Bagi penulis, bencana hakikatnya dapat menajadikan alat bagi indonesia untuk dapat menyelesaikan berbagai problem sosial-politik, yang pendekatan high politic terasa sulit untuk menemukan jalan keluar.

Berkaca dari fenomena bencana gempa bumi DIY dan tsunami Aceh yang banyak menelan korban jiwa, kedua bencana tersebut selama 15 tahun terakhir ini digolongkan sebagai “bencana nasioanl” karena telah memakan jumlah korban lebih dari 180.000 jiwa. Asumsi pemaknaan bencana sebagai musibah yang negatif dan memakan korban, menurut penulis terkadang melahirkan kebijakan yang tidak kooperatif. Bagi penulis, cenderung dengan kerawanan bencana Indonesia, membuat berbagai pemangku kepentingan apatis, padahal sudah seharusnya menjadi tanggung jawab segenap jajaran pemangku kepentingan.

Dari berbagai hasil penelitian yang dilakukan oleh Ilan Kelman terkait diplomasi bencana, Zikri Alhadi

dengan upaya pemerintah Padang dalam manajemen bencana, dan Ratih Herningtyas beserta Surwandono dengan diplomasi bencana sebagai penguat kerjasama internasional di DIY. Pada penelitian ini, peneliti memiliki perbedaan dan persamaan dalam penelitian. Persamaan terletak pada, diplomasi bencana sebagai alat analisa yang digunakan untuk menggambarkan fenomena. Perbedaanya terletak dalam melihat isu bencana, khususnya kabut asap yang sudah sikus rutin terjadi di Indonesia, peneliti ingin memaparkan bahwa dalam praktik diplomasi bencana terdapat jalurur yang dpaat membuat diplomasi bencana tersebut gagal atau tidak maksimal.

Selain itu untuk dapat memperkuat argumen peneliti, dalam penelitian ini peneliti menggunakan kerangka konsep studi Ilan Kelman yaitu *Disaster Diplomacy*. Sebelum Kelman menjelaskan tentang apa itu disaster diplomacy, Kelman menjelaskan apa itu bencana alam atau dalam bahasa inggris disebut dengan disaster. Selama ini kita mengenal bahwa bencana alam adalah sebuah peristiwa yang memiliki dampak kehancuran terhadap kehidupan di muka bumi yang peristiwa ini terjadi dengan sendirinya. Beberapa bencana alam yang kita kenal seperti banjir, tanah longsor, gempa bumi, tsunami dan masih banyak lagi bentuk bencana alam. Akan tetapi Kelman di dalam bukunya memiliki pandangan lain, bahwa bencana alam itu tidak dengan sendirinya muncul akan tetapi bencana alam itu muncul akibat dari kebiasaan manusia yang memiliki dampak terhadap terjadinya bencana alam.¹ Walaupun Kelman menyadari bahwa ada beberapa bencana alam yang terjadi secara natural seperti gempa bumi dan gunung meletus.

Disaster diplomacy adalah pendekatan yang secara praktis untuk merespon dan mengkomunikasikan adanya bencana internasional. Pada topic ini terjadinya bencana yang di maksud ialah: gempa, banjir, kecelakaan transportasi, wabah, dan angin topan. Dalam memahami diplomasi bencana, hakikatnya juga membahas terkait pra-bencana seperti mitigasi, pencegahan dan upaya mengurangi korban. Namun pada tahap setelah bencana, diplomasi bencana berbicara terkait bagaimana konflik dan perdamaian dipengaruhi oleh bencana. Pada dasarnya aktivitas terkait bencana alam belum pernah menimbulkan diplomais yang baru, akan tetapi dapat menjadi katalis dan pendukung bagi diplomasi yang telah berlangsung sebelumnya.

Selanjutnya Ilan Kelman dalam bukunya pada bagian Hypothesis and research questions’ memulai pengkajian terhadap diplomasi bencana, dimulai dengan pertanyaan: “Apakah bencana alam menyebabkan kerjasama internasional diantara negara-negara yang secara tradisional bermusuhan?”. Dari pertanyaan tersebut, Kelman dan Koukis memecahkan dua istilah penting dari pertanyaan tersebut, yaitu bencana alam dan kerjasama internasional. Bencana alam menjadi sebuah hal yang buruk karena mengarah pada sebuah konotasi yang dimana menjadikan alam sebagai

penyebab dari terjadinya bencana. Atau sesungguhnya secara alamiah bencana alam merupakan hal yang terjadi ketika manusia berinteraksi dengan alam. Dan setelah melewati beberapa analisa, terlebih analisa terhadap sikap dan perilaku manusia yang membawa kepada suatu bencana alam. Berdasar pada studi penelitian di beberapa kasus bencana, bencana alam semakin banyak terjadi, namun tidak banyak perubahan yang terjadi pada alam, kecuali perubahan ekstrim yang banyak terjadi dengan populasi manusia itu sendiri. Sehingga pada kesimpulannya, keputusan yang dibuat manusia merupakan akar dari bencana. Bencana yang terjadi bukanlah alami, tetapi ini dianggap sebagai konstruksi sosial yang terjadi pada masyarakat dunia. Lalu, hal kedua yang menjadi fokus dari Kelman dan Koukis adalah kerjasama internasional yang menganggap bahwa diplomasi internasional yang memang cakupannya meliputi intra-state bersama diplomasi bencana dapat melibatkan yurisdiksi sub-nasional yang berhadapan langsung dengan pemerintah dan negara-negara berdaulat dalam menghadapi permasalahan bencana.

Namun pada praktiknya, diplomasi bencana dapat memiliki output yang berhasil dan gagal. Keberhasilan *disaster-diplomacy* akan dicapai jika nilai-nilai kemanusiaan dan kerjasama antar pihak lainnya dapat tercapai. Serta terdapat jalur-jalur yang dapat membuat diplomasi tersebut gagal:

1. Avoiding Diplomacy
2. Dependency on disaster
3. Disaster as a weapon
4. Disaster worsening relations
5. Distraction
6. Events overwhelming disasters
7. Expectations
8. False Proximity
9. Spotlight
10. Vindictiveness

Pada penelitian ini, memfokuskan melihat belum maksimalnya peran Pemerintah Provinsi Kalbar dalam praktik diplomasi bencana, hal tersebut dilihat dari indikator-indikator keberhasilan dan kegagalan menurut ilan Kelman.

II. METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian eksplanatif. Penelitian eksplanatif merupakan penelitian untuk menjelaskan fenomena dengan dibantu alat analisa seperti kerangka teori/konsep.

B. Lokasi dan jangkauan Penelitian

Untuk menghindari pelebaran maka dibutuhkan jangkauan penelitian yang berfungsi untuk memfokuskan penelitian ini. Jangkauan penelitian ini dimulai sejak tahun 2015 sampai 2016 dan berlokasi di Provinsi Kalimantan Barat.

C. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah telaah pustaka (*library research*) yaitu dengan cara mengumpulkan data dari literatur yang berhubungan dengan permasalahan yang akan dibahas, dan kemudian menganalisisnya. Literatur ini berupa buku-buku, dokumen, jurnal, surat kabar, dan situs-situs internet ataupun laporan-laporan yang berkaitan dengan permasalahan yang akan penulis teliti. Penelitian ini merupakan penelitian eksplanatif, dimana dalam menjelaskan permasalahan yang diteliti tergantung pada validitas data informan yang memberikan informasi dalam penelitian ini serta asumsi teori yang dibangun/digunakan.

D. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang penulis gunakan dalam penulisan ini adalah teknik analisis data kualitatif, dimana permasalahan digambarkan berdasarkan fakta-fakta yang ada kemudian dihubungkan antara fakta yang satu dengan fakta yang lainnya, kemudian ditarik sebuah kesimpulan

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Diplomasi Bencana Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat bersama Direktorat Jendral Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam (Ditjen.PHKA) Kementerian Kehutanan Republik Indonesia- Japan International Cooperation Agency (JICA)

Studi diplomasi bencana menurut ilan Kelman adalah bencana dapat dimaknai secara positif jika dapat dikelola dengan baik. Hal tersebut berdasarkan asumsi bahwa bencana dapat menjadi pendorong agar permasalahan-permasalahan politik, ekonomi dan sosial dapat teratasi. Studi kelman telah menjelaskan bagaimana bencana tsunami Aceh dapat berkontribusi pada penyelesaian konflik antara GAM dan Indonesia. Studi Kelman semakin menunjukkan bahwa negara-negara yang tergolong sebagai daerah yang rawan bencana atau potensial mengalami bencana alam, yang sebelumnya tidak melakukan kerjasama yang intensif, bahkan cenderung bermusuhan secara politik, kemudian memilih melakukan kerjasama untuk mengurangi resiko dan dampak bencana. Indonesia dalam hal ini terkait dengan kondisi topografis yang rawan bencana, menyebabkan negara-negara dunia ingin turut berkontribusi dalam upaya untuk meminimalisir bencana. Salah satu bentuk kontribusi negara asing terhadap Indonesia dalam upaya merepon tingginya tingkat intensitas Kebakaran hutan dan lahan di Indonesia. Oleh karena itu melalui payung hubungan bilateral Indonesia-Jepang, terdapat bantuan yang diberikan oleh Jepang, seperti JICA (Japan International Cooperation Agency). Melalui payung hubungan bilateral tersebut, JICA yang berada dalam kewenangan

Kementerian Kehutanan, Direktorat Jendral Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam, Direktorat Pengendalian Kebakaran Hutan memberikan project-project di berbagai Provinsi/daerah di Indonesia, salah satunya adalah Provinsi Kalimantan Barat.

B. JICA di Indonesia

Indonesia dan Jepang pada tahun 1954 telah melakukan kerjasama dengan Pemerintah Indonesia diawali dengan kerjasama dengan Pemerintah Indonesia tenaga ahli dari Jepang dan program pelatihan yang dilaksanakan secara langsung di negara Jepang. Kerjasama tersebut berlanjut hingga tahun 1970-an dan pada tahun 1974 pemerintah Jepang secara resmi membentuk JICA untuk menjalankan kerjasama Teknik. Sejak saat itu, dimulailah kerjasama Pemerintah Indonesia dengan Pemerintah Jepang melalui JICA. Kantor perwakilan JICA di Indonesia pada awalnya merupakan kantor perwakilan dari Badan Kerjasama Teknik Luar Negeri atau OTCA (*Overseas Technical Cooperation Agency*) yang kemudian berubah nama menjadi Badan Kerjasama Internasional Jepang atau JICA (*Japan International Cooperation Agency*).

Kantor Perwakilan JICA di Indonesia didirikan pada tahun 1969. JICA di Indonesia merupakan salah satu yang tertua dan terbesar di antara sekitar 150 kantor perwakilan JICA yang tersebar di seluruh dunia. Indonesia merupakan salah satu negara penerima bantuan hibah bilateral Jepang terbesar berdasarkan besaran jumlah dana yang telah disalurkan secara kumulatif sampai TA Jepang 2007 dimana telah terkirim 35.630 peserta Indonesia untuk mengikuti program pelatihan di Jepang dan 11.108 tenaga ahli Jepang telah ditugaskan di Indonesia .

Dalam melakukan kerjasamanya, pihak JICA selalu mempertimbangkan kebijakan pemerintah negara-negara penerima bantuan terlebih dahulu. Untuk penyaluran bantuan ODA di Indonesia, pemerintah Jepang mengacu pada strategi bantuan untuk pembangunan Indonesia atau yang dikenal dengan CAS (*Country Assistance Strategy*). CAS disusun sesuai dengan arahan yang tercatum dalam RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah). Adapun strategi bantuan tersebut mengacu pada pencapaian tiga pilar tujuan pembangunan utama yaitu pertumbuhan berkelanjutan yang digerakkan oleh sektor swasta, pembangunan masyarakat yang demokratis dan berkeadilan serta perdamaian dan stabilitas dan berupaya membantu semaksimal mungkin inisiatif pemerintah Indonesia dalam mendorong kemandiriannya dalam pembangunan.

Berdasarkan Penyusunan CAS (*Country Assistance Strategy*) oleh Jepang ini disesuaikan dengan adanya RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah) dalam pembangunan Indonesia. CAS yang dibuat oleh JICA dititik beratkan pada empat bidang prioritas kerjasama. Bidang prioritas kerjasama tersebut berupa kesinambungan gerakan pertumbuhan yang digerakkan oleh sektor swasta, menciptakan masyarakat yang demokratis dan berkeadilan, perdamaian dan stabilitas serta pembangunan yang komprehensif.

JICA di Indonesia berada dalam kewenangan/kerjasama dengan Direktorat Pengendalian Kebakaran Hutan (Dit.PKH), Kementerian Kehutanan dalam program kerja pengembangan model penyuluhan berdasarkan Peraturan Menteri Kehutanan tentang Pengendalian Kebakaran Hutan (Dit.PKH) dan model pencegahan kebakaran yang lebih efektif yang dapat diberikan rekomendasi sebagai prioritas kebijakan pmda daerah (Paeraturan Menteri Kehutanan RI Nomor: P.51/Menhut-II/2010 tentang Rencana Strategis (Renstra) Kementerian Kehutanan Tahun 2010-2014 dan Inpres Nomor 16 Tahun 2011 Tentang Peningkatan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan (Lampiran 3.C.2.2) . Pencegahan ini dianggap sangat penting, mengingat dampak Karhutla yang timbul dapat menghasilkan emisi karbo yang besar dan dapat membahayakan serta kebakaran hutan dan lahan yang terjadi dilahan gambut sulit untuk dipadamkan terlebih diikuti dengan musim kemarau dan perubahan iklim. Oleh karena itu Kemen.Kehutanan bekerjasama dengan JICA dalam Model Pencegahan Karhutla Berbasis Desa yang berfokus untu mengembangkan "Metode promosi pengelolaan lahan yang bermanfaat bagi pencegahan karhutla, yang dapat dilaksanakan tanpa bantuan serta paksaan maupun membebani dalam konteks kehidupan masyarakat desa." Tujuan yang didapatkan setelah proyek tersebut berjalan adalah meningkatnya kapasitas pencegahan kebakaran oleh masyarakat setempat dan organisasi terkait pencegahan kebakaran (Tujuan dan Tugas JICA Lampiran 3.C.2.3).

C. JICA di Provinsi Kalimantan Barat

JICA di Provinsi Kalimantan Barat dalam acuan programnya berkontribusi sebagai mitra kerjasama di Pontianak-Kalimantan Barat sejak 2010-2015 dalam Program "Pencegahan Kebakaran berbasis Desa di Kalimantan Barat (Kab.Bengkayang dan Kubu Raya) dimana areal gambut sangat luas dengan tujuan untuk pencegahan kebakaran dan berkurangnya jumlah kebakaran dan areal terbakar di areal gambut di Provinsi sasaran.JICA tersebut berada dalam wewenang Kementerian Kehutanan, dan di Kalimantan Barat berada di unit-unit perwakilan Kemen.Kehutanan (perwakilan tanggung-jawab Kementerian Kehutanan) yaitu di BKSDA (Balai Konservasi Sumber Daya Alam) Provinsi Kalimantan Barat.

Dalam praktiknya, program yang diluncurkan oleh JICA tersebut adalah " Kegiatan Pencegahan Karhutla Berbasis Desa". untuk mwengembangkan kapabilitas instansi atau kelompok sosial, seperti Masyarakat Peduli Api, instansi pmda serta pengendalian Kebakaran Hutan dan Direktorat Pengendalian Kebakaran Hutan (Lampiran 3.C.3.2).

D. Kontribusi JICA dalam Pennaggulangan Kabut Asap di Kalimantan Barat

Keberadaan JICA di Indonesia pada berbagai project seperti di Kalimantan Barat menyesuaikan program kerja dari Kementerian Kehutanan, yaitu terkait Metode Pencegahan Kebakaran Hutan. Pada praktiknya, JICA ini di Provinsi Kal-bar berpersan

sebagai Kerjasama teknis. Dalam hal ini project yang dilakukan IICA di Provinsi Kalbar adalah, Metode Pencegahan Kebakaran Hutan Berbasis Desa pada 2 titik (Kab. Bengkayang dan Kubu Raya) dikarenakan kedua daerah tersebut merupakan wilayah dengan lahan gambut yang luas sehingga sangat berpotensi untuk terjadi Kebakaran Hutan dan Lahan. Project ini diharapkan dapat mencegah kebakaran hutan dan meminimalisir titik api serta adanya kemampuan untuk dapat melakukan pencegahan tanggap dini.

Dalam hal ini terdapat bentuk jasa yang dilakukan IICA pada tahun 2015, khususnya terkait dalam penanggulangan Kabut Asap 2015 adalah berupa langkah metode pencegahan kebakaran hutan yang dilakukan pada Semester I 2015. Kabupaten Bengkayang dan Kubu Raya merupakan dua daerah yang menjadi sasaran mitra kerjasama IICA dalam Kerjasama teknis Metode Pencegahan Kebakaran Hutan Berbasis Desa berdasarkan tahap seleksi . Adapun program kerja yang dilakukan IICA di Kalimantan, adalah sebagai berikut :

1. Pelaksanaan Kegiatan Pencegahan Kebakaran Hutan dan Lahan berbasis Desa oleh Tim Pendamping Desa (TPD).
2. Pembahasan tentang pelaksanaan kegiatan TPD oleh pemkab.dsb serta pembahasan dan pelaksanaan upaya sosialisasi
3. Kegiatan terkait Pencegahan Karhutla berbasis Desa untuk Hutan Konservasi dan Daerah Penyangga.
4. Kegiatan untuk Deseminasi dan Penyusunan Keluaran

Kegiatan yang dilakukan oleh Tim Pendamping Desa dan Instansi Pemerintah Terakit dalam upaya pencegahan kebakaran hutan dan lahan serta dampak setelah terjadinya bantuan IICA melalui Tim Pendamping Desa adalah sebagai berikut:

1. Jumlah Hotspot Tahunan Selama 2010-2014 (NOAA18) Di Desa Sasaran Provinsi Kalbar
2. Perbandingan Perubahan Prilaku Penggunaan Api di Lahan Sedesa dan Jumlah Hari Kegiatan TPD di Desa Sasaran Prov. Kalbar

Dari hasil yang ditemukan adanya pengurangan prilaku dan penggunaan api serta jumlah titik hotspot dari 2010-2015 pada Kab. Bengkayang dan Kubu Raya. Namun menurut Tim Kerja Teknis IICA, terdapat beberapa kendala terkait penanganan Kebakaran Hutan dan Lahan yang masih belum maksimal, seperti terdapat kendala informasi yang berdampak pada upaya pencegahan, sebagai berikut:

1. Korelasi Kabut Asap dengan hotspot atau Kebakaran
2. Hubungan Hotspot (NOAA18) dengan Kejadian Kebakaran
3. Emisi Gerakan Rumah Kaca dan Kebakaran gambut

Selain itu dari hasil project yang dilakukan, ditemukan simpulan dan hambatan selama proses pengimplementasian project, sebagai berikut:

1. Kendala/Kesenjangan Utama dalam Pencegahan Karhutla
 - a. Menggunakan api di Lahan/ hutan merupakan Dwi-Makna, yaitu Sifat Halal-dan Haram.
 - b. Cenderung Menurunnya Daya Kontrol sosial desa terhadap kelola hutan dan lahan
 - c. Kurang jelasnya metode untuk mempromosikan pencegahan Karhutla
2. Kenyataan Lapangan Tentang Prediksi Efek Pencegahan Karhutla
 - a. Motif/tujuan terkait penggunaan api dalam kelola lahan
 - b. Kenyataan Penggunaan api di lahan usaha tani
 - c. Kondisi Umum tentang timbulnya dan tertumpuknya bahan mudah terbakar atau sasaran Penggunaan api dalam Kelola lahan.

E. Upaya Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat dalam Praktik Diplomasi Bencana

Dalam Praktik Diplomasi Bencana yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat dapat dilihat diplomasi bencana tersebut berhasil atau tidak melalui beberapa indikator yang dikemukakan oleh Ilan Kelman, Khususnya terkait keberhasilan dan Kegagalan dalam Diplomasi Bencana. Pada tahapan ini , menurut penulis upaya praktik diplomais bencana yang dilaukan oleh Pem.Prov Kal-bar belum maksimal. Hal itu dapat penulis kemukakan dikarenakan berdasarkan indikator yang dikemukakan Ilan Kelman terkait jalur-jalur yang dapat membuat diplomasi itu gagal, sebagai berikut:

11. Avoiding Diplomacy
12. Dependecy on disaster
13. Disaster as a weapon
14. Disaster worsening relations
15. Distraction
16. Events overwhelming disasters
17. Expectations
18. False Propinquity
19. Spotlight
20. Vindictiveness

Dari data lapangan yang ditemukan oleh Penulis di Provinsi Kalimantan Barat dengan judul penelitian “Upaya Penanggulangan Bencana Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat dalam Penanggulangan Kabut Asap 2015” dengan tujuan dan linkup penelitian instansi yang dikunjungi sebagai acuan informasi data adalah sebagai berikut:

- a. Kantor Badan Lingkungan Hidup Provinsi Kalimantan Barat
- b. Kantor Badan Penanggulangan Bencana Daerah Provinsi Kalimantan Barat

- c. Kantor Balai Konservasi Sumber Daya Alam Kalimantan Barat
- d. Kantor Bappeda Provinsi Kalimantan Barat
- e. Kantor Dinas Kehutanan Provinsi Kalimantan Barat
- f. WALHI Provinsi Kalimantan Barat

Dalam praktik diplomasi bencana, menurut Ilan Kelman juga termasuk pada penanganan saat pradan pasca bencana. Namun pada tahap penanggulangan setelah bencana output kontribusi yang positif atau membangun tidak hanya pada tahapan terbentuknya penanganan bencana yang lebih baik, namun dapat mendorong kerjasama dalam berbagai bidang serta perdamaian (khususnya penanganan konflik yang lebih

Tabel I. BLHD Titik Hotspot Api 2014-2015

Daerah/Tahun	2014	2015
Kubu Raya	369	150
Ketapang	1665	794
Sintang	754	710
Bengkayang	228	30

baik. Pada praktik pencegahan yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Kalbar sudah mendekati maksimal namun belum dikatakan maksimal dikarenakan berberapa instansi terkait dalam upaya pencegahan belum maksimal. Hal tersebut diungkapkan oleh Kepala Badan Lingkungan Hidup Ir.H.Darmawan bahwa penanganan pencegahan yang dilakukan oleh timnya belum maksimal, khususnya terkait sosialisasi pencegahan kebakaran hutan dan lahan yang masih dilakukan disaat musim kemarau, padahal seharusnya hal tersebut bisa dilakukan sebelum terjadi musim kemarau, agar langkah preventif lebih tepat untuk dilakukan. Selanjutnya menurut Kepala Bidang Logistik Ir. Bosman, mengungkapkan masih minimnya sinkronitas yang terjadi diantara skpd dalam tahap pencegahan, walaupun bukan berarti tidak maksimal namun khususnya didaerah kabupaten/daerah yang masih rendah tingkat pemahaman aktif reaktif terkait kebencanaan. Selanjutnya untuk dapat mengukur tingkat keberhasilan praktik diplomasi bencana yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Kalbar adalah, bisa dilihat dari jalur-jalur yang membuat diplomasi itu bisa gagal, pada penjelasan ini penulis tidak mencantumkan keseluruhan jalur-jalur, namun menggunakan jalur-jalur yang sesuai dengan fenomena penelitian, seperti:

1. "Avoiding Diplomacy" merupakan aspek menolak kolaborasi terkait isu kebencanaan. Namun tidak spesifik menolak, bisa dikatakan juga sebagai penunjukan kemerdekaan atau kesiapan negara itu sendiri dalam menghadapi bencana. Dalam hal ini, menurut data lapangan yang ditemukan Pemerintah Provinsi Kalbar tidak menjalin hubungan kerjasama terkait untuk penanggulangan kabut asap. Pada tahun 2015, bencana kabut asap yang terjadi, segala bantuan

yang masuk melalui Pemerintah Nasional. Namun terdapat bantuan asing di Kalimantan Barat terkait Upaya Pencegahan Kebakaran Hutan dan lahan namun berada dalam payung Hubungan Bilateral Indonesia-Jepang, Pemerintah Nasional yaitu melalui Kementerian Kehutanan Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam Direktorat Pengendalian Kebakaran Hutan bekerjasama dengan Program of Community Development of Fires Control in Peartland Area, Japan International Cooperation Agency (JICA). Instansi-instansi terkait di Prov.Kalimantan Barat bentuk kontribusi yang dilakukan untuk JICA adalah bentuknya bersifat fasilitator. Adapun mekanisme program instansi skpd Prov.Kalimantan Barat tidak terlibat. Hal tersebut dikemukakan oleh Kepala Unit Kebakaran Hutan dan Lahan Dinas Kehutanan Prov.Kal-bar Ketna Simarmata dan Staff Sekretariat Brigdalkar Eddi Purwanto mengungkapkan bentuk keterlibatan instansi terkait hanya berupa fasilitator untuk dapat menunjang program JICA tersebut dilaksanakan dikarenakan program JICA tersebut berkoneksi dengan Pemerintah Nasional.

2. "Dependency on disaster", Kegiatan-kegiatan terkait kebencanaan pada dasarnya dapat mendorong diplomasi. Namun terkadang bentuk kegiatan-kegiatan kebencanaan tidak bersifat jangka panjang, dan kecenderungan bantuan bersifat jangka pendek. Sehingga untuk menghasilkan diplomasi yang berhasil akan tidak maksimal. Hal ini juga terjadi di Pem.Prov Kalbar terkait Bantuan Asing JICA yang bagi penulis tidak bersifat jangka panjang. Walaupun project yang dilakukan pada tahap pencegahan bekerja maksimal namun seharusnya dapat diupayakan keterkaitan Kebakaran Hutan dan Lahan akan sewaktu-waktu menjadi Bencana Kabut Asap. Hal ini dikarenakan bahwa, Bencana kbaut asap tersebut 90% terjadi karena manusia yang melakukan aktivitas kebakaran hutan dan lahan, dan Kabut asap merupakan akibat yang ditimbulkan.
3. Distraction, memiliki pengertian bahwa diplomasi bencana tidak selalu menjadi jalur yang sesuai dengan kejadian yang berhubungan dengan bencana atau untuk sebuah diplomasi

Namun walaupun terdapat jalur-jalur yang membuat diplomasi tersebut tidak maksimal terjadi di

Provinsi Kalimantan Barat dalam Penanggulangan Kabut Asap 2015. Menurut ilan Kelman, studi diplomasi bencana menekankan pada setelah tahap pasca bencana dapat menimbulkan kerjasama dan perdamaian tidak hanya terkait permasalahan kebencanaan namun berbagai sektor seperti ekonomi, sosial dan politik. Hal tersebut dapat dilihat sebagai berikut:

1. Bantuan JICA terhadap Kab. Bengkayang dan Kubu Raya memiliki pengaruh signifikan terkait pencegahan Kebakaran Hutan dan Lahan. Walaupun Kabut asap akibat kebakaran hutan terjadi di Kalbar dengan beberapa titik hotspot titik api tertinggi seperti Ketapang, Kubu Raya dan Sintang. Namun menurut data yang ditemukan dari Badan Lingkungan Hidup Provinsi Kalimantan Barat, tiga titik hotspot tertinggi di Provinsi Kalimantan adalah sebagai berikut: Dari data yang telah diolah dari Badan Lingkungan Hidup Provinsi Kalimantan Barat yang menggunakan satelit NOAA18 bahwa Ketapang merupakan wilayah yang tinggi titik hotspot api yang berbeda dengan Kubu Raya dan Bengkayang. Pada tahun 2014 jumlah titik hotspot api jauh lebih tinggi dari 2015, namun fenomena kabut asap yang terjadi di Kalimantan
3. hutan, dan penggunaan lahan (REDD+) dan menghubungkan kegiatan-kegiatan ini dengan rezim kepatuhan gas rumah kaca yang tengah berkembang. GCF berfokus pada semua aspek dari upaya pengurangan emisi dari deforestasi dan membentuk kerangka-kerangka berkelanjutan untuk pembangunan rendah emisi.
4. Selanjutnya Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat berkolaborasi dengan *Association of Forestry Scholar* untuk membangun aplikasi berbasis web untuk mendeteksi dini kebakaran hutan. Hal semacam ini tentunya dapat memperkuat kapasitas pemerintah lokal untuk mencegah kebakaran.

IV. KESIMPULAN

Menurut ilan Kelman, Studi Diplomasi bencana juga terkait pada pra dan pasca bencana. Namun pada tahap

Barat menjadi bencana Siaga Darurat pada tahun 2015 juga tidak terlepas dari Fenomena El-Nino dan sebaran kabut asap dari daerah provinsi lain. Program-Program JICA pada kedua kabupaten di Kalimantan Barat sangat berkontribusi pada masyarakat desa setempat untuk dapat mengalihkan khususnya penggunaan api untuk kebakaran hutan dan lahan (Lampiran 3.D.2)

2. Dengan adanya Kabut Asap 2015, khususnya Kalimantan Barat bertekad untuk dapat belajar dari pengalaman Kabut Asap kemarin, yaitu menekankan kembali bersama 6 provinsi yang menyumbang 58% luas kawasan dan tutupan hutan di Indonesia yaitu Aceh, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur, Papua Barat dan Papua dalam Deklarasi Rio Branco yang ditandatangani saat pertemuan ke delapan satuan tugas gubernur untuk iklim dan hutan (*Governor's Climate and Forest Task Force, GCF*) di Rio Branco, Acre, Brazil pada tahun 2014. GCF berupaya untuk memajukan program-program yuridiksi yang dirancang untuk mempromosikan pembangunan pedesaan rendah emisi dan pengurangan emisi dari deforestasi, degradasi pasca bencana ini harusnya dapat digerakkan untuk menjadi lebih positif. Bencana seharusnya dapat mendorong perbaikan yang terjadi dalam suatu negara/daerah seperti memperkuat kerjasama atau membangun kerjasama. Dalam hal ini, praktik diplomasi bencana yang dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat dapat dikatakan belum maksimal, dikarenakan terdapat hambatan-hambatan yang telah dikemukakan di atas. Namun sisi positifnya setelah bencana asap tersebut, Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat semakin memperkuat kerjasama untuk dapat mencegah kabut asap dengan mekanisme pengelolaan Hutan dan Lahan, seperti *Governor's Climate and Forest Task Force, GCF* dan *Association of Forestry Scholar*

DAFTAR PUSTAKA

- [1.] Anwar, Andriana Reski, Analisis Bantuan JICA (Japan International Cooperation Agency) Pada Bidang Kesehatan di Sulawesi Selatan, FISIP, Makassar: Universitas Hasanudin, dalam <http://repository.unhas.ac.id/bitstream/handle/123456789/10200/FULL%20ANALISIS%20BANTUAN%20JICA%20PADA%20BIDANG%20KESEHATAN%20DI%20SULSEL.pdf?sequence=1>
- [2.] Comfort, Louise K. 2002, "Disaster: Agent of Diplomacy or Change in International Affairs?", *Disaster Journal*.
- [3.] Herningtyas, Ratih dan Surwandono, *Diplomasi Bencana Alam Sebagai sarana Meningkatkan Kerjasama Internasional*, dalam <http://journal.umy.ac.id/index.php/jhi/article/viewFile/357/394>
- [4.] Hiromitsu, Kuno, 2015, Laporan Akhir Jasa Tenaga Ahli Jangka Panjang Bidang Pencegahan Kebakaran Berbasis Masyarakat Model Pencegahan Kebakaran Hutan dan Lahan Berbasis Desa, Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam (Ditjen.PHKA) Kementerian Kehutanan Republik Indonesia- Japan International Cooperation Agency (JICA
- [5.] Jolla Nds, Nigel, Emilie Ngasc, Sara Brya N Pasquier, *Innovations in Multi-Level Governance For Energy Efficiency: Sharing Experience with multi-level governance to enhance energy efficiency*, dalam https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/mlg_final_web.pdf
- [6.] Kelman, Ilan .2011, *How Disasters Affect Peace and Conflict*. London: Routledge.
- [7.] Nugent, N. (2003). *The Government and Politics of the European Union*. Palgrave Wahyuni, Dwi *Permasalahan Kabut Asap dalam Hubungan Indonesia dan Malaysia pada periode 1997-2006*, Program Studi Hubungan Internasional FISIP: UIN Syarif Hidayatullah, dalam <http://repository.uinjkt.ac.id/dspace/bitstream/123456789/24117/1/DWI.pdf>
- [9.] Saito, Moeko -Jensen, *Theories and Methods For the Study of Multilevel Environmental Governance*, dalam http://www.cifor.org/publications/pdf_files/Books/BCIFOR1502.pdf

