

# PEMBUKAAN KERJASAMA PEMERINTAH INDONESIA DENGAN PIHAK LUAR NEGERI DALAM PENANGANAN KARHUTLA (KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN) DI INDONESIA TAHUN 2015

**Muhammad Fikri Amra**

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

*Abstrak* — Tulisan ini merupakan intisari dari penelitian yang telah dilakukan untuk membuat sebuah kajian tentang kebijakan kerjasama oleh pemerintah Indonesia dengan pihak luar negeri dalam penanggulangan bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan di Indonesia. Bencana asap yang terjadi akibat kebakaran hutan dan lahan di beberapa wilayah Indonesia telah menjadi perhatian serius baik secara nasional, regional, maupun internasional. Adapun forum regional ASEAN dalam penanggulangan asap lintas batas negara yaitu ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP), dimana hal ini menunjukkan bahwa salah satu fokus ASEAN dalam kerjasamanya di sektor lingkungan adalah permasalahan bencana kabut asap seperti yang dialami oleh Indonesia. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui penyebab dan tujuan dari pembukaan kerjasama antara pemerintah Indonesia dibawah kepemimpinan Presiden Joko Widodo dengan pihak luar negeri dalam menangani bencana kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan pada tahun 2015 di Indonesia. Peneliti juga melakukan penelitian langsung dengan menyambangi beberapa lembaga negara yang menjadi *primary institution* dan melakukan wawancara dengan beberapa narasumber terkait permasalahan ini. 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. Hasil penelitian menunjukkan bahwa adanya perubahan persepsi oleh pemerintah Indonesia yang mempengaruhi kebijakan luar negeri untuk menerima tawaran kerjasama dalam menanggulangi dampak kebakaran hutan dan lahan serta adanya momentum yang bisa dimanfaatkan untuk kepentingan pemerintah Indonesia.

*Kata Kunci:* Bencana Asap, Kebakaran Hutan dan Lahan, Pemerintah Indonesia, AATHP

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Bencana kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Indonesia dalam sejarahnya tidak

hanya sekali, namun bencana ini sudah terjadi sejak tahun 1997, dimana bencana ENSO atau yang kita kenal sebagai badai el-nino menjadi sebuah fenomena alam yang cukup menyita perhatian dunia pada waktu itu. Dan hal ini tidak hanya membawa dampak negatif bagi Indonesia saja tetapi juga bagi negara-negara tetangga seperti Malaysia dan Singapura. Menurut data yang dihimpun dari BAPPENAS dan *Asian Development Bank* pada tahun 1999, yakni kurang lebih 25 juta hektar lahan terbakar di seluruh dunia dan 9,7 juta hektar diantaranya adalah milik Indonesia (Tacconi, 2003). Dan masalah yang dihadapi yaitu penurunan kualitas udara di ketiga negara, penurunan aktivitas perekonomian, pendeknya jarak pandang yang memaksa sebagian besar maskapai penerbangan untuk membatalkan penerbangan dari dan ke daerah-daerah yang diselimuti kabut asap.

Dengan kejadian tersebut Singapura pada saat itu memprotes Indonesia dan membawa masalah bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan ini sampai pada tingkat PBB. Oleh karena itu saat ini di Asia Tenggara sudah terbentuk ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution untuk masing-masing negara di wilayah Asia Tenggara terutama negara-negara yang rawan bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan untuk saling bertukar informasi dan teknologi untuk mengatasi masalah bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan ini. Bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan ini dianggap sebagai suatu rutinitas di Indonesia setiap musim kemarau panjang datang, maka pemerintah Indonesia berupaya untuk dengan cepat dan tepat menangani bencana ini agar tidak merugikan terlalu banyak pihak terutama kesejahteraan masyarakat yang berada di wilayah lahan yang terbakar. Atas dampak yang terjadi terutama pada kasus bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan yang terakhir dimana pada tahun 2015 ini, pemerintah baik di pusat maupun daerah mencoba berinisiatif mencari solusi untuk bisa menanggulangi bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan yang terjadi. Terkait status, pemerintah belum memutuskan untuk memasukan kategori bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan ini ke dalam kategori bencana nasional disebabkan oleh beberapa pertimbangan yang dilihat bahwa bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan ini tidak tepat jika dijadikan bencana nasional. Sebagaimana yang tercantum dalam

Undang-Undang No. 24 Tahun 2007, dalam pasal 7 ayat 2 yang berbunyi: “Penetapan status dan tingkat bencana nasional dan daerah memuat indikator yang meliputi; jumlah korban, kerugian harta benda, kerusakan prasarana dan sarana, cakupan luas wilayah yang terkena bencana, dan dampak sosial ekonomi yang ditimbulkan” (BNPB, Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 Republik Indonesia Tentang Penanggulangan Bencana, 2007).

Pada tahun 2015 kabut asap yang terjadi di Indonesia sebagian besar terjadi pada lahan-lahan gambut, terutama di beberapa daerah seperti Riau, Kalimantan, Sumatera dan sekitarnya. Penyebab dari bencana kabut asap ini adalah akibat dari ulah pelaku usaha di bidang tersebut serta perusahaan yang tidak bertanggung jawab. Selain itu publik menilai kurangnya pengawasan pemerintah terhadap perusahaan-perusahaan tersebut, sehingga terjadi kebakaran hutan yang menyebabkan kabut asap dengan dalih pembebasan lahan. Dimana menurut data yang dihimpun, fakta menunjukkan bahwa kebakaran hutan yang terjadi telah menghanguskan total hutan dan lahan yang terbakar sebesar 2 juta hektar (Utama, 2015). Pemerintah melalui Presiden Jokowi memaparkan luas wilayah yang mengalami kebakaran hutan, dan dari luas kurang lebih 2 juta hektar yang terbakar itu, di Pulau Kalimantan seluas 770 ribu ha, 35,9 persen di antaranya lahan gambut. Sedangkan di Pulau Sumatera, wilayah yang terbakar mencapai seluas 593 ribu ha, 45,9 persen di antaranya lahan gambut, dan 221.704 ha lainnya area terbakar berada di Provinsi Sumatera Selatan (Maruto, 2015). Yang artinya, dalam 1 dekade terakhir kebakaran yang terjadi pada tahun 2015 ini sebagian besar terjadi pada lahan gambut yang diketahui akan cukup merepotkan dalam hal pemadaman. Selain ulah manusia dalam hal ini oknum dan pihak yang tidak bertanggung jawab, badai El Nino juga merupakan salah satu penyebab bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan ini semakin meluas, dimana menurut para peneliti cuaca yang melihat bahwa musim kemarau yang terjadi pada tahun 2015 dipengaruhi oleh gangguan cuaca jangka pendek berupa fenomena dipole mode positif yang mengakibatkan massa uap air dari perairan Indonesia tersedot menuju Afrika Timur. Sehingga kondisi ini jelas dapat memicu rendahnya pembentukan curah hujan yang akan terjadi dan diperkirakan akan berlangsung sepanjang September-Oktober (Firmanzah, 2015).

Dampak yang ditimbulkan dari kasus bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan pada tahun 2015 ini pun bermacam-macam dan yang paling signifikan yaitu terhadap seluruh aktivitas ekonomi masyarakat, tidak hanya di wilayah terjadinya kebakaran, melainkan juga secara nasional dan regional. Imbas dari kebakaran hutan di sejumlah titik di wilayah Indonesia pada tahun 2015 juga secara *massive* meliputi sektor perhubungan, sektor perdagangan, sektor hulu migas, sektor industri pengolahan, perkebunan, investasi dan UMKM. Dampak dari kabut asap di tahun 2015 juga tidak hanya

mengganggu aktivitas ekonomi di Indonesia namun hal ini juga jelas telah mengganggu kegiatan masyarakat seperti belajar-mengajar yang juga menerima dampak dari bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan yang terjadi. Selain itu, biaya kesehatan dapat dipastikan akan meningkat akibat buruknya kualitas udara yang mengganggu pernafasan (Firmanzah, 2015). Jika dilihat dari kasus kebakaran hutan yang terjadi, pemerintah Indonesia terlihat cenderung mengelola permasalahan kebakaran hutan dan kabut asap secara domestik saja. Pemerintah Indonesia sebelumnya bergeming dalam menyikapi tawaran bantuan dari beberapa negara tetangga untuk memadamkan kebakaran hutan dan lahan di Riau, Kalimantan, Sumatera dan sekitarnya. Pemerintah Indonesia memberikan isyarat bahwa akan mengoptimalkan potensi dalam negeri untuk mengatasi penyebab bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan tersebut. Dimana, melalui Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan serta Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), pemerintah masih terus mengupayakan pemadaman kebakaran hutan di wilayah Indonesia. Sumber daya yang dimiliki Indonesia diyakini oleh pemerintah masih mampu untuk diturunkan dalam penanggulangan ini. Tindakan-tindakan preventif pun dilakukan, salah satunya yaitu dimana pemerintah Indonesia dalam menanggulangi bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan yang terjadi, mencoba memberikan metode-metode untuk dapat menemukan solusi menanggulangi bencana dan metode yang digunakan yaitu mulai dari penetapan status dan kategori atas bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan yang terjadi dan adanya himbuan kepada pemerintah daerah yang diberikan hak untuk menentukan kapan penduduknya harus dievakuasi dengan tetap berkoordinasi dengan pihak-pihak terkait. Menurut Menkopolkum Indonesia, Luhut Pandjaitan, Kementerian Kesehatan sudah memberikan petunjuk kepada para Gubernur untuk mengambil kebijakan-kebijakan mengenai penyelamatan dan evakuasi warganya (Ramadhan, 2015).

Selain itu, agar penanganan lebih intensif, pemerintah membuka posko penanganan kabut asap pada beberapa provinsi di Sumatera dan Kalimantan, dimana keberadaan posko adalah untuk menguatkan penanganan kabut asap di lapangan yang selama ini sudah berjalan. Serta, dalam penanganannya dengan tujuan jangka pendek, pemerintah mencoba untuk memanfaatkan hujan buatan, pemadaman dari udara dan dari darat. Sejumlah pesawat dikerahkan untuk memadamkan kebakaran lahan di beberapa titik (Kompas, 2015). Dalam rangka penanganan bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan yang terjadi pada tahun 2015, anggaran yang disiapkan pemerintah Indonesia mencapai sekitar Rp 375 miliar yang bertujuan untuk menyelamatkan dan meminimalisir dampak lingkungan yang akan terjadi akibat kebakaran hutan (JPNN, 2015). Sementara itu, publik menilai ketidakmampuan pemerintah Indonesia semakin terlihat

ketika setiap kebijakan yang diambil dianggap tidak secara cepat dan tepat. Sehingga adanya pandangan yang mengatakan bahwa pemerintah Indonesia belum mampu menyelesaikan bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan kali ini dengan tepat. Fakta ketidakmampuan Pemerintah Indonesia ini terlihat dari koordinasi yang buruk antara pemerintah daerah di tingkat provinsi, kabupaten, dan kota yang membuat penanganan bencana kabut asap akibat kebakaran lahan yang telah terjadi semakin lambat. Meskipun pada akhirnya pemerintah pusat mencoba memberikan arahan kepada pemerintah daerah untuk dapat berkoordinasi dengan pihak terkait namun, akibat dari lambatnya penanggulangan yang dilakukan, maka sejumlah titik kebakaran kembali bermunculan di mana-mana dan inilah yang membuat luas lahan yang terbakar semakin tidak mampu dipadamkan dengan efektif dan terus meluas. Selain itu, minimnya peralatan membuat proses pemadaman api semakin sulit dilakukan sehingga api yang dikeluarkan semakin meluas pada beberapa titik lahan (Yulianingsih, 2014).

Permasalahan lingkungan yang terjadi di Indonesia ini tidak hanya menjadi perhatian pemerintah Indonesia saja tetapi juga mengundang perhatian dari beberapa negara-negara baik di kawasan Asia Tenggara dan juga negara-negara di beberapa benua lainnya, bahkan masalah ini menjadi isu lintas batas Negara ketika melihat dampak yang dihasilkan dari kabut asap ini semakin meluas. Negara-negara tetangga, khususnya Malaysia dan Singapura mengalami dampak langsung atas kebakaran hutan yang terjadi, sehingga pemerintah negara tetangga seperti Malaysia, dan Singapura mencoba mendekati pemerintah Indonesia agar dapat mengambil tindakan tegas guna mengakhiri bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan ini. Bahkan, salah satu perhatian dari negara tetangga, yaitu pemerintah Singapura bersedia memberikan bantuan kepada pemerintah Indonesia untuk mengatasi bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Indonesia. Begitu juga dengan negara-negara tetangga lain yang merasa bahwa bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan ini telah meluas dampaknya terhadap negara mereka.

Pemerintah Indonesia juga menghadapi dilema, khususnya untuk kebijakan pemerintah yang akhirnya memutuskan untuk menerima bantuan pihak luar yang pada awalnya pemerintah Indonesia belum merasa perlu untuk meminta bantuan tersebut. Dimana pemerintah melalui Menteri Kehutanan dan Lingkungan Hidup memaparkan rencana pemerintah membuka kemungkinan untuk menerima bantuan asing dalam mengatasi kabut asap yang makin parah akibat pembakaran lahan di Sumatra dan Kalimantan (Armenia, 2015). Meskipun ada tawaran yang datang, sebelumnya melalui BNPB, pemerintah Indonesia menyatakan belum mau menerima tawaran dari Singapura untuk membantu memadamkan kebakaran hutan dan lahan karena paket bantuan yang diajukan saat ini tidak sesuai dengan apa yang dibutuhkan (Artharini, 2015). Selain itu, beberapa

hal juga menjadi pertimbangan pemerintah Indonesia dalam menerima bantuan luar negeri, dimana melalui ketua BNPB, Willem Rampangilei, dalam wawancaranya dengan VoA, mengatakan bahwa banyaknya pertimbangan yang dilihat oleh pemerintah Indonesia, beberapa diantara pertimbangan tersebut yaitu, pertimbangan politis dan operasional. Pemerintah Indonesia menginginkan penanganan yang cepat agar masyarakat tidak menderita terlalu lama dikarenakan terkena dampak dari bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan ini. Untuk pertimbangan selanjutnya, pemerintah mengakui kekurangan armada dalam hal pemadaman api di beberapa titik kebakaran. Sehingga hal ini tentu menjadi salah satu pertimbangan pemerintah Indonesia untuk meminta bantuan armada yang dimiliki oleh negara-negara lain (Wardah, 2016).

Pemerintah Indonesia pun mengkonfirmasi terkait bantuan yang akan datang dari negara-negara luar untuk membantu pemerintah dalam menangani bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan ini. Melalui Kementerian Luar Negeri Indonesia, pemerintah menjelaskan bahwa sedikitnya ada lima negara yang akan membantu Indonesia dalam upaya memadamkan kebakaran hutan dan lahan serta mengatasi kabut asap. Lima negara tersebut antara lain yaitu, Singapura, Malaysia, Jepang, Australia, dan Rusia. Hal ini juga sebelumnya disampaikan oleh Presiden Joko Widodo yang mengatakan bahwa sudah meminta bantuan dari negara-negara luar untuk membantu pemerintah Indonesia dalam menangani kabut asap. Sementara itu, menurut pernyataan Kepala Pusat Data, Informasi, dan Humas Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) Sutopo Purwo Nugroho, Singapura dan Malaysia telah menyampaikan bentuk bantuan dan persiapan pengiriman. Dimana, Singapura telah memberangkatkan satu helikopter Chinook beserta pesawat yang mampu membawa air 5.000 liter serta satu pesawat Hercules C-130 berisi 42 personel pemadam kebakaran dari Badan Pertahanan Sipil Singapura beserta peralatan (BBC, 2015). Sedangkan negara-negara lain masih mempersiapkan untuk dapat mengirim bantuan sesuai dengan kebutuhan Indonesia.

## **B. Rumusan Masalah**

Dengan melihat kembali uraian dan penjelasan diatas, maka dalam penelitian ini dirumuskan pertanyaan sebagai berikut: Mengapa Pemerintah Indonesia akhirnya memutuskan untuk menjalin kerjasama dengan pihak luar negeri dalam menanggulangi bencana asap akibat kebakaran hutan di tahun 2015?

## **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Dalam penulisan kali ini, adapun yang menjadi tujuan yang ingin dicapai oleh penulis dalam penelitian adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui penyebab dan tujuan dari pembukaan kerjasama antara pemerintah Indonesia dengan pihak luar negeri dalam menangani bencana kabut asap akibat

kebakaran hutan dan lahan pada tahun 2015 di Indonesia.

2. Untuk mengetahui proses pengambilan keputusan yang dalam hal ini kebijakan luar negeri oleh pemerintah Indonesia di era Presiden Jokowi terkait penanganan kebakaran hutan dan lahan di Indonesia.
3. Sebagai acuan pemerintah Indonesia dalam menentukan dan menjalankan kebijakan luar negeri khususnya dalam penanganan isu Lingkungan.

Sedangkan untuk manfaat dan kontribusi dalam penulisan dan penilitan paper ini yang ingin penulis berikan adalah sebagai berikut:

1. Penelitian ini sebagai pendalaman dan memperkaya kajian mengenai pembuatan kebijakan oleh seorang pemimpin negara dan para aktor pengambil keputusan lainnya.
2. Hasil penelitian ini akan berguna bagi para peneliti, mahasiswa, dan semua pihak yang tertarik untuk mengkaji tentang kebijakan luar negeri yang dipengaruhi oleh persepsi.
3. Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat baik bagi pemerintah pusat, daerah, dan pihak-pihak terkait yang diuntungkan dengan adanya penelitian tentang pembukaan kerjasama pemerintah Indonesia dengan pihak luar negeri dalam penanganan bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan.
4. Dapat dijadikan bahan atau pedoman bagi pemerintah Indonesia di dalam menentukan arah kebijakan luar negerinya, khususnya dalam hal penanganan kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Indonesia.

#### D. Kajian Pustaka

Tabel I: Literature Review

Nama	Judul	Hasil
Helena Varkkey	ASEAN as a "Thin" Community: The Case Against Adopting the EU Acid Rain Framework for Transboundary Haze Management in Southeast Asia (Varkkey, 2011)	Kegagalan ASEAN untuk mempromosikan kerjasama regional yang efektif mengenai permasalahan penanganan kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di beberapa wilayah. Program mitigasi asap tingkat ASEAN diperkirakan tidak dapat efektif seperti di Eropa sebab pemadaman asap di Asia Tenggara tidak dapat tergantung sendiri, atau terutama pada tindakan regional.

Nama	Judul	Hasil
Ayyappan Palanissamy	Haze Free Air in Singapore and Malaysia – The Spirit of the law in South East Asia (Palanissamy, 2013)	Hukum dari polusi asap lintas Negara ini diwujudkan dalam bentuk perjanjian internasional yang lebih berfokus pada pencegahan, kontrol, monitoring, dan pengaturan polusi dengan cara kerjasama dan pemahaman. Karakteristik hukum yang ada pada masalah ini berusaha mengidentifikasi efektivitas hukum serta tindakan perbaikan yang dapat dilakukan pada kasus ini serta bagaimana hukum tersebut dapat diperbaiki agar mendapatkan solusi permanen atas permasalahan ini.
Haliza Abdul Rahman	Haze Phenomenon in Malaysia: Domestic or Transboundary Factor? (Rahman, 2013)	Terdapat tiga faktor yang menyebabkan permasalahan asap di Malaysia. Pertama, yang dikategorikan sebagai faktor utama, yaitu tindakan dari perusahaan sawit yang menggunakan metode pembakaran hutan untuk pembebasan lahan. Kedua adalah faktor alam, yaitu angin yang membawa asap ke Singapura dan Malaysia. Faktor ketiga adalah faktor domestik di Malaysia, dimana aktivitas yang padat industri dan kendaraan bermotor membuat situasi asap semakin memburuk.
William J. Jones	Human Security & ASEAN Transboundary Haze: An Idea That Never Came (Jones, 2014)	Bali Concord II menghasilkan rencana aksi pada tingkat regional berkaitan dengan masalah lingkungan lintas batas seperti degradasi dan polusi. Implisit dari pernyataan ini adalah implikasi ekonomi, kesehatan, dan keamanan dari masalah kebakaran hutan di Kalimantan, Indonesia yang dimulai merambah pada tahun 1997 dan

Nama	Judul	Hasil
		terjadi secara tahunan, lebih dari 11 kali.

Sumber: Diolah dari berbagai sumber

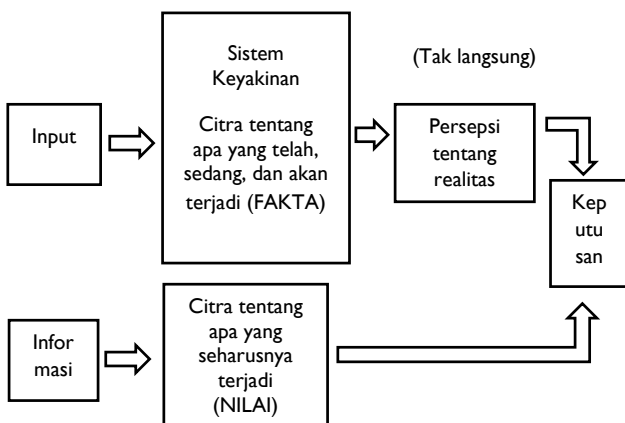
## E. Kerangka Teori

### Teori Persepsi

Dalam pengambilan kebijakan luar negeri, persepsi memainkan peran dalam menentukan perilaku suatu negara. Dimana, setiap orang melakukan tindakan berdasarkan pada apa yang diketahui. Setiap pandangan yang disampaikan oleh seseorang pada suatu situasi tergantung pada bagaimana ia mendefinisikan situasi itu. Perbedaan dalam perilaku manusia berkaitan dengan perbedaan dalam cara orang dalam memandang setiap kenyataan (Mas'ood). Menurut Ole R.Holsti:

*“Kebijakan luar negeri adalah tindakan yang dipengaruhi oleh persepsi dari aktor pembuat kebijakan (decision maker) tentang fakta yang dilihat (das sein) dikaitkan dengan nilai yang dianut (das sollen).”*

Para pembuat kebijakan dipengaruhi oleh berbagai proses psikologi yang telah mempengaruhi sebuah persepsi, contohnya untuk merasionalisasikan tindakan, untuk mempertahankan pendapat sendiri, untuk mengurangi kecemasan, dan lain-lain. Ole R. Holsti membuat diagram yang mendeskripsikan persepsi dan hubungannya dengan citra dan sistem keyakinan.



Gambar 1. oleh Ole R. Holsti (The belief System And National Image: A case Study)

Setelah itu, bagaimana persepsi dipengaruhi oleh citra seseorang tentang dunia sekitarnya. Pada awalnya, nilai dan keyakinan seseorang dapat membantu orang tersebut dalam menetapkan arah perhatiannya, yaitu menentukan apa stimulusnya, apa yang dilihat serta apa yang diperhatikan. Kemudian berdasarkan sikap dan citra yang telah dipegangnya selama ini, stimulus itu diinterpretasikan. Setiap orang hanya memperhatikan sebagian saja dari dunia sekitarnya, dan setiap orang memiliki serangkaian citra yang berbeda-beda untuk menginterpretasikan informasi yang masuk. Persepsi, yang didasarkan pada citra yang sudah ada sebelumnya, adalah proses seleksi. Sistem keyakinan adalah

sekumpulan keyakinan, citra atau model tentang dunia yang dianut oleh seseorang (R.Holsti).

### Diplomasi Bencana

Untuk mewujudkan kepentingan suatu negara dalam rangka kerjasama dengan negara lain, maka pada umumnya negara tersebut akan melaksanakan politik luar negerinya dengan cara diplomasi, tak terkecuali dalam penanganan bencana yang terjadi pada sebuah negara. Dalam konsep diplomasi bencana ini penulis menggunakan pandangan Ilan Kelman dalam mengimplementasikan konsep diplomasi bencana. Diplomasi bencana atau *Disaster Diplomacy* merupakan usaha dalam menjawab pertanyaan tentang apakah diplomasi yang dianggap sebagai alat atau agen internasional mampu membuat perbedaan dalam konflik atau juga bencana yang terjadi saat ini ataupun dimasa yang akan datang yang melibatkan beragam aktor atau tidak. Dimana menurut seorang Ilan Kelman:

*“Disaster diplomacy is the study of how and why disasters do or do not create peace or conflict, studying both before and after disaster.”*

Kelman juga melihat bahwa sebuah manajemen bencana merupakan pengidentifikasian terhadap aktivitas yang berhubungan dengan bencana, apakah dapat memberikan kesempatan untuk terwujudnya kerjasama antara negara atau komunitas yang dianggap bermusuhan. Kesempatan ini diwujudkan baik sebelum maupun sesudah terjadinya bencana. Dimana, kolaborasi yang terjadi dalam aktivitas yang berhubungan dengan bencana dapat dipahami sebagai bagian dari diplomasi bencana. Pada argumen besarnya, Kelman melihat bahwa bencana justru dapat memberikan ruang yang besar bagi pihak-pihak yang memiliki potensi sebagai wilayah atau daerah yang rawan bencana untuk mencari ruang yang bisa dikerjakan dalam rangka mengurangi resiko yang ditimbulkan oleh bencana itu sendiri. Dengan ruang yang terbuka sedemikian besar, maka sebuah bencana diyakini dapat dikelola menjadi ruang bagi peningkatan kerjasama politik, ekonomi, dan sosial budaya yang lebih luas (Macivier, 2012).

## II. METODE PENELITIAN

### A. Paradigma Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode deskriptif. Metode deskriptif bertujuan untuk menggambarkan fakta-fakta kebijakan dalam kerjasama yang dilakukan pemerintah Indonesia dengan pihak luar negeri untuk menanggulangi bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan di Indonesia.

### B. Lokasi dan Jangkauan Penelitian

Untuk menghindari melebarinya penjelasan mengenai kebijakan Pemerintah Indonesia menjalin kerjasama dengan pihak luar negeri dalam menanggulangi bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan di Indonesia, maka dibutuhkan jangkauan penelitian yang berfungsi untuk memfokuskan penelitian ini, jangkauan penelitian

ini akan dimulai pada tahun 2015 dan berlokasi di Jakarta.

Dimana dalam Penelitian ini, penulis mendapatkan data dari beberapa lembaga negara seperti:

1. Badan Nasional Penanggulangan Bencana Republik Indonesia (Gedung GRAHA BNPB, Jalan Pramuka Kav. 38, Jakarta Timur
2. Kantor Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia (Jalan Taman Pejambon No. 6, Jakarta Pusat, 10110)
3. Kantor Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (Gedung Manggala Wanabakti Blok I Lt. 1, Jl. Gatot Subroto - Senayan - Jakarta 10270)
4. Kantor Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (Jl. Jend. Gatot Subroto No. 6 Senayan, Jakarta)

### C. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang penulis gunakan dalam penilitan 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-jurnal, surat kabar, dan situs-situs internet terpercaya ataupun laporan-laporan yang berkaitan dengan permasalahan yang akan penulis teliti. Penelitian ini merupakan penelitian deskriptif, dimana dalam menggambarkan permasalahan yang diteliti tergantung pada validitas data informan yang memberikan informasi dalam penelitian ini.

Dalam penelitian ini penulis juga mendapatkan informasi melalui wawancara dengan:

1. Bpk Hermawan Agustina (Kabid Data, Pusdatinmas, BNPB RI)
2. Ibu Mekar Andaryani Pradipta (Kepala Seksi Lingkungan Hidup dan Penanggulangan Bencana, Dirjen Kerjasama ASEAN, Kemlu RI)

## III. HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Perubahan Persepsi oleh Pemerintah Indonesia dalam Pengambilan Keputusan untuk Bekerjasama

Dalam permasalahan kebakaran hutan yang mengakibatkan bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Indonesia, kebijakan pemerintah terkait kerjasama luar negeri untuk menanggulangi bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan, dapat kita lihat sesuai dengan penjelasan yang telah penulis uraikan diatas bahwa mengenai kebijakan politik luar negeri oleh Ole R. Holsti yang didasari oleh perubahan persepsi, dimana dalam kasus bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan di Indonesia tahun 2015 ini, pemerintah melalui presiden Joko Widodo melihat beberapa fakta kebakaran hutan yang terjadi di beberapa wilayah di Indonesia sudah berada pada level

yang membahayakan, pemerintah Indonesia masih belum mampu untuk menangani kebakaran hutan dan lahan secara masif, dan dampak kabut asap yang cukup signifikan juga dirasakan oleh negara tetangga. Sementara itu informasi yang diterima yaitu Isu kebakaran hutan ini sudah menjadi Isu kabut asap lintas batas negara. Sehingga nilai yang sebenarnya terjadi yaitu Indonesia seharusnya mampu mengatasi kabut asap akibat kebakaran hutan sebelum hal ini menjadi isu yang merugikan banyak pihak dan aturan serta hukum yang berlaku tentang kabut asap juga secara Internasional diatur dalam beberapa perjanjian Internasional. Setelah melihat fakta dan nilai sebagai sebuah input dan informasi maka persepsi pemerintah Indonesia pun berubah yang melihat bahwa yang pada kenyataannya bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan ini mengganggu dan membahayakan tidak hanya warga negara Indonesia saja namun telah menjadi Isu regional bahkan Internasional, maka pemerintah Indonesia mengambil keputusan dengan bekerja sama ataupun meminta bantuan kepada pihak luar untuk dapat menangani bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan yang terjadi kali ini.

### Fakta Bencana Asap Akibat Kebakaran Hutan dan Lahan Di Indonesia Tahun 2015

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa aksi para pembuat kebijakan yang dalam hal ini pemerintah Indonesia tentang isu bencana asap akibat kebakaran hutan dipengaruhi oleh berbagai proses yang pada awalnya ini bersumber dari input yang kemudian menjadi sebuah sistem keyakinan atau citra tentang apa yang telah, sedang, dan akan terjadi (fakta), yang mampu mempengaruhi sebuah pandangan atau persepsi dan dapat berubah sehingga menjadi sebuah keputusan. Pengambilan keputusan oleh pemerintah Indonesia untuk bekerjasama dengan pihak luar negeri dalam rangka untuk menangani bencana kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan, pemerintah tentu saja melihat beberapa input yang kemudian menjadi sebuah system keyakinan yang mampu merubah persepsi pemerintah dalam pengambilan keputusan. Dimana fakta kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di lapangan mendukung proses pengambilan keputusan oleh pemerintah Indonesia yang pada akhirnya memutuskan untuk bekerjasama.

### Kebakaran hutan dan lahan sudah berada pada level yang membahayakan

Kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan yang menyelimuti sejumlah wilayah di Sumatera dan Kalimantan semakin mengkhawatirkan sebab sudah masuk kategori darurat yang pada akhirnya memang telah mengganggu kehidupan masyarakat di berbagai daerah di Indonesia tersebut, dan hal ini dibenarkan oleh pihak BNPB melalui Kabid Data Pusdatinmas, Hermawan Agustina yang dalam wawancaranya dengan penulis juga menjelaskan bahwa, kondisi ini mendesak

pemerintah untuk dapat segera menanggulangi bencana kabut asap ini dengan berbagai upaya termasuk dalam koordinasi pada setiap lembaga lintas sektoral yang mempunyai tugas dan andil untuk menyelesaikan permasalahan kabut asap ini. Berdasarkan laporan yang ada di lapangan, pemerintah melalui Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan melaporkan bahwa ada 156 titik panas sumber kabut asap di Sumatera dan Kalimantan. Dari 156 titik tersebut, 95 titik di Sumatera dan 61 titik di Kalimantan. Kabut asap yang semakin pekat terutama pada beberapa wilayah di Indonesia seperti Sumatera Selatan, Jambi, Riau, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, dan Kalimantan Selatan membuat pemerintah bekerja ekstra sebab kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan ini juga menyebar ke sejumlah daerah di sekitar enam provinsi tersebut. Di Sumatera, kabut asap menyelimuti 80 persen wilayahnya. Paling tidak sebanyak 25,6 juta jiwa terpapar asap, yaitu 22,6 juta jiwa di Sumatera dan 3 juta jiwa di Kalimantan (Kompas, 2015).

Pemerintah juga melaporkan bahwa Indeks Standar Pencemaran Udara (ISPU) di beberapa provinsi di Indonesia yang terkena dampak dari kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan telah mencapai angka yang cukup mengkhawatirkan, salah satunya yaitu Jambi yang dilaporkan telah mencapai angka 408 atau berada pada level berbahaya. Pemerintah melalui Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) juga mengeluarkan info dan data terkait pencemaran udara yang melanda beberapa kawasan di Indonesia, dimana Kepala Pusat Data dan Informasi BNPB Sutopo Purwo Nugroho melalui keterangan tertulisnya mengatakan jarak pandang tertinggi di salah satu wilayah yaitu Jambi hanya 600 meter, sedangkan jarak pandang terendahnya 500 meter. Keadaan bahaya ini juga tercermin dari jumlah Penderita Infeksi Saluran Pernapasan Akut (ISPA) akibat pencemaran udara yang diselimuti asap yang begitu banyak, dimana jumlah penderita ISPA juga sudah mencapai angka 28.948 (Fakhrana, 2015). Di wilayah seperti Riau sendiri dilaporkan oleh pihak pemerintah daerah bahwa terdapat 1.434 kasus infeksi saluran pernapasan akut (ISPA), pneumonia 39, asma 17, dan infeksi kulit 46 kasus. Hal ini membuktikan secara dampak kesehatan dan aktivitas masyarakat di beberapa wilayah yang terkena kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan di tahun 2015 sudah membahayakan dan terganggu, sehingga ini menjadi sebuah fakta yang ada di lapangan dan membuat pemerintah Indonesia harus dengan cermat mengamati setiap kejadian demi kejadian yang terjadi akibat kebakaran hutan dan lahan pada beberapa wilayah di Indonesia terutama pada periode tahun 2015.

#### Pemerintah Indonesia dianggap masih belum mampu secara menyeluruh dalam penanganan

Pada faktanya pemerintah Indonesia berusaha keras untuk memadamkan api yang membakar hutan dan lahan

gambut di Kalimantan dan Sumatera, sehingga dapat dilihat berbagai kekuatan dikerahkan agar api bisa padam, asap hilang dan udara bersih kembali dihirup warga. Dimana melalui Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), pemerintah memberikan informasi bahwa beberapa armada secara operasional telah dikerahkan untuk dapat mengatasi bencana asap yang terjadi akibat kebakaran hutan dan lahan kali ini. Pemerintah telah melakukan berbagai upaya untuk memadamkan api. BNPB melakukan empat langkah, yaitu yang pertama, Pemadaman dari udara dengan hujan buatan dan pemboman air. Kedua, pemadaman di darat oleh tim gabungan BPBD, Manggala Agni, TNI, Polri, MPA, dan masyarakat. Ketiga, operasi penegakan hukum oleh Polri dan PPNS. Keempat, pelayanan kesehatan dan sosialisasi. Selain berbagai upaya oleh BNPB, pada tahun-tahun sebelumnya juga Tim Gabungan Audit Kepatuhan juga memberikan beberapa rekomendasi yaitu pada perbaikan kebijakan di kawasan rawan kebakaran, pelaksanaan evaluasi konsesi, setelah itu penguatan kapasitas pemerintah daerah dalam resolusi konflik lahan antara masyarakat dengan perusahaan, pembinaan dan pengawasan berjenjang, pemberdayaan masyarakat oleh perusahaan, serta dukungan PLTB dan insentif. Berbagai upaya yang dilakukan oleh pemerintah ini cukup menunjukkan hasil yang menggembirakan dan dapat memadamkan api pada tahun berjalan. Namun, tahun berikutnya kebakaran kembali terjadi dengan penyebab yang sama, dampak yang makin luas, dan upaya yang sama akan kembali dilakukan, sehingga penanggulangan bencana asap memasuki babak baru sebelum kerugian bagi manusia, ekonomi, dan lingkungan makin massif (BNPB, Masyarakat dalam Penanggulangan Bencana Asap, 2015).

Melalui informasi dan data yang dirilis dalam keterangan tertulis, data ini merinci kekuatan Indonesia menjinakkan api dan asap yang terjadi akibat kebakaran hutan dan lahan pada beberapa wilayah di Indonesia pada tahun 2015. Dimana setidaknya ada 25 pesawat dan helikopter untuk water bombing dan hujan buatan, serta 22.146 personel dikerahkan di 6 provinsi yang mengalami kebakaran hutan dan lahan. Sementara itu, khusus untuk Sumatera Selatan yang merupakan pusat hotspot terbanyak dikerahkan 5 helikopter, 2 pesawat Air Tractor water bombing, 1 pesawat Casa untuk hujan buatan, 3.694 personel gabungan TNI, Polri, dan lainnya (Muslimah, 2015). Setelah upaya yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia, kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan di tahun 2015 tidak secara menyeluruh dapat teratasi atas usaha secara domestik yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia, dimana ada beberapa dampak yang masih saja terasa oleh masyarakat yang merasakan pekatnya kabut asap pada beberapa wilayah di Indonesia.

Selain itu, fakta ketidakmampuan Pemerintah Indonesia dalam penanganan ini terlihat dari koordinasi yang buruk antara pemerintah daerah di tingkat provinsi, kabupaten, dan kota yang membuat

penanganan bencana kabut asap akibat kebakaran lahan yang telah terjadi semakin lambat. Meskipun pada akhirnya pemerintah pusat mencoba memberikan arahan kepada pemerintah daerah untuk dapat berkoordinasi dengan pihak terkait namun, akibat dari lambatnya penanggulangan yang dilakukan, maka sejumlah titik kebakaran kembali bermunculan di mana-mana dan inilah yang membuat luas lahan yang terbakar semakin tidak mampu dipadamkan dengan efektif dan terus meluas. Selain itu, minimnya peralatan membuat proses pemadaman api semakin sulit dilakukan sehingga api yang dikeluarkan semakin meluas pada beberapa titik lahan (Yulianingsih, 2014).

#### Dampak kabut asap yang cukup signifikan juga dirasakan oleh negara tetangga

Dampak dari kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan di tahun 2015 ini juga dirasakan langsung oleh negara tetangga Indonesia yaitu Malaysia dan Singapura. Pemerintah Malaysia sendiri sudah menyatakan keadaan status darurat akibat kabut asap. Perdana Menteri Najib Razak mengatakan bahwa Distrik Ledang dan Muar yang berada di Johor Selatan ditempatkan dalam keadaan bahaya akibat indeks polusi yang sudah mencapai lebih dari 750. Sedangkan di wilayah Singapura aktifitas pendidikan lumpuh total. Adapun kerugian yang diperoleh Singapura karena kebakaran hutan mencapai ratusan juta dolar Amerika. Sebagai perbandingan tahun 2006 ketika indeks polusi mencapai 150 dengan kerugian hingga US\$ 50 juta. Sedangkan akibat asap pada 1997 kerugian mencapai US\$ 300 juta. Bencana kabut asap kali ini juga telah membuat salah satu pusat hiburan di Singapura, Marina Bay Sands, merugi. Pendapatan dan arus kas Marina Bay Sands diprediksi menurun 4 persen pada kuartal kedua karena adanya asap tersebut. Banyak turis lokal dan internasional yang terpaksa menunda perjalanan mereka karena asap tersebut (Rebecca, 2015).

Selain itu juga protes keras dari para negara tetangga seperti Malaysia dan Singapura juga disampaikan, dimana Perdana Menteri (PM) Malaysia, Najib Razak, menganggap Pemerintah Presiden Joko Widodo lambat mengatasi masalah itu setelah menyatakan penanganan kabut asap butuh tiga tahun. Malaysia berharap komitmen Indonesia untuk memecahkan masalah kabut asap tahunan tidak hanya di atas kertas, tapi diterjemahkan dan dilaksanakan. Kritik lain datang dari Wakil Perdana Menteri Malaysia Ahmad Zahid Hamidi mengatakan pemerintah Indonesia terlalu lama mengatasi kabut asap sehingga warga Malaysia sudah terlalu banyak menghabiskan uang untuk biaya pengobatan, terutama bagi mereka yang terkena masalah pernapasan akibat kebakaran hutan dan lahan yang terjadi pada beberapa wilayah di Indonesia, dan hal ini dianggap berbahaya jika tidak secara cepat dan tepat ditangani oleh pemerintah Indonesia.

## **Bencana Asap Akibat Kebakaran Hutan dan Lahan Di Indonesia Tahun 2015 Sebagai Isu Kabut Asap Lintas Batas Negara**

Setelah melihat citra tentang fakta apa yang sedang terjadi, sebagai sebuah proses dalam pengambilan keputusan juga diambil berdasarkan informasi yang diterima yaitu Isu kebakaran hutan ini sudah menjadi Isu kabut asap lintas batas negara yang pada akhirnya informasi tersebut menjadi sebuah citra tentang nilai yang seharusnya terjadi yaitu Indonesia seharusnya mampu mengatasi kabut asap akibat kebakaran hutan sebelum hal ini menjadi isu yang merugikan banyak pihak dan Indonesia seharusnya bisa menaati prosedur dan mekanisme penanganan yang berlaku tentang kabut asap baik secara regional maupun secara Internasional yang telah diatur dalam beberapa perjanjian Regional dan Internasional.

#### Indonesia seharusnya mampu mengatasi kabut asap akibat kebakaran hutan

Dalam penanggulangan bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di tahun 2015, pemerintah seharusnya mampu untuk dapat menanggulangi hal tersebut. Sebab, permasalahan kebakaran hutan ini menjadi isu tahunan yang sering terjadi dan oleh sebab itu pemerintah seharusnya mampu belajar dari tiap pengalaman pada permasalahan kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan ini. Berdasarkan penelitian yang penulis lakukan, penyebab utama yang mengakibatkan kebakaran hutan ini terus terjadi di beberapa wilayah Indonesia, hampir sebagian besar hal ini disebabkan karena ulah manusia yang dalam hal ini oknum yang tidak bertanggung jawab. Dimana pemerintah diharapkan mampu untuk memberikan pandangan dan pengertian bahwa masyarakat sebagai pihak yang berada paling dekat dan terdampak langsung dari kebakaran bisa menjadi jalan keluar.

Pemerintah pusat dan pemerintah daerah akan berada di lokasi ketika bencana terjadi, namun setelah bisa mengatasi, mereka pun akan segera pergi. Dengan demikian, masyarakat yang senantiasa berada di lokasi hendaknya bisa mencegah pembakaran lahan dan hutan agar tidak menjadi bencana. Peran serta masyarakat untuk mencegah terjadinya bencana kebakaran lahan dan hutan bisa dimulai dari tingkat desa. Peraturan desa ini lahir karena keprihatinan warga akan dampak kebakaran hutan dan lahan serta melihat penegakan peraturan daerah di tingkat provinsi yang lemah. Dari lemahnya peraturan tersebut maka berdasarkan laporan, adanya peraturan desa yang dibuat pada beberapa wilayah, dimana masyarakat diharapkan mampu untuk secara komprehensif membuat peraturan dalam rangka mengurangi aksi pembakaran lahan yang tidak bertanggung jawab. Pertama, masyarakat dapat berinisiatif sendiri dan bisa bekerja sama untuk menghukum warga yang membakar lahan tanpa terkendali. Kedua, mekanisme denda atau sanksi ampuh



untuk memberikan efek jera kepada para pembakar. Ketiga, kendati peraturan desa itu ampuh, namun cakupannya hanya terbatas pada administrasi desa dan tidak berdaya untuk menghukum perusahaan yang membakar lahan (BNPB, Masyarakat dalam Penanggulangan Bencana Asap, 2015). Dalam wawancaranya dengan penulis, Hermawan Agustina selaku Kabid Data, Pusdatinmas BNPB RI, juga menjelaskan bahwa perlu adanya sosialisasi serta mengadakan pengajaran oleh pemerintah yang melibatkan pihak-pihak terkait terhadap masyarakat untuk dapat memahami metode-metode dalam pembukaan lahan atau pembakaran lahan yang seharusnya dilakukan serta pengenalan mekanisme yang diterapkan sesuai dengan regulasi yang berlaku baik di daerah maupun secara nasional.

Belajar dari peraturan desa dan penegakannya, maka inilah beberapa hal yang kiranya bisa ditindaklanjuti oleh pemerintah pusat dan daerah agar kebakaran tidak terus berulang setiap tahun. Pertama, partisipasi masyarakat harus ditingkatkan terutama untuk mengatasi kebakaran hutan dan lahan di lingkungannya dengan pelatihan dan penyediaan sarana dan prasarana untuk memadamkan api. Kedua, kemitraan antara perusahaan dan masyarakat perlu dijalin oleh pemerintah daerah agar tidak timbul konflik. Ketiga, memberlakukan mekanisme denda kepada perusahaan yang wilayah konsesinya terbakar dengan perhitungan denda per hektar. Sistem denda ini akan efektif karena efek jera dan kecepatan pelaksanaannya dibandingkan upaya pidana atau perdata. Keempat, pengembangan penelitian dan pemanfaatan teknologi tepat guna untuk menggantikan metode pembakaran lahan. Kelima, bila metode membakar masih tetap menjadi pilihan, maka harus terkendali dan diawasi dengan ketat agar tidak meluas (BNPB, Masyarakat dalam Penanggulangan Bencana Asap, 2015).

Berdasarkan pada proses pengambilan keputusan yang bersumber dari input yang kemudian menjadi sebuah sistem keyakinan atau citra tentang apa yang telah, sedang, dan akan terjadi (fakta), maka input dan citra tentang fakta yang terjadi mampu untuk mempengaruhi sebuah pandangan atau persepsi dan dapat berubah sehingga menjadi sebuah keputusan. Hal ini memberikan pandangan terhadap pemerintah Indonesia untuk bekerjasama dengan pihak luar negeri dalam rangka untuk menangani bencana kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan, pemerintah tentu saja melihat beberapa input yang kemudian menjadi sebuah sistem keyakinan yang mampu merubah persepsi pemerintah dalam pengambilan keputusan. Sebelumnya pemerintah Indonesia bergeming untuk menerima bantuan dan kerjasama yang datang dari luar negeri, hal ini disebabkan oleh bentuk bantuan yang coba ditawarkan tidak sesuai dengan kebutuhan dan hal ini lalu ditolak pemerintah Indonesia, sebab pemerintah Indonesia melalui Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Siti Nurbaya, bahwa Indonesia sudah memiliki cukup banyak pesawat untuk dapat menangani

permasalahan kabut asap di tahun 2015. Secara pengalaman dan pandangan lain oleh pemerintah Indonesia untuk tidak meminta bantuan yaitu, adanya kekhawatiran yang dirasakan oleh pemerintah Indonesia terhadap bantuan tersebut merupakan salah satu bentuk intervensi yang akan merugikan kepentingan Indonesia.

Bentuk intervensi ini diyakini adanya sebab, jika dilihat dari sikap yang diambil oleh negara tetangga seperti Singapura dan Malaysia, yang menuntut Indonesia untuk dapat membuat keputusan cepat dalam penanganan bencana asap, keputusan yang diharapkan oleh Singapura dan Malaysia kepada pemerintah Indonesia pun seharusnya berdasarkan perjanjian dan komitmen dalam AATHP (*ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*) yang salah satunya menyebutkan bahwa negara anggota ASEAN berhak memperoleh informasi tentang upaya-upaya apa saja yang telah dan akan dilakukan Indonesia untuk mengatasi bencana kabut asap. Dari sini bisa dilihat bahwa informasi yang diinginkan oleh Singapura dan Malaysia dapat mengancam kedaulatan negara Indonesia.

Namun setelah melihat fakta yang terjadi di lapangan, maka adanya perubahan persepsi oleh pemerintah Indonesia yang pada akhirnya memutuskan untuk menerima tawaran kerjasama yang datang tidak hanya dari negara tetangga saja namun juga negara-negara lain seperti Rusia, Jepang, dan Australia. Perubahan persepsi ini tentunya juga berdasarkan pertimbangan oleh pemerintah Indonesia dalam membuat keputusan untuk bekerjasama. Dimana pertimbangan tersebut dijelaskan oleh pemerintah Indonesia berdasarkan fakta yang terjadi di lapangan, beberapa hal juga menjadi pertimbangan pemerintah Indonesia dalam menerima bantuan luar negeri, melalui ketua BNPB, Willem Rampangilei, dalam wawancaranya dengan VoA, mengatakan bahwa banyaknya pertimbangan yang dilihat oleh pemerintah Indonesia, beberapa diantaranya pertimbangan tersebut yaitu, pertimbangan politis dan operasional. Pemerintah Indonesia menginginkan penanganan yang cepat agar masyarakat tidak menderita terlalu lama dikarenakan terkena dampak dari bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan ini. Untuk pertimbangan selanjutnya, pemerintah mengakui kekurangan armada dalam hal pemadaman api di beberapa titik kebakaran. Sehingga hal ini tentu menjadi salah satu pertimbangan pemerintah Indonesia untuk meminta bantuan armada yang dimiliki oleh negara-negara lain (Wardah, 2016).

## **B. Pemerintah Indonesia Melihat Adanya Momentum untuk Bekerjasama dengan Pihak Luar Negeri**

Dalam penanganan kasus bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Indonesia, berdasarkan pemaparan seorang Ilan Kelman terkait konsep diplomasi bencana, pemerintah Indonesia dalam hal ini memutuskan untuk menjalin kerjasama dengan pihak luar negeri dikarenakan oleh beberapa

pertimbangan yang melihat adanya momentum dari permasalahan kebakaran hutan yang menyebabkan bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan pada periode kali ini bisa dimanfaatkan sebagai isu bencana dan mampu digunakan dalam berdiplomasi yang bertujuan untuk mencari solusi dengan mencoba membuka ruang kerjasama dalam menangani bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan yang pada dasarnya, bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan kali ini memberikan dampak yang besar bahkan sampai pada lingkup regional dan juga global. Selain itu juga, kerjasama dalam penanganan bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan ini diharapkan mampu memberikan dampak yang baik untuk Indonesia dan negara-negara bersangkutan sehingga bencana yang akan terjadi dapat dikelola dengan tujuan untuk sebuah peningkatan kualitas pemerintah Indonesia dalam menanggulangi bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan yang mungkin akan terjadi lagi.

### **Upaya Pemerintah Indonesia dalam Meningkatkan Kerjasama untuk Perlindungan Lingkungan**

Dalam penanganan kasus bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Indonesia, berdasarkan pemaparan seorang Ilan Kelman terkait konsep diplomasi bencana, pemerintah Indonesia dalam hal ini memutuskan untuk menjalin kerjasama dengan pihak luar negeri dikarenakan oleh beberapa pertimbangan yang melihat adanya momentum untuk membangun kerjasama dalam penanganan bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan ini dan mampu memberikan dampak yang baik untuk Indonesia dan juga negara-negara bersangkutan sehingga bencana yang akan terjadi dapat dikelola dengan tujuan untuk sebuah peningkatan kualitas pemerintah Indonesia dalam menanggulangi bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan yang mungkin akan terjadi lagi.

Pentingnya kerjasama antar negara dalam perlindungan lingkungan terdapat dalam Prinsip 27 Deklarasi Rio, yaitu "*States and people shall cooperate in good faith and in a spirit of partnership in the fulfillment of principles embodied in this Declaration and in the further development of international law in the field of sustainable development*". (Samekto, 2009) Pada awalnya prinsip tanggung jawab negara berada dalam pelaksanaan secara internal, yaitu sejauh mana suatu entitas negara melakukan suatu kegagalan dalam memberikan fungsi kedamaian dan kesejahteraan yang layak bagi warganya. Prinsip tanggungjawab negara juga mempunyai fungsi eksternal, serta mempunyai signifikasi dari bentuk pertanggungjawaban negara terhadap warga negara yaitu obyek dari penerapan prinsip ini yaitu melibatkan hubungan antara negara atau pemerintah yang melaksanakan fungsi negara dari negara yang bersangkutan (Sucipto, 1985). Permasalahan kabut asap mendapat perhatian khusus aktor internasional karena memiliki potensi melintasi batas negara.

Dalam program dan kegiatan *United Nations Environmental Programme* UNEP sebagai badan Internasional yang membahas tentang pengendalian lingkungan, sejak pembentukannya terutama ditujukan untuk mendorong kerjasama regional, selain diperhatikan juga bahwa ruang lingkup prinsip Deklarasi Stockholm meliputi juga yurisdiksi laut lepas, ruang udara dan ruang angkasa. Untuk mewujudkan kerjasama pengendalian pencemaran udara tersebut tidak terlepas dari masalah-masalah hukum, sistem nilai, politik, ekonomi dan budaya.

Dalam rangka kerjasama negara-negara berkembang khususnya Negara UNEP dan juga pada regional ASEAN di bidang pencemaran udara, yang perlu mendapat perhatian adalah kertas kerja Indonesia dalam menghadapi Konvensi Montevideo untuk melaksanakan Keputusan 8/15 dan Keputusan 9/19 yang dilaksanakan dalam Sidang negara-negara berkembang. Kerja pertama yang berjudul *Marina Pollution Control and Prevention Throught Regional Arrangements in South-East Asia* memberikan gambaran yang jelas tentang perkembangan dan semangat regionalisme dan pengalaman tata pengaturan regional di Asia Tenggara. Indonesia turut menyumbang ide dimana selain menyumbang ide, Indonesia juga menyumbang konsep dasar.

Hal ini membuat pemerintah Indonesia akhirnya menerima tawaran kerjasama serta bantuan yang datang dari beberapa negara, yang pada dasarnya Indonesia merupakan salah satu negara yang mempunyai luas wilayah hutan yang cukup besar. Kebijakan pemerintah Indonesia dalam membangun hubungan kerjasama dalam mengatasi bencana kabut asap akibat kebakaran hutan tahun 2015 dengan negara-negara seperti Rusia, Jepang, Australia, Malaysia, dan Singapura, merupakan sebuah momentum yang diambil oleh pemerintah Indonesia dengan tujuan untuk meningkatkan kepercayaan untuk melakukan hubungan diplomatik oleh negara-negara yang menawarkan bantuan dan kerjasama terhadap Indonesia. Bentuk kerjasama yang dijalankan adalah bantuan armada dan tenaga dalam menanggulangi dampak dari kebakaran hutan dan lahan di Indonesia tahun 2015. Dimana, dari Rusia dan Australia, Indonesia menerima bantuan kerjasama pesawat amfibi Be-200 serta tawaran perusahaan komersial dari Rusia, dan Hercules yang bisa membawa air sebanyak 15 ribu liter dari Australia, sedangkan untuk Jepang, pemerintah menerima bantuan berupa zat kimia yang diperkirakan bisa membantu mempercepat proses pemadaman api (Pratama, 2015). Sementara negara tetangga seperti Malaysia dan Singapura juga memberikan bantuan armada dalam hal pemadaman api pada beberapa hutan dan lahan yang terbakar. Momentum kerjasama ini membuat pemerintah Indonesia dapat mengambil tidak hanya keuntungan jangka pendek namun juga bisa keuntungan jangka panjang dalam menanggulangi permasalahan kabut asap yang terjadi di Indonesia, terutama pada periode 2015, dan juga dapat

meningkatkan kualitas penanganan kebakaran hutan di masa yang akan datang.

### **Upaya Pemerintah Indonesia dalam Mengintensifkan Kerjasama ASEAN di Bidang Penanggulangan Asap Lintas Batas**

Pada perjalanannya kerjasama negara-negara ASEAN dalam bidang penanggulangan asap lintas batas telah dibuat suatu persetujuan bersama yaitu terbentuknya ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP), dimana kesepakatan ini ditandatangani pada tanggal 10 Juni 2002 dan diberlakukan sejak tanggal 25 November 2003. Secara kronologis dalam pembuatan perjanjian internasional melalui dengan prosedur normal, yaitu: Perundingan, Penandatanganan dan Ratifikasi. Indonesia dalam menyelesaikan permasalahan kabut asap lintas batas telah melakukan perundingan dan penandatanganan ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP). Namun, butuh waktu yang cukup lama hingga akhirnya pemerintah Indonesia meratifikasi perjanjian ini dimana melalui UU No.26 tahun 2014 pada bulan oktober.

Secara umum ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP) merupakan perjanjian yang mengikat secara hukum mengatur mengenai penanggulangan pencemaran kabut asap agar tidak menyebar keluar lintas batas wilayah suatu negara yang diakibatkan oleh bencana kebakaran hutan. Lambatnya respon Indonesia untuk meratifikasi ini bertentangan dengan kebijakan regional yaitu adanya keinginan utama ASEAN untuk menjadi kawasan yang bersih dan hijau, dengan mengacu pada mekanisme pembangunan berkelanjutan, ramah lingkungan serta melakukan sumber daya alam secara lestari (Deplu R. I., 2010). Karena itu, dunia internasional bersatu menekan Indonesia agar segera meratifikasi AATHP (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution).

Secara substansial, Indonesia merasa tidak ada yang salah dengan AATHP. Bahkan sebagian kalangan berpendapat bahwa Indonesia akan diuntungkan bila meratifikasi AATHP karena memungkinkan mendapat bantuan untuk menangani kabut asap dari negara-negara ASEAN lainnya. Namun demikian, Indonesia perlu mempertimbangkan banyak hal sebelum menerima komitmen tersebut. DPR RI menganggap ASEAN perlu juga menyepakati persetujuan tentang pemberantasan lalu lintas perdagangan kayu ilegal (illegal timber trade) yang pada kurun waktu tersebut marak berlangsung antar negara ASEAN. Isu ini dinilai memiliki kaitan erat dengan kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Indonesia. Selain itu, ratifikasi AATHP juga dipandang dapat digunakan sebagai *bargaining position* bagi Indonesia untuk menekan Singapura agar menandatangani perjanjian ekstradisi. Namun alasan terakhir dirasa kurang tepat karena tidak berkaitan dengan isu lingkungan hidup. Harus diakui pula bahwa Pemerintah Indonesia saat itu dinilai belum siap menanggung implikasi lanjutan yang akan muncul apabila ratifikasi dilakukan, mulai dari lemahnya koordinasi

lintas sektoral hingga kesiapan regulasi penegakan hukum. Selain itu, pengusaha bidang kehutanan dan perkebunan dianggap masih belum siap meninggalkan pola lama, yaitu *land clearing* dengan cara membakar. Hal ini akhirnya turut mempengaruhi keputusan yang diambil oleh DPR RI dalam menunda ratifikasi AATHP (Prasetiawan, 2014).

Permasalahan kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan pada tahun 2015, pemerintahan Joko Widodo memutuskan untuk menerima bantuan terutama bantuan yang datang dari sesama negara ASEAN yaitu Singapura dan Malaysia. Hal ini disebabkan oleh keadaan dan situasi yang dihadapi ketiga negara cukup memposisikan ketiga negara ini pada kondisi dan hubungan yang kurang baik akibat permasalahan dan dampak kabut asap yang terjadi di Indonesia. Dimana berdasarkan perkembangan kerjasama negara-negara ASEAN di bidang penanggulangan asap lintas batas, maka pengambilan keputusan untuk menerima bantuan kerjasama oleh pemerintah Indonesia merupakan sebuah langkah yang melihat adanya momentum untuk meningkatkan upaya dan kerjasama antara Indonesia dengan negara-negara ASEAN lainnya menjadi semakin intensif sehingga dapat mencegah dan menanggulangi permasalahan asap lintas batas.

Beberapa momentum yang dilihat oleh pemerintah Indonesia sehingga memutuskan untuk melakukan kerjasama dalam mengatasi bencana asap yaitu, Indonesia dapat mengambil peran penting dalam perkembangan dan rencana ASEAN dalam hal penanggulangan asap lintas batas di masa yang akan datang, mengingat Indonesia merupakan negara yang paling mempunyai potensi dalam permasalahan asap akibat kebakaran hutan dan lahan. Selain itu, seperti yang diutarakan oleh pihak Dirjen Kerjasama ASEAN, Kementerian Luar Negeri RI, melalui Kepala Seksi Lingkungan Hidup dan Penanggulangan Bencana, Ibu Mekar Andaryani Pradipta, bahwa momentum oleh Indonesia juga yang dapat menjadi langkah penting untuk Indonesia yaitu dapat mengontrol mekanisme kerjasama yang dijalankan oleh Malaysia dan Singapura dengan beberapa wilayah di Indonesia seperti Jambi dan Riau, dimana kerjasama ini dibentuk sebelum Indonesia meratifikasi perjanjian AATHP, sehingga momentum yang dimaksudkan yaitu kerjasama ini dapat berada dalam kontrol dan dibawah mekanisme AATHP untuk mencegah hal-hal yang tidak diinginkan oleh pemerintah Indonesia seperti duplikasi program dan kegiatan yang mungkin bisa saja dilakukan oleh negara yang menyusun kerjasama dengan beberapa daerah di Indonesia. Dan momentum yang terakhir yaitu, membuktikan keseriusan Indonesia dalam persiapan menjadi tuan rumah ASEAN Coordinating Centre for Transboundary Haze Pollution Control yang dibentuk dalam kerangka kerjasama AATHP.

#### IV. KESIMPULAN

Kebakaran hutan dan lahan pada tahun 2015 sebagian besar terjadi pada lahan-lahan gambut, terutama di beberapa daerah seperti Riau, Kalimantan, Sumatera dan sekitarnya. Penyebab dan faktor-faktor dari kebakaran hutan dan lahan ini pun beragam namun hampir sebagian besar penyebabnya adalah faktor manusia dimana, akibat dari ulah pelaku/oknum usaha di bidang tersebut serta perusahaan yang tidak bertanggung jawab yang telah menggunakan cara membakar hutan dengan tujuan pembukaan lahan. Dampak yang ditimbulkan dari kasus bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan pada tahun 2015 ini pun bermacam-macam dan yang paling signifikan yaitu terhadap seluruh aktivitas ekonomi masyarakat, tidak hanya di wilayah terjadinya kebakaran, melainkan juga secara nasional dan regional.

Dalam penanganannya, pemerintah Indonesia dibawah kepemimpinan Presiden Joko Widodo telah mencoba untuk mengambil langkah yang menjadi fokus untuk bisa menyelesaikan permasalahan kebakaran hutan di tahun 2015 ini. Namun dalam proses penanganannya pemerintah Indonesia dihadapkan oleh kendala-kendala yang cukup berarti sehingga hal ini memperlambat kinerja pemerintah dalam memadamkan dan menangani kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di tahun 2015, dan hal ini membuat pemerintah Indonesia berada pada situasi yang dilematis disebabkan oleh adanya tekanan publik secara domestik maupun tekanan yang datang dari luar dalam hal ini negara-negara tetangga yang terkena dampak langsung. Dimana, para negara tetangga seperti Malaysia dan Singapura memberikan tawaran bantuan kerjasama untuk penanganan kebakaran hutan yang terjadi di tahun 2015. Selain negara tetangga, negara-negara seperti Australia, Jepang, dan bahkan Rusia pun memberikan tawaran kerjasama dalam penanganan bencana kabut asap ini. Dengan adanya tawaran kerjasama ini pemerintah pada awalnya menolak tawaran tersebut dikarenakan pemerintah terutama dibawah kepemimpinan presiden Joko Widodo mengharapka potensi-potensi dan kekuatan dalam negeri mampu untuk dapat menangani dan menyelesaikan persoalan keakaran hutan yang sering terjadi di Indonesia. Namun, setelah melihat dan menimbang banyaknya persoalan yang sudah terjadi terkait kebakaran hutan dan lahan, akhirnya pemerintah Indonesia mengambil langkah untuk menerima tawaran kerjasama dalam rangka penanganan kebakaran hutan dan lahan oleh beberapa negara yang telah disebutkan di atas.

Pemerintah Indonesia yang akhirnya menerima tawaran kerjasama menjadikan pembukaan kerjasama ini sebagai momentum untuk dapat meningkatkan kerjasama baik secara bilateral maupun multilateral dengan negara-negara yang bersedia membantu Indonesia dalam penanganan kebakaran hutan dan lahan di tahun 2015. Momentum yang dirasakan oleh pemerintah Indonesia yaitu untuk meningkatkan

kerjasama dalam hal perlindungan lingkungan sebagai sebuah komitmen Indonesia dan negara-negara yang turut membantu Indonesia dalam penanganan bencana asap akibat kebakaran hutan dan lahan tahun 2015, serta untuk meningkatkan dan mengintensifkan kerjasama ASEAN di bidang penanggulangan asap lintas batas.

#### DAFTAR PUSTAKA

- [1] Armenia, R. *Kewalahan Atasi Asap, Pemerintah Siap Dibantu Negara Asing*. Jakarta, Indonesia: CNN Indonesia.
- [2] Artharini, I. *Alasan Indonesia Tolak Singapura*. Jakarta, Indonesia: BBC Indonesia.
- [3] BBC. *Lima negara bantu Indonesia atasi kabut asap*. Jakarta, Indonesia: BBC Indonesia.
- [4] BNPB, R. *Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 Republik Indonesia Tentang Penanggulangan Bencana*. Retrieved from Badan Nasional Penanggulangan Bencana Republik Indonesia: <http://www.bnpb.go.id/uploads/migration/pubs/1.pdf>
- [5] BNPB, R. *Masyarakat dalam Penanggulangan Bencana Asap*. September, 2015. Retrieved from Badan Nasional Penanggulangan Bencana Republik Indonesia: <http://www.bnpb.go.id/berita/2577/masyarakat-dalam-penanggulangan-bencana-asap>
- [6] Deplu, R. *Kerjasama Fungsional ASEAN*. Jakarta, Indonesia: Departemen Luar Negeri Republik Indonesia., in press.
- [7] Deplu, R. I. *ASEAN Selayang Pandang Edisi Ke-19*. Retrieved from Departemen Luar Negeri Republik Indonesia: <http://www.kemlu.go.id/Documents/ASP%2010.pdf>
- [8] Fakhrana, R. S. *Dikepung Asap, Indeks Polusi Udara Jambi di Level Berbahaya*. Jakarta, Indonesia: CNN Indonesia.
- [9] Firmanzah. *Tangani Kabut Asap, Selamatkan Ekonomi*. Jakarta, Indonesia: SINDOnews., in press.
- [10] Jones, W. J. "Human Security & ASEAN Transboundary Haze: An Idea That Never Came," *Journal of Alternative Perspectives in the Social Sciences*, Volume 5 No. 4, 2014.
- [11] JPNN. *DPR Minta Tambah Alokasi Anggaran Bencana*. Jakarta, Indonesia: JPNN.com.
- [12] Jr, J.E. Dougherty & R.L. Pfaltzgraff. "Contending Theories of Interational Relations: A

- Comprehensive Survey," 3rd Edition. New York: Harper & Row, 1990.
- [13] Kauppi, P.R Viotti & M.V. "International Relations Theory: Realism, Pluralism, and Globalism," New York: MacMillan, 1990.
- [14] Kompas. *Kabut Asap Sudah Darurat: Presiden Minta TNI Turun Tangan*. Jakarta, Indonesia: Kompas Print.
- [15] Macivier, C. "Disaster Diplomacy: A Brief Review"
- [16] Maruto, D. *Presiden: Penanganan Bencana Asap Lama karena Sangat Luas Wilayah yang Terbakar*. Bangkinang, Indonesia: Pikiran Rakyat.
- [17] Mas'oeed, M. *Studi Hubungan Internasional: Tingkat Analisa dan Teorisasi*. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, Indonesia.
- [18] Muslimah, S. *Ini Kekuatan Indonesia Padamkan Api di 6 Provinsi*. Jakarta, Indonesia: Detiknews.
- [19] Palanissamy, A. "Haze Free Air in Singapore and Malaysia – The Spirit of the law in South East Asia," *International Journal of Education and Research* Vol. 1, 2012.
- [20] Prasetiawan, T. *Implikasi Ratifikasi AATHP Terhadap Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan Indonesia*. Jakarta, Indonesia: Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), Sekretariat Jenderal DPR RI.
- [21] Pratama, A. B. *RI Setujui Tawaran Bantuan Tiga Negara untuk Atasi Kabut Asap*. Jakarta, Indonesia: CNN Indonesia.
- [22] R.Holsti, O. "The Belief System and National Images: A Case Study," in M. Mas'oeed, *Studi Hubungan Internasional: Tingkat Analisa dan Teorisasi* (p. 21). Yogyakarta: Universitas Gadjahmada, Indonesia.
- [23] Rahman, H. A. "Haze Phenomenon in Malaysia: Domestic or Transboundary Factor?" *3rd International Journal Conference on Chemical Engineering and its Applications (ICCEA'13)*, 2013.
- [24] Ramadhan, B. *Ini Alasan Pemerintah Belum Sebut Kabut Asap Sebagai Bencana Nasional*. Jakarta, Indonesia: Republika.
- [25] Rebecca, S. *Kabut Asap Rugikan 3 Negara Hingga Ribuan Triliun*. Indonesia: Vibinews.
- [26] Samekto, A. *Negara Dalam Dimensi Hukum Internasional*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- [27] Sucipto. *Sistem Tanggung Jawab Dalam Pencemaran Udara Malang*. 82, 1982.
- [28] Tacconi, L. *Kebakaran Hutan di Indonesia: Penyebab, Biaya dan Implikasi Kebijakan*. Bogor: Center for International Forestry Research. 2003.
- [29] Utama, A. *BNPB: Kebakaran Hutan 2015 Seluas 32 Wilayah DKI Jakarta*. Jakarta, Indonesia: CNN Indonesia.
- [30] Varkkey, H. "ASEAN as a "Thin" Community: The Case Against Adopting the EU Acid Rain Framework for Transboundary Haze Management in Southeast Asia." *Malaysian Journal of History, Politics & Strategic Studies*, Vol. 38, 2013.
- [31] Wardah, F. *Terima Bantuan Negara Lain, Bukan Berarti Indonesia Kewalahan Tangani Kebakaran Hutan*. Jakarta, Indonesia: VoA Indonesia.
- [32] Yulianingsih, T. *Kebakaran Riau, Antara Faktor Alam dan Manusia*. Jakarta, Indonesia: Liputan6.com.