

Bencana Hutan dalam Hubungan Internasional

Loade Muhamad Fathun*
lm_fathun@yahoo.co.id

Abstract

This article will answer the question why Indonesia is not yet fully optimized in solving forest fires. The types of literature is qualitative analysis techniques with collecting secondary data (library research). In result that the forest fires in Indonesia is because inability of the government to preserve forest, or other terms are neglected phenomenon. It still repeated every year with 20 trillion losses in 2015 with total land area about 2.1 million hectares. This condition is equal to four times Bali island and 32 times the size of Jakarta. Analysis process that still recurrence of catastrophic forest fires, as the result by not optimal factors: a) governance management of the disaster, b) Not optimal in disaster as an instrument of diplomacy, it relates to how Indonesia influence a number of countries to help tackle the fire, c) the consequences and legal compliance related to transboundary haze. Smoke pollution control is not legally ratified by Indonesia, posed no legal consequences for Indonesia. Contrary to the Geneva Convention, the Rio declaration and the declaration Stockholm advocated that the country should maintain its natural and conformity with nature, so it does not interfere with the activities of other countries.

Keyword: *Disaster, Diplomacy, Compliance Theory, Rational Choice*

* Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

A. PENDAHULUAN

Menanggapi munculnya banyak masalah internasional yang tidak terselesaikan dengan baik tentunya membutuhkan intensitas kerjasama antar aktor hubungan internasional yang lebih komprehensif untuk menjamin kesejahteraan rakyatnya. Salah satu menjadi isu yang membentuk opini publik internasional adalah isu bencana (*disaster*). Istilah bencana sesuai definisi Undang-undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana menyebutkan bencana sebagai berikut: Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan, baik oleh faktor alam dan atau faktor non-alam maupun faktor manusia sehingga mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda, dan dampak psikologis. Definisi tersebut menyebutkan bahwa bencana disebabkan oleh faktor alam, non alam, dan manusia. Oleh karena itu, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tersebut juga mendefinisikan mengenai bencana alam, bencana non-alam, dan bencana sosial.

Kebakaran merupakan salah satu bentuk bencana yang telah disebutkan dalam Undang-undang. Kebakaran adalah

situasi dimana bangunan pada suatu tempat seperti rumah/pemukiman, pabrik, pasar, gedung dan lain-lain dilanda api yang menimbulkan korban dan/atau kerugian. Definisi lebih lanjutnya, kebakaran hutan dan lahan adalah suatu keadaan di mana hutan dan lahan dilanda api, sehingga mengakibatkan kerusakan hutan dan lahan yang menimbulkan kerugian ekonomis dan atau nilai lingkungan. Kebakaran hutan dan lahan seringkali menyebabkan bencana asap yang dapat mengganggu aktivitas dan kesehatan masyarakat sekitar. Bisa disimpulkan bahwa kebakaran bencana kebakaran hutan bisa ditimbulkan oleh fenomena alam atau yang paling sering terjadi adalah “perilaku nakal” sejumlah oknum untuk mendapatkan keuntungan pribadi atau korporasi dengan meninggalkan kerugian bagi sejumlah masyarakat lainnya.

Dalam konteks inilah bencana bisa menjadi bagian dari isu hubungan antar negara sebagai instrumen diplomasi internasional. Artinya secara sederhana diplomasi menyangkut cara berkomunikasi dengan sejumlah aktor terkait dengan fenomena atau isu yang ingin dikomunikasikan. Berbicara komunikasi yang efektif sebagai instrumen hubungan internasional bahwa sering juga disebut dengan diplomasi. Pada hakikatnya antara

komunikasi dan diplomasi sesuatu yang tidak bisa dipisahkan seperti yang dikatakan oleh Stearns mengatakan bahwa: “*Communication is the essence of diplomacy. There has never been a good diplomat who was a bad communicator*”¹⁵¹. Tidak jauh berbeda yang dikatakan oleh Hedley Bull juga menyatakan bahwa diplomasi sebagai: “*the transmitting of messages between one independent political community and another*”¹⁵². Bahkan diplomasi dan komunikasi adalah dua hal yang identik seperti di katakan oleh Constantinou mengatakan: “*In fact, diplomacy is often defined in terms of communication – as a regulated process of communication*”¹⁵³. Sebagai kesimpulan pada dasarnya diplomasi mengandung arti bahwa cara aktor-aktor hubungan internasional dalam mempengaruhi aktor lain dengan *power* yang dimilikinya baik, ekonomi, politik, sosial, budaya untuk mengikuti kemauan aktor tersebut. Dalam konteks ini diplomasi sebagai instrumen menyampaikan gagasan aktor hubungan

internasional dengan cara-cara damai atau persuasif atau yang sering dikenal dengan *soft power*¹⁵⁴. Sehingga, berkaitan dengan kedua variabel yakni bencana dan diplomasi bisa dijadikan satu kesatuan dalam pola interaksi hubungan antar negara. Maksudnya adalah isu bencana bisa menjadi bagian bagaimana negara menggunakan isu tersebut dalam mempererat komunikasinya dengan negara lain, mencari donatur dalam membantu menyelesaikan bencana sehingga munculah istilah diplomasi bencana dalam hubungan internasional.

Berkaitan dengan itu, dalam penelitian yang dilakukan oleh Louise K. Comfort, isu bencana sekarang ini menjadi isu yang sangat krusial bagi peningkatan kualitas kesejahteraan manusia. Bencana harus didefinisikan secara lebih luas, tidak hanya sebatas isu bencana alam semata namun juga bencana penyakit menular yang memiliki efek global seperti endemik virus Flu Burung, Flu Babi, ataupun isu pemanasan global¹⁵⁵. Penelitian mengenai diplomasi bencana dilakukan

¹⁵¹M. Stearns, *Talking to Strangers: Improving American Diplomacy at Home and Abroad*, (Princeton-New Jersey: Princeton University Press, 1996).

¹⁵²Ign. Agung Satyawan, Komunikasi Negosiasi China terhadap Penyelesaian Sengketa Laut China Selatan. (Surakarta: Jurusan Ilmu Komunikasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Sebelas Maret, Jurnal Komunikasi Massa Vol 3 No 2 Juli 2010), hal.5.

¹⁵³ C. M. Constantinou, *On the Way to Diplomacy*, (Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996).

¹⁵⁴Walter Carlsnaes dkk, *Handbook Hubungan Internasional*, (Nusamedia: Bandung, 2013), hal.436.

¹⁵⁵Ratih Herningtyas dan Surwandono, *Penyusunan Modul Peningkatan Kapasitas Birokrasi Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Mengkapitalisasi Bencana Alam sebagai Modal Kerjasama Internasional dalam Pengelolaan dan Mitigasi Bencana Alam di Daerah Istimewa Yogyakarta*, (Yogyakarta: Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2014), hal.4.

pula oleh Weizhun M, dimana dalam penelitiannya tersebut yang dilakukan di China, ternyata dalam pengelolaan bencana yang baik bisa menimbulkan rasa simpati dari sejumlah pihak dan bisa mendatangkan peluang kerjasama internasional yang dilakukan oleh sejumlah aktor hubungan internasional. Selain itu pula, Weinzhun mengungkapkan: *The practice of disaster diplomacy has a great influence and actual values on improving national and international interests. Disaster diplomacy is flexible and multiform yet uncertain and there are some restrictions in the process of diplomatic practice. Disaster diplomacy can also promote the Chinese role "as a responsible and powerful country"*¹⁵⁶. Dalam penelitian ini menunjukkan bahwa diplomasi bencana merupakan media bagi negara untuk peduli terhadap penderitaan negara lain. Kondisi ini bisa dijadikan instrumen politik negara dalam mencari kawan atau juga menunjukkan kepedulian terhadap negara tersebut yang terkena bencana. Artinya media bencana sebagai bagian dari kepentingan negara memperlihatkan dirinya sebagai negara yang demokratis, terbuka, humanitarian serta negara yang peduli. Dalam konteks ini tentunya akan berpengaruh pula nasib hubungan negara

tersebut dengan negara yang dibantunya misalnya bisa menjadi bagian dari konsumen kegiatan ekspor dan impor negara yang bersangkutan atau dalam konteks lainnya.

Oleh sebab itu, tulisan ini lebih menitik beratkan pada bencana kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia. Dalam konteks kebakaran hutan tersebut terlihat jelas bahwa Indonesia belum sepenuhnya optimal menanggulangi bencana kebakaran hutan yang menimbulkan polusi asap. Sehingga, dengan fenomena tersebut lahir rumusan masalah sebagai berikut: "Mengapa Indonesia belum sepenuhnya optimal dalam menyelesaikan masalah kebakaran hutan?" Kebaharuan dari penulisan ini bahwa banyak tulisan-tulisan yang mengenai tema yang sama dengan penulis akan tetapi tidak berangkat dari proses analisis ontologi, epistemologi dan aksiologi dalam kasus ini. Selain itu, penulisan ini menggunakan sistem analisis PLOR yaang dikombinasikan dengan *compliance theory* dengan pendekatan *rational choice*.

B. METODE PENULISAN

Tipe penelitian ini adalah tipe penelitian ekplanasi. Dalam tipe penelitian ini, harus diketahui terlebih dahulu unit analisis berarti seorang peneliti harus menentukan dua poin utama yakni unit

¹⁵⁶Ratih dan Surwandono, *Ibid*, 5.

analisis yakni tingkatan fenomena yang hendak dijelaskan, dan unit eksplanasinya yakni berkaitan dengan penentuan variabel independen dan perilaku yang hendak di amati. Sehingga, dalam sebuah ekplanasi harus merupakan pendekatan ilmiah tunggal dimana tentunya setiap peneliti harus benar-benar paham secara metodologis (ontologi, epistemologi dan aksiologi) sebelum melakukan penelitian agar apa yang ditelitinya berupa objek analisis dan unit ekplanasinya tidak samar-samar dalam meletakkan posisi keilmuan secara metodologis. Dalam penulisan ini menekankan pada unit analisis level negara (*middle range theory*). Dalam tingkat analisis menurut Mas'ood terbagi atas 5 tingkat analisis yakni perilaku individu, perilaku kelompok, tingkat negara bangsa dan sistem internasional. Sedangkan unit ekplanasinya adalah bencana asap sebagai variabel independen dan dalam konteks sudut pandang hubungan internasional sebagai variabel dependen. Tulisan ini menggunakan teknik analisis kualitatif dengan teknik pengumpulan data menggunakan telaah literatur atau data sekunder.

C. HASIL DAN ANALISIS

1. HASIL

Panasnya suhu Indonesia pada musim kemarau tahun 2015 menimbulkan salah satu bencana yakni kebakaran hutan.

Bagaimana tidak, suhu kemarau Indonesia menurut Deputi Bidang Klimatologi Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika Widada Sulistya dalam metro tempo mengatakan bahwa suhu Indonesia akan bermain pada kisaran 32-35 derajat Celcius. Hal ini disebabkan salah satunya akibat suhu panas yang melanda India yang mencapai 40 derajat Celcius lebih. Selain itu pula munculnya BMKG juga merilis bahwa pengaruh panas bumi di Indonesia akibat pengaruh atmosfer lautan yang berdasarkan aktivitas fenomena alam, meliputi : El Nino/La Nina, Dipole Mode, Sirkulasi Monsun Asia-Australia, ITCZ, dan Suhu Permukaan laut Indonesia. Oleh sebab itu panas bumi bisa membakar sejumlah hutan gambut yang kering walaupun secara tidak langsung berkontak dengan oknum “nakal”. Bencana kebakaran menjadikan degradasi hutan ini harus bisa dikendalikan dengan baik sebab apabila terjadi secara terus-menerus akan merugikan Indonesia pula terutama banyak negara yang menghasilkan kertas, pasta gigi, coklat. Kebakaran hutan ini jelas harus menjadi bencana nasional sebab fenomena ini terjadi secara berulang setiap tahunnya. Artinya Indonesia tidak punya menajemen tata kelola tanggap bencana walaupun sudah ada sejumlah badan atau kementerian yang telah dibentuk dan konsen terhadap bencana kebakaran hutan.

Pada tahun 2015 menurut catatan WWF Indonesia, terdeteksi 267 titik api pembakaran hutan diwilayah Sumatra dan 114 titik api yang terlihat di Riau. Menurut Hilman Nugroho, Dirjen Bina Pengelolaan DAS dan Perhutanan Sosial KLHK bahwa lahan hutan di Indonesia memasuki status kritis dengan jumlah sekitar 24 juta hektar. Belum lagi Kementerian Kehutanan merilis bahwa kawasan hutan Indonesia adalah sekitar 130.680.000 ha, diklasifikasikan menjadi: Hutan konservasi (26,8 juta Ha), Perlindungan Hutan (28,86 juta Ha), Hutan produksi (32,60 juta Ha Hutan produksi terbatas (24,46 juta Ha), Hutan produksi yang dapat dikonversi (17,94 juta Ha). Pada tahun 2003-2005 saja Departemen Kehutanan kala itu merilis data bahwa deforestasi hutan di Indonesia mencapai 1,17 juta hektar pertahunnya, bahkan lebih parah adalah data yang dirilis oleh *State of the World's Forests 2007* yang dikeluarkan *The UN Food & Agriculture Organization (FAO)*, angka deforestasi (degradasi) hutan Indonesia pada periode 2000-2005 1,8 juta hektar/tahun. Laju deforestasi hutan di Indonesia ini membuat *Guinness Book of The Record* memberikan 'gelar kehormatan' bagi Indonesia sebagai negara dengan daya rusak hutan tercepat di dunia. Bahkan *World Bank* juga merilis data bahwa Indonesia mengalamidegradasi

hutan Indonesia mencapai 22 juta meter kubik pertahunnya.

Degradasi hutan tersebut lebih banyak disebabkan oleh bencana kebakaran hutan. Data di atas menunjukkan betapa buruknya tata kelola dan kesiapsiagaan pemerintah baik pusat atau pun daerah dalam menjaga bencana kebakaran. Seharusnya pemerintah daerah yang memiliki wewenang sesuai undang-undang dan peraturan menteri lebih aktif preventif dalam menyikapi perpindahan musim yang terjadi di Indonesia sehingga, pemerintah bisa menata kembali lingkup hutan yang rentan untuk terbakar. Bencana kebakaran ini harus menjadi prioritas pemerintah bukan hanya pemerintah daerah yang terjadi dalam lingkup wilayahnya akan tetapi kesadaran dari semua pihak untuk menjaga alam agar tetap lestari. Data yang dirilis oleh Walhi bahwa daftar berbagai grup besar terlibat membakar hutan dan lahan, di Kalteng Sinar Mas tiga anak perusahaan, Wilmar 14. Di Riau, anak usaha Asia Pulp and Paper (APP) enam, Sinar Mas (6), APRIL (6), Simerby (1), First Resources (1) dan Provident (1). Di Sumsel (8) Sinar Mas dan 11 Wilmar, (4) Sampoerna, (3) PTPN, (1) Simerby, (1) Cargil dan (3) Marubeni. Kalbar Sinar Mas (6), RGM/ APRIL (6). Di Jambi Sinar Mas (2) dan Wilmar (2). Catatan Walhi, 2013 ada 117 perusahaan dilaporkan tetapi

hanya satu yang dipidana. Sekarang ada kekhawatiran akan terulang. Dari hampir 300 perusahaan, belum jelas proses hukumnya. Walhi sendiri sudah melaporkan aktivitas tersebut kepada PBB akan tetapi seharusnya representasi negara harus dominan untuk menghukum para pembakar hutan sebab menimbulkan kerugian terhadap masyarakat bukan hanya Indonesia tetapi juga negara tetangga.

2. ANALISIS

a. Manajemen Bencana oleh Pemerintah

Sejarah kebakaran hutan di Indonesia merupakan masalah yang sangat pelik. Ketidaksiapan pemerintah untuk menjadikan sejarah masalah lalu terhadap kebakaran hutan sebagai tolak ukur untuk memperbaiki tata kelola perlindungan habitat hutan sehingga peristiwa ini menjadi agenda tahunan pemerintah Indonesia untuk menyelesaikannya. Pada tahun 1997-1998 merupakan sejarah kelam bagi Indonesia terkait dengan kebakaran hutan. Pada tahun itu menurut *Forest Watch* Indonesia dan Washington D.C. *Global Forest Watch* memang sejarah kelam dalam konteks isu lingkungan global dimana bumi kehilangan sekitar 25 juta hektar hutan akibat El Nino di Belanda. Di Indonesia sendiri kehilangan 9,7 juta hektar hutan yang menimbulkan

kerugian materi mencapai US\$ 10 miliar yang membuat kestabilan ekosistem lingkungan global terganggu. Keadaan Hutan Indonesia: Akan tetapi sangat miris pada tahun 1997-1998 pemerintah Indonesia hanya memperkirakan jumlah kebakaran hutan sekitar 750.000 hektar, sedangkan hitungan dari Walhi mengestimasi jumlahnya mencapai 13 juta hektar. Tidak jauh berbeda dengan kajian yang dilakukan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional bersama Bank Pembangunan Asia (ADB), dengan kerusakan hutan mencapai 9,75 juta hektar serta kerugian ekonomi mencapai US\$5 miliar hingga US\$6 miliar, atau dalam catatan studi Bappenas dan ADB kerugian ekonomi mencapai US\$4,861 atau setara dengan Rp.711 triliun.

Namun bencana kebakaran hutan yang terjadi pada tahun 2015 menurut Robert Field seorang peneliti Universitas Columbia yang melakukan kajian di *Goddard Institute for Space Studies* milik Badan Antariksa Amerika Serikat bahwa bencana kebakaran hutan akan cenderung akan menyamai peristiwa tahun 1997 akibat kemarau yang berkepanjangan serta El Nino yang sejalan dengan pernyataan dari Kepala Pusat Data Informasi dan Humas Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), Sutopo Purwo Nugroho, dalam berita BBC Indonesia, bahwa kebakaran

hutan di beberapa propinsi di Indonesia bisa mencapai 20 triliun. Tentunya yang menjadi dominan akibat kebakaran hutan tersebut adalah sejumlah provinsi seperti Riau, Jambi, Sumatera Selatan, Kalimantan Barat, dan Kalimantan Tengah. Analisis lainnya disampaikan oleh Kepala Bidang Lingkungan dan Mitigasi Bencana Lapan, Parwati Sofyan bahwa yang diberitakan dalam okezone.com, kebakaran hutan tahun 2015 menghancurkan 2,1 juta hektar lahan hutan. Pada tanggal 1 Juli-Oktober 2015 data yang dianalisis oleh BNPB menggunakan satelit, luas kebakaran hutan mencapai 32 kali luas D.K.I. Jakarta atau sekitar empat kali luas pulau Bali. Kondisi ini menunjukkan bahwa keadaan kebakaran hutan di Indonesia sangat parah. Artinya manajemen bencana pemerintah belum maksimal.

Pemerintah Indonesia sudah memiliki aturan hukum terkait penanggulangan bencana, yaitu UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, Peraturan Pemerintah No.22 Tahun 2008 tentang Pendanaan dan Pengelolaan Bantuan Bencana, Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2008 tentang Peran Serta Lembaga Internasional dan Lembaga Asing Nonpemerintah dalam Penanggulangan Bencana dan Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang

Badan Nasional Penanggulangan Bencana serta Keputusan Presiden Nomor 29/M Tahun 2008 tentang Pengangkatan Kepala dan Pejabat Eselon I Badan Nasional Penanggulangan Bencana. Akan tetapi, sejumlah aturan hukum tersebut sepertinya membutuhkan tingkat implementasi penanggulangan bencana yang komprehensif, terstruktur, terorganisasi dan koordinasi, terutama pada awal prabencana, pada saat posisi darurat, maupun pasca bencana. Sehingga, penanggulangan bencana ini harus bersifat holistik atau membutuhkan peran semua *stake holders*, baik pemerintah (pusat dan daerah), swasta maupun masyarakat dan individu.

Melihat fenomena ini harus dipahami terlebih dahulu adalah ontologis permasalahan dari kebakaran hutan. Dalam identifikasi penulis bawah menulis mengatakan bahwa akar masalah dari terjadinya kebakaran di sejumlah wilayah diakibatkan oleh kemarau yang berkepanjangan. Musim panas yang terlalu lama menjadikan sejumlah tumbuhan mati di sertai dengan tandusnya tanah sehingga ekosistem kehidupan menjadi terganggu. Dalam konteks ini tumbuhan yang cenderung lahan gambut akan menjadi korban dari keganasan musim kemarau. Kekeringan, gugurnya daun dll, yang bisa di pastikan bahwa kualitas tumbuhan

tersebut tidak baik. Kekeringan yang terlalu panjang yang diakibatkan oleh panasnya sinar matahari cenderung bisa menimbulkan kebakaran kecil akibat keringnya daun-daun dari tumbuhan dalam lahan gambut. Artinya secara ontologis, cenderung alam sebagai unsur buatan penyebab kebakaran. Pernyataan penulis didukung oleh peristiwa El Nino yang melanda sejumlah wilayah di dunia yang menimbulkan panas bumi meningkat.

Dalam konteks epistemologis masalah menurut analisis penulis baru dilihat dari aktivitas manusia. Aktivitas ini berarti sesuai definisi yakni pembakaran hutan. Kondisi ini manusia sebagai yang menjadi *trigger* dalam kebakaran hutan. *Trigger* tersebut bisa diidentifikasi dari tukang kebun tradisional yang cenderung menggunakan cara ini sebagai jalan pintas untuk membuat lahan baru. Alasannya sederhana dengan melakukan pembakaran hutan cenderung lebih mudah dalam mengeluarkan biaya untuk membuka lahan baru apalagi pola pikir tukang kebun tradisional yang cenderung masih menggunakan cara-cara masalalu dalam berkebun. Realitas lainnya adalah bisa disebabkan oleh aktivitas manusia yang cenderung bukan pemilik lahan atau tidak ada hubungan dengan perkebunan tetapi hanya sepintas lalu melewati area lahan dan membuang puntung rokok di

lahan tersebut dengan kondisi lahan yang sudah sangat mengering cenderung akan memicu terjadinya kebakaran.

Trigger selanjutnya lebih komprehensif dan modern. Seperti data Walhi di atas bahwa sejumlah perusahaan besar cenderung juga turut andil dalam pembakaran hutan. Sehingga, kondisi yang diterapkan pun cenderung secara struktural dan terkendali serta terorganisir dengan cara-cara modern. PT. Sinarmas, & Sampoerna disinyalir sejumlah oknum pelaku yang dirilis dari Walhi. Sebagai salah satu cara yang dipakai untuk membakar hutan adalah dengan menggunakan plastik yang digantung di atas sebuah pohon yang kemudian plastik tersebut dibakar yang kemudian lelehan plastik tersebut menjalar dan menyebar keseluruhan bagian lahan. Sedangkan pelaku dari aktivitas tersebut pun melarikan diri menunggu sampai lahan tersebut terbakar.

Kemudian penulis mengidentifikasi dari yang mengakselerasi kebakaran hutan. Untuk yang mengakselerasi dari terjadinya kebakaran hutan cenderung disebabkan oleh angin. Dalam konteks ini angin menimbulkan sebagai bagian dari aktivitas kebakaran hutan yang membawa api menjalar dan menyebar dan membakar lahan gambut tersebut. Akibatnya proses menyebarnya api ditambah dengan kondisi panas matahari, serta El Nino dan juga

bagian dari hasil puntung rokok bisa tentunya membakar lahan yang besar seperti data di atas. Secara aksiologis tentunya aktivitas ini cenderung mudah sehingga, bisa menurunkan biaya pembebasan lahan, di sisi lain juga menghemat waktu serta tidak membutuhkan pegawai yang harus di bayar untuk membersihkan lahan gambut

Dari identifikasi tersebut sebenarnya bisa dilakukan aktivitas-aktivitas untuk mencegah terulangnya peristiwa yang sama. Dalam model analisis sistem audit yang dikenal dengan istilah PLOR, yaitu *problem, location, objectives and reference*, tentunya bisa dilakukan *cross check* terhadap variabel PLOR itu. Seperti yang telah dipaparkan di atas bahwa masalah dari terjadinya kebakaran hutan adalah masalah alam dan aktivitas manusia baik secara individu atau perusahaan. Identifikasi selanjutnya adalah lokasi kejadian. Seperti data yang ditampilkan di atas bahwa peristiwa kebakaran hutan yang menimbulkan asap di Indonesia di dominasi oleh wilayah Kalimantan dan Sumatra, Jambi, Riau, pernah pula terjadi di Papua. Dengan teridentifikasinya sejumlah wilayah yang rawan akan peristiwa pembakaran hutan pemerintah dan aktor lain harus selalu siap siaga baik dari segi regulasi dan aktivasi dalam menindak pelaku pembakar

hutan. Artinya, sejumlah daerah tersebut bisa diberi garis merah sebagai daerah rawan bencana kebakaran. Identifikasi objektivitasnya tentunya sudah jelas aktivitas tersebut secara objektif merugikan bukan baik secara ekonomi maupun manusianya. Dampak kesehatan, kerugian pendapatan yang mencapai miliaran membuktikan secara objektif bahwa fenomena tersebut harus menjadi agenda khusus pemerintah pusat dan daerah serta masyarakat dalam mencegah terjadinya pembakaran hutan secara berulang. Sehingga, pemerintah harus lebih tanggap bencana dengan menjadikan peristiwa tahun 1967 dimana Kalimantan diselimuti kabut asap yang melumpuhkan aktivitas serta peristiwa tahun 1997-1998 sebagai referensi untuk lebih baik dalam menanggulangi bencana kedepannya, apalagi berkaca pada referensi pada tahun 2015.

Seharusnya manajemen bencana yang dilakukan adalah menggunakan model penanggulangan bencana seperti yang dikatakan oleh Syamsul Maarif yakni (a) *Disaster management continuum* model. Model ini mungkin merupakan model yang paling populer terdiri dari tahap-tahap yang jelas sehingga lebih mudah diimplementasikan. Tahap-tahap manajemen bencana dalam model ini meliputi *emergency, relief, rehabilitation,*

reconstruction, mitigation, preparedness, dan *early warning*. (b) *Pre-during-post disaster model*. Model manajemen bencana ini membagi tahap kegiatan di sekitar bencana. Terdapat kegiatan-kegiatan yang perlu dilakukan sebelum bencana, selama bencana terjadi, dan setelah bencana model ini seringkali digabungkan dengan *disaster management continuum model*, (c) *Contract-expand model*. Model ini berasumsi bahwa seluruh tahap-tahap yang ada pada manajemen bencana (*emergency, relief, rehabilitation, reconstruction, mitigation, preparedness,* dan *early warning*) semestinya tetap dilaksanakan pada daerah yang rawan bencana. Perbedaan pada kondisi bencana dan tidak bencana adalah pada saat bencana tahap tertentu lebih dikembangkan (*emergency dan relief*) sementara tahap yang lain seperti *rehabilitation, reconstruction,* dan *mitigation* kurang ditekankan, (d) *The crunch and release model*. Manajemen bencana ini menekankan upaya mengurangi kerentanan untuk mengatasi bencana. Bila masyarakat tidak rentan maka bencana akan juga kecil kemungkinannya terjadi meski *hazard* tetap terjadi, (e) *Disaster risk reduction framework*. Model ini menekankan upaya manajemen bencana pada identifikasi resiko bencana baik dalam bentuk kerentanan maupun *hazard* dan

mengembangkan kapasitas untuk mengurangi resiko tersebut¹⁵⁷.

Dalam model di atas bisa dikombinasikan untuk menanggulangi bencana asap lintas batas yang terjadi di Indonesia kedepannya. Artinya komparasi model penanggulangan bencana dengan metode komprehensif sangat penting untuk menanggulangi bencana. Sehingga, penulis membagi dalam 3 bentuk, yakni *pre-bencana*, dimana dalam tahap ini pemerintah harus mengidentifikasi lokasi-lokasi yang rawan bencana seperti asap dari kejadian masalah. Kalimantan, Sumatera, Riau, Jambi, Papua merupakan sejumlah wilayah yang rawan bencana kebakaran dari hasil pembakaran hutan. Sejumlah wilayah tersebut harus menjadi wilayah yang mendapat status *emergency* dan *early warning* sejak dini bahwa sosialisasi kepada masyarakat, perusahaan, atau aktor-aktor lainnya sangat penting menjadi lokasi tersebut sebagai lokasi siap siaga bencana dengan konsekuensi hutan gambut yang dimilikinya. Kemudian adalah peristiwa bencana berkaitan dengan pertolongan cepat dan tepat atau *relief, rehabilitation, reconstruction* sangat penting untuk dilakukan sebagai bantuan untuk merespon penderitaan warga secara cepat. Artinya evakuasi warga yang dekat

¹⁵⁷June Cahyaningtyas dan Ludiro Madu (ed), *Isu Bencana dalam Hubungan Internasional*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012), hal. 4-5.

dengan daerah bencana sangat penting misalnya memindahkan kelokasi pengungsian, apalagi dengan pengaruh asap yang merusak sistem pernafasan yang salah satunya menimbulkan penyakit ISPA. Setelah itulah baru *post*-bencana yang berkaitan dengan pertolongan tambahan kepada korban, baik itu pemeriksaan psikologis dan tambahan obat.

b. Belum optimal menggunakan bencana sebagai instrumen diplomasi

Dalam konteks ini sebenarnya pemerintah tidak perlu sungkan dalam hal bencana. Ketika meminta bantuan kepada negara lain, biasanya secara tidak langsung menunjukkan bahwa Indonesia tidak baik dalam menanggulangi bencana dalam hal ini. Namun, Indonesia tidak memiliki strategi khusus untuk menanggulangi bencana padahal bencana asap adalah cenderung menjadi agenda tahunan. Disinilah kelemahannya ketika sifat kebijakan luar negeri *close image*, yang berupaya unilateral berdiri sendiri yang padahal kondisi tersebut bisa dilakukan secara multilateral. Akibatnya penderitaan yang menghirup asap selama kurang lebih 2 bulan pada tahun 2015, sementara negara ASEAN lainnya tidak bisa berbuat banyak akibat tertutupan kebijakan struktural.

Fenomena inilah yang dimaksudkan oleh penulis sebagai bencana sebagai instrumen hubungan internasional. *Disaster diplomacy* berhubungan dengan faktor politik internasional dan hubungan internasional. Adapun beberapa sebab sebuah negara cenderung melakukan *disaster diplomacy*,⁽¹⁾ untuk membangun investasi hubungan yang lebih kondusif di masa depan, sekalipun telah terjadi konflik di antara kedua negara (*the potential that one state providing aid to another state could lead to a similar reciprocal gesture in the future, despite conflict between the state*). Dengan negara melakukan *disaster diplomacy* dengan harapan, akan terjadi hubungan timbal balik (resiprokal) pada masa mendatang, yakni jika negara donor pada masa mendatang mengalami musibah¹⁵⁸.

Kelman menyimpulkan ada beberapa tipologi *disaster diplomacy*. *Pertama*, *Propinquity/Neighbourliness*, yakni negara yang ‘berbagi’ daratan, atau berbatasan di jalur darat, seperti India dan Pakistan; *kedua*, negara yang tidak dibatasi oleh daratan, namun terpisah oleh ‘perairan yang sempit’, seperti Korea Utara dan Jepang; *ketiga*, negara yang secara fisik tidak berdekatan, namun memberi bantuan karena beberapa alasan: a) *mutual aid*, yakni jika negara-

¹⁵⁸Cahyaningtyas dan Madu(ed), *Ibid*.

negara yang berkonflik menghadapi ancaman yang sama atau disebabkan oleh peristiwa yang sama, sehingga mereka memilih bekerja sama; b) *combined aid*, yakni jika negara-negara yang berkonflik melakukan koordinasi bantuan bagi negara kepada negara yang sedang berkonflik dengan mereka; atau c) *donor-recipient*, jika satu negara membantu dan yang lain dibantu¹⁵⁹.

Dampak dari asap lintas batas sejumlah negara ASEAN ini sebenarnya bisa dijadikan instrumen politis bagi Indonesia untuk mempererat hubungan bilateral di antara negara-negara ASEAN. Misalnya Indonesia dengan Malaysia yang sering berkonflik terkait batas laut teritorial, atau budaya kesenian. Dengan adanya *humanitarian diplomacy* ini cenderung dari sejumlah sengketa yang terjadi bisa direnegosiasi apalagi dalam lokasi darat yang berdekatan. Selain itu pula efek asap ini tidak menimbulkan penderitaan saja kepada Malaysia saja atau Indonesia tetapi kedua negara. Dalam konteks ini isu bencana bisa dijadikan instrumen untuk lebih mendekatkan jiwa sosial kedua negara untuk menanggulangi bencana asap secara bersama untuk keuntungan bersama. Selain itu pula, sengketa antara Indonesia dengan

Singapura terkait dengan latihan militer Singapura dalam daratan kedaulatan Indonesia yang kebetulan juga menjadi lokasi bencana asap yakni Riau dan Kalimantan pun bisa menjadi renegosiasi sengketa. Artinya dari sejumlah masalah tersebut agenda isu bencana bisa dimasukkan dalam agenda *setting* negosiasi.

Memang terjadi perubahan model kebijakan struktural Indonesia pasca terjadinya bencana kebakaran hutan dan kabut asap akhirnya dengan mengutamakan humanitarisme penderitaan rakyat dan kerugian ekonomi, terjadi pergeseran kebijakan struktural politik luar negeri Indonesia oleh Jokowi dengan mengutamakan *open image* yakni dengan menggunakan bencana sebagai instrumen politik mencari bantuan negara lain. Menurut penulis kondisi ini bukan dalam konteks ketidakmampuan Indonesia dalam menanggulangi bencana akan tetapi memang kondisi ini sangat terstruktur dalam ontologis, epistemologis bencana sehingga tidak bisa dilakukan secara unilateral. Kebijakan Jokowi meminta sejumlah negara untuk membantu Indonesia merupakan sebuah kebijaksanaan politik luar negeri menurut penulis. Artinya kesejahteraan rakyat lebih utama dibanding citra politik.

¹⁵⁹*Ibid.*

Seperti yang diberitakan oleh BBC Indonesia bahwa Jokowi meminta sejumlah negara untuk membantu Indonesia dalam hal asap. Singapura, Rusia, Malaysia, Jepang, Cina, Australia, akan tetapi menurut Sutopo Purwo Nugroho sebagai Kepala Pusat Data, Informasi, dan Humas Badan Nasional Penanggulangan Bencana, BNPB, barulah Singapura dan Malaysia yang siap memberi bantuan aktif kepada Indonesia. Pemerintah Singapura mengirimkan satu helikopter Chinook beserta pesawat yang mampu membawa air 5.000 liter pada Jumat (9/10) dan berangkat dari Singapura langsung menuju Palembang. Singapura juga memberangkatkan satu pesawat Hercules C-130 berisi 42 personel pemadam kebakaran dari Badan Pertahanan Sipil Singapura beserta peralatan. Sedangkan Malaysia menyiapkan pengiriman satu pesawat Bombardier CL415 pengepom air dan satu pesawat Hercules C-130 yang mengangkut awak, peralatan pemadaman kebakaran hutan dan lahan, serta satu helikopter kecil untuk survei dan memandu pemboman air. Dari diplomasi bencana di atas bisa dikatakan bahwa kualitas diplomasi belum optimal. Dari enam negara yang menjadi tujuan diplomasi Indonesia hanya Malaysia dan Singapura yang aktif membantu. Sudah jelas bahwa dari kedua negara tersebut

pun membantu cenderung disebabkan oleh penderitaan akibat asap yang melintasi kedua negara tersebut. Sehingga, konsekuensinya harus terlibat dalam pemadaman titik api disejumlah titik. Realitasnya bahwa kualitas diplomasi bencana Indonesia tidak bisa mempengaruhi China, Australia, Jepang dan Rusia sebagai donor dalam membantu Indonesia terkait bencana asap.

c. Kepastian hukum dan kepatuhan hukum terkait isu bencana asap

Melihat kasus ini dalam perspektif hukum dalam ketaatan atau kepatuhan Indonesia dalam hukum internasional tentunya sangat menarik. Artinya bisa dilihat dari alasan aktor kemudian tidak ingin meratifikasi sebuah hukum, atau mengapa kemudian aktor berbeda tentang kepatuhan hukum serta alasannya. Dengan demikian bisa diidentifikasi tentang efektivitas dalam hal meratifikasi secara rasional hukum internasional dalam hukum nasional. Secara hukum Indonesia memang belum meratifikasi konvensi tentang asap lintas batas, konsekuensi Indonesia tidak memiliki Undang-undang khusus terkait dengan penyelesaian masalah sanksi hukum terhadap pembakar hutan. Dengan masalah ekspor asap lintas batas secara tidak langsung ada stigma negatif bahwa Indonesia sangat baik

dengan peristiwa berulang tersebut. Pada tahun 1972 telah dibuat deklarasi Stockholm dalam terjemahan sederhana bisa disimpulkan bahwa deklarasi ini mengandung aturan bahwa setiap manusia memiliki hak untuk bebas menikmati lingkungan yang berkualitas untuk melindungi kehidupan baik saat itu ataupun generasi mendatang. Sehingga, dengan adanya asap memang bisa dikatakan melanggar HAM domestik dan eksternal negara. Selain itu pula dalam Deklarasi Rio 1992, Prinsip 1, *Human beings are at the centre of concerns for sustainable development. They are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature.* Dalam deklarasi tersebut bisa di terjemahkan sederhana bahwa aktor, baik negara atau non negara ataupun masyarakat seharusnya menjaga dan melstarikan alam. Sehingga ada kesesuaian antara alam dan manusia sebagai makhluk yang tinggal di alam. Dengan menjaga alam cenderung bisa mencegah terjadinya bencana lebih dini, selain itu pula dengan kesesuaian dengan alam untuk menjamin pembangunan berkelanjutan di masa depan. Sehingga, dalam dalam Prinsip 14 Deklarasi Rio menyatakan, *States should effectively cooperate to discourage or prevent the relocation and transfer to other States of any activities and substances that cause severe environmental degradation or are*

found to be harmful to human health. Dalam konteks ini menjadikan negara harus intens melakukan kerjasama dengan aktor lainya untuk tetap menjaga kelestasian alam.

Lebih lanjut, dalam *The Geneva Convention on The Long-Range Transboundary Air Pollutan*, 1979 (Konvensi Geneva 1979) Pasal 2 menyatakan *“The Contracting Parties, taking due account of the facts and problems involved, are determined to protect man and his environment against air pollution and shall endeavour to limit and, as far as possible, gradually reduce and prevent air pollution including long-range transboundary pollution”.* Dalam terjemahan sederhana bisa disimpulkan bahwa setiap aktor harus berusaha melindungi dan mencegah fakta-fakta yang berhubungan dengan bencana polusi udara terhadap manusia. Kemudian Konvensi Tentang Perubahan Iklim 1992 (Ratifikasi melalui Undang–Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1994 tentang pengesahan *United Nations Framework Convention On Climate Change*, Konvensi Kerangka Kerja PBB Mengenai Perubahan Iklim).

Pasal 3 Paragraf 1, *“In their actions to achieve the objective of the Convention and to implement its provisions, the Parties shall be*

guided, inter alia, by the following: The Parties should protect the climate system for the benefit of present and future generations of humankind, on the basis of equality and in accordance with their common but differentiated responsibilities and respective capabilities. Accordingly, the developed country Parties should take the lead in combating climate change and the adverse effects thereof.

Dalam ratifikasi hukum ini setiap negara dituntut untuk saling bekerjasama dalam menjaga iklim demi keseimbangan iklim global. Sehingga, kerjasama negara-negara yang menyeimbangkan iklim global terutama Indonesia dengan negara paru-paru dunia dengan hutannya yang lebat sebagai konsekuensi harus menjaga hutannya dengan lebih baik agar menjamin kehidupan manusia dan makhluk lainnya. Implementasi dari semua aturan tersebut maka ASEAN sebagai organisasi regionalisme kawasan tenggara Asia memasukkan prinsip-prinsip tersebut dalam aturan regionalisme ASEAN sebagai tindak lanjut dari aturan hukum di atas maka komitmen negara-negara anggota ASEAN untuk saling membantu pada saat terjadi bencana antara lain dimuat dalam *Declaration of ASEAN*

Concord yang ditandatangani pada tanggal 24 Februari 1976. Deklarasi tersebut menyebutkan bahwa: “*Natural disasters and other major calamities can retard the pace of development of member states, therefore they shall extend, within their capabilities, assistance for relief member states in distress.*” Selanjutnya pada tahun 1995, *ASEAN Cooperation Plan On Transboundary Pollution (ACPTP)*, menjadikan Polusi Asap Lintas Batas atau *Transboundary Haze Pollution* sebagai salah satu perhatian umum ASEAN. Setelah itu, *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* di Kuala Lumpur, Malaysia. Perjanjian ini mulai berlaku mulai pada hari ke-60, setelah penyimpanan (deposit) negara anggota meratifikasi, menerima, dan menyetujui, perjanjian tersebut, yaitu Enam dari tujuh negara anggota ASEAN, (Brunei, Laos, Myanmar, Malaysia, Singapura, Thailand, dan Vietnam). Pada tahun 2002, Indonesia yang telah menyebabkan kebakaran hutan, sampai saat ini belum meratifikasi AATHP.¹⁶⁰

Pada tahun 2003 dibentuk *ASEAN Committee on Disaster Management (ACDM)*, komite ini bertujuan untuk membuat agenda kerjasama prioritas di kawasan regional ASEAN terhadap respon bencana. Respon bencana merupakan

¹⁶⁰*Ibid.*

bagian prioritas ASEAN apalagi pascagempa dan banjir tsunami 2004 kemudian dibuatlah sejumlah *ASEAN Regional Programm on Disaster Management* (ARPDM). Rangkaian program terpadu ARPDM, mencakup lima komponen inti yaitu: a) Pembentukan Kerangka Penanganan Bencana regional ASEAN; b) Peningkatan Kapasitas; c) Pertukaran Informasi dan Sumber Daya; d) Peningkatan Kolaborasi dan Penguatan Kemitraan; serta e) Peningkatan Pengetahuan, Kesadaran dan Advokasi Publik. Berlanjut pada tahun 2005 dengan dibentuknya (*ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response* (AADMER) dengan siklus penanganan bencana yakni : a) Identifikasi resiko bencana, penilaian dan pemantauan (*disaster risk identification, assesment and monitoring*) b) Pencegahan dan mitigasi (*prevention and mitigation*) c) Peringatan dini (*early warning*) d) Kesiapsiagaan (*preparedness*) f) Tanggap Darurat (*emergency response*) g) Rehabilitasi (*rehabilitation*). Kemudian ASEAN juga menyelenggarakan pelatihan bersama penanggulangan bencana ASEAN (*ASEAN Regional Disaster Emergency Response Simulation Exercise* (ARDEX). Kegiatan rutin yang diselenggarakan setiap tahun ini didasarkan pada kerawanan negara-negara ASEAN terhadap berbagai bencana. Indonesia sempat mengetuai

ARDEX-10 pada tahun 2010, melalui penyelenggaraan acara yang diselenggarakan Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), pada tanggal 30 Oktober hingga 20 November 2010. Kegiatan pelatihan bersama ASEAN ini mengusung tema *Partnership for Better Response* atau kerjasama untuk tanggap bencana yang lebih baik. ARDEX-10 diikuti 1.200 peserta dari negara ASEAN, PMI Internasional, PBB bidang bencana alam (UND AC) serta BNPB Daerah se-Indonesia. Untuk mempercepat pelaksanaan *ASEAN Agreement on Mitigation of Disaster and Rapid Response*, Pertemuan Menteri Luar Negeri ASEAN menyepakati pembentukan *Standby Force* untuk penanggulangan bencana. Dalam hal ini masing-masing anggota ASEAN diharapkan membentuk *Standby Force*, sehingga apabila terjadi bencana yang besar di negara anggota, satuan-satuan *Standby Force* ini bersama-sama segera dikerahkan ke daerah bencana.

Pada tahun 2011, diselenggarakan operasi kemanusiaan dan penanganan bencana (*humanitarian assistance and disaster relief HADR*) yang dilanjutkan oleh *ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster* (AHA Centre) yang tujuannya: 1) sebagai pusat informasi bencana ASEAN 2) sebagai pusat mobilisasi bantuan kepada

negara ASEAN jika dibutuhkan, termasuk aset, peralatan, material, dana dan sumber daya manusia. 3) sebagai pusat koordinasi operasi antara lain memfasilitasi tanggap darurat bersama 4) sebagai pusat koordinasi administrasi yang memfasilitasi proses dari transit personel, peralatan, material dan fasilitas lainnya dalam kaitan dengan pemberian bantuan. 5) sebagai pusat koordinasi pengetahuan dan penelitian kebencanaan di ASEAN, memfasilitasi kerjasama teknis dan penelitian di bidang kebencanaan. Dari sejumlah konvensi yang telah disepakati oleh sejumlah negara ASEAN baik dalam bentuk hukum internasional konteksnya supranasional sampai pada tingkat regional tata kelola penanggulangan bencana di ASEAN bisa dikatakan sangat sempurna namun implementasi memang belum maksimal.¹⁶¹

Permasalahan ratifikasi konvensi tentang pengaruh asap lintas batas sampai saat ini belum juga ditandatangani oleh Indonesia sebagai negara yang mengekspor polusi asap di ASEAN. Informasi terbaru bahwa Indonesia sudah memasukan nota kesepahaman untuk menandatangani perjanjian tersebut yang sudah diserahkan oleh petinggi ASEAN di Jakarta. Dalam konteks ini ada keanehan bagi Indonesia sebagai negara yang menyuplai polusi asap

di ASEAN namun belum juga meratifikasi perjanjian tersebut yang dimana sejumlah negara di ASEAN sudah menandatangani. Hal ini bisa dilihat dalam 3 aspek (1) apa yang dimaksud dengan kepatuhan (2) mengapa aktor tidak patuh pada hukum (3) alasan apa yang membuat ketidakpatuhan itu terjadi.

Compliance theory sebagai metode analisis melihat ketiga aspek tersebut dalam membedah terkait ratifikasi konvensi asap oleh Indonesia. Dalam menganalisis apa yang dimaksudkan dengan kepatuhan. Ada dua logika melihat ini a) *Logic of Consequences* dalam logika ini hukum dilihat dari konsekuensi yang ditimbulkannya, sehingga aktor memperhitungkan secara rasional dengan kalkulasi tersendiri tentang keikutsertaannya dalam mematuhi hukum. Dalam konteks kepatuhan hukum Indonesia terhadap hukum internasional mulai dari Deklarasi Stockholm sampai tingkat perjanjian regional kawasan sebenarnya Indonesia sangat sadar betul dengan adanya konsekuensi hukum yang akan diterimanya yang sudah dijelaskan di atas terkhusus meratifikasi konvensi tentang polusi asap. Logika ini difokuskan pada penegakan hukum dan pencegahan hukum dengan pemberian sanksi kepada pelanggaran hukum. Sehingga, dalam logika ini hukum sifatnya sangat unilateral dimana hukum menjadi senjata untuk

¹⁶¹ *Ibid*

melakukan penindakan kepada pelanggar hukum.

Indonesia memikirkan konsekuensi kalkulasi sanksi hukum yang akan didapatkan apabila meratifikasi konvensi tentang asap terutama yang diatur dalam AATHP pasal 14 ayat (1) dan (2), persetujuan (*acceptance*), atau persetujuan (*approval*) berdasarkan kondisi yang berlaku bagi ratifikasi yang umum bagi perjanjian internasional multilateral, konsekuensinya adalah hukum nasional tunduk pada hukum internasional, sehingga, sebagai efek dari hal itu aturan hukum internasional harus dibentuk dalam prinsip hukum nasional. Dengan kata lain hukum internasional mengikat hukum nasional, walaupun setiap negara berdaulat atas hukum nasionalnya. Akibatnya kewenangan untuk menerima atau menolak ratifikasi melekat pada kedaulatan negara. Seperti halnya yang tercantum dalam Pasal 29 ayat (2) AATHP, menyatakan perjanjian ini akan mulai berlaku (*entry into force*) pada hari keenam puluh setelah tanggal penyimpanan instrumen ratifikasi (*ratification*), penerimaan (*acceptance*), persetujuan (*approval*), atau akses (*accession*) yang keempat puluh.

Menyelaraskan dengan kasus polusi asap lintas batas, ketika Indonesia tidak meratifikasi dengan kalkulasi bahwa

konsekuensi hukum yang akan didapatkan negara ketika meratifikasi perjanjian bisa dilihat dalam dampak positif dan negatifnya. Dampak negatifnya sangat jelas, apabila Indonesia tidak bisa mengurus polusi asapnya yang diekspor ke negara lain dengan menggunakan alasan Konvensi Jenewa, Deklarasi Rio dan Stockholm sebagai landasan hukum internasional, dengan instrumen melanggar kebebasan misalnya mendapatkan udara yang segar, atau terganggunya aktivitas ekonomi dan aktivitas lainnya maka secara tidak langsung Indonesia bisa dihukum, apalagi telah disepakati pula sejumlah perjanjian tingkat regional ASEAN dimana negara-negara ASEAN terutama yang terkena dampak polusi udara tentunya akan menuntut hal tersebut. Dengan logika ini perhitungan Indonesia sangat matang untuk menghindari sanksi internasional. Akan tetapi seandainya Indonesia meratifikasi konvensi tentang polusi udara menurut penulis juga bisa mendapatkan dampak positifnya yakni dengan adanya ratifikasi akan menjadi beban psikologis bagi Indonesia untuk lebih baik dalam mengelola penanggulangan bencana. Disisi lainya adalah ketika adanya ratifikasi maka cenderung akan dibuat sebuah Undang-undang khusus dalam skala nasional tentang asap sehingga bagi oknum yang melakukan pembakaran hutan memiliki

landasan hukum yang tepat untuk diproses secara konstitusional.

Yang perlu digarisbawahi adalah tidak ada satu negara pun yang ingin menyusahkan negara lain. Apalagi dalam konteks ASEAN terhadap asap lintas batas, sebenarnya bukan alasan utama untuk menghukum Indonesia sebagai wilayah yang menyuplai asap. Karena pada dasarnya Indonesia juga tidak ingin bencana tersebut terjadi namun akibat perilaku oknum dan alam yang menjadikan kondisi ini terjadi. Dampaknya bukan hanya sejumlah negara yang menuntut kepada Indonesia sebagai korban akan tetapi rakyat Indonesia juga pun menjadi penderita akibat asap. Sehingga, sebenarnya semua negara tidak salah yang perlu diperbaiki adalah tata kelola sehingga penting bagi Indonesia untuk meratifikasi konvensi tentang asap sebagai acuan untuk menghukum pelaku kriminal pembakar hutan.

Selain dari itu, tawaran lain dari *Logic of appropriateness* dalam logika ini berasumsi bahwa kepatuhan terhadap hukum adalah sebuah tindakan dari kewajiban aktor. Fokusnya adalah bukan untuk membuat aktor taat terhadap hukum maka harus dilakukan tindakan persuasif, kekuatan ide, teknologi informasi. Pendekatan ini sangat normatif dengan tidak terlalu mementingkan sanksi hukum, yang diutamakan adalah

terjadi kolaborasi antara agen hukum dalam menyebarluaskan prinsip-prinsip hukum. Peran lembaga hukum baik nasional maupun internasional sangat penting untuk menginternasionalisasi norma hukum. Pendekatan ini lebih condong pada efek yang ditimbulkan dari aktivitas pelanggaran hukum harus disesuaikan dan dikoordinasikan. Sifatnya sangat multilateral dengan tidak berdiri sendiri.

Menghubungkan logika ini dengan kasus asap tentunya sangat penting pula yakni yang dicantumkan dalam Pasal 4 (1) yang menanggapi bahwa, *Transboundary haze pollution* dianggap sebagai masalah bersama oleh para anggota ASEAN. Sehingga, masalah pembakaran hutan yang menimbulkan kebakaran adalah masalah bersama yang harus diselesaikan secara bersama-sama. Seperti yang sudah dijelaskan bahwa kondisi ini Indonesia bukan menjadi *trigger* dari pembakaran hutan akan tetapi sejumlah korporasi besar yang memiliki kepentingan membuat lahan sawit sehingga, keteledoran menimbulkan kebakaran dan berefek pada penyebaran polusi asap. Sehingga, kerjasama di antar negara-negara ASEAN sangat penting untuk masalah asap. Apalagi ASEAN telah memiliki sejumlah lembaga komite seperti AHA

Center yang bisa dijadikan instrumen untuk menjalin kerjasama lebih intens. Dalam pendekatan ini terjadi harmonisasi antara kesesuaian kebijakan setiap negara untuk masalah yang sama.

Menurut Axelrod dan Keohane menjelaskan bahwa kecenderungan kerjasama antara negara dilakukan pada tiga asumsi yakni :1. *Mutuality of interest* (sama-sama berkepentingan) 2. *The shadow of the future* (bayangan tentang masa depan) 3. *Number of actors* (jumlah pemain). Dalam *Mutuality of interest* di asumsikan *Payoff structure* akan mempengaruhi *the level of cooperation* artinya kebijakan negara yang saling menguntungkan cenderung akan dipilih sejumlah aktor untuk bekerjasama dibandingkan dengan menawarkan solusi yang konfliktual. Sehingga, *The Payoff structure* yang mempengaruhi *mutuality of interest* dengan demikian setiap aktor tertuju pada tujuan yang sama.

Dengan demikian berdasarkan fenomena asap yang mendapat kerugian adalah sejumlah negara ASEAN termasuk Indonesia, oleh sebab itu dari pada saling menghujat satu sama lainnya cenderung lebih baik untuk saling koordinasi, saling membantu untuk menanggulangi asap. Selanjutnya, *the Shadow of the Future*. Terdapat empat

faktor yang membantu membentuk *the Shadow of the Future*, yakni: a) *Long Time Horizon*, hubungan kerjasama terus berlanjut dalam kurun waktu yang tidak terhingga, b) *Regularity of Stakes*, interaksi yang terus menerus, bukan *a single-play*, satu kali permainan selesai. *Reliability of Information about the Others' Actions*, c) informasi yang bisa diandalkan tentang tindakan aktor lain, d) *Quick feedback about changes in the others' actions, feedback* antara kebijakan dan hasil yang dicapai. Kemudian *Number of Actors* dalam konteks ini dengan melihat banyaknya aktor yang bermain dalam konteks kerjasama maka tidak bisa dipungkiri dalam kerjasama pula banyak terjadi aktor yang menjadi profokator. Kondisi inilah yang harus dihindari sehingga bisa diidentifikasi tentang aktor-aktor yang tidak memiliki tujuan yang sama.

Pada dasarnya tujuan yang akan dibentuk harus bersifat jangka panjang artinya semua aktor harus fokus pada pokok persoalan yang akan diselesaikan. Sehingga komponen efektivitas kerjasama dalam menanggulangi asap bisa dilihat dari keluaran atau kesepakatan dalam penanggulangan dalam upaya menanggulangi masalah misalnya berupa aturan hukum, konvensi, yang kemudian

akan berefek pada perubahan perilaku aktor dan tata kelola institusi. Oleh sebab itu yang perlu diperhatikan adalah *Level of Collaboration* atau tingkat kolaborasi aktor dalam melihat masalah, yang biasanya menyangkut koordinasi, komunikasi, dan saling memahami, sebab dengan ketiga hal tersebut akan cenderung mudah dalam mengidentifikasi tingkat kesulitan masalah serta kapasitas penyelesaian masalah sebagai solusi. *Problem Malignancy*, kondisi ini harus dilihat pada tingkat kesulitan masalahnya oleh sebab itu yang harus dilakukan adalah menghitung seberapa serius aktor untuk menyelesaikan masalah yang ada, sehingga perpecahan dan diskoordinasi tidak terjadi. *Problem Solving Capacity* atau memahami tingkat kapastias masalah. Dalam membuat kapasitas penyelesaian itu haruslah kerjasama dibuat dalam interval negosiasi yakni membuat rancangan minimum dan maksimum dari setiap capaian aktivitas dalam koordinasi menyelesaikan masalah. Yang perlu diperhatikan juga adalah bagaimana membagi kekuatan dan kekuasaan dalam menyelesaikan masalah dan kepercayaan terhadap *skill*(kemampuan/SDM) dan *energy*(keseriusan) tema kerjasama atau distribusi kekuasaan. Oleh sebab itu penting bagi Indonesia melihat poin-poin

ini untuk dijadikan masukan sebagai telaah dalam menyelesaikan masalah asap kedepannya.

D. KESIMPULAN

Dari hasil analisis di atas, sebagai bagian kesimpulan bahwa aktivitas pembakaran hutan yang menimbulkan terjadinya kebakaran hutan, sehingga efeknya terjadi polusi asap yang menimpah wilayah Indonesia dan sejumlah negara-negara ASEAN. Aktivitas pembakaran hutan tersebut dilakukan oleh sejumlah oknum yang untuk meminimalisir biaya pembebasan lahan terutama sawit. Polusi udara yang ditimbulkannya merupakan hasil aktivitas pembakaran lahan lahan gambut yang diikuti oleh keadaan alam yang memasuki musim kemarau disertai El Nino.

Kebakaran yang terjadi selama berbulan-bulan akibat lambannya kebijakan struktural menimbulkan penderitaan yang luar biasa bagi rakyat Indonesia disertai kerugian ekonomi dan bidang lainya begitu pula dengan negara-negara ASEAN terutama Singapura dan Malaysia. Proses penyelesaian bencana yang dilakukan Indonesia adalah salah satunya meminta bantuan sejumlah negara seperti Jepang, Rusia, Australia, Singapura, Malaysia, akan tetapi Malaysia dan Singapura lebih aktif

dibandingkan sejumlah negara lainnya mungkin karena kesamaan rasa akibat polusi asap. Penanggulangan asap lintas batas sebenarnya memang tidak eksplisit melanggar aturan akan tetapi hanya sebatas rasa kemanusiaan. Dalam Konvensi Jenewa, Deklarasi Rio atau deklarasi Stockholm hanya mencantumkan bahwa setiap negara harus memelihara alamnya dan kesesuaian dengan alam, sehingga tidak mengganggu aktivitas negara lainnya.

Polusi udara akibat asap sudah jelas mengganggu aktivitas negara lainnya, dalam konteks itu pula ASEAN sebagai organisasi regional mengambil langkah-langkah aktif dengan membentuk konvensi tentang asap lintas batas. Indonesia sebagai negara pengespor asap paling banyak justru tidak meratifikasi konvensi tersebut dengan kecenderungan alasan untuk menghindari sanksi internasional, akan tetapi disisi lain Indonesia tidak memiliki payung khusus secara hukum untuk menjerat pelaku pembakaran hutan. Dalam logika lainnya bahwa penegakan hukum internasional dengan memberi hukuman sebenarnya tidak akan efektif untuk mencegah kepatuhan terhadap hukum, yang diperlukan adalah kerjasama untuk menginternasionalisasi prinsip dan norma hukum sebagai acuan

setiap aktor untuk melakukan tindakan. Dalam konteks itulah Indonesia menerapkan logika kesesuaian untuk menjalin kerjasama lebih intens dengan anggota ASEAN lainnya. Hal ini dikarenakan bahwa Indonesia sebagai wilayah yang mengekspor asap sebenarnya tidak ingin juga kejadian itu terjadi namun karena perilaku oknum sehingga menjadi momok yang menakutkan bagi sejumlah negara ASEAN. Akan tetapi secara logika terbalik bahwa justru Indonesia jugalah yang mengekspor udara segar kepada sejumlah negara ASEAN dengan lebarnya hutan di Indonesia dari hasil oksigen. Oleh sebab itu, Indonesia harus menerapkan dua logika kepatuhan hukum yakni tetap pada meratifikasi konvensi sebagai alat untuk melahirkan undang-undang khusus di Indonesia tentang asap sebagai ancaman psikologis bagi para pelaku, serta tetap menginternasionalisasi isu asap sebagai bagian dari bencana ASEAN yang harus dilakukan kerjasama secara komprehensi multilateral agar terjadi kedekatan lebih intens antar sesama negara ASEAN. Selain itu pula, Indonesia sambil memperbaiki tata kelola penegakan hukum serta metode-metode penanggulangan bencana yang cepat dan tepat sebab polusi asap yang disuplai dari Indonesia adalah bencana tahunan.

REFERENSI

- Satyawan, Agung Ign, Komunikasi Negosiasi China terhadap Penyelesaian Sengketa Laut China Selatan, *Jurnal Komunikasi Massa Vol 3 No 2 Juli*, 2010
- Badri, Jusuf, *Kiat Diplomasi Pengertian dan Ruang Lingkup*, Jakarta: CV. Restu Agung, 2001
- Carlsnaes, Walter dkk, *Handbook Hubungan Internasional*, Bandung: Nusamedia, 2013
- Constantinou, Michael C., *On the Way to Diplomacy*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996
- Jackson, Robert, *Pengantar Studi Hubungan Internasional Edisi Revisi Kelima*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014
- Jones, Walter. S., *Logika Hubungan Internasional: Kekuasaan Ekonomi Politik dan Tatanan Dunia 2*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1993
- Herningtyas, Ratih dan Surwandono, *Penyusunan Modul Peningkatan Kapasitas Birokrasi Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta Dalam Mengkapitalisasi Bencana Alam sebagai Modal Kerjasama Internasional dalam Pengelolaan dan Mitigasi Bencana Alam di Daerah Istimewa Yogyakarta*, Yogyakarta: Universitas Muhamadiyah Yogyakarta, 2012
- Kelman, I.. Island Security and Disaster Diplomacy in the Context of Climate Change, *Les Cahiers de la Sécurité Vol. 63*, 2006, hal. 61-94
- Disaster Diplomacy, *How Disaster Effect peace and conflict*, New York: Routledge, 2012
- Disaster Diplomacy: Hope Despite Evidence?, *World Watch Institute Guest Essay*, 2006
- Disaster diplomacy: Can tragedy help build bridges among countries?, (*UCAR Quarterly*: Fall, 2007
- Weather-Related Disaster Diplomacy, *Weather and Society Watch*, vol. 1, no. 3, 2007
- Disaster Diplomacy: Diplomats should not rely on disasters, Vol. 47, 12 April, 2008
- Comfort, Louise K., Disaster: Agent of Diplomacy or Change in International Affairs?, *Disaster Diplomacy Journal*, 2002
- Stearns, M., *Talking to Strangers: Improving American Diplomacy at Home and Abroad*, Princeton-New Jersey: Princeton University Press, 1996
- Weizhun, M. and Q. Tianshu, Disaster Diplomacy: A New Diplomatic Approach?, *Shanghai Institute For International Studies International Review*: Spring, 2005