

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG MASALAH

Ada banyak cara yang bisa digunakan untuk menggambarkan bencana lingkungan yang kini melanda banyak negara, baik maju maupun berkembang. Sebagian besar bencana lingkungan hidup sekarang ini disebabkan oleh aktifitas manusia. Deforestasi yang disebabkan oleh banyak faktor yang kompleks menjadi salah satu penyebab utama kerusakan lingkungan, kemudian pertanian ladang pindah, perkebunan sawit dan industrialisasi telah memberikan sumbangan signifikan atas kerusakan lingkungan yang melanda dunia saat ini.<sup>1</sup>



Gambar 1.1 : Foto Kebakaran Hutan Gambut di Mentangai, Kalimantan Tengah<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Budi Winarto, *Isu-isu Global Kontemporer* (Yogyakarta: 1994), hlm. 149

<sup>2</sup> Sumber: <https://www.wetlands.or.id/PDF/Flyers/Fire01.pdf>, diakses pada 22 Januari 2022

Menurut *The United Nations International Strategy for Disaster Reduction* (UNISDR, 2009), bencana merupakan gangguan yang sangat serius terhadap suatu fungsi komunitas atau masyarakat yang mengakibatkan kerugian baik secara material, ekonomi dan lingkungan yang melibatkan masyarakat dimana gangguan tersebut melebihi batas kemampuan masyarakat untuk mengatasinya dengan menggunakan sumber daya mereka sendiri. *“Disaster is a serious disruption of the functioning of a community or a society involving widespread human, material, economic or environmental losses and impacts, which exceeds the ability of the affected community or society to cope using its own resources.”*<sup>3</sup> Salah satu bencana lingkungan yang marak terjadi hampir disetiap tahun di Indonesia adalah bencana kebakaran, baik itu disebabkan oleh faktor alam maupun faktor manusia.

Indonesia menyumbang 47% dari luas lahan gambut tropis dunia dan menjadi negara keempat yang memiliki lahan gambut terluas di dunia. Luas lahan gambut di Indonesia diperkirakan 20,6 juta hektar atau sekitar 10,8 persen dari luas daratan Indonesia.<sup>4</sup> Lebih dari 99% penyebab kebakaran hutan dan lahan gambut adalah akibat ulah manusia, baik yang sengaja melakukan pembakaran ataupun akibat kelalaian dalam menggunakan api. Hal ini didukung oleh kondisi-kondisi tertentu yang membuat rawan terjadinya kebakaran, seperti

---

<sup>3</sup> Nina Yulianti. 2018. *Pengenalan Bencana dan Kabut Asap Lintas Batas*. Bogor: IPB Press Hlm. 1

<sup>4</sup> Aulia Rahman dan Febri Yuliani, “Mitigasi Bencana Kebakaran Lahan Gambut dan Pemberdayaan Masyarakat Melalui Metode Restorasi”, dalam *Jurnal Sosio Informa*, Vol. 4 No. 2 (2018)

gejala El Nino, kondisi fisik gambut yang terdegradasi dan rendahnya kondisi sosial ekonomi masyarakat.<sup>5</sup>

Indonesia terletak pada posisi geografis diantara 2 benua dan 2 samudera yang menyebabkan Indonesia memiliki cuaca dan iklim kontinen maritim yang khas. Umumnya iklim di Indonesia berganti secara teratur, namun jika terjadi gangguan tropis, maka kerap kali timbul cuaca yang ekstrim sehingga terjadilah bencana alam, salah satunya adalah kekeringan yang berakibat pada kebakaran hutan.<sup>6</sup> Kebakaran hutan di Indonesia selalu terjadi pada musim kemarau, Agustus, September dan Oktober, atau masa transisi. Kawasan hutan di Indonesia yang berisiko terbakar meliputi Sumatera (Riau, Jambi, Sumatera Utara dan Selatan) dan Kalimantan (Kalimantan Barat, Kalimantan Timur dan Kalimantan Selatan). Penyebab kebakaran hutan dan lahan di Indonesia umumnya disebabkan oleh dua faktor. Pertama, akibat kelalaian manusia yang beraktivitas di hutan. Kedua, faktor kesengajaan, yaitu kesengajaan manusia untuk membakar lahan dan perkebunan. Kebakaran hutan yang disebabkan oleh kelalaian manusia jauh lebih kecil daripada kebakaran hutan yang disebabkan oleh kesengajaan. Pembakaran lahan dilakukan pada saat pembukaan lahan baru atau restorasi tanaman industri di kawasan hutan.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Wetlands Internasional, "Seri Pengelolaan Hutan dan Lahan Gambut: Kebakaran Hutan dan Lahan", dalam *Wetland.or.id* (2006)

<sup>6</sup> Andi Amytia Resty Dwiyantri, *DINAMIKA DIPLOMASI BENCANA MELALUI PENDEKATAN PARADIPLOMASI OLEH PEMERINTAH DAERAH SULAWESI SELATAN*, Dauliyah, Vol. 3, No. 1, January 2018

<sup>7</sup> Samsul Bahri, "Kajian Penyebaran Kabut Asap Kebakaran Hutan Dan Lahan Di Wilayah Sumatera Bagian Utara Dan Kemungkinan Mengatasinya Dengan Tmc", dalam *Jurnal Sains & Teknologi Modifikasi Cuaca*, Vol. 3, No. 2 (2002), hlm. 99-104

Masalah kebakaran hutan memang sering kali terjadi di Indonesia akibat maraknya pembalakan liar yang disebabkan oleh para petani yang mencoba membuka lahan untuk perkebunan kelapa sawit dan kertas. Pembakaran untuk reklamasi tentu saja memakan biaya yang murah, namun menyebabkan kerugian yang sangat besar bagi negara. Selain kerugian materi akibat kebakaran lahan yang meluas dan diperlukan pemadaman api, negara juga mengalami kerugian non-materi berupa memburuknya hubungan diplomatik dengan negara tetangga karena asap dari kebakaran hutan tersebut juga berdampak kepada negara tetangga. Asap tersebut dapat mengganggu negara tetangga karena dapat menyebabkan berbagai kerugian seperti terganggunya kesehatan, pariwisata, pendidikan hingga transportasi.

Mengingat Indonesia sebagai salah satu paru-paru dunia, kebakaran hutan tentu saja menyebabkan masalah lain bagi dunia internasional. Hutan merupakan sumber oksigen (O<sub>2</sub>) dan menyerap karbondioksida (CO<sub>2</sub>), apabila pepohonan di hutan ditebang maka hutan akan rusak maka jumlah karbondioksida (CO<sub>2</sub>) akan semakin banyak sehingga berakibat kepada kenaikan suhu bumi dan berimbas menjadi pemanasan global (*global warming*).

Isu pemanasan global (*global warming*) pertama kali dibahas di dunia internasional pada KTT bumi di Rio De Janeiro, Brazil pada 1992 yang diselenggarakan oleh UNCED (*UN Conference on the Environment and Development*). Pada KTT bumi juga dibahas mengenai banyaknya kerusakan lingkungan, terbukti dengan banyaknya kepunahan

keanekaragaman hewan dan tumbuhan. Selain itu, ditemukan pula lubang ozon di antartika yang berakibat pada perubahan iklim.<sup>8</sup> Isu mengenai pemanasan global (*global warming*) telah menjadi ancaman bagi keamanan makhluk hidup di bumi terutama manusia. Peningkatan emisi gas rumah kaca disebabkan oleh aktivitas manusia yang terus menerus menggunakan bahan bakar yang berasal dari fosil, seperti batubara, gas dan minyak bumi. Selain daripada penggunaan bahan bakar yang berasal dari fosil, peningkatan emisi gas rumah kaca ini juga terjadi akibat deforestasi dan degradasi hutan yang telah mencapai 20% setiap tahunnya.<sup>9</sup> Kebakaran hutan menjadi perhatian serius Pemerintah Indonesia, juga masyarakat dunia karena mengancam kelestarian lingkungan dan masyarakat. Dampak asap kebakaran hutan sangat merugikan kesehatan dan sosial ekonomi masyarakat serta hubungan internasional, dan secara nyata meningkatkan emisi karbon penyebab perubahan iklim.<sup>10</sup>

Masalah iklim dan pemanasan global (*global warming*) selanjutnya dibahas dalam Protokol Kyoto. Protokol Kyoto merupakan perjanjian internasional yang berisi kerangka kerja PBB yang membahas mengenai perubahan iklim (*United Nations Framework Convention on Climate Change/UNFCCC*)

---

<sup>8</sup> Karns, Margaret P., and Karen A. Mingst. (2004). *International Organizations: The Politics and Process of Global Governance*. United State of America: Lynne Rienner

<sup>9</sup> Melati Anggraini, "Jepang dalam Politik REDD+ di Indonesia: Tinjauan Konstruktivistis", Tesis Pascasarjana Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2014.

<sup>10</sup> Indonesia Tangguh Hadapi Karhutla di Puncak Musim Kemarau 2021, KLHK, 2021 diakses dalam <http://ppid.menlhk.go.id/berita/siaran-pers/6145/indonesia-tangguh-hadapi-karhutla-di-puncak-musim-kemarau-2021>, diakses pada 29 Januari 2022

dan komitmen untuk mengurangi emisi gas rumah kaca. Protokol Kyoto yang di negosiasikan di Kyoto, Jepang pada bulan Desember 1997 dimana pembukaan pertama pendaftarannya pada 16 Maret 1998 dan ditutup pada 15 Maret 1999. Protokol Kyoto mulai berlaku pada 16 Februari 2005 dimana Indonesia telah meratifikasinya melalui Undang-Undang No. 6 Tahun 1994. Selanjutnya Indonesia mengeluarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2004 tentang Pengesahan *Kyoto Protocol to The United Nations Framework Convention on Climate Change* dan Peraturan Presiden Nomor 61 Tahun 2016 serta Peraturan Presiden Nomor 71. Paling terbaru adalah Peraturan Presiden Nomor 62 tahun 2013 dimana semua peraturan tersebut adalah komitmen Indonesia dalam mengurangi emisi gas rumah kaca dan emisi karbon.

Meningkatnya suhu udara yang diakibatkan oleh pemanasan global ini akan mempunyai implikasi serius bagi kehidupan umat manusia. Suhu yang meningkat akan memberikan pengaruh terhadap iklim dunia. IPCC melaporkan bahwa perubahan iklim akan berpengaruh terhadap keseluruhan alam, ke semua benua dan beberapa dan di beberapa lautan. Banyak spesies juga yang akan punah karena tidak dapat menyesuaikan perubahan lingkungan dan iklim.<sup>11</sup> Kesejahteraan lingkungan dan iklim merupakan salah satu fokus yang ingin dicapai oleh SDGs.

SDGs merupakan singkatan dari *Sustainable Development Goals* dimana tujuan utama dari SDGs adalah mengakhiri kemiskinan, mengurangi kesenjangan sosial dan

---

<sup>11</sup> Budi Winarto, *Isu-isu Global Kontemporer* (Yogyakarta: 1994), hlm. 155

melindungi lingkungan. SDGs sendiri terdiri dari 17 tujuan yang salah satunya tujuan ke 15 adalah menangani perubahan iklim serta pemanasan global, dan tujuan ke 17 adalah menjaga kelertarian hutan secara berkelanjutan dan rehabilitasi lahan. Komitmen pemerintah Indonesia dalam mencapai SDGs tercermin dari peraturan Presiden nomor 59 tahun 2017 tentang tercapainya SDGs, yang terdiri dari sektor ekonomi, sosial, lingkungan dan tata kelola yang baik.



Gambar 1.2: Peran Hutan dalam SDGs<sup>12</sup>

Upaya yang dilakukan Pemerintah Indonesia khususnya KLHK dalam mencapai target-target dan indikator SDGs lainnya. Seperti upaya mengurangi polusi dengan penanaman kembali 400 ribu ha pohon di daerah bekas pertambangan, mengurangi efek rumah kaca, mengurangi deforestasi, pencegahan terjadinya kebakaran hutan, serta komitmen

<sup>12</sup> Sumber: <https://wri-indonesia.org/id/blog/hutan-dan-target-pembangunan-berkelanjutan-sdg>

menjaga lahan gambut.<sup>13</sup> Indonesia mempunyai peran penting bagi dunia dalam mempertahankan kelestarian hutan mengingat Indonesia merupakan paru-paru dunia dan memiliki luas lahan gambut kedua terbesar di dunia. Jika hutan dan lahan gambut di Indonesia mengalami kerusakan akibat pembakaran, tentu saja paru-paru dunia akan rusak dan akan berakibat kepada meningkatnya suhu bumi yang berimbas kepada pemanasan global. Selain hutan, lahan gambut di Indonesia juga perlu dilestarikan karena lahan gambut dapat menyimpan jumlah karbon yang banyak. Tentu saja secara tidak langsung Indonesia akan menjadi penyumbang emisi karbon melalui kebakaran lahan gambut tersebut. Hal ini tentu bertentangan dengan *Paris Agreement* dimana Indonesia telah meratifikasi serta berkomitmen untuk ikut berupaya mengurangi emisi karbon.

Berdasarkan data kebakaran hutan dan lahan di seluruh provinsi di Indonesia pada tahun 2018, kebakaran hutan dan lahan di seluruh Indonesia mencapai 769.711,72 ha dengan kerugian mencapai Rp5.407.462.599.497,37. Pada tahun 2019, kebakaran hutan dan lahan mengalami perluasan yakni 2.635.233,40 ha dengan kerugian mencapai Rp.214.489.961.613,37. Disini dapat dilihat bahwa kebakaran hutan dan lahan mengalami peningkatan secara luas, namun secara *financial* mengalami penurunan. Lain hal dengan tahun 2019, sebanyak 1.629.757,02 ha hutan dan lahan yang terbakar dengan kerugian mencapai Rp3.413.029.107.944,00. Data

---

<sup>13</sup> PPID, Negara-Negara FAO Apresiasi Kebijakan Pemerintahan Jokowi Di Bidang Kehutanan, Juli 2018, diakses dalam <http://ppid.menlhk.go.id/berita/siaran-pers/4331/negara-negara-fao-apresiasi-kebijakan-pemerintahan-jokowi-di-bidang-kehutanan>, diakses pada 25 April 2022

kebakaran hutan dan lahan terakhir pada tahun 2021 mengalami peningkatan yakni sebanyak 3.553.072,01 ha dengan kerugian sebesar Rp70.700.000,00. Berdasarkan data di atas, dapat disimpulkan bahwa kebakaran hutan dan lahan di Indonesia tertinggi yang terjadi selama 5 tahun belakangan ini adalah pada tahun 2021. Kebakaran hutan dan lahan hingga saat ini masih menjadi polemik yang terjadi setiap tahun di Indonesia, sehingga pemerintah memerlukan berbagai upaya untuk mengatasi polemik tersebut agar tidak berkepanjangan.

Kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Indonesia menyebabkan bencana kabut asap yang dibawa oleh angin musim (muson) ke Semenanjung Malaysia dan Singapura. Hal itu sering kali terjadi pada musim kemarau yaitu dari Mei sampai Oktober.<sup>14</sup> Akibat imbas dari kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia, Malaysia membagikan 500.000 masker wajah pada warga Sarawak, negara bagian Malaysia yang dekat Kalimantan Barat, karena udara yang dihirup tidak sehat. Selain daripada itu, departemen pendidikan negara Malaysia telah menutup lebih dari 409 sekolah. Penutupan dilakukan guna meminimalisir dampak buruk asap pada para pelajar. Singapura juga telah menghimbau warganya untuk segera memeriksakan diri ke dokter apabila merasa mengalami gangguan akibat asap. Terutama untuk kelompok rentan seperti anak-anak, orang tua dan penderita penyakit jantung dan paru. Negara-negara tetangga Indonesia, termasuk Filipina, Papua Nugini, Vietnam,

---

<sup>14</sup> Arisandi, Y. Indonesia Terima Bantuan Jepang atasi Lebakaran Hutan. Diakses dalam <https://www.antaraneews.com/berita/523866/indonesia-terima-bantuan-jepang-atasi-kebakaran-hutan-dan-lahan>, Diakses pada 22 Februari 2022

Timor Leste dan Thailand, dilaporkan juga mengeluh tentang kabut asap yang disebabkan oleh kebakaran hutan.<sup>15</sup>

Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH) dan Undang-Undang No. 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan menyatakan secara tegas mengenai pelarangan pembukaan lahan baru dengan cara membakar. Undang-Undang Kehutanan menyatakan pembakaran hutan merupakan pelanggaran hukum yang diancam dengan sanksi pidana dan denda. Pasal 78 Ayat 3 Undang-Undang (UU) No. 41 Tahun 1999 menerangkan pembakaran hutan dengan sengaja maka dikenakan pidana paling lama 15 tahun dan denda paling banyak Rp 5 miliar. Sedangkan pada Ayat 4 pasal tersebut menyatakan pelanggar karena kelalaiannya diancam pidana 15 tahun dengan denda paling banyak Rp 1,5 miliar. Selanjutnya, UU PPLH juga menyatakan pembukaan lahan dengan cara membakar hutan secara tegas merupakan pelanggaran. Larangan tersebut diatur dalam Pasal 69 ayat (2) huruf h UU PPLH yang menyatakan “setiap orang dilarang melakukan perbuatan melakukan pembukaan lahan dengan cara membakar”. Namun, pada ayat Pasal ayat 2 menjelaskan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf h memperhatikan dengan sungguh sungguh kearifan lokal di daerah masing masing. Kearifan lokal yang dimaksud yaitu pembakaran lahan dengan luas lahan

---

<sup>15</sup> Sebayang, R. (September 2019). Lagi, Malaysia dan Negara Ini Terimbas Kebakaran Hutan RI. Diakses dalam <https://www.cnbcindonesia.com/news/20190910160919-4-98391/lagi-malaysia-negara-ini-terimbas-kebakaran-parah-hutan-ri>, . Diakses pada 25 Februari 2022

maksimal 2 hektare per kepala keluarga untuk ditanami tanaman jenis varietas lokal dan dikelilingi oleh sekat bakar sebagai pencegah penjaran api ke wilayah sekelilingnya. Sehingga, pembukaan lahan dengan cara membakar diperbolehkan dengan persyaratan tertentu. Sanksi bagi pelaku pembakaran lahan sesuai Pasal 108 UU PPLH diancam pidana penjara paling singkat tiga tahun dan paling lama 10 tahun serta denda antara Rp 3-10 miliar. UU Perkebunan juga mengatur tentang larangan membuka lahan dengan cara membakar. Larangan tersebut tercantum pada pasal 56 ayat 1. Sementara, sanksi bagi pelaku usaha yang melanggar aturan tersebut terancam Pasal 108 UU Perkebunan yang menyatakan “setiap Pelaku Usaha Perkebunan yang membuka dan/atau mengolah lahan dengan cara membakar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 56 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara lama 10 (sepuluh) tahun dan denda paling banyak Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah)”.<sup>16</sup>

Dalam upaya mengatasi kebakaran hutan di Indonesia, pemerintah Indonesia juga meminta bantuan Singapura. Singapura membantu mengirimkan tiga pesawat.<sup>17</sup> Selain itu, ada beberapa negara yang akan membantu Indonesia dalam upaya memadamkan kebakaran hutan dan lahan serta mengatasi

---

<sup>16</sup>Rizki, M. J. Melihat Pasal-pasal Penjerat Pelaku Pembakar Hutan dan Lahan. (21 Juli 2020). Diakses dalam <https://www.hukumonline.com/berita/a/melihat-pasal-pasal-penjerat-pelaku-pembakar-hutan-dan-lahan-lt5f16ba762542c?page=3>, Diakses pada 29 Januari 2022

<sup>17</sup> Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia. (Oktober, 2015). Bantuan Negara Sahabat untuk Penanganan Bencana Asap. Diakses dalam [https://setneg.go.id/baca/index/bantuan\\_negara\\_sahabat\\_untuk\\_penanganan\\_bencana\\_asap](https://setneg.go.id/baca/index/bantuan_negara_sahabat_untuk_penanganan_bencana_asap), Diakses pada 25 Februari 2022

kabut asap. Negara-negara tersebut adalah Singapura, Malaysia, Cina, Australia, dan Rusia.<sup>18</sup> Jepang juga turut andil dalam membantu Indonesia menangani kebakaran hutan. Jepang memberikan bantuan darurat berupa 100 botol cairan pemadam api bernama *Miracle Foam a+*. selain itu, pemerintah Jepang juga akan mengirimkan seorang ahli dari *Japan International Cooperation Agency* (JICA).<sup>19</sup> Bantuan dari luar negeri diharapkan mampu mempercepat pemadaman kebakaran hutan di wilayah Sumatera dan Kalimantan. Adapun bantuan yang diberikan berupa pesawat yang mampu mengangkut air lebih dari 10 ton untuk memadamkan api. Kebakaran hutan dan lahan di Sumatera serta Kalimantan telah berlangsung berbulan-bulan. Indeks pencemaran udara di daerah itu sudah di angka bahaya.<sup>20</sup>

Selain dari kelima negara diatas, pemerintah Amerika Serikat mengumumkan sejumlah program untuk mendukung upaya Indonesia dalam menanggulangi kebakaran hutan dan menekan dampak terhadap kesehatan manusia, serta mendukung upaya pemerintah Indonesia dalam mencegah kebakaran hutan di masa mendatang. Kantor Badan Pembangunan Internasional AS (USAID) untuk Urusan Bantuan Bencana di Luar Negeri (OFDA) akan memberikan

---

<sup>18</sup> BBC News Indonesia, Lima Negara Bantu Indonesia atasi Kabut Asap. (Oktober 2015). Diakses dalam [https://www.bbc.com/indonesia/berita\\_indonesia/2015/10/151009\\_indonesia\\_negara\\_bantuasap](https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/10/151009_indonesia_negara_bantuasap). . Diakses pada 29 Februari 2022

<sup>19</sup> Arisandi, Y . (Oktober, 2015). Indonesia Terima Bantuan Jepang atasi Lebakaran Hutan. Diakses dalam <https://www.antaraneews.com/berita/523866/indonesia-terima-bantuan-jepang-atasi-kebakaran-hutan-dan-lahan>, Diakses pada 25 Februari 2022

<sup>20</sup> Adi Wikanto, A. (Oktober 2015). Kebakaran Hutan, Jokowi Terima Bantuan Luar Negeri. Diakses dalam <https://nasional.kontan.co.id/news/kebakaran-hutan-jokowi-terima-bantuan-luar-negeri>. Diakses pada 25 Februari 2022

bantuan medis kemanusiaan bagi keluarga yang terkena dampak kebakaran dan fenomena El Nino di sejumlah daerah yang paling terpapar. Dana awal senilai 150.000 dolar AS akan disalurkan guna meningkatkan kemampuan pusat pelayanan dalam menangani penyakit gangguan pernapasan akibat kabut serta mendukung kampanye untuk meningkatkan kesadaran publik di tingkat nasional dan di daerah, dan program-program lainnya yang mungkin mencakup penanganan kekurangan air di sejumlah komunitas tertentu. Pusat Pengendalian dan Pencegahan Penyakit AS (*U.S. Centers for Disease Control and Prevention*) akan bekerja sama dengan OFDA dalam menyediakan bantuan teknis di daerah-daerah prioritas yang ditetapkan oleh Kementerian Kesehatan, yang mencakup panduan teknis kesehatan publik untuk masalah kesehatan terkait dengan kabut asap, dukungan sistem kesehatan, serta pengelolaan situasi darurat.<sup>21</sup>

Selain daripada pembuatan kebijakan melalui Undang-Undang dan menerima bantuan asing, Indonesia juga telah melakukan beberapa komitmen internasional dalam menangani masalah kebakaran hutan, salah satunya adalah dengan meratifikasi *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (Persetujuan ASEAN tentang Pencemaran Asap Lintas Batas) di bulan September tahun 2014. Dengan diratifikasinya perjanjian tersebut, Indonesia berkomitmen

---

<sup>21</sup> Kedutaan Besar dan Konsulat AS di Indonesia. (Oktober 2015). Program-Program AS untuk Mendukung Upaya Indonesia dalam Mengatasi Kebakaran Hutan dan Kabut Asap. Diakses dalam <https://id.usembassy.gov/id/program-program-as-untuk-mendukung-upaya-indonesia-dalam-mengatasi-kebakaran-hutan-dan-kabut-asap/>. Diakses pada 25 Februari 2022

untuk menjamin pengelolaan kebakaran yang lebih efektif sehingga akibat dari kebakaran hutan, seperti kabut asapnya tidak sampai melewati lintas batas negara.

Banyaknya kasus kebakaran hutan di Indonesia yang terjadi hingga saat ini membuktikan adanya masalah dalam konstruksi Undang-Undang dan peraturan lainnya mengenai kebakaran hutan dan lahan di Indonesia. Beranjak dari permasalahan tersebut, tesis ini akan menganalisis mengenai Undang-Undang serta regulasi lain mengenai kebakaran hutan di Indonesia dengan cara menganalisis pesan yang terdapat didalam regulasi pemerintah menggunakan metode konten analisis.

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan latar belakang diatas, maka rumusan masalah yang dapat diambil dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana peran pemerintah dalam menangani kebakaran hutan di Indonesia yang berdampak kepada negara sekitar?
2. Apa upaya dan komitmen pemerintah Indonesia di dunia Internasional dalam menangani kebakaran hutan?

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penulisan tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimana peran pemerintah Indonesia dalam menangani kebakaran hutan yang berdampak kepada negara tetangga sekitar melalui teknik konten analisis terhadap Undang-Undang mengenai kebakaran di Indonesia.

2. Untuk mengetahui apa saja komitmen yang telah dilakukan oleh Indonesia di kancah Internasional dalam menangani kebakaran hutan.

#### **D. KONTRIBUSI PENELITIAN**

Penelitian dalam tesis ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam berbagai aspek, diantaranya:

##### 1. Akademik

Secara akademik, penelitian dalam tesis ini diharapkan dapat menjadi acuan untuk mengkaji mengenai terkait kebakaran hutan di Indonesia dengan metode konten analisis Undang-Undang sehingga para pembaca dapat lebih memahami pesan yang ingin di sampaikan oleh Pemerintah Indonesia dalam mengatasi kebakaran hutan.

##### 2. Praktik

Secara praktik, penelitian dalam tesis ini diharapkan dapat menjadi evaluasi pemerintah Indonesia dalam menangani kasus kebakaran hutan dan lahan yang telah menarik perhatian dunia internasional terjadi sejak tahun 1982, sehingga pemerintah dapat lebih efektif dalam menerapkan kebijakan untuk menangani kebakaran hutan. Penelitian dalam tesis ini juga diharapkan dapat menjadi acuan bagi pemerintah di Indonesia untuk lebih berhati-hati dalam mengambil dan menerapkan kebijakan sehingga tidak merugikan negara sendiri maupun negara tetangga.

#### **E. STUDI PUSTAKA**

Kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia merupakan salah satu bencana yang selalu menjadi polemik bangsa hampir

di setiap tahunnya. Studi mengenai kebakaran hutan telah banyak dikaji di Indonesia, baik dari ilmu sosial, ilmu ekonomi, ilmu hukum, ilmu pertanian maupun ilmu hubungan internasional. Berikut ini adalah uraian beberapa kajian studi yang telah diteliti oleh peneliti sebelumnya dari berbagai cabang ilmu pengetahuan.

Tesis Kebijakan Pemerintah Joko Widodo dalam Menangani Bencana Asap akibat Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia Tahun 2005 oleh Muhammad Fikry Amra dari Magister Ilmu Hubungan Internasional Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Dalam tesisnya, beliau menjelaskan bagaimana Pemerintah Indonesia dibawah kepemimpinan Presiden Joko Widodo dalam menangani bencana kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan. Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan metode pengumpulan data menggunakan metode *library research* yakni dengan mengumpulkan berbagai macam data baik dari buku-buku, dokumen-dokumen, jurnal-jurnal surat kabar, dan situs-situs internet terpercaya yang berhubungan dengan pembahasan permasalahan kemudian menganalisisnya.

Dalam penanganannya, pemerintah Indonesia dibawah kepemimpinan Presiden Joko Widodo telah mencoba untuk mengambil langkah yang menjadi fokus untuk bisa menyelesaikan permasalahan kebakaran hutan tahun 2015 ini. Namun dalam proses penanganannya pemerintah Indonesia dihadapkan oleh kendala-endala yang cukup berarti sehingga hal ini memperlambat kinerja pemerintah dalam memadamkan dan

menangani masalah kebakaran hutan yang terjadi 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 terdampak secara langsung. Dimana, para negara tetangga seperti Malaysia dan Singapura memberikan tawaran bantuan kerjasama dalam penanganan bencana akibat kabut asap ini. Dengan adanya tawaran kerjasama ini pemerintah pada awalnya menolak tawaran tersebut dikarenakan pemerintah terutama dibawah kepemimpinan Presiden Joko Widodo mengharapkan potensi-potensi dan kekuatan-kekuatan dalam negeri mampu untuk menangani dan menyelesaikan persoalan kebakaran 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 diatas.<sup>22</sup>

Tesis Kebijakan Lingkungan Pasca Diratifikasinya Protokol Kyoto Pertama (Konten Analisis Undang-Undang Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca) tahun 2017 oleh Khairiyah dari Magister Ilmu Hubungan Internasional Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Dalam tesisnya, penelitian ini fokus pada penurunan kebijakan lingkungan Indonesia untuk

---

<sup>22</sup> Muhammad Fikri Amra, "Kebijakan Pemerintahan Joko Widodo dalam Menangani Bencana Asap Akibat Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia Tahun 2015". Tesis Magister Ilmu Hubungan Internasional, UMY, 2016

penurunan emisi gas rumah kaca. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kuantitatif dengan cara pengumpulan data sekunder kemudian dilakukan analisis konten pada sejumlah dokumen, terutama Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah.

Hasil penelitian ini berdasarkan analisis konten pada sembilan regulasi nasional terkait penurunan emisi gas rumah kaca maka dapat disimpulkan bahwa konstruksi kebijakan lingkungan Indonesia cenderung kuratif, pernyataan ini diperkuat oleh hasil perhitungan terhadap beberapa kata kunci yang digunakan pada indikator kuratif yaitu Rencana Aksi (RA), Penurunan (PR), Pelaksanaan (PL), Penggunaan (PG), Kegiatan (K), Konstruksi (KT), Kebijakan (KB), Strategi (ST), Sasaran (SS), Dikendalikan (DL), Pengelolaan (PE), Penanganan (PN), Penataan (PT), Memperbaiki (MB). Indikator Kuratif selalu memperoleh persentase tertinggi pada sembilan regulasi tersebut, hal ini membuktikan bahwa pemerintah Indonesia sangat menitikberatkan implementasi dari Protokol Kyoto kepada hal-hal yang menyangkut dengan rancangan kegiatan, pelaksanaan dan eksekusi di lapangan yang notabene akan menghabiskan banyak dana. Jika mengacu pada Undang-Undang No. 17 Tahun 2004 tentang Pengesahan Protokol Kyoto atas Konvensi Kerangka Kerja Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Perubahan Iklim, Undang-Undang ini secara implisit menjelaskan bahwasannya untuk mengurangi emisi gas rumah kaca diperlukan upaya preventif.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Khairiyah, "Kebijakan Lingkungan Indonesia Pasca Diratifikasinya Protokol Kyoto Pertama (Konten Analisis Undang-Undang Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca). Tesis Magister Ilmu Hubungan Internasional, UMY, 2017

Jurnal Pengendalian Kebakaran Hutan Melalui Penguatan Peran Polisi Kehutanan untuk Mewujudkan *Sustainable Development Goals* oleh Ahmad Muzaki, Reza Pratiwi dan Salsabila Rahma Az Zahro tahun 2021. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif. Pendekatan yang digunakan yaitu perundang-undangan, konseptual dan studi kasus. Jenis data yang digunakan yaitu data kualitatif yang menggunakan sumber data sekunder. Metode pengumpulan data yang digunakan adalah studi kepustakaan. Dalam penelitian ini, penulis menemukan bahwa peran Polisi Kehutanan belum maksimal dalam pengendalian kebakaran hutan. Oleh karena itu, diperlukan penguatan peran Polisi Kehutanan untuk melakukan pengendalian kebakaran hutan. Dengan upaya tersebut, diharapkan dapat meminimalisir kasus kebakaran hutan serta dampak yang ditimbulkannya agar selaras dengan *Sustainable Development Goals*.

Hasil Penelitian ini menunjukkan bahwa permasalahan kebakaran hutan menjadi hal yang penting untuk diperhatikan, karena jika kebakaran hutan tidak ditangani akan semakin meluas dan menimbulkan dampak negatif bagi masyarakat. Kebakaran hutan sering terjadi di berbagai wilayah di Indonesia yang disebabkan oleh para pengusaha yang membuka lahan. Hal ini juga berkaitan dengan keberadaan Polhut di Indonesia yang bertugas untuk menangani kebakaran hutan, tidak terlihat dan sangat terbatas di setiap wilayah di Indonesia. Oleh karena itu, diperlukan penguatan tugas dan fungsi dari Polhut untuk perlindungan hutan yang lebih optimal. Penguatan tugas dan fungsi dari Polhut adalah dibuatnya peta rencana tata ruang

untuk menentukan daerah yang diperbolehkan dilakukan pembakaran. Dalam pembuatan peta rencana tata ruang, Polhut dapat bekerja sama dengan Dinas Tata Ruang yang harus dibarengi dengan sistem pengawasan yang ketat dan optimal terhadap pembukaan lahan yang dilakukan oleh setiap pengusaha. Bentuk pengawasan tersebut dilakukan dengan mendampingi proses pembukaan lahan dari awal sampai akhir dan memasang batas-batas lahan yang akan dilakukan pembukaan sehingga tidak menjorok melebihi batas yang telah ditentukan sebagaimana dalam peta rencana tata ruang. Selain itu, penguatan peran Polhut dilakukan dengan adanya dua rekomendasi untuk memprioritaskan pembukaan lahan tanpa adanya pembakaran, yaitu secara manual dan mekanis. Dengan adanya konsep penguatan peran polisi kehutanan ini akan menangani dan mengatasi kebakaran hutan.<sup>24</sup>

Jurnal Upaya Penanganan Kejahatan Lingkungan Pembakaran Hutan dan Lahan Gambut di Sumatera 2004-2015 oleh Muhammad Suryadi dari Departemen Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro. Dalam Penelitian ini, penulis menggunakan metode pengumpulan data yang digunakan adalah studi kepustakaan. Dalam penelitian ini penulis menyimpulkan bahwa seharusnya penanganan kebakaran hutan dilakukan melalui satu pintu saja, bukan oleh dua pintu sebagaimana yang

---

<sup>24</sup>Ahmad Muzaki, dkk, "Pengendalian Kebakaran Hutan Melalui Penguatan Peran Polisi Kehutanan untuk Mewujudkan *Sustainable Development Goals*", LITRA: Jurnal Hukum Lingkungan, Tata Ruang, dan Agraria, Volume 1, Nomor 1, Oktober 2021, hlm. 41

selama ini dilakukan oleh pemerintah yakni melalui Kementerian Kehutanan dan Kementerian Lingkungan Hidup serta perlu adanya keikutsertaan masyarakat dalam mengawasi dan mengoptimalisasi program pemerintah dalam menangani kebakaran hutan dan lahan.

Kesimpulan dari penelitian ini yakni kesadaran pemerintah Indonesia terhadap masalah lingkungan terutama mengenai kebakaran hutan dan lahan yang memerlukan penanganan yang lebih serius, terbukti dengan komitmen Indonesia yang telah meratifikasi AATHP. Kasus pembakaran hutan dan lahan secara efektif akan dapat sejalan dengan upaya-upaya yang diatur dalam ATTHP melalui *sets of policies and standards* serta *draconian sanctions* yang terkandung dalam *environmental protection agreement* yang dihasilkan dari persetujuan para pihak. Terdapat ide yang mengharuskan keterlibatan semua pihak dalam instrumen kebijakan tersebut, mulai dari masyarakat, pemerintah daerah hingga pemerintah pusat. Sehingga diharapkan instrumen kebijakan tersebut terdapat ide mengenai pembuatan kebijakan yang mengharuskan keterlibatan pemerintah pusat dan daerah, perusahaan, dan masyarakat berkepentingan, sehingga dalam pembuatan kebijakan serta pengimplementasiannya dibutuhkan komitmen dari seluruh pihak yang terkait.<sup>25</sup>

Jurnal Sosial Ekonomi Pertanian berjudul Memahami Penyebab Kebakaran Hutan Dan Lahan serta Upaya

---

<sup>25</sup> Muhammad Suryadi, "Upaya Penanganan Kejahatan Lingkungan Pembakaran Hutan dan Lahan Gambut di Sumatera 2004-2015", *Journal of International Relations*, Volume 3, No. 2, Tahun 2017, hlm. 81

Penanggulangannya: Kasus Di Provinsi Kalimantan Barat oleh Sahat M. Pasaribu dan Supena Friyatno dari Pusat Analisis Sosial Ekonomi Dan Kebijakan Pertanian, Bogor. Pada tulisan yang diterbitkan oleh Pusat Analisis Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian ini adalah untuk menggali dampak dari kebakaran hutan dan lahan terhadap sektor pertanian. Dalam menganalisis penelitian ini, penulis menggunakan metodologi *rapid rural appraisal*, observasi dan wawancara serta dengan menganalisis data primer dan sekunder.

Kesimpulan yang dapat diambil dari penelitian ini adalah semua pihak memiliki andil menurut proporsinya masing-masing sebagai penyebab terjadinya kebakaran hutan dan lahan. Ketidakseimbangan alam telah terjadi yang mengakibatkan bencana yang sulit dipulihkan dalam waktu singkat serta sudah merusak kelestarian lingkungan hidup. Keberhasilan penanggulangan kebakaran hutan dan lahan sangat tergantung pada kemampuan menerapkan alternatif teknologi dan menegakkan hukum. Secara mendasar perambahan hutan menyebabkan ketidakseimbangan alam (kerusakan hutan) menyebabkan terjadinya kebakaran pada lahan gambut dan bukan gambut. Disusul oleh perkembangan pengelolaan lahan yang tidak memperhatikan prinsip-prinsip konservasi dan dorongan ekonomi juga memperparah terjadinya kebakaran lahan dan hutan. Setiap upaya peningkatan pemanfaatan lahan untuk keperluan pemenuhan kebutuhan pangan (seperti pemanfaatan ex-lahan gambut) hendaknya difikirkan aspek konservasi yang tidak menyebabkan terjadinya

kebakaran hutan dan lahan, sehingga koordinasi vertikal dan horizontal menjadi sangat penting adanya.<sup>26</sup>

Jurnal dengan judul Penanganan Asap Kabut Akibat Kebakaran Hutan di Wilayah Perbatasan Indonesia (*Handling Smoke Haze from Forest Fire at Border Regions in Indonesia*) oleh Anih Sri Suryani dari Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI mengkaji mengenai dampak kabut asap kepada negara tetangga Indonesia dengan menggunakan metode studi kepustakaan menggunakan data sekunder yang kemudian diolah dengan pendekatan deskriptif berdasarkan pendekatan kualitatif.

Hasil kajian menunjukkan bahwa hal yang telah dilakukan masih berupa upaya penanggulangan kebakaran hutan, belum banyak berbentuk pencegahannya. Dengan demikian upaya dan kebijakan yang bersifat preventif masih harus ditingkatkan termasuk upaya pelestarian lingkungan, penguatan payung hukum, dan peran serta aktif dari pemerintah daerah.<sup>27</sup>

Jurnal Analisis Kebakaran Hutan dan Lahan dari Sisi Faktor Pemicu dan Ekologi Politik oleh Adi Subiyanto dari Universitas Pertahanan, Bogor. Jurnal ini membahas mengenai faktor pemicu kebakaran serta keterkaitan berbagai aktor dalam bencana kebakaran hutan. Penelitian ini menggunakan

---

<sup>26</sup>Sahat M. Pasaribu Dan Supena Friyatno, "Memahami Penyebab Kebakaran Hutan Dan Lahan Serta Upaya Penanggulangannya: Kasus Di Provinsi Kalimantan Barat", Jurnal Sosial Ekonomi Pertanian, Vol. 8, Nomor 1, Februari 2008, hlm 1-21

<sup>27</sup>Anih Sri Suryani, "Penanganan Asap Kabut Akibat Kebakaran Hutan di Wilayah Perbatasan Indonesia (*Handling Smoke Haze from Forest Fire at Border Regions in Indonesia*)", Aspirasi Vol. 3 No. 1, Juni 2012, hlm. 59-71, diakses dalam <https://jurnal.dpr.go.id/index.php/aspirasi/article/view/256>,

menggunakan metode campuran (*mixed method*), analisis kuantitatif menjelaskan faktor penyebab kebakaran hutan, sedangkan analisis deskriptif menjelaskan mengenai keterkaitan antara ekologi politik dengan bencana kebakaran hutan dan lahan.

Kesimpulan dari penelitian ini adalah kebakaran hutan yang hingga saat ini masih dipandang sebagai kejadian teknis sehingga dalam penanganannya pun tidak maksimal dan berakibat pada terjadinya kebakaran setiap tahun. Faktor alam juga bukan sebagai pemicu kebakaran hutan dan lahan, namun ada keterkaitan antara aktor dengan pemicu kebakaran. Pemicu kebakaran sejatinya banyak terjadi diakibatkan oleh manusia dalam mengelola hutan, baik sengaja maupun tidak. Pentingnya pendekatan ekologi politik dalam menganalisis peristiwa kebakaran hutan, dimana dapat dilihat peran para aktor dalam mengelola hutan, baik di tingkat regional, nasional maupun global. Peran para aktor dalam ekologi politik adalah mengenai bagaimana terjadinya kesepakatan, Undang-Undang serta pelaksanaan di lapangan.<sup>28</sup>

Jurnal Analisis Dampak Kasus Kebakaran Hutan di Indonesia Terhadap Hubungan Diplomatik Indonesia dengan Malaysia dan Singapura oleh Nisrina Bilqis dari Program Studi Magister Ilmu Politik, Universitas Diponegoro menjelaskan bagaimana dampak dari kebakaran hutan dan lahan terhadap hubungan diplomatik Indonesia dengan Malaysia dan Singapura.

---

<sup>28</sup>Adi Subiyanto, "Analisis Kebakaran Hutan dan Lahan dari Sisi Faktor Pemicu dan Ekologi Politik", *Jurnal Manajemen Bencana*, Vol. 6, No. 2, November 2020, hlm. 1-2

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode kualitatif yakni dengan mengumpulkan data sekunder.

Kesimpulan dari penelitian ini adalah dampak dari karhutla yang terjadi di Indonesia terhadap hubungan diplomatik dengan Malaysia dan Singapura ini bisa dikatakan tidak berdampak pada hubungan diplomatik dalam sektor lain, hanya saja menimbulkan perdebatan antara Indonesia dengan Malaysia maupun Indonesia dengan Singapura. Selain itu penanganan kasus karhutla di Indonesia yang masih dianggap lamban menyebabkan citra Indonesia dimata dunia cenderung dipandang sebelah mata.<sup>29</sup>

## **F. KERANGKA TEORI**

Dalam penelitian mengenai peran pemerintah Indonesia dalam menangani kasus kebakaran hutan, penulis menggunakan Teori Pengambilan Keputusan dan Konsep Diplomasi Bencana untuk menganalisa bagaimana peran pemerintah Indonesia dalam menangani kebakaran hutan selama ini, apakah dengan menggunakan metode mitigasi, evakuasi atau rekonstruksi.

### **1. Teori Pengambilan Keputusan**

Menurut Drummond (1993) pengambilan keputusan adalah usaha untuk menciptakan kejadian-kejadian masa depan. Sementara itu Harrison (1992: 5) berpendapat bahwa pengambilan keputusan adalah proses mengevaluasi berbagai alternatif yang berhubungan dengan tujuan

---

<sup>29</sup> Nisrina Bilqis, "Analisis Dampak Kasus Kebakaran Hutan di Indonesia Terhadap Hubungan Diplomatik Indonesia dengan Malaysia dan Singapura", *Gorontalo Journal of Government and Political Studies* Volume 3, Nomor 2, October 2020, hlm. 56-67

individu atau organisasi. Pengambilan keputusan erat kaitannya dengan upaya untuk memecahkan masalah atau potensi masalah yang dihadapi seseorang atau organisasi. Selanjutnya Drummond mengatakan bahwa keputusan yang baik terjadi jika pengambil keputusan sepenuhnya mengerti latar belakang, tujuan dan sasaran, alternatif penyebab tindakan, serta konsekuensi-konsekuensi yang mungkin timbul dari keputusan. Namun keputusan yang dibuat dengan baik belum tentu menjadi keputusan yang efektif.<sup>30</sup>



Gambar 1.3: Pengambilan Keputusan<sup>31</sup>

Teori pengambilan keputusan sebenarnya sangat dibutuhkan para pemimpin dalam suatu organisasi, baik itu

<sup>30</sup> Mahdi, dkk, "Teknik Pengambilan Keputusan dalam Menentukan Model Manajemen Pendidikan Menengah", *Kelola Jurnal Manajemen Pendidikan*, Vol. 4 No. 2 Juli-Desember, 2017, hlm. 137

<sup>31</sup> Sumber: *Jurnal Kelola Manajemen Pendidikan*

organisasi yang bergerak di bidang pemerintahan, swasta, organisasi pendidikan, organisasi bisnis dan bentuk organisasi lainnya. Semuanya membutuhkan suatu kebijakan dalam rangka perkembangan organisasi yang dipimpinnya. Oleh sebab itu teori-teori atau konsep-konsep tentang pengambilan keputusan itu sangat dibutuhkan seorang pemimpin sehingga tidak salah dalam mengambil suatu kebijakan atau keputusan.<sup>32</sup>

Sebagaimana kebijakan yang diambil oleh pemerintah Indonesia dalam menangani kasus kebakaran hutan yang marak terjadi setiap tahun hingga mengganggu negara tetangga. Disini pemerintah Indonesia terlihat cenderung mengambil kebijakan dengan melakukan upaya mitigasi yakni dengan mengeluarkan sejumlah regulasi perundang-undangan baik itu Undang-Undang, Peraturan Daerah hingga Instruksi Presiden. Namun pada kenyataannya, regulasi tersebut belum sempurna sehingga pemerintah tetap melakukan upaya evakuasi dan rehabilitasi. Dalam pelaksanaannya tentu saja pemerintah perlu mengambil kebijakan apakah diperlukan bantuan dari luar negeri untuk proses upaya mitigasi dan rehabilitasi tersebut karena sejauh ini kebakaran hutan telah menimbulkan bencana kabut asap yang tidak hanya berdampak di dalam negeri namun hingga ke beberapa negara tetangga.

## 2. Konsep Diplomasi Bencana

Indonesia merupakan negara yang secara faktual sangat rawan terjadi bencana alam. Pada tahun 2010, badan PBB

---

<sup>32</sup> Yenni, "Teori Pengambilan Keputusan", Jurnal STAI-YAPTIP Pasaman Barat, hlm. 14

yang menangani perihal strategi penanggulangan bencana global yakni UNISDR (*United Nations International Strategy for Disaster Reduction*) mempublikasikan “*The Asia Pacific Disaster Report 2010*”. Didalam laporan tersebut menyebutkan bahwa Indonesia menduduki posisi kedua dengan jumlah korban akibat bencana alam terbesar di Asia Pasifik dengan jumlah 191.164 jiwa selama 20 tahun terakhir. Laporan ini juga menyebutkan bahwa kerugian yang dialami Indonesia mencapai US\$ 22,5 miliar. Selain itu, Bappenas juga menyebutkan bahwa hingga tahun 2007, pemerintah Indonesia mengeluarkan sebanyak US\$ 12 (110 triliun) akibat dari bencana alam.<sup>33</sup>

Bencana alam klimatologis juga merupakan masalah lain dalam hal kebencanaan yang terjadi di Indonesia meskipun korban dari bencana alam klimatologis tidak sebanyak bencana alam geologis. Bencana alam klimatologis ini bencana alam yang terjadi karena faktor iklim. Sebagaimana yang kita ketahui bahwasannya Indonesia merupakan negara yang beriklim muson tropis, dimana terdapat 2 musim yakni musim hujan dan musim kemarau. Ketika musim kemarau tiba, seringkali terjadi kekeringan yang berakibat menimbulkan bencana kebakaran, baik kebakaran hutan maupun kebakaran lahan gambut akibat kemarau yang berkepanjangan. Kebakaran hutan di Indonesia menjadi polemik yang berkepanjangan hingga saat ini, bahkan akibat

---

<sup>33</sup> Ratih Herningtyas dan Surwandono, “Diplomasi Bencana Alam sebagai Saran Meningkatkan Kerjasama Internasional”, *Jurnal Hubungan Internasional* Vol. 3 No 2, 2014, hlm. 181

kebakaran hutan di Indonesia berdampak kepada negara tetangga, sehingga diperlukan bantuan dari negara lain dalam mengatasi masalah tersebut. Diplomasi bencana merupakan salah satu cara untuk meningkatkan kerjasama internasional dalam mengatasi suatu bencana yang terjadi.

Diplomasi bencana berasal dari dua kata yakni “Diplomasi” dan “Bencana”. Pengertian “Bencana” adalah kecelakaan mendadak atau bencana alam yang menyebabkan kerusakan besar atau hilangnya nyawa. Sedangkan “Diplomasi” memiliki definisi yang cukup luas, namun dapat dikatakan bahwa diplomasi adalah praktek untuk bernegosiasi untuk mencapai perdamaian, dimana negosiasi merupakan jalan menuju perubahan tanpa perlu adanya perang. Ilan Kelman dalam bukunya tentang diplomasi bencana tahun 2011 yang berjudul *Disaster Diplomacy: How Disasters Affect Peace and Conflict*. Kelman mengidentifikasi apakah dengan adanya bencana di suatu negara dapat memberikan peluang untuk mendorong kerjasama antar negara atau komunitas yang bermusuhan. Peluang ini terbukti terwujud baik sebelum dan sesudah bencana. Kerjasama tersebut dapat bertahan baik dalam jangka waktu pendek dan panjang. Diplomasi bencana ini terbukti dapat menyatukan komunitas-komunitas yang berlawanan untuk waktu singkat untuk aksi kemanusiaan. Melalui peluang tersebut, maka dapat dikelola menjadi peluang untuk kerjasama dalam jangka panjang yang lebih luas lagi, baik dari segi politik, ekonomi hingga sosia

budaya.<sup>34</sup> Menurut Sudirman dan Putra (2018), *Disaster diplomacy* menawarkan pendekatan alternatif dalam interaksi antar negara terutama karena sifat bencana alam yang tidak mengenal batas kedaulatan negara sehingga kerjasama, perjanjian perdamaian dan bantuan kemanusiaan dapat menjadi sebuah kepentingan kolektif negara-negara di dunia.<sup>35</sup>

Diplomasi bencana alam bukan hanya sebatas bencana yang bersifat destruktif seperti gempa bumi dan tsunami, namun juga berupa peristiwa alam seperti kekeringan, perubahan iklim dan epidemik. Bencana alam ini dapat dijadikan konsep *soft diplomacy* untuk membuat kerjasama yang lebih luas dengan berbagai pihak. Namun, diplomasi bencana alam umumnya tidak menimbulkan diplomasi baru, namun hanya sebagai pendukung diplomasi lama yang telah berjalan baik intra maupun antar negara. Diplomasi bencana juga biasanya memiliki batasan waktu hingga penanganan bencana tersebut selesai, sehingga dibutuhkan dukungan dari upaya diplomasi lain agar kerjasama tersebut tetap berjalan secara konsisten.<sup>36</sup>

Menurut Louise K. Comfort, bencana harus didefinisikan lagi secara luas sebagai isu global seperti endemik ataupun pemanasan global, sehingga dapat

---

<sup>34</sup> C. Macivier, "Disaster Diplomacy: A Brief Review", (Desember, 2012). Hal. 2

<sup>35</sup> Arifin Sudirman dan Naura Nabila Haryanto, "Upaya *Disaster Diplomacy* Pemerintah Indonesia di Konflik Aceh Tahun 2005", *Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial dan Humaniora*, Vol. 20, No. 3, Nopember 2018, hlm. 270

<sup>36</sup> Ratih Herningtyas dan Surwandono, "Diplomasi Bencana Alam sebagai Saran Meningkatkan Kerjasama Internasional", *Jurnal Hubungan Internasional* Vol. 3 No 2, 2014, hlm. 184

meningkatkan empati dari masyarakat dunia untuk bersama-sama menyelesaikan permasalahan tersebut. *Disaster Diplomacy examines the role of disaster-related activities not just in international affairs and international relations, but also in political conflicts not involving more than one independent state. Disaster Diplomacy also embraces a wide definition of "disaster", not just rapid-onset events such as earthquakes and industrial explosions, but also events which are more diffuse in space and time such as droughts, epidemics, and global changes. These latter events have been termed "chronic disasters", "creeping changes", and "disaster conditions" amongst other terms.*<sup>37</sup>

Ilan Kelman berpendapat bahwa keputusan manusia itu adalah akar penyebab bencana, bukan fenomena lingkungan. Bencana bukanlah sesuatu yang alami, tetapi merupakan konstruksi sosial. Ilmu kebencanaan sekarang sepenuhnya menerima bahwa tindakan, perilaku, keputusan, dan nilai manusia menciptakan kerentanan dan kerentanan tersebut adalah penyebab mendasar dari bencana. Oleh karena itu, bencana cenderung tidak bersifat alami, baik secara harfiah maupun kiasan.<sup>38</sup> Sebagaimana kebakaran yang terjadi di Indonesia, tidak semuanya terjadi akibat faktor alam, namun

---

<sup>37</sup> Louise K. Comfort, "Disaster: Agent of Diplomacy or Change in International Affairs?", *Disaster Journal*, 2002 dalam Laporan Penelitian Hibah Unggulan Prodi (Analisis Isi Terhadap Tata Kelola Diplomasi Bencana di Indonesia) oleh Surwandono dan Ratih Herningtyas, 2016

<sup>38</sup> Ilan Kelman, *Disaster Diplomacy: "How Disasters Affect Peace and Conflict"*. (2012). Hal. 11

banyak pula yang terjadi akibat dari pembukaan lahan baru dengan cara membakar lahan gambut.

Berdasarkan pemaparan Ilan Kelman, dalam upaya menangani kebakaran hutan, pemerintah Indonesia melakukan kerjasama luar negeri dengan beberapa pertimbangan, salah satunya adalah akibat dari kabut asap yang telah mengganggu negara. Melihat kebakaran hutan ini menimbulkan dampak besar bahkan sampai global dimana negara sekitar terpapar kabut asap sehingga dibutuhkan pula kerjasama negara sekitar untuk menanggulangi kabut asap akibat kebakaran hutan tersebut. Kerjasama dalam menanggulangi kabut asap akibat kebakaran ini diharapkan dapat memberikan dampak positif bagi Indonesia dalam meningkatkan hubungan kerjasama dengan negara sekitar.

Sebagaimana yang telah terjalin antara Indonesia dan Jerman, dimana pemerintah Indonesia memberikan penghargaan kepada Penghargaan Bintang Jasa Utama dari Presiden Joko Widodo kepada peneliti asal Jerman Prof. Johann Goldammer, Direktur *Global Fire Monitoring Center* (GFMC) berkat kontribusinya dalam membantu Pemerintah Indonesia dalam mengatasi masalah kebakaran hutan. Pemberian penghargaan Jasa Utama kepada Prof. Johann Goldammer merefleksikan kemitraan Indonesia - Jerman yang kuat di bidang lingkungan hidup. KBRI Berlin juga siap untuk terus memperkuat kemitraan dengan Prof.

Johann Goldammer di bidang lingkungan hidup.<sup>39</sup> Pemberian penghargaan tersebut merupakan salah satu keberhasilan diplomasi bencana, dimana dari terjadinya bencana hingga terjalin kerjasama internasional yang berkelanjutan antara Indonesia dengan Jerman.

## **G. HIPOTESIS**

Berdasarkan pemaparan tinjauan literatur dan teori serta konsep yang dikembangkan maka penulis mencoba memberikan hipotesa yakni:

1. Dalam menangani bencana kebakaran di Indonesia, pemerintah telah melakukan upaya preventif yakni dengan membuat sejumlah aturan mengenai kebakaran hutan baik secara daerah maupun nasional.
2. Dalam menangani bencana kebakaran hutan yang telah terjadi, Indonesia bekerjasama dengan negara luar dan meratifikasi sejumlah perjanjian mengenai kebakaran hutan agar penanganannya lebih cepat dan tidak menimbulkan kerugian yang lebih banyak bagi negara tetangga akibat dari dampak kebakaran itu sendiri yakni kabut asap, serta memberikan beberapa komitmen di dunia internasional untuk mengatasi masalah kebakaran hutan.

---

<sup>39</sup> KBRI Kerin. (November, 2021). Berjasa bagi Penanganan Kebakaran Hutan, Indonesia Anugerahkan Bintang Jasa Bagi Peneliti Jerman. Diakses dalam <https://kemlu.go.id/portal/id/read/3132/berita/berjasa-bagi-penanganan-kebakaran-hutan-indonesia-anugerahkan-bintang-jasa-bagi-peneliti-jerman>. Diakses pada 25 Februari 2022

## H. METODOLOGI PENELITIAN

### 1. JENIS PENELITIAN

Dalam penelitian ini menggunakan tipe kuantitatif yakni melalui pengumpulan data sekunder dan studi dokumen tentang kebijakan pemerintah Indonesia dalam menangani kasus kebakaran hutan. Penulis menggunakan metode konten analisis dengan cara mengumpulkan beberapa sumber berita Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, hingga Instruksi Presiden baik yang tercetak maupun melalui media elektronik.

### 2. TEKNIK PENELITIAN

Teknik penelitian ini menggunakan metode telaah pustaka (*library research*), yaitu dengan cara mengumpulkan literatur dari permasalahan yang sedang dibahas kemudian menganalisisnya dengan metode konten analisis. Literatur yang dimaksud berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, Instruksi Presiden hingga Surat Edaran, buku-buku, jurnal-jurnal, berita, dokumen dan situs-situs resmi yang terpercaya akurat yang sesuai dengan permasalahan yang tengah penulis teliti.

Konten analisis menurut Carney merupakan suatu teknik untuk adalah suatu teknik dengan mengidentifikasi karakteristik khusus secara objektif dan sistematis untuk membuat inferensi. Definisi lain yang dikemukakan oleh Krippendorff bahwa konten analisis adalah teknik untuk membuat inferensi yang valid dan dapat diteliti ulang dari data berdasarkan konteksnya. Pernyataan “inferensi yang valid” berarti bahwa peneliti harus menggunakan konstruk

analitis sebagai dasar inferensi. Sedangkan “dapat diteliti ulang” berarti bahwa peneliti perlu mengemukakan langkah-langkah penelitiannya secara eksplisit sehingga memungkinkan orang lain melaksanakan penelitian ulang pada fenomena yang sama.<sup>40</sup>

### 3. OBJEK PENELITIAN

Objek penelitian fokus kepada Peraturan Pemerintah Indonesia, baik Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, hingga Instruksi Presiden yang membahas mengenai kebakaran hutan serta bagaimana peran pemerintah Indonesia dalam menanganinya.

## I. SISTEMATIKA PENULISAN

Sistematika penulisan dibagi menjadi lima bagian, yaitu:

BAB I: Pada Bab pertama dalam tesis ini menyampaikan pendahuluan yang mencakup; (a) latar belakang masalah; (b) rumusan masalah; (c) tujuan penelitian; (d) kontribusi penelitian; (e) studi pustaka; (f) kerangka teori; (g) metodologi penelitian dan (h) sistematika penulisan.

BAB II: Pada bab ini membahas mengenai permasalahan akibat kebakaran hutan di Indonesia serta kebijakan yang diambil oleh pemerintah Indonesia dalam menangani dampak dari kebakaran hutan yang berimbas kepada negara tetangga sekitar.

BAB III: Pada bab ini penulis akan membahas mengenai upaya pemerintah dalam mengeluarkan beberapa peraturan mengenai kebakaran hutan, mulai dari Undang-Undang,

---

<sup>40</sup> Zuchdi, D. (1993), “Panduan Penelitian Analisis Konten”, Yogyakarta: Lembaga Penelitian IKIP Yogyakarta, hlm. 2

Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, Peraturan Presiden, Peraturan Gubernur, hingga Instruksi Presiden. Konsideran tersebut didasari pada beberapa regulasi yang telah dikeluarkan oleh pemerintah Indonesia.

BAB IV: Pada bab ini penulis akan menganalisis peran serta kebijakan pemerintah Indonesia dalam menangani kebakaran hutan di Indonesia melalui media cetak maupun media elektronik mulai dari Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, Peraturan Presiden, Peraturan Gubernur, hingga Instruksi Presiden dengan menggunakan metode konten analisis yang menggunakan 3 Indikator yakni Mitigasi, Evakuasi, dan Rekonstruksi. Pada bab ini juga akan menjelaskan bagaimana komitmen Indonesia mengatasi masalah kebakaran hutan dan lahan di dunia Internasional.

BAB V: Pada bab terakhir ini, penulis akan menjawab kesimpulan dari bab-bab sebelumnya. Penulis akan menjawab rumusan masalah yang telah disampaikan pada bab pendahuluan yaitu mengenai bagaimana peran serta kebijakan pemerintah Indonesia dalam menangani masalah kebakaran hutan yang dianalisis menggunakan metode konten analisis berita.