

**DIPLOMASI INDONESIA DAN MALAYSIA TERKAIT  
KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN DI INDONEISA  
PADA 2015-2019**

**Tom Finaldin**

**Dosen Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,  
Universitas Al Ghifari  
tomfinaldin@unfari.ac.id**

**Moch Sudhan Akbar RyanDhani**

**Dosen Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,  
Universitas Al Ghifari  
mochsard@gmail.com**

**Abstrak**

*Permasalahan kebakaran hutan dan lahan yang menyebabkan kabut asap mendapat perhatian khusus aktor internasional karena memiliki potensi melintasi batas negara. Seperti Kebakaran yang terjadi di Indonesia ini menjadi polemik karena dapat mengganggu hubungan diplomatik dengan Malaysia.*

*Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana diplomasi yang dilakukan Indonesia terkait kebakaran hutan dan lahan di Kalimantan yang menyebabkan terjadinya kabut asap yang melewati batas negara Malaysia. Penelitian ini menjelaskan tentang sikap dan langkah yang ditempuh Indonesia dan Malaysia untuk menanggulangi kebakaran hutan dan lahan di Indonesia.*

*Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kebakaran hutan dan lahan menyebabkan kerugian bagi kedua negara dari aspek ekonomi dan kesehatan serta kerugian materi yang cukup besar, kedua negara berupaya melindungi kepentingan nasionalnya masing-masing seperti aktifitas ekonomi, kesehatan masyarakat dan keuntungan dari pariwisata.*

*Dipomasi yang dilakukan menghasilkan berbagai kebijakan dan kesepakatan. Mulai dari perjanjian bilateral mengenai penanggulangan bersama masalah kebakaran hutan dan lahan serta kabut asap melalui Memorandum of Understanding serta melakukan patroli di udara dan memberi peringatan kepada masyarakat untuk tidak beraktivitas di luar rumah.*

**Kata Kunci: Kebakaran Hutan dan Lahan, Indonesia, Malaysia, Diplomasi**



## Pendahuluan

Kehidupan masyarakat umum dunia dan ekonomi global semuanya terhubung langsung dengan hutan. Lebih dari satu miliar orang bergantung pada hutan untuk kelangsungan hidupnya. Ekosistem hutan juga memainkan peranan penting dalam menstabilkan iklim; menghasilkan makanan, air, kayu, dan obat-obatan; menaungi sebagian besar keanekaragaman hayati di dunia. Terlepas dari berkurangnya tingkat deforestasi pada beberapa belahan dunia, ekosistem hutan masih sangat terancam. Berdasarkan penelitian *World Resources Institute* (WRI), tiga puluh persen tutupan hutan telah gundul, sementara dua puluh persen lainnya terdegradasi. Sebagian besar sisanya telah terfragmentasi, meninggalkan hanya sekitar lima belas persen yang utuh.<sup>1</sup>

Permasalahan kebakaran hutan yang menyebabkan kabut asap mendapat perhatian khusus aktor internasional karena memiliki

potensi melintasi batas negara. Menurut Elliot (2004), pencemaran udara lintas batas (*Transboundary Air Pollution*) bukan masalah baru dalam politik internasional.<sup>2</sup> Masalah ini telah menjadi pembicaraan dalam hubungan internasional sejak tahun 1960 dan menjadi salah satu agenda yang diangkat dalam Konferensi Stockholm tahun 1972.<sup>3</sup>

Salah satu negara yang menjadi sumber kabut asap di Asia Tenggara adalah di kawasan Indonesia. Sumber penyebab dominan kabut asap di Indonesia adalah dari kebakaran hutan dan lahan.<sup>4</sup> Indikasi ini terlihat nyata sejak Indonesia mengalami kebakaran hutan dan lahan yang cukup besar, sekitar 161.798 ha lahan pada tahun 1982. Kebakaran tersebut, khususnya terjadi di Pulau

---

<sup>1</sup> WRI Indonesia, "Mempertahankan dan melestarikan hutan untuk manusia dan alam" (tanpa tahun), <https://wri-indonesia.org/id/our-work/topics/forests> [12/02/2020]

---

<sup>2</sup> Lorraine Elliot, 2004. "The Global Politics Of The Environment 2nd". Jom FISIP 02 (Oktober) 2015, E-Journal Online. <https://media.neliti.com/media/publications/32610-ID-motivasi-indonesia-meratifikasi-perjanjian-asap-lintas-batas-asean-agreement-on.pdf> [12/02/2020]

<sup>3</sup> Lorraine Elliot (ed), Ibid.

<sup>4</sup> ASEAN, "Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources" 9(Juli) 1985, <https://asean.org/1490.htm> [12/02/2020]

Kalimantan dan Sumatera.<sup>5</sup> Kemudian, tercatat beberapa kebakaran hutan dan lahan lainnya yang cukup besar pada tahun 2015 hingga 2019. Pada periode tersebut setidaknya terjadi puluhan kali kebakaran hutan dan lahan dengan kerugian sekitar 3.009.087,89 ha lahan.<sup>6</sup> Kebakaran hutan dan lahan yang paling besar terjadi pada tahun 2015 yang membakar sekitar setengah dari total keseluruhan lahan di Indonesia yakni 2.270.224,89 ha.<sup>7</sup> Provinsi yang dinyatakan darurat asap antara lain Sumatera Selatan, Jambi, kepulauan Bangka Belitung, Riau, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, dan Kalimantan Selatan.

Kondisi iklim di Indonesia secara geografis dipengaruhi oleh fenomena *El Nino/La Nina*. Juga fenomena regional seperti sirkulasi *monsun Asia-Australia* dan *Inter Tropical Convergence Zone* yang merupakan daerah pertumbuhan

awan serta kondisi suhu permukaan laut sekitar wilayah Indonesia. Kondisi topografi wilayah Indonesia yang bergunung, berlembah serta banyak pantai juga menambah beragamnya kondisi iklim wilayah Indonesia menurut ruang (wilayah) dan waktu. Kondisi ini mengakibatkan adanya daerah-daerah yang kering sepanjang tahun dan daerah-daerah yang basah sepanjang tahun.<sup>8</sup>

Berdasarkan publikasi Bank Dunia (2019) dengan judul *Indonesia Economic Quarterly Reports (IEQ)*, kerugian Indonesia dampak kebakaran hutan dan lahan sepanjang 2019 mencapai Rp72,95 Triliun. Dan mengakibatkan 28 juta jiwa terdampak, 19 orang meninggal dunia dan hampir 500 ribu orang mengalami gangguan pernafasan atau ispa. Kerugian tersebut mencakup kerugian kayu, pertanian, perkebunan, produksi hutan, keanekaragaman hayati, pelepasan

---

<sup>5</sup> Harry Suryadi dan Hira Jhamtani, *Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia: Rencana Tindak Penanggulangan Bencana*, Kementerian Negara Lingkungan Hidup, Jakarta, 1998, hlm. 1.

<sup>6</sup> SIPONGI, "Rekapitulasi Luas Kebakaran Hutan dan Lahan" (tanpa tahun), [http://sipongi.menlhk.go.id/pdf/luas\\_kebakaran](http://sipongi.menlhk.go.id/pdf/luas_kebakaran) [12/02/2020]

<sup>7</sup> SIPONGI Loc. Cit.

---

<sup>8</sup> Sri Nurhayati Qodriyatun. 2017. "Kebakaran Hutan dan lahan Kembali Mengancam". *Majalah Info Singkat 15* (Agustus) 2017, E-Journal Online. [http://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info\\_singkat/Info%20Singkat-IX-15-I-P3DI-Agustus-2017-189.pdf](http://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info_singkat/Info%20Singkat-IX-15-I-P3DI-Agustus-2017-189.pdf) [12/02/2020]

karbon, biaya pemadaman kebakaran, kesehatan, transportasi, dan pariwisata. Kebakaran hutan dan kabut asap secara berulang meningkatkan persepsi global terhadap produk minyak sawit asal Indonesia.<sup>9</sup>

Masalah kabut asap dari kebakaran hutan dan lahan merupakan salah satu masalah yang belum memiliki penyelesaian jangka panjang dan cenderung terjadi setiap tahunnya di Indonesia. Hal ini membuat sekelompok masyarakat Malaysia mendesak pemerintahnya untuk menggugat Indonesia. Gugatan ini dilayangkan atas kerugian yang mereka rasakan. Gugatan yang dilayangkan sebesar 1 ringgit atau setara Rp 3.300. Dalam surat desakan yang ditandatangani oleh Guru Besar Universitas Malaya, Khor Swee Kheng, mereka menuntut pemerintah Indonesia untuk bertanggung jawab. Mereka juga meminta pemerintah Indonesia untuk

menjamin agar kejadian ini tidak terulang lagi.<sup>10</sup> Pasalnya pemerintah Indonesia menolak bantuan Malaysia untuk menangani kebakaran hutan dan lahan yang menyebabkan kabut asap di kawasan. Polemik kabut asap ini pun sempat membuat panas relasi Indonesia dan Malaysia. Hal itu bisa dilihat bahwa kedua menteri lingkungan hidup saling beradu mulut terkait sumber asap Karhutla.<sup>11</sup>

Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI, Siti Nurbaya, menganggap bahwa kabut asap yang menyelimuti Malaysia tidak sepenuhnya berasal dari Indonesia, tetapi juga akibat kebakaran hutan yang juga terjadi di Negeri Jiran, terutama di Sarawak. Sementara itu, Menteri Energi, Teknologi, Lingkungan Hidup, dan perubahan Iklim Malaysia, Yeo Bee Yin, meminta Siti tak menyangkal data ilmiah yang menunjukkan bahwa arah angin membuat kabut asap

---

<sup>9</sup> Lusya Arumingtyas, "Bank Dunia: Kerugian Indonesia Dampak Karhutla 2019" 16(Desember) 2019, <https://www.mongabay.co.id/2019/12/16/bank-dunia-kerugian-indonesia-dampak-karhutla-2019-capai-rp7295-triliun/> [15/02/2020]

---

<sup>10</sup> CNN Indonesia, "Pemerintah Malaysia Didesak Gugat Indonesia soal Kabut Aasp" 16(September) 2019, <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20190916152117-106-430899/pemerintah-malaysia-didesak-gugat-indonesia-soal-kabut-asap> [15/02/2020]

<sup>11</sup> CNN Indonesia Loc. cit.

Karhutla di Indonesia sampai ke negaranya.<sup>12</sup>

Adanya reaksi dari Malaysia terhadap masalah kabut asap dari kebakaran hutan dan lahan di Indonesia merupakan indikasi bahwa isu kabut asap dari hasil kebakaran hutan dan lahan sudah memiliki implikasi internasional. Isu ini memiliki potensi mengganggu hubungan bilateral kedua negara.

## **Kerangka Dasar Teori dan Konsep**

### ***Konsep Kepentingan Nasional***

Kepentingan nasional merupakan perangkat eksplanatori kunci (*key explanatory tool*) dalam memahami hubungan internasional, khususnya dalam analisis tentang diplomasi dan politik luar negeri. Hampir tidak ada analisis tentang politik luar negeri dan diplomasi suatu negara yang tidak menyinggung tentang faktor kepentingan nasional tersebut. Menurut Theodore Coulombis dan James Wolfe menyatakan bahwa:

---

<sup>12</sup> Ardi Priyanto Utomo, "Menteri Lingkungan Malaysia Kritik Menteri Siti Nurbaya" 12(September) 2019, <https://internasional.kompas.com/read/2019/09/12/14543411/menteri-lingkungan-malaysia-kritik-menteri-siti-nurbaya-soal-kabut-asap> [15/02/2020]

"Kepentingan nasional masih menjadi konsep yang sangat penting dalam setiap upaya mendeskripsikan, menjelaskan, memprediksikan atau membuat preskripsi tentang perilaku internasional".<sup>13</sup> Adapun menurut Charles Beard bahwa: "Kepentingan nasional adalah alasan negara (*raison d'etat*) di belakang tujuan-tujuan dan ambisi-ambisinya dalam menjalankan hubungan internasional".<sup>14</sup> Banyak ilmuwan menggunakan gagasan atau konsep kepentingan nasional untuk menggambarkan alasan (*reasoning*), motivasi, atau justifikasi utama yang mendasari perilaku suatu negara dalam lingkungan global.

Kemudian Hans Morgenthau seorang pakar yang dikenal sebagai pelopor realisme dalam studi Hubungan Internasional (HI) menyamakan bahwa kepentingan nasional dengan *power* yang ingin dikejar oleh suatu negara dalam hubungan internasional. Pemikiran Morgenthau ini didasarkan pada premis bahwa strategi diplomasi

---

<sup>13</sup> Umar Suryadi Bakry, *Dasar-Dasar Hubungan Internasional*, Depok, (2017), hlm. 58.

<sup>14</sup> Ibid.

harus didasarkan pada kepentingan nasional, bukan pada alasan-alasan moral, legal dan ideologi yang dianggapnya utopis dan bahkan berbahaya. Ia menegaskan bahwa kepentingan nasional setiap negara dalam hubungan internasional adalah mengejar power. Morgenthau sendiri mendefinisikan *power* sebagai apa saja yang menjadikan dan mempertahankan kendali suatu negara terhadap negara lain”<sup>15</sup>.

Lebih lanjut Morgenthau membagi kepentingan nasional ke dalam dua tingkat, yaitu:

#### 1. Kepentingan Nasional Primer

Kepentingan nasional primer menyangkut perlindungan identitas fisik, politik, dan budaya, serta keamanan dan kelangsungan hidup dari suatu bangsa. Tidak ada kompromi dalam mewujudkan kepentingan nasional primer ini, bahkan suatu negara tidak ragu-ragu berperang untuk hal itu.

#### 2. Kepentingan Nasional Sekunder

Kepentingan nasional sekunder adalah segala kepentingan dari

suatu negara yang masih dapat dikompromikan atau diupayakan melalui dengan negara lain.

### ***Konsep Diplomasi***

Diplomasi merupakan salah satu instrumen penting dalam pelaksanaan politik luar negeri sebuah negara. Diplomasi bagaikan alat utama dalam pencapaian kepentingan nasional yang berkaitan dengan negara lain atau organisasi internasional. Melalui organisasi inilah sebuah negara dapat membangun citra tentang dirinya dalam rangka membangun nilai tawar atau *state branding*.<sup>16</sup>

Secara etimologis, diplomasi berasal dari kata Bahasa Yunani *diplout*. Kata lebih dekat artinya dengan duplikasi yang berarti menggandakan atau melipat dua. Kata diploma juga erat kaitannya dengan *duplicity* atau duplikasi, yang berarti sengaja menipu atau bermuka dua, seperti budaya orang Bulgaria

---

<sup>15</sup> Umar Suryadi Bakry, *Dasar-Dasar Hubungan Internasional*, Depok, (2017), hlm. 59.

---

<sup>16</sup> Mohammad Shoelhi, *Diplomasi Praktik Komunikasi Internasional*, Bandung, (2011), hlm. 73.

yang berkata ya sambil menggelengkan kepala.<sup>17</sup>

Secara lebih spesifik, terdapat dua bentuk diplomasi dalam merespon Diplomasi Indonesia dan Malaysia terkait kebakaran hutan dan lahan, yaitu *first track diplomacy* dan *second track diplomacy*. *First track diplomacy* adalah sebuah proses komunikasi yang bersifat resmi dan rahasia dalam menyelesaikan konflik dengan negara lain. *First track diplomacy* ini dilakukan oleh pemerintah dengan pemerintah (*government to government/G to G*). Pemerintah yang dimaksud antara lain adalah presiden, menteri, dan departemen pemerintahan. *First track diplomacy* dapat dilakukan secara bilateral antara dua negara, dan multilateral dengan beberapa negara maupun regional melalui organisasi antar-pemerintah (*inter-governmental organizations/IGOs*).<sup>18</sup>

Sedangkan, *second track diplomacy* adalah upaya negosiasi

dalam menyelesaikan konflik antar negara yang dilakukan oleh organisasi non-pemerintah (*non-governmental organizations/NGOs*) atau masyarakat dengan masyarakat (*people to people/P to P*). NGOs adalah organisasi yang tidak melibatkan pemerintah dalam strukturnya, bersifat independen, pencapaian kepentingan dan tujuannya berpengaruh terhadap negara.<sup>19</sup>

### **Metode Penelitian**

Jenis Penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif analisis. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari penelaahan studi kepustakaan dan hasil pencarian data melalui jaringan internet. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah telaah pustaka. Teknik analisis yang digunakan teknik analisis data kualitatif yaitu peneliti menganalisis data sekunder yang kemudian menggunakan teori dan konsep untuk menjelaskan suatu fenomena atau kejadian yang sedang diteliti oleh peneliti yaitu diplomasi

---

<sup>17</sup> Mohammad Shoelhi, *Diplomasi Praktik Komunikasi Internasional*, Bandung, (2011), hlm. 74.

<sup>18</sup> Dwi Wahyuni, "Permasalahan Kabut Asap Dalam Hubungan Indonesia dan Malaysia", <http://www.repository.uinjkt.ac.id> [17/12/2020]

---

<sup>19</sup> Ibid

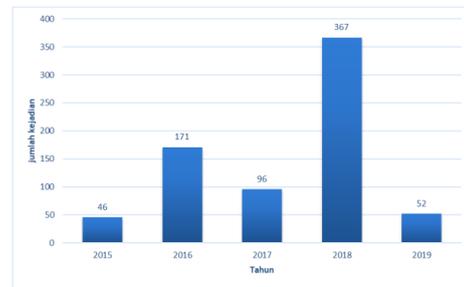
Indonesia dan Malaysia terkait kebakaran hutan dan lahan di Indonesia pada 2015-2019.

## **Pembahasan**

### **1. Permasalahan Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia Pada 2015-2019**

Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat pola kejadian kebakaran hutan dan lahan yang berbeda dalam lima tahun terakhir, dimana luas lahan terdampak paling besar terjadi pada tahun 2015 yaitu sekitar 2,6 juta hektar dengan jumlah kejadian karhutla sebanyak 46 kejadian, tetapi jumlah kejadian kebakaran hutan dan lahan paling tinggi pada tahun 2018 dengan luasan sekitar 529,3 hektar dan jumlah kejadian sebanyak 367 kejadian. Sementara itu jumlah provinsi terdampak paling banyak akibat karhutla ini yaitu terjadi pada tahun 2018 dengan jumlah 18 propinsi terdampak (sekitar 52,9 %). Kejadian karhutla tahun 2015 ini menjadi yang terparah selama periode lima tahun terakhir. Wilayah terdampak paling luas meliputi Kalimantan Tengah, Papua, dan Sumatera Selatan.

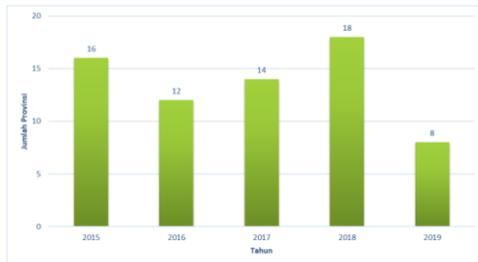
**Gambar 1 Kejadian Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia Pada 2015-2019**



Sumber: sipongi.menlhk.go.id

Hasil analisis menunjukkan pada periode tahun 2015-2019 terjadi kebakaran hutan dan lahan sebanyak 732 kejadian. Frekuensi kejadian kebakaran hutan dan lahan ini meningkat dibanding tahun-tahun sebelumnya. Puncak kejadian kebakaran hutan dan lahan terjadi pada tahun 2018 yaitu sebanyak 367 kejadian. Puncak kejadian di bulan Agustus, dan sebaliknya fenomena kejadian terendah terjadi pada bulan Januari. Wilayah yang mengalami kejadian karhutla paling banyak (ditinjau dari frekuensi kejadian) selama periode lima tahun adalah Jawa Timur, Kalimantan Timur dan Riau.

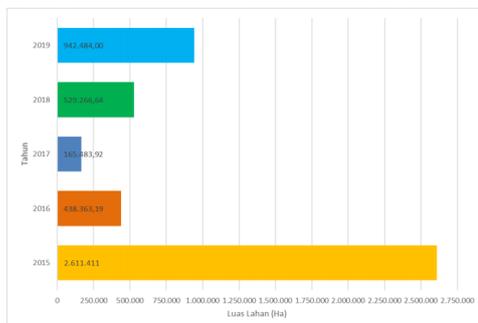
Gambar 2 Kejadian Kebakaran Hutan dan Lahan Menurut Provinsi di Indonesia Pada 2015-2019



Sumber: sipongi.menlhk.go.id

Apabila ditinjau dari kejadian kebakaran hutan dan lahan selama periode tahun 2015-2019 terjadi tren peningkatan jumlah daerah yang mengalami karhutla dimana dalam periode tersebut jumlah provinsi yang mengalami dampak kebakaran hutan dan lahan sebanyak 18 provinsi yaitu pada tahun 2018, dan kejadian terendah yaitu pada tahun 2019 dengan jumlah provinsi terdampak sebanyak 8 provinsi.

Gambar 3 Luas Daerah Terdampak Kebakaran Hutan dan Lahan Pada 2015-2019



Sumber: sipongi.menlhk.go.id

Dalam periode tahun 2015

sampai dengan 2019 hasil analisis menunjukkan luas daerah terdampak kebakaran hutan dan lahan di Indonesia adalah 4.687.009,19 hektar. Hal ini sebanding dengan sekitar 2,5 % dari luas wilayah Indonesia. Sebanyak lahan tersebut paling luas terdampak ada di Pulau Kalimantan yang berkisar 1,7 juta hektar disusul kemudian dengan Pulau Sumatera dengan luas lahan berkisar 1,5 juta hektar. Terdapat tiga provinsi dengan luas lahan terdampak paling luas yaitu Kalimantan Tengah, Sumatera Selatan dan Papua.<sup>20</sup>

## 2. Kebijakan Indonesia dan Malaysia dalam Merespon Kebakaran Hutan dan Lahan

### a. Indonesia

Di Indonesia, orientasi kebijakan luar negeri Indonesia dalam merespon isu kebakaran hutan dan lahan tercantum dalam UU Nomor 23 Tahun 1997 Pasal 1 ayat (12) tentang pengelolaan lingkungan hidup. UU lingkungan hidup tersebut berbunyi: “Pencemaran lingkungan adalah masuknya zat, energi, atau

<sup>20</sup> Arisman, “Analisis Tren Kebakaran Hutan dan Lahan” (2020), <http://jstl.unram.ac.id> [22/12/2020]

komponen lain dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga kualitasnya turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan hidup tidak dapat berfungsi sesuai dengan peruntukannya”.<sup>21</sup> Selain UU Lingkungan Hidup Nomor 23 Tahun 1997, diperlukan juga Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2004 Pasal 7. Peraturan Pemerintah tentang kehutanan tersebut berbunyi: “Mencegah dan membatasi kerusakan hutan akibat pembakaran hutan yang dilakukan oleh perbuatan manusia”.<sup>22</sup> Menurut Kementerian Kehutanan, pembakaran hutan dilarang. Namun, pembakaran hutan secara terbatas diperbolehkan hanya untuk tujuan khusus, antara lain pembasmian hama dan penyakit tumbuhan.<sup>23</sup> Oleh karena itu, UU kehutanan ini diperlukan untuk mengurangi dampak pembukaan lahan dengan cara membakar hutan.

---

<sup>21</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup

<sup>22</sup> Departemen Kehutanan, Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2004 Tentang Perlindungan Hutan, Jakarta (2008), hlm. 5-6.

<sup>23</sup> Departemen Kehutanan, Ibid, hlm. 14.

Pada pemerintah Presiden Jokowi mengeluarkan serangkaian kebijakan terkait dengan perlindungan hutan dan restorasi gambut. Kebijakan itu antara lain penggabungan Kementerian Lingkungan Hidup dengan Kementerian Kehutanan, pendirian Badan Restorasi Gambut yang diberikan mandat untuk merestorasi dua juta hektar lahan gambut rusak, dan pembentukan satuan khusus untuk darurat kebakaran hutan dan kabut asap.<sup>24</sup> Selain itu, Jokowi juga meneruskan kebijakan moratorium terkait pemberian ijin baru perkebunan pada hutan primer dan lahan gambut yang diinisiasi oleh presiden sebelumnya, Susilo Bambang Yudhoyono.<sup>25</sup>

Selain moratorium hutan, Presiden Jokowi juga mengeluarkan larangan untuk ekspansi baru perkebunan kelapa sawit di lahan hutan dan gambut selama tiga tahun di tahun 2018. Kebijakan ini diambil

---

<sup>24</sup> TheConversation, “Tiga Hal yang Bisa Dilakukan Jokowi Untuk Tangani Kebakaran Hutan”, 1 (Agustus) 2019, <https://theconversation.com/tiga-hal-yang-bisa-dilakukan-jokowi-untuk-tangani-kebakaran-hutan-di-indonesia-121271> [22/12/2020]

<sup>25</sup> TheConversation, Ibid.

mengingat tradisi pengolahan perkebunan di Indonesia dengan membakar lahan sebelum penanaman yang meningkatkan risiko kebakaran hutan dan lahan gambut.<sup>26</sup> Apakah kebijakan moratorium kehutanan memiliki pengaruh langsung dalam mengurangi laju kerusakan hutan masih diperdebatkan. Namun, satu hal yang jelas: menghentikan pemberian izin baru perkebunan di kawasan hutan dan memulihkan hutan dan lahan gambut yang rusak adalah kunci untuk mengatasi kebakaran hutan dan lahan.

#### **b. Malaysia**

Di Malaysia, orientasi kebijakan luar negeri terkait kebakaran hutan dan lahan diperlukan untuk memelihara, mengelola, dan meningkatkan kemajuan sektor kehutanan tanpa membakar.<sup>27</sup> Oleh karena itu, terdapat beberapa kebijakan luar negeri Malaysia dalam merespon isu kabut asap ini, di antaranya adalah:

(1) Melakukan pembangunan kehutanan dan produk hutan

dimanfaatkan secara optimal oleh manusia dengan tidak membakarnya yang dapat mengakibatkan kabut asap.<sup>28</sup> Oleh karena itu, dalam memanfaatkan sumber daya hutan diperlukan pemahaman oleh seluruh masyarakat akan pentingnya lingkungan hutan bagi kelangsungan hidup manusia.

(2) Melakukan peningkatan keunggulan dalam pengelolaan hutan berdasarkan standar Malaysia yang sesuai dengan strategi dan dasar negara. Strategi yang dilakukan Malaysia adalah mencegah kabut asap akibat kebakaran hutan dari Indonesia dengan prinsip "*prevention is better than cure*". Hal ini diterapkan bagi industri yang akan melakukan investasi di Malaysia.<sup>29</sup>

(3) Meningkatkan sektor kehutanan melalui program penghijauan

---

<sup>26</sup> TheConversation, Ibid.

<sup>27</sup> Sekretariat Kerjasama Pelestarian Hutan Indonesia, "*Hutan Kita di Bakar*", Jakarta, (1999), hlm. 193.

---

<sup>28</sup> David Glover and Timothy Jessup, "*Kerugian Lingkungan Akibat Kebakaran dan Asap di Indonesia*", hlm. 31.

<sup>29</sup> David Glover and Timothy Jessup, *Ibid*, hlm. 37.

nasional dan internasional. Pemerintah Malaysia secara aktif telah mendidik perusahaan kehutanan yang menyebabkan kebakaran hutan dan lahan untuk memahami dan menyadari akan pentingnya pelestarian lingkungan di kawasan hutan.<sup>30</sup> Apabila kesadaran akan pentingnya menjaga lingkungan hutan telah tumbuh, maka kabut asap dari kebakaran hutan dan pelanggaran terhadap peraturan lingkungan akan berkurang.<sup>31</sup>

### **3. Kepentingan Nasional Indonesia dan Malaysia Terkait Kebakaran Hutan dan Lahan**

#### **a. Indonesia**

Kepentingan nasional Indonesia mengenai isu kabut asap antara lain

---

<sup>30</sup> David Glover and Timothy Jessup, *Ibid*, hlm. 41.

<sup>31</sup> Dwi Wahyuni, "Permasalahan Kabut Asap Dalam Hubungan Indonesia dan Malaysia", <http://www.repository.uinjkt.ac.id> [22/12/2020]

adalah kerugian kayu, pertanian, perkebunan, produksi hutan, keanekaragaman hayati, pelepasan karbon, biaya pemadaman kebakaran, gangguan kesehatan, transportasi, dan pariwisata.<sup>32</sup> Bank Dunia melaporkan total kerugian ekonomi dari kebakaran hutan di Indonesia sepanjang 2019 mencapai US\$ 5,2 miliar atau sekitar Rp 72,9 triliun. Nilai tersebut setara dengan 0,5 % dari Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia.<sup>33</sup> Pada tahun 2015, di mana kabut asapnya mengakibatkan penyakit pernapasan dan lainnya terhadap ratusan ribu orang di wilayah Asia Tenggara dan mengakibatkan kerugian sejumlah US\$16 miliar di sektor kehutanan, agrikultur, pariwisata, dan lain-lain.<sup>34</sup>

Menanggapi kerusakan berskala besar tersebut, pemerintah

---

<sup>32</sup> David Glover and Timothy Jessup, "Kerugian Lingkungan Akibat Kebakaran dan Asap di Indonesia", hlm. 105.

<sup>33</sup> Katadata, "Kerugian Kebakaran Hutan di Indonesia", 11 (Desember) 2019, <https://katadata.co.id/muchamadnafi/berita/5e9a4c49c9167/bank-dunia-kerugian-kebakaran-hutan-di-indonesia-rp-729-triliun> [22/12/2020]

<sup>34</sup> greenpeace, "Karhutla dalam lima tahun terakhir", <https://www.greenpeace.org/static/planet4-indonesia-stateless/2020/10/888d60e2-lima-tahun-karhutla-261020.pdf> [22/12/2020]

Indonesia berjanji untuk memperbaiki keadaan dengan mengatakan bahwa mereka telah belajar dari kesalahan dan akan memfokuskan upaya pencegahan kebakaran dan penegakan hukum.<sup>35</sup> Namun, meski pemerintah telah berjanji untuk menghukum perusahaan yang membakar lahannya dengan sengaja dalam upaya menanggulangi krisis kebakaran berulang, perusahaan-perusahaan kelapa sawit dan bubur kertas terus beroperasi dengan hanya sedikit, atau bahkan tidak ada sanksi yang serius. Tanpa efek jera yang kuat, maka kebakaran besar terjadi lagi di konsensi-konsensi perusahaan di 2019.<sup>36</sup>

#### **b. Malaysia**

Kepentingan nasional Malaysia dalam merespon isu kabut asap dari kebakaran hutan dan lahan di Indonesia, antara lain adalah telah terganggunya kesehatan, pariwisata, transportasi, produktivitas, dan hasil tangkapan ikan di Malaysia.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Greenpeace, *Ibid.*

<sup>36</sup> Greenpeace, *Ibid.*

<sup>37</sup> Dwi Wahyuni, "Permasalahan Kabut Asap Dalam Hubungan Indonesia dan Malaysia", <http://www.repository.uinjkt.ac.id> [22/12/2020]

#### **4. Diplomasi Indonesia dan Malaysia Terkait Kebakaran Hutan dan Lahan**

Pada isu kebakaran hutan dan lahan di Indonesia, *first track diplomacy* dalam bentuk diplomasi bilateral dilakukan oleh Pemerintah Indonesia dengan Pemerintah Malaysia sejak tahun 1985. Diplomasi yang dilakukan antara lain adalah melakukan patroli di udara dalam menangani kabut asap dan memberi peringatan kepada masyarakat untuk tidak beraktivitas di luar rumah. Diplomasi diantara keduanya mengalami perkembangan, berupa perjanjian bilateral mengenai penanggulangan kabut asap dari kebakaran hutan. Pada tahun 1997, terjadi perjanjian bilateral yang menghasilkan MoU mengenai penanggulangan bersama masalah kabut asap.<sup>38</sup> Israr Albar, Kepala Direktorat Pengendalian Kebakaran Hutan Kementerian Kehutanan Republik Indonesia, memperjelas bahwa Memorandum of Understanding (MoU) tersebut berisi

---

<sup>38</sup> Dwi Wahyuni, "Permasalahan Kabut Asap Dalam Hubungan Indonesia dan Malaysia", <http://www.repository.uinjkt.ac.id> [17/12/2020]

ketentuan pembukaan lahan tanpa membakar (*zero burning*), pemantauan, pencegahan melalui pengelolaan lahan gambut secara berkelanjutan (*peatland management*), pemadaman, pengembangan sistem peringatan dini, penegakan hukum, peningkatan kerjasama menangani kabut asap di daerah rawan kebakaran, mempersiapkan sukarelawan petugas kebakaran, dan tenaga medis. Pada tahun 2006, diplomasi yang dilakukan antara lain adalah lebih meningkatkan kembali pelatihan terhadap masyarakat sekitar hutan dengan cara pembukaan lahan tanpa membakar (*zero burning*), peningkatan sukarelawan petugas kebakaran dan tenaga medis.<sup>39</sup>

Sedangkan, *second track diplomacy* Indonesia dan Malaysia dalam isu kebakaran hutan dan lahan di Indonesia ini dilakukan sejak tahun 1998 oleh beberapa organisasi non-pemerintah seperti: Greenpeace, Center for International Forestry Research (CIFOR), World Wide Fund (WWF) Indonesia, World Wind Fund for Nature (WWF)

---

<sup>39</sup> Dwi Wahyuni, (ed), Ibid.

Malaysia dan Global Environment Centre (GEC).<sup>40</sup> Organisasi non-pemerintah tersebut membantu *first track diplomacy* dalam mewujudkan negosiasi, berupa mencegah, memberikan informasi penyebab, dampak, kerugian kabut asap, melakukan kerjasama teknis, dan penelitian ilmiah tentang kebakaran hutan yang dapat mengakibatkan kabut asap.<sup>41</sup> Hal ini masih terus di gaungkan sampai saat ini di sepanjang tahunnya.

Persetujuan antara Malaysia dan Indonesia tentang Pencemaran Asap Lintas Batas Pencemaran kabut lintas batas adalah masalah besar yang mempengaruhi lingkungan dan kesehatan manusia di kawasan ASEAN. Negaranegara anggota ASEAN untuk merumuskan suatu panduan dan komitmen hukum secara bersama-sama yang dituangkan dalam suatu perjanjian yang berjudul *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (Persetujuan ASEAN tentang Pencemaran Kabut Asap Lintas

---

<sup>40</sup> HATI, "Malaysian Environmental NGOs", <https://www.hati.my/malaysian-environmental-ngos-mengo/> [31/12/2020]

<sup>41</sup> Dwi Wahyuni, Ibid.

Batas/AATHP) yang mengatur pendistribusian tanggung jawab dan penanganan pencemaran kabut asap pada kawasan regional Asia Tenggara. Perjanjian ini ditandatangani oleh 10 Negara peserta ASEAN pada Juni 2002, dan kemudian *came into force* pada 25 November 2003.<sup>42</sup> AATHP ini berisi langkah-langkah untuk mencegah, mengawasi, memantau, mengendalikan kebakaran hutan, mengurangi kabut asap, melakukan sistem peringatan dini, pertukaran informasi dan teknologi dalam menanggulangi kabut asap, serta meningkatkan penegakan hukum terhadap pelaku pembakaran hutan.<sup>43</sup> Pentingnya ratifikasi Indonesia dapat dilihat dalam kesediaannya untuk secara resmi bergabung dengan upaya regional untuk mengatasi masalah ini, dengan meratifikasi perjanjian ini Indonesia mengakui masalah polusi kabut tidak hanya menjadi masalah domestik, tetapi juga masalah ASEAN yang harus

---

<sup>42</sup> Nisrina Bilqis, "Analisis Dampak Kasus Kebakaran Hutan di Indonesia Terhadap Hubungan Diplomatik Indonesia dengan Malaysia dan Singapura", Semarang, (2020), hlm. 62.

<sup>43</sup> Dwi Wahyuni, Ibid.

diselesaikan bersama dengan anggota lainnya.<sup>44</sup>

Upaya tersebut merupakan bentuk penerapan dari *disaster diplomacy* sebagai solusi dari ketegangan yang terjadi, *disaster diplomacy* melihat kemungkinan perdamaian dan konflik yang terjadi karena adanya bencana. Hal penting lainnya dari diplomasi bencana adalah diplomasi bukan mengenai cara untuk memperoleh pemasukan entah itu untuk pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah. Diplomasi ini mengenai bagaimana cara agar kita mampu mengubah situasi.<sup>45</sup> Mengubah situasi ini dalam artian, mengubah konstelasi politik yang memanas akibat karhutla menjadi harmonis kembali.

Sejauh ini, masalah kebakaran hutan dan lahan terhadap hubungan Indonesia dan Malaysia menjadi permasalahan yang mengganggu jika dilihat dari kepentingan nasional kedua negara, namun tidak menghalangi kerjasama di antara keduanya seperti di bidang keamanan, ekonomi, sosial, politik,

---

<sup>44</sup> Nisrina Bilqis, Ibid.

<sup>45</sup> Nisrina Bilqis, Ibid. hlm. 63.

tenaga kerja, dan pendidikan. Hal tersebut juga dikatakan oleh Direktorat Hubungan Bilateral Asia Timur dan Pasifik (ASTIMPAS) Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, bahwa masalah kebakaran hutan dan lahan pada kenyataannya tidak merusak terhadap hubungan bilateral Indonesia dan Malaysia, karena terdapat kebutuhan yang lebih penting yaitu kerjasama dalam menangani kabut asap tanpa mengambil langkah konfrontatif.<sup>46</sup>

### **Simpulan**

1. Permasalahan kabut asap yang terjadi karena kebakaran hutan di Indonesia bukan lagi menjadi masalah nasional, melainkan masalah internasional. Ini dikarenakan meluasnya dampak kerugian ke negara tetangga, khususnya ke Malaysia. Dampak kebakaran hutan dan lahan yang paling menonjol adalah terjadinya kabut asap yang sangat mengganggu kesehatan masyarakat dan sistem transportasi sungai, darat, laut, dan udara. Ini disebabkan oleh

kegiatan perladangan khususnya di Pulau Kalimantan dan Sumatera.

2. Kepentingan nasional Indonesia mengenai isu kabut asap antara lain adalah kerugian kayu, pertanian, perkebunan, produksi hutan, keanekaragaman hayati, pelepasan karbon, biaya pemadaman kebakaran, gangguan kesehatan, transportasi, dan pariwisata. Sementara kepentingan nasional Malaysia dalam merespon isu kabut asap dari kebakaran hutan dan lahan di Indonesia, antara lain adalah telah terganggunya kesehatan, pariwisata, transportasi, produktivitas, dan hasil tangkapan ikan di Malaysia.
3. Kebijakan Indonesia dan Malaysia mencerminkan kepedulian terhadap masalah kebakaran hutan dan lahan. Terlihat adanya diplomasi bilateral antara Indonesia dan Malaysia untuk mengatasi masalah karhutla. Serta melakukan berbagai upaya untuk memperkuat kebijakan lingkungan dan sumber daya

---

<sup>46</sup> Dwi Wahyuni, Ibid.

alam.

4. Diplomasi yang dilakukan antara lain adalah melakukan patroli di udara dalam menangani kabut asap dan memberi peringatan kepada masyarakat untuk tidak beraktivitas di luar rumah. Diplomasi diantara keduanya mengalami perkembangan, berupa perjanjian bilateral mengenai penanggulangan kabut asap dari kebakaran hutan. Pada tahun 1997, terjadi perjanjian bilateral yang menghasilkan MoU mengenai penanggulangan bersama masalah kabut asap. Pada tahun 2006, diplomasi yang dilakukan antara lain adalah lebih meningkatkan kembali pelatihan terhadap masyarakat sekitar hutan dengan cara pembukaan lahan tanpa membakar (zero burning), peningkatan sukarelawan petugas Organisasi non-pemerintah tersebut membantu first track diplomacy dalam mewujudkan negosiasi, berupa mencegah, memberikan informasi penyebab, dampak, kerugian kabut asap, melakukan kerjasama teknis, dan penelitian ilmiah tentang

kebakaran hutan yang dapat mengakibatkan kabut asap. Hal ini masih terus di gaungkan sampai saat ini di sepanjang tahunnya.

### **Daftar Pustaka**

- David Glover and Timothy Jessup, *Kerugian Lingkungan Akibat Kebakaran dan Asap di Indonesia*, Bandung, 2002.
- Departemen Kehutanan, *Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2004 Tentang Perlindungan Hutan*, Jakarta, 2008.
- Harry Suryadi dan Hira Jhamtani, *Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia: Rencana Tindak Penanggulangan Bencana*, Jakarta: Kementerian Negara Lingkungan Hidup, 1998.
- Mohammad Shoelhi, *Diplomasi Praktik Komunikasi Internasional*, Bandung, 2011.
- Nisrina Bilqis, *Analisis Dampak Kasus Kebakaran Hutan di Indonesia Terhadap Hubungan Diplomatik Indonesia dengan Malaysia dan Singapura*, Semarang, 2020.
- Sekretariat Kerjasama Pelestarian Hutan Indonesia, *Hutan Kita di Bakar*, Jakarta , 1999.
- Umar Suryadi Bakry, *Dasar-Dasar Hubungan Internasional*, Depok, 2017.

### **Peraturan Perundang-undangan:**

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 Tentang Penanggulangan Bencana.

### **Internet:**

Ardi Priyanto Utomo, "Menteri Lingkungan Malaysia Kritik Menteri Siti Nurbaya" 12(September) 2019, <https://internasional.kompas.com/read/2019/09/12/14543411/menteri-lingkungan-malaysia-kritik-menteri-siti-nurbaya-soal-kabut-asap> [15/02/2020]

Arisman, "Analisis Tren Kebakaran Hutan dan Lahan" (2020), <http://jstl.unram.ac.id> [22/12/2020]

ASEAN, "Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources" 9(Juli) 1985, <https://asean.org/1490.htm> [12/02/2020]

CNN Indonesia, "Pemerintah Malaysia Didesak Gugat Indonesia soal Kabut Aasp" 16(September) 2019, <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20190916152117-106-430899/pemerintah-malaysia-didesak-gugat-indonesia-soal-kabut-asap> [15/02/2020]

Dwi Wahyuni, "Permasalahan Kabut Asap Dalam Hubungan Indonesia dan Malaysia",

<http://www.repository.uinjkt.ac.id> [17/12/2020]

Greenpeace, "*Karhutla dalam lima tahun terakhir*", <https://www.greenpeace.org/static/planet4-indonesia-stateless/2020/10/888d60e2-lima-tahun-karhutla-261020.pdf> [22/12/2020]

HATI, "Malaysian Environmental NGOs", <https://www.hati.my/malaysian-environmental-ngos-mengo/> [31/12/2020]

Katadata, "*Kerugian Kebakaran Hutan di Indonesia*", 11 (Desember) 2019, <https://katadata.co.id/muchamadnafi/berita/5e9a4c49c9167/bank-dunia-kerugian-kebakaran-hutan-di-indonesia-rp-729-triliun> [22/12/2020]

Lorraine Elliot, 2004. "The Global Politics Of The Environment 2nd". Jom FISIP 02 (Oktober) 2015, E-Journal Online. <https://media.neliti.com/media/publications/32610-ID-motivasi-indonesia-meratifikasi-perjanjian-asap-lintas-batas-asean-agreement-on.pdf> [12/02/2020]

Lusia Arumingtyas, "Bank Dunia: Kerugian Indonesia Dampak Karhutla 2019" 16(Desember) 2019, <https://www.mongabay.co.id/2019/12/16/bank-dunia-kerugian-indonesia-dampak-karhutla-2019-capai-rp7295-triliun/> [15/02/2020]

SIPONGI, "Rekapitulasi Luas Kebakaran Hutan dan Lahan" (tanpa

tahun),  
[http://sipongi.menlhk.go.id/pdf/luas\\_kebakaran](http://sipongi.menlhk.go.id/pdf/luas_kebakaran) [12/02/2020]

Sri Nurhayati Qodriyatun. 2017. "Kebakaran Hutan dan lahan Kembali Mengancam". Majalah Info Singkat 15 (Agustus) 2017, E-Journal Online.  
[http://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info\\_singkat/Info%20Singkat-IX-15-I-P3DI-Agustus-2017-189.pdf](http://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info_singkat/Info%20Singkat-IX-15-I-P3DI-Agustus-2017-189.pdf)  
[12/02/2020]

TheConversation, "Tiga Hal yang Bisa Dilakukan Jokowi Untuk Tangani Kebakaran Hutan", 1 (Agustus) 2019,  
<https://theconversation.com/tiga-hal-yang-bisa-dilakukan-jokowi-untuk-tangani-kebakaran-hutan-di-indonesia-121271> [22/12/2020]

WRI Indonesia, "Mempertahankan dan melestarikan hutan untuk manusia dan alam" (tanpa tahun),  
<https://wri-indonesia.org/id/our-work/topics/forests> [12/02/2020]