

# **FAKTOR DETERMINAN FOREIGN POLICY SINGAPURA DALAM KASUS KEBAKARAN HUTAN INDONESIA TAHUN 2015**

Muhammad Hafidz Hubbusyuhada  
071411233030

## **ABSTRAK**

Penelitian ini berangkat dari adanya kasus kebakaran hutan yang melanda Indonesia pada tahun 2015 dan berujung pada musibah *transboundary haze pollution*. Singapura sebagai salah satu negara yang mengalami dampak paling buruk mengambil beberapa langkah dalam upaya menangani kasus kebakaran hutan tersebut seperti mengirimkan bantuan langsung ke Indonesia hingga menuntut aktor yang dianggap bertanggung jawab atas kebakaran hutan tersebut melalui Undang – Undang anti polusi udara lintas batas miliknya, *Transboundary Haze Pollution Act* 2014. Hal tersebut menjadi pertanyaan khusus dalam penelitian ini, mengapa Singapura dibawah *Transboundary Haze Pollution Act* begitu gigih dalam menangani kasus kebakaran hutan tahun 2015? Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan kebijakan luar negeri yang dikeluarkan oleh Singapura melalui kacamata *Foreign Policy Theory* terkait faktor apa saja yang mempengaruhi Singapura dalam memformulasi kebijakan luar negerinya dalam kasus kebakaran hutan tahun 2015 ini. Penelitian ini menemukan bahwa kebijakan luar negeri Singapura dalam kasus *transboundary haze pollution* tahun 2015 didasari oleh dua faktor yaitu internal dan eksternal. Pada faktor internal, kondisi perekonomian dan geografisnya lah yang sangat berpengaruh dalam kasus ini. Hal itu dikarenakan Singapura merupakan negara dengan perekonomian yang cukup kuat tetapi memiliki luas wilayah yang relatif kecil sehingga kabut asap akan dengan mudah melumpuhkan segala macam kegiatan domestiknya. Sedangkan pada faktor eksternal, ASEAN menjadi salah satu pemicu kegigihan Singapura itu sendiri. Hal itu karena pada dasarnya ASEAN telah memiliki sistematika ketika berhadapan dengan kasus polusi udara lintas batas dalam AATHP namun tidak berjalan efektif sehingga kegigihan tersebut disalurkan melalui THPA tahun 2014 miliknya.

**Keywords : Kebakaran Hutan Indonesia Tahun 2014, Respon Singapura, *Transboundary Haze Pollution Act***

## PEMBAHASAN

Indonesia merupakan sebuah negara kepulauan yang terletak pada wilayah beriklim tropis. Wilayah Indonesia yang begitu luas ternyata 49% totalnya merupakan hutan, bahkan pemerintah Indonesia berkata bahwa 69% daratan yang ada di Indonesia merupakan hutan (Liu, 2015 : 2). Meskipun demikian, kepemilikan tanah yang berbentuk hutan tersebut, khususnya bagi komunitas tradisional yang bermukim di sekitar hutan masih nampak samar – samar dan belum dijamin oleh legal hitam diatas putih, sehingga hak kepemilikan komunitas tradisional ini sering bermasalah, bahkan hutan yang ada menjadi tidak bertuan. Absennya kepemilikan inilah yang menimbulkan berbagai macam masalah pertanahan - kehutanan yang melibatkan penduduk lokal dengan para pendatang seperti pengusaha kelapa sawit yang ingin menanamkan benih – benihnya, perusahaan balok kayu, pendatang dari desa lain, transmigran, atau bahkan penebang kayu dalam skala kecil.

Suchindah (2015) juga berkata bahwa insiden polusi kabut asap lintas batas (*Transboundary Haze Pollution*) yang melanda Asia Tenggara telah meningkat akibat efek kumulatif akan banyaknya aktifitas menebang dan membakar lahan dalam skala menengah hingga skala besar untuk membuka lahan agar dapat ditanami berbagai tanaman agrikultural seperti jagung atau pepohonan industri seperti karet dan kelapa sawit yang semua ini sering kali terjadi secara bersamaan (Suchindah, 2015 : 2). Helena Varkkey (2016) mendefinisikan bahwa kabut (*haze*) sebagai sebuah gumpalan asap, debu, embun, dan uap yang mengumpul di udara dan merusak pengelihatannya. Sementara itu bila kabut (*haze*) tersebut ketebalannya sangat besar pada sumbernya hingga tetap dapat diukur meskipun telah melewati batas udara negara lainnya akan terklasifikasi sebagai kasus lintas batas (*transboundary*) (Varkkey, 2016 : 1).

Kasus kebakaran hutan dan polusi udara di Asia Tenggara sangat sering terjadi, khususnya di kawasan Indonesia – Malaysia – Singapura, misalnya tahun 2015, 2013, 2006, dan 1991. Menurut Chan (2015) dalam *Singapore Institute of International Affairs* (2016) dari sekian banyaknya kasus kebakaran hutan di Asia Tenggara, kasus kebakaran hutan tahun 2015 merupakan bencana paling buruk yang menimpa enam dari sepuluh negara anggota ASEAN, termasuk Thailand Selatan dan Vietnam (Singapore Institute of International Affairs, 2016 : 2). Tercatat bahwa seluas 2,6 juta hektar hutan dan perkebunan di Indonesia – atau sekitar empat setengah kali luas pulau Bali – terbakar dari bulan Juni hingga Oktober. Sebanyak enam provinsi di Indonesia yaitu Riau, Jambi, Sumatera Selatan, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, dan Kalimantan Selatan menyatakan kondisi darurat. Bahkan ribuan penduduk di ibu kota Riau, Pekanbaru, terbang ke kota terdekat seperti Medan dan Padang. Hal ini dikarenakan Pekanbaru merupakan tempat dimana kebakaran hutan berpusat (Singapore Institute of International Affairs, 2016 : 2). Lebih lanjut, McKirdy (2015) dalam *Singapore Institute of International Affairs* (2016) berkata bahwa BMKG Indonesia melabeli insiden kebakaran hutan pada tahun 2015 dengan sebutan “*crime against humanity*”.

Permasalahan kebakaran hutan serta kabut asap ini membuat negara tetangga Indonesia, Singapura tidak bisa diam. ketika polusi kabut asap pada tahun 2013, Singapura sangat *concern* akan permasalahan ini. Berkaca pada krisis 2013, Singapura tidak memiliki kekuatan yurisdiksi yang kuat dalam mengatasi permasalahan *haze pollution* ini. Akhirnya Singapura resmi membuat undang – undang bernama *Transboundary Haze Pollution Act* (THPA) yang secara resmi mulai diberlakukan sejak tanggal 25 September 2014. Undang – undang ini adalah bagian atas tindakan legislasi Singapura agar memiliki kewenangan berlebih di luar batas negaranya untuk menyelesaikan permasalahan *haze pollution* yang berasal dari manapun dan berdampak pada Singapura (TAN, 2015 : 2). Berbeda dengan Singapura, Malaysia tidak memiliki undang – undang khusus seperti *Transboundary Haze Pollution Act* yang menguatkan legitimasi negara untuk menindak peristiwa polusi udara yang merugikan negara. Meskipun begitu, Malaysia telah melarang pembakaran hutan dalam upaya membuka lahan. Peraturan ini telah ditetapkan dan dijalankan diberbagai negara bagian sejak 2014 seperti Selangor, Malacca, Negeri Sembilan, Kuala Lumpur, dan Putrajaya. Pelarangan ini tidak

meliputi pembakaran dalam hal penerangan, *barbecue*, dan acara keagamaan (Singapore Institute of International Affairs, 2016 : 9).

Pada kasus 2015, Singapura dibawah THPA memberikan pemberitahuan awal (teguran) terhadap tujuh perusahaan tentang kondisi kebakaran hutan hingga akhir Oktober 2015 (Singapore Institute of International Affairs, 2016 : 8). Maksud dari pemberitahuan awal ini adalah memberi perintah kepada perusahaan – perusahaan terkait untuk menerjunkan sumber dayanya dalam upaya pemadaman atau penyebaran api di tanah yang mereka miliki atau tempati, selain itu segala aktifitas pembakaran tanah harus segera dihentikan. Lebih jauh, Singapura juga memberikan bantuan berupa paket bantuan yang berisi alat transportasi udara serta teknologi dalam upaya pemadaman kebakaran hutan (Channel News Asia, 2015). Pada dasarnya bantuan berupa paket teknologi dan alat transportasi udara yang diberikan Singapura ini sangat sejalan dengan THPA miliknya yang berupaya untuk menyelesaikan polusi udara yang mengganggu kondisi negara Singapura secepat mungkin. Bantuan yang diberikan oleh Singapura antara lain adalah satu buah helikopter Chinook bersama dengan *heli-bucket* berkapasitas 5000 liter. Singapura juga menerjunkan satu buah pesawat Hercules C-130 untuk membuat hujan buatan, walaupun Kementerian Pertahanan Singapura mengatakan bahwa penggunaan Hercules C-130 sangat tergantung pada kondisi awan apakah situasi yang ada akan kondusif atau tidak (Channel News Asia, 2015).

Pada kasus kebakaran hutan ini, Indonesia dibantu oleh berbagai bantuan internasional telah mengerahkan berbagai macam upaya untuk menangani kebakaran hutan ini. Pada dasarnya titik api yang paling besar dan perlu perhatian berada di Sumatera Selatan. Hal ini dapat dilihat dari data yang diberikan pada Laporan Posko Bencana Kebakaran Lahan/Hutan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan tanggal 31 Desember 2015. Tercatat bahwa jika dilihat dari satelit NOAA dan Terra Aqua, titik api yang berada di Sumatera Selatan sebanyak 16.891 yang terbagi kedalam 3.263 dari NOAA dan 13.628 dari Terra Aqua. Sedangkan di Riau itu sendiri titik api yang terlihat dari satelit NOAA dan Terra Aqua berjumlah 4.156 dengan rincian 1.927 terlihat dari NOAA dan 2.229 terlihat dari Terra Aqua (Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia, 2015 : 1). Upaya pemadaman kebakaran di Sumatera Selatan pada dasarnya dimulai sejak tanggal 10 Juli 2015 sampai akhir tahun 2015. Singapura sendiri mengirimkan dua unit armada udara untuk memadamkan api di Sumatera Selatan hingga selesai tanggal 24 Oktober 2015. Hingga 31 Desember 2015 pemerintah Indonesia dalam laporannya mengatakan bahwa upaya pemadaman ini telah melibatkan *water bombing* sebesar 147.054.450 liter air. Kebakaran hutan di Sumatera Selatan sendiri telah menghabiskan air paling banyak dengan jumlah 79.387.400 liter untuk keperluan *water bombing* itu sendiri (Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia, 2015 : 1). Selain *water bombing*, upaya yang dilakukan adalah dengan menciptakan hujan buatan atau dikenal dengan istilah TMC (Teknologi Modifikasi Cuaca). Total garam yang dibutuhkan untuk menurunkan hujan buatan selama kebakaran hutan ini hingga tanggal 31 Desember 2015 adalah sebesar 373 ton. Sementara itu kebakaran hutan di Riau telah menghabiskan garam paling banyak, yakni 183,46 ton garam untuk keperluan TMC itu sendiri (Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia, 2015 : 1). Kegigihan Singapura dalam menangani kasus ini juga terlihat dari durasi bantuan yang diberikan. Jika diamati dari semua bantuan yang diterima, pesawat bantuan Singapura paling akhir ditarik. Australia menarik bantuannya pada tanggal 19 Oktober 2015, Malaysia menarik bantuannya pada tanggal 20 Oktober 2015, sedangkan Singapura baru menarik bantuannya pada 24 Oktober 2015 (Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia, 2015 : 1). Lantas hal tersebut tentu memunculkan pertanyaan terkait mengapa Singapura begitu *concern* terhadap kasus permasalahan kebakaran hutan di wilayah Indonesia pada tahun 2014 tersebut? Serta faktor – faktor apa saja yang mempengaruhi hingga berhasil men-*driven* Singapura dalam praktiknya? Hal tersebutlah yang penulis akan jelaskan dalam tulisan kali ini.

## **TRANSBOUNDARY HAZE POLLUTION ACT 2014**

Keseriusan Singapura dalam upaya memberantas kasus *Transboundary Haze Pollution* di kawasan Asia Tenggara ini semakin dibuktikan dengan adanya pengesahan undang – undang milik Singapura yang bernama *Transboundary Haze Pollution Act* pada tahun 2014. *Transboundary Haze Pollution Act* tahun 2014 ini pada dasarnya merupakan sebuah Undang – Undang yang dapat melegitimasi Singapura untuk mengkriminalkan serta menuntut perdata perusahaan agribisnis yang menggunakan api di luar teritori Singapura itu sendiri, baik perusahaan itu memiliki hubungan dengan Singapura ataupun tidak (TAN, 2015 : 18). Api yang dimaksudkan di sini adalah segala macam penggunaan api yang dapat menimbulkan kebakaran hutan atau lebih jauh menyebabkan kabut asap lintas batas negara, khususnya di Singapura. Perusahaan agribisnis yang kedapatan dan terbukti telah menggunakan api bahkan menimbulkan adanya *transboundary haze pollution* akan menerima berbagai sanksi langsung dari pengadilan Singapura, salah satunya adalah denda hingga 2 juta Dollar Singapura (TAN, 2015 : 18). Akan tetapi, Letchumanan (2015 : 2) berkata bahwa *Transboundary Haze Pollution Act* milik Singapura ini lebih bersifat pada ancaman dan pencegahan daripada tindakan hukuman, THPA ini juga menutup banyak lubang yang selama ini para pelanggar acap kali gunakan. Lebih jauh, Letchumanan juga berkata bahwa daripada sanksi denda atau hukuman perdata yang menanti, para pelaku agribisnis jauh lebih *concern* terhadap reputasi serta pandangan dunia internasional terhadap bisnisnya jika mereka terjerat kasus kebakaran hutan melalui THPA ini.

Undang – Undang anti polusi udara lintas batas milik Singapura ini pada dasarnya memiliki niat yang baik demi keberlangsungan hidup masyarakat di Asia Tenggara, bukan hanya Singapura. Hal tersebut tentu dikarenakan jika terjadi fenomena kasus kebakaran hutan yang menyebabkan *transboundary haze pollution* di Asia Tenggara, bukan hanya Singapura yang mengalami dampaknya. Walaupun besar kemungkinan bahwa Singapura yang mengalami dampak terburuk karena berbagai macam hal, akan tetapi kasus yang sama juga dapat melumpuhkan negara lain yang berlokasi di sekitar titik api. Akan tetapi hal tersebut nyatanya dapat menjadi sebuah cerita yang berbeda jika dikaitkan dengan kedaulatan sebuah negara. Faktanya, kemunculan *Transboundary Haze Pollution Act* 2014 ini malah menimbulkan banyak perdebatan. Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia, Siti Nurbaya Bakar berkata bahwa THPA kini berstatus sebagai hukum kontroversial karena masih diperdebatkan oleh para *official* ASEAN dari Singapura, Brunei, Indonesia, Malaysia, dan Thailand. Lebih jauh, Siti Nurbaya juga berkata bahwa AATHP (*ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*) merupakan perjanjian multilateral, bukan bilateral antara Indonesia – Singapura, hal tersebut berarti Singapura tidak berhak mencampuri urusan hukum domestik negara Indonesia. Bahkan Wakil Presiden Republik Indonesia, Jusuf Kalla berkata bahwa Singapura tidak bisa mengambil tindakan terhadap warga negara Indonesia terkait tanggung jawabnya pada kasus kebakaran hutan tahun lalu (The Straits Time, 2016).

Menanggapi pernyataan yang dilontarkan oleh Wakil Presiden Republik Indonesia, Jusuf Kalla dan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia, Siti Nurbaya, juru bicara Kementerian Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Air Singapura (MEWR) berkata bahwa langkah Singapura mengejar perusahaan Indonesia yang terlibat kasus kebakaran hutan di Indonesia tahun 2015 ke dalam jalur hukum bukanlah perkara kedaulatan atau martabat negara. THPA merupakan sebuah langkah yang dilakukan Singapura untuk menghalangi kemungkinan adanya *Transboundary Haze Pollution* dan menindak siapapun yang bertanggungjawab atasnya. THPA juga disusun bersama dengan nasihat para pakar di bidang hukum internasional dan sesuai dengan hukum internasional yang berlaku. Menteri Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Air Singapura, Masagos Zulkifli juga berkata bahwa tindakan yang dilakukan oleh Singapura melalui THPA adalah terhadap perusahaan, bukan negara (The Straits Time, 2016).

## **ASEAN AGREEMENT ON TRANSBOUNDARY HAZE POLLUTION 2002**

Berbicara tentang *Transboundary Haze Pollution Act* (THPA) tentu tidak dapat dilepaskan dengan sebuah perjanjian antar negara ASEAN terkait polusi lintas batas negara bernama *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP). Banyak pasal – pasal dalam kedua undang – undang serta perjanjian ini yang saling melengkapi atau bahkan bertolak belakang. Pada AATHP, dijelaskan definisi apa itu *haze pollution* serta *transboundary haze pollution*. *Haze pollution* merupakan sebuah asap yang dihasilkan dari kebakaran hutan atau lahan yang menyebabkan berbagai dampak kehancuran seperti mengancam kesehatan manusia, mencederai sumber daya alam dan ekosistem, merusak properti materil, dan merusak fasilitas ataupun legitimasi lingkungan (AATHP, 2002 : pasal 1 ayat 6). Sedangkan *transboundary haze pollution* diartikan dalam AATHP sebagai polusi udara (*haze pollution*) yang secara fisik baik itu secara utuh atau hanya sebagian berasal dari teritori sebuah negara anggota ASEAN dan telah berpindah ke batas teritorial negara anggota lainnya (AATHP, 2002 : pasal 1 ayat 13).

Berbeda dengan *Transboundary Haze Pollution Act* ini, *ASEAN Agreement on Transboundary Pollution* pada dasarnya bersifat lebih kooperatif dengan mengandalkan kerjasama antar negara ASEAN yang berfokus pada upaya pemadaman api, tercermin dalam pasal 3 ayat 2 dan 3 *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* itu sendiri. Para negara anggota ASEAN dengan semangat solidaritas dan kerja sama harus menguatkan kooperasi dan koordinasi terkait tindakan preventif dan monitoring akan adanya *transboundary haze pollution* yang dihasilkan dari kebakaran hutan ataupun lahan (AATHP, 2002 : pasal 3 ayat 2). Negara anggota ASEAN juga harus mengambil tindakan pencegahan untuk mengantisipasi, mencegah, serta memonitor polusi lintas batas dari hasil kebakaran hutan ataupun lahan tersebut demi meminimalisir dampak kerugiannya. Ketika ada sebuah ancaman kerusakan yang besar atau yang tidak dapat diubah dari polusi udara tersebut, walaupun tanpa kepastian ilmiah secara penuh, tindakan pencegahan harus dilakukan oleh pihak (*parties*) yang bersangkutan (AATHP, 2002 : pasal 3 ayat 3). Kedua ayat tersebut seakan membuktikan bahwa sifat kooperatif yang dibawa oleh *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* bertolak belakang dengan sifat dari *Transboundary Haze Pollution Act* itu sendiri yang cenderung bersifat ofensif dan menuai berbagai macam perdebatan. Selain itu, aturan – aturan yang tertuang dalam AATHP tidak hanya terkait pada sistematika penanganan kasus *transboundary haze pollution*, secara khusus AATHP juga menjabarkan pasal terkait langkah – langkah preventif dalam kasus kebakaran hutan ini. Salah satu poin yang ditekankan dalam AATHP pasal 9 bulir *a* adalah pentingnya kebijakan *zero burning policy* yang dilakukan oleh negara anggota ASEAN, atau pada bulir *b* tentang betapa pentingnya sosialisasi dan edukasi kepada masyarakat luas terkait betapa bahayanya dampak yang ditimbulkan dari kegiatan pembakaran hutan ini.

AATHP juga memiliki kelemahan dalam praktiknya yang tertuang dalam pasal – pasalnya. Salah satu kelemahan yang tertuang dalam pasalnya adalah sulitnya birokrasi yang harus dijalani, dimana pihak penerima dan pemberi bantuan harus melaporkan rincian atas bantuan yang diminta/diberikan kepada ASEAN itu sendiri. Jika dilihat dari segi waktu, keterlibatan ASEAN sebagai pihak ketiga ini tentu menghambat efisiensi penanganan kebakaran hutan/lahan yang melanda Asia Tenggara. AATHP menghambat negara – negara anggota ASEAN untuk bertindak cepat dengan melakukan kontak langsung negara yang bersangkutan, terlebih AATHP juga melarang tindakan inisiatif atas sebuah negara anggota terhadap negara anggota lainnya. Hal tersebut dikarenakan bantuan hanya boleh diberikan jika ada permintaan dan persetujuan dari pihak yang meminta, atau ketika negara anggota ASEAN memberitahu bahwa mereka ingin mengirim bantuan dan telah disetujui oleh pihak penerima (AATHP, 2002 : pasal 12). Hal ini diperparah dengan terminologi *party* dalam AATHP. Jika merujuk pada pasal 1 ayat 10 AATHP, *party* hanya diidentifikasi sebagai sebuah negara anggota yang telah terikat dalam AATHP karena telah meratifikasi perjanjian internasional tersebut. Poin ini tentu menjadi kelemahan karena hanya negaralah yang dapat menerima atau meminta

bantuan internasional dibawah AATHP. Entitas lokal seperti masyarakat tradisional tidak dapat menerima bantuan dari negara lain tanpa adanya persetujuan dari negara yang bersangkutan, padahal masyarakat tradisional yang menempati titik api tersebutlah yang menerima kerugian serta dampak paling besar.

### FAKTOR PENENTU

Kebijakan luar negeri sebuah negara adalah produk dari berbagai macam kepentingan yang terlibat dalam mengkonstruksi perilaku negaranya terhadap komunitas internasional. Sama seperti perilaku manusia, perilaku sebuah negara yang tercermin dari kebijakan luar negeri sering kali berubah – ubah. Bahkan, pengambilan keputusan kebijakan luar negeri suatu negara sangatlah dituntun dan ditentukan oleh berbagai faktor tak terlihat (Badatya, 2015 : 59). Dalam formulasi sebuah kebijakan luar negeri, terdapat berbagai macam versi terkait faktor – faktor yang menentukan *output* kebijakan luar negeri itu sendiri, diantara versi – versi tersebut contohnya adalah yang dijelaskan oleh Rosenau, McKay, Badatya, dan Holsti. James Rosenau (1996) dalam Badatya (2015 : 60) yang membaginya kedalam lima faktor yaitu faktor lingkungan global (eksternal), lingkungan sosial, keadaan pemerintah, peran yang dimiliki oleh pembuat kebijakan, dan karakter individu dari pembuat keputusan itu sendiri. Selain itu, Vernon McKay (1996) dalam Badatya (2015 : 60) juga membaginya kedalam tiga faktor yaitu geografi, sejarah, dan isu biografis (sifat personal) pembuat keputusan itu sendiri. Sedangkan Badatya (2015) dan Holsti (1983) pada dasarnya memberikan argumentasi yang sama, yakni hanya membaginya menjadi faktor internal atau keadaan domestik dan faktor lingkungan eksternal. Bedanya adalah Badatya (2015 : 60) membagi lagi kedua faktor tersebut kedalam faktor – faktor yang lebih terperinci, terdiri atas delapan faktor internal dan lima faktor eksternal. Sesungguhnya Holsti juga membagi faktor – faktor internal dan eksternal tersebut kedalam beberapa faktor lainnya, akan tetapi beliau beranggapan bahwa kondisi internal dan eksternal lah yang paling signifikan dalam formulasi kebijakan luar negeri itu sendiri. Holsti (1983 : 85) berkata bahwa sukar untuk membuat generalisasi tentang faktor mana yang paling penting dalam setiap situasi karena para pembuat kebijakan jarang menyusun daftar cermat yang menilai bobot relatif setiap komponen definisi situasi. Akan tetapi, untuk tujuan analisis, kita dapat merinci komponen – komponen setiap definisi situasi dan menguji kondisi ini di dalam lingkungan ekstern dan intern yang biasanya dianggap relevan dalam perumusan rujukan dan tindakan (Holsti, 1983 : 85).

Penulis memiliki pandangan yang sama dengan Holsti (1983) bahwa terdapat dua faktor besar dalam kasus ini, yaitu internal dan eksternal. Akan tetapi penulis membagi lagi faktor – faktor internal/domestik tersebut kedalam tiga faktor yang lebih spesifik yaitu ekonomi, politik, dan geografis. Jika dilihat dari faktor ekonomi, Singapura merupakan negara yang memiliki kekuatan ekonomi yang sangat besar, khususnya di kawasan Asia Tenggara. Jika dilihat dari GDP negara, Singapura memang hanya memiliki GDP hampir sebesar 297 miliar US Dollar pada tahun 2016 (World Bank, t.t.). Perekonomian Singapura sendiri dapat dikatakan sangat bergantung pada sektor pariwisata yang sangat mungkin lumpuh akibat adanya *transboundary haze pollution* ini. Turner (2015) dalam Anindya (2018 : 55) berkata bahwa sektor pariwisata di Singapura pada tahun 2014 menghasilkan pendapatan sebesar 38.5 miliar Dollar Singapura atau setara dengan 10.1% GDP negara Singapura itu sendiri.

Menurut *World Travel and Tourism Council* (WTTC), pada tahun 2014 sektor pariwisata Singapura sendiri berhasil mendapatkan keuntungan sebesar 66 miliar US Dollar secara total (WTTC, 2015 : 1). Jika dilihat dari pendapatannya secara langsung (*direct income*), sektor pariwisata Singapura mendapatkan lebih dari 30 miliar US Dollar pada tahun 2014, tertinggi kedua dibawah sektor keuangan (*financial services*). Sedangkan secara total, baik *direct income* maupun *indirect income*, sektor pariwisata Singapura berada di posisi ketiga dalam kontribusinya terhadap GDP Singapura itu sendiri pada tahun 2014. Posisi tersebut

hanya kalah dari sektor manufaktur bahan kimia di posisi pertama dan sektor keuangan/*financial service* di posisi kedua. Jika dilihat melalui persentase, total keuntungan yang didapatkan oleh Singapura pada sektor pariwisata merupakan 17.6% GDP negara Singapura itu sendiri pada tahun 2014 (WTTC, 2015 : 1). Hal tersebut belum termasuk pemasukan serta kesejahteraan rakyat Singapura dalam bentuk lainnya yang didapatkan dari sektor pariwisata, seperti lapangan pekerjaan yang bertambah, investasi, dll. Bidang pariwisata sendiri merupakan penyedia lapangan pekerjaan terbesar di Singapura dengan menyediakan 4.4 juta lapangan pekerjaan atau sekitar 11.5% dari total lapangan pekerjaan yang ada di Singapura (WTTC, 2015 : 2).

Selain perekonomian, sistem politik yang berlaku dalam sebuah negara juga sangat mempengaruhi kebijakan luar negeri yang akan dikeluarkan oleh negara terkait. Sistem politik dalam hal ini dapat diinterpretasikan dalam berbagai macam hal seperti ideologi yang dianut oleh negara, sistem pemerintahan apakah demokratis atau otoritarian, atau bahkan struktur sosial yang ada. Badatya (2015 : 60) berkata bahwa faktor politik dalam sebuah pemerintahan negara sangatlah menentukan kebijakan luar negeri yang keluar. Bahkan, beliau berani berpendapat bahwa faktor ini adalah faktor yang paling menentukan diantara faktor domestik lainnya. Hal itu disebabkan karena kebijakan luar negeri yang akan dikeluarkan sebuah negara sangatlah tergantung pada pemerintah yang berkuasa, dan pemerintah yang berkuasa akan ditentukan melalui proses – proses politik yang ada, maka dari itu kebijakan luar negeri suatu negara tidak dapat dilepaskan dari pengaruh politik penguasa terpilih ataupun lingkungannya. Pengaruh politik dari penguasa yang dimaksud adalah seperti ideologi politiknya, sistem pemerintahan negara tersebut, hingga komposisi oposisi yang ada di tubuh pemerintahan.

Selain bentuk pemerintahan yang demokratis, Singapura juga menganut ideologi bernama *Communitarianism*. *Communitarianism* didefinisikan sebagai sebuah filosofi sosial yang menghilangkan keindividuan dan menitik beratkan pentingnya masyarakat (Etzioni, t.t.). Hal ini menjadikan warga Singapura memiliki tingkat kepedulian yang tinggi terhadap masyarakat di sekelilingnya. Terlebih dalam sistem demokrasi yang dianut oleh pemerintah negara Singapura membuat segala keputusan serta sistem politis yang ada di Singapura ditentukan langsung oleh rakyatnya melalui pemilu. Pemimpin negara yang dipilih langsung oleh rakyat ini memastikan bahwa kebijakan luar negeri yang ada merupakan cerminan dari kepentingan masyarakat luas itu sendiri. Hal yang berbeda akan tercipta jika sistem politik sebuah negara adalah otoritarian, maka kebijakan luar negeri yang tercipta hanya berdasarkan interpretasi personal pemimpin tersebut.

Kondisi geografis juga menjadi salah satu faktor domestik yang mempengaruhi kebijakan luar negeri sebuah negara. Singapura merupakan negara yang memiliki keunikan dari segi geografi. Data yang dihimpun dari situs milik pemerintah Singapura sendiri mengatakan bahwa luas wilayah yang dimiliki Singapura hanyalah sebesar 721.5 km<sup>2</sup> pada tahun 2017 (Singapore Government, t.t.). Luas wilayah Singapura tersebut tentu menjadikannya sebagai negara yang sangat kecil, khususnya di kawasan Asia Tenggara. Sebagai perbandingan, Ibu Kota Indonesia sendiri memiliki wilayah seluas 662 km<sup>2</sup> (World Bank, t.t.). Asap yang begitu tebal pada tahun 2015 ini tentu dengan mudahnya melumpuhkan Singapura yang luas wilayahnya sangat kecil. Jika dilihat sejak tahun 2010 hingga pertengahan 2016, index polusi udara (PSI/ISPU) Singapura meningkat kurang lebih sebesar 16% dikarenakan kebakaran hutan di Indonesia (Sheldon & Sankaran, 2017 : 1). Bahkan Singapura terpaksa menutup semua sekolah dasar dan sekolah menengah pada tanggal 25 September 2015 karena kualitas udara Singapura yang mendekati tingkat beracun (Channel News Asia, 2015).

Selanjutnya adalah faktor eksternal dimana tertuang dalam ketidakefektifan ASEAN dalam menjalankan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* tahun 2002 miliknya. Jika merujuk pada AATHP tersebut, pada dasarnya semua negara anggota ASEAN memiliki tanggung jawab moral untuk membantu Indonesia dalam menanggulangi kebakaran hutan tersebut. Hal tersebut tertuang dalam pasal 3 ayat 2 dan 3 *ASEAN Agreement on*

*Transboundary Haze Pollution Act* yang mengatakan bahwa *parties* (dalam hal ini negara anggota ASEAN yang meratifikasi AATHP) memiliki kewajiban dalam semangat solidaritas dan kerjasama untuk memberikan langkah preventif dalam menanggulangi *transboundary haze pollution* (AATHP, 2002 : Pasal 3 ayat 2-3). Akan tetapi faktanya, negara anggota ASEAN yang memberikan bantuan kepada Indonesia terkait kasus ini hanyalah Singapura dan Malaysia. Bukan tanpa alasan jika kedua negara tersebut membantu Indonesia terkait kebakaran hutan tersebut, hal itu dikarenakan Malaysia dan Singapura sama – sama dirugikan oleh asap polusi yang disebabkan dari kebakaran hutan tersebut. Maka dari itu bantuan yang diberikan kepada Indonesia dari Malaysia dan Singapura bersifat absolut demi meminimalisir segala kerugian yang mereka terima.

Situasi ASEAN dalam *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* ini lah yang membuat Singapura seakan jenuh dengan kondisi yang ada. Ketidakefektifan ASEAN, khususnya dalam AATHP tentu memaksa Singapura mengesahkan *Transboundary Haze Pollution Act* pada tahun 2014. Legitimasi tambahan yang diberikan oleh *Transboundary Haze Pollution Act* ini dapat dikatakan bertolak belakang dengan AATHP itu sendiri. *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* lebih bersifat sebagai tindakan kolektif negara anggota ASEAN, sedangkan *Transboundary Haze Pollution Act* merupakan aksi individu Singapura sebagai upaya mencegah adanya polusi lintas batas tersebut. Tentu saja situasi internasional, khususnya bagaimana ketidakefektifan ASEAN dalam *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* yang tidak mengatur sanksi – sanksi bagi aktor penyebab THP tersebut menjadi salah satu faktor determinan mengapa Singapura begitu gigih dalam kasus kebakaran hutan di Indonesia tahun 2015 ini. ASEAN dalam AATHP bukan hanya tidak mengatur sanksi yang dapat diberikan pada negara yang menyebabkan *transboundary haze pollution* saja, perjanjian ini juga tidak dapat memaksa atau memberi sanksi negara anggotanya jika tidak ikut membantu dalam menyelesaikan permasalahan polusi udara lintas batas ini. Hal tersebut dikarenakan sistem anarki internasional yang saat ini berlaku membuat tidak ada aktor yang melebihi kuasa negara, sehingga setiap negara memiliki kedaulatan yang sama besarnya dan sebuah negara tidak dapat mengatur/mencampuri urusan negara lainnya dengan paksa.

### **KESIMPULAN**

Penelitian ini berkesimpulan bahwa terdapat dua faktor yang mengkonstruksi kebijakan luar negeri Singapura terhadap kasus kebakaran hutan di Indonesia pada tahun 2015 ini. Dua faktor tersebut adalah faktor internal/domestik dan faktor eksternal/lingkungan internasional. Pada ranah domestik itu sendiri, kebijakan luar negeri Singapura dalam kasus ini sangatlah dipengaruhi oleh faktor perkonomian, sistem politik negara, dan kondisi geografisnya. Sedangkan dalam faktor eksternal, ASEAN memegang peranan penting dalam mengkonstruksikan kebijakan luar negeri Singapura itu sendiri. Faktor internal/domestik ekonomi menjadi salah satu faktor yang sangat penting karena sektor pariwisata merupakan salah satu sektor yang menyumbang pendapatan negara terbesar di Singapura dengan menyumbang hingga 10% dari total GDP itu sendiri. Terlebih lagi, ketika sebuah negara ramai akan wisatawan karena pariwisatanya yang maju, akan semakin mudah bagi negara tersebut untuk mencari *investor* yang ingin melakukan penanaman modal pada negara terkait sehingga kenaikan perkonomian akan semakin mudah. Akan tetapi kembali lagi pada titik awal, semua itu akan terhambat jika polusi udara masih dengan leluasa menutupi langit Singapura. Faktor internal/domestik yang kedua adalah faktor sistem politik negara terkait dimana Singapura menganut sistem pemerintahan yang demokratis dengan ideologi *Communitarianism*-nya. Etzioni (t.t. : 1) menjelaskan *Communitarianism* sebagai sebuah filosofi sosial yang menghilangkan keindividuan dan menitik beratkan pentingnya masyarakat. Sehingga kebijakan luar negeri yang diambil oleh pemerintah Singapura akan selalu berorientasi pada kesejahteraan bersama.



Faktor yang internal/domestik ketiga adalah faktor kondisi geografis dimana merupakan variabel yang tidak dapat diubah. Singapura merupakan negara yang dapat dikatakan sangat kecil karena hanya memiliki luas sebesar 721.5 km<sup>2</sup> pada tahun 2017 (Singapore Government, t.t.). Kondisi geografis Singapura yang sangat kecil membuatnya sangat rentan lumpuh jika terserang polusi udara lintas batas. Faktor yang terakhir adalah eksternal atau lingkungan internasional. Seperti yang telah penulis katakan sebelumnya bahwa ketidakefektifan ASEAN dalam *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* telah mengharuskan Singapura untuk bergerak lebih cepat dan efektif dalam menanggulangi isu kebakaran hutan/lahan yang menyebabkan *transboundary haze pollution* ini. Terlebih dalam sistem anarki internasional, tidak ada entitas yang melebihi kuasa negara untuk memaksa negara lainnya melakukan sesuatu, maka dari itu sifat dari AATHP yang sukarela membuatnya tidak efektif dalam menangani kasus kebakaran hutan di Indonesia tahun 2015. Penulis berpendapat bahwa dari semua faktor yang telah dijabarkan sebelumnya, faktor domestik, khususnya kondisi geografis menjadi faktor yang paling menonjol dan berpengaruh dalam memformulasikan kebijakan luar negeri Singapura terhadap isu ini. Hal ini dikarenakan variabel geografis tidak dapat diubah seperti halnya variabel – variabel lainnya. Akan tetapi bukan berarti ketiga faktor sisanya memiliki peran yang tidak signifikan, keempat faktor yang telah dijabarkan diatas saling berkaitan dan menguatkan satu sama lain.

## DAFTAR PUSTAKA

- Anindya, Afra Monica. 2018. "Transformasi Sekuritisasi Singapura Terhadap Isu Transboundary Haze Pollution (THP) Dari Indonesia Tahun 1997 – 2016". Skripsi. Surabaya : Universitas Airlangga.
- ASEAN, Undang-Undang Pengesahan ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (Persetujuan ASEAN terhadap Polusi Udara Lintas Batas). 2002. [daring] via [https://haze.asean.org/?wpfb\\_dl=32](https://haze.asean.org/?wpfb_dl=32) [diakses pada 11 November 2017].
- Badatya, Sibaram. 2015. "Chapter II : Foreign Policy Decision Making : A Theoretical Frame Work". [daring] via <http://shodhganga.inflibnet.ac.in:8080/jspui/handle/10603/175801> [diakses pada 1 Mei 2018].
- Channel News Asia. 2015. "Schools to Close on Friday Due to Worsening Haze Situation : MOE". [daring] via <https://www.channelnewsasia.com/news/singapore/schools-to-close-on-friday-due-to-worsening-haze-situation-moe-8252374> [diakses pada 2 Mei 2018].
- Channel News Asia. 2015. "Singapore Renews Haze Assistance Package Offer to Indonesia". [daring] via <http://www.channelnewsasia.com/news/singapore/singapore-renews-haze-assistance-package-offer-to-indonesia-8259184> [diakses pada 21 September 2017].
- Channel News Asia. 2015. "Six Countries to Help Indonesia Fight Forest Fires". [daring] via <https://www.channelnewsasia.com/news/asia/six-countries-to-help-indonesia-fight-forest-fires-8235914> [diakses pada 26 April 2018].
- Etzioni, Amitai. t.t. "Communitarianism". [daring] via <https://icps.gwu.edu/sites/g/files/zaxdzs1736/f/downloads/Communitarianism.Etzioni.pdf> [diakses pada 4 Mei 2018].
- Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia. 2015. "Laporan Posko Krisis Bencana Kebakaran Lahan/Hutan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan". Dokumen tidak dipublikasikan.
- Holsti, K.J. 1983. "International Politics : A Framework for Analysis, Fourth Edition". Columbia : University of British Columbia. p.79 – 126.
- Letchumanan, Raman. 2015. "Singapore's Transboundary Haze Pollution Act : Silver Bullet or Silver Lining?". Singapore : Nanyang Technological University.
- Liu, Yi Fan. 2015. "Haze in Southeast Asia". [daring] via [http://ircset.org/anand/2015papers/IRC-SET-2015\\_submission\\_47.pdf](http://ircset.org/anand/2015papers/IRC-SET-2015_submission_47.pdf) [diakses pada 19 Oktober 2017].
- Republic of Singapore's Transboundary Haze Pollution Act 2014.
- Singapore Government. t.t. "Total Land Area of Singapore". [daring] via <https://data.gov.sg/dataset/total-land-area-of-singapore> [diakses pada 1 Mei 2018].
- Singapore Institute of International Affairs. 2016. "Southeast Asia's Burning Issue : From the 2015 Crisis to a More Robust System". Singapore : Singapore Institute of International Affairs.
- Suchindah, Apichai. 2015. "Transboundary Haze Pollution Problem in Southeast Asia : Reframing ASEAN's Response". [daring] via <http://www.eria.org/ERIA-DP-2015-82.pdf> [diakses pada 21 Oktober 2017].
- TAN, Alan Khee-Jin. 2015. "The 'Haze' Crisis in Southeast Asia : Assessing Singapore's Transboundary Haze Pollution Act 2014". Singapore : National University of Singapore.
- The Straits Times. 2016. "Singapore Targeting Private Firms Linked to Indonesian Fires, Not National Sovereignty". [daring] via <https://www.straitstimes.com/asia/spore-targeting-private-firms-not-national-sovereignty> [diakses pada 27 April 2018].
- The Straits Times. 2016. "Singapore's Environment Minister Masagos Zulkifli Says Errant Firms Must be Stopped from Producing Haze". [daring] via <http://www.straitstimes.com/asia/se-asia/singapores-environment-minister-masagos-zulkifli-says-errant-firms-must-be-stopped-from> [diakses pada 5 Maret 2018].

- Varkkey, Helena. 2016. "Transboundary Haze and Human Security in Southeast Asia National and Regional Perspectives". Washington : Georgetown University.
- World Bank. 2010. "Jakarta : Urban Challenges in a Changing Climate". [daring] via <http://documents.worldbank.org/curated/en/132781468039870805/pdf/650180WPOB0x360angeoJakarta0English.pdf> [diakses pada 1 Mei 2018].
- World Bank. t.t. "Singapore". [daring] via <https://data.worldbank.org/country/singapore> [diakses pada 2 Mei 2018].
- World Travel & Tourism Council. 2015. "How Does Travel & Tourism Compare To Other Sectors?". [daring] via <https://www.wttc.org/-/media/files/reports/benchmark-reports/country-reports-2015/singapore--benchmarking-report-2015.pdf> [diakses pada 22 Mei 2018].