



## SEKURITISASI KABUT ASAP DI SINGAPURA TAHUN 1997-2014

Kardina Gultom

Program Studi Hubungan Internasional,  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro  
Jalan Prof. H. Soedarto, SH, Tembalang, Semarang, Kotak Pos 1269  
Website: <http://www.fisip.undip.ac.id> Email: [fisip@undip.ac.id](mailto:fisip@undip.ac.id)

### Abstract

Transboundary haze pollution is one of environmental problem in ASEAN countries that had caused essential impact toward some countries in the region, include Singapore. This problem was caused by illegal conflagration of deforestation by company and citizen in Indonesia. Due to failure of Indonesian government in controlling the forest and land conflagration has encouraged Singapore to do securitization against haze issue. This research aims to give explanation about haze securitization plot by Singapore government in 1997-2014. This research is using Barry Buzan theory about securitization. This research is using a qualitative method with the explanative type by using interviews research technique and literature reviews. The result of this research is the haze securitization in Singapore successfully conducted by Singapore goverment with variety of securitization efforts, such as sending memorandum to Indonesian government, ratification of *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*, bilateral cooperation with the purpose to overcome the haze problem and officially confirmed the *Transboundary Haze Pollution Act*. The successful haze securitization was motivated by a big number of citizen respons toward the problem and the accumulation of total disadvantage suffered by Singapore government. However, haze securitization by Singapore government doesn't influence Indonesia and Singapore bilateral relations. Until now, the relations between the both countries is maintained well.

**Keywords:** transboundary haze pollution, Indonesia, securitization, Singapore, transboundary haze pollution act

### 1. Pendahuluan

Permasalahan kabut asap lintas batas negara (*transboundary haze*) dalam beberapa dekade terakhir semakin menarik perhatian aktor Hubungan Internasional. Pada bulan Juni tahun 2013, terjadi pencemaran udara lintas batas negara (*transboundary air pollution*) yang ditandai dengan peningkatan Indeks Standar Polusi Udara (ISPU) di berbagai daerah di Indonesia dan negara tetangga yakni, Singapura dan Malaysia. Berdasarkan laporan Badan Nasional Penanggulangan Bencana Republik Indonesia, penyebab kabut asap adalah adanya aktivitas pembakaran hutan dan lahan yang secara sengaja dilakukan oleh perusahaan dan masyarakat yang ingin membuka lahan baru untuk perkebunan kelapa sawit pada musim kemarau.

Dampak kabut asap yang terjadi pada pertengahan Juni hingga Juli 2013 merugikan Indonesia dan Singapura dalam berbagai bidang, yakni ekonomi, pariwisata, kesehatan dan lingkungan. Indonesia sebagai negara asal kabut asap mendapat kerugian sangat besar

akibat permasalahan ini. Singapura merupakan salah satu negara yang secara geografis berdekatan dengan Indonesia yang terkena yang mengalami kerugian akibat dampak pencemaran udara lintas batas udara yang hampir tahun terjadi. Kerugian dialami sejak peristiwa kabut asap tahun 1997, kemudian berlanjut tahun 2006, dan tahun 2013. Dalam bidang ekonomi, pada tahun 2013 Singapura mengalami kerugian USD 58 juta (www.tempo.co.id, 2013).

Berdasarkan analisis Euston Quah dalam tulisan Alisha Gill dan Tan Shin Bin (2014), kerugian akibat kabut asap yang dialami selama kurang lebih tiga bulan mencapai USD 286 juta. Selain itu, kabut asap lintas batas negara juga terjadi pada tahun 2006. Para pakar berpendapat, jika kabut asap tahun 2006 juga bertahan selama lebih dari tiga bulan seperti pada tahun 1997, maka kerugian ekonomi Singapura diperkirakan akan jauh lebih besar dibanding waktu itu. Sebab, nilai produksi industri pariwisata pada waktu itu jauh lebih tinggi dibanding tahun 1997.

Dalam hal ini, Indonesia sebagai negara asal kabut asap bertanggungjawab atas pencemaran udara lintas batas negara yang berdampak ke Singapura. Untuk itu Indonesia telah melakukan berbagai upaya pengendalian kebakaran hutan dan lahan yang menjadi penyebab kabut asap lintas negara, seperti melakukan kerjasama bilateral dengan Malaysia dan Singapura, sosialisasi dan kampanye terkait pencegahan kebakaran, dan lain sebagainya.

Pada bulan Juli 2013, Pemerintah Singapura melakukan upaya politik terhadap isu kabut asap dengan melayangkan nota protes kepada Pemerintah Indonesia. Nota protes tersebut dilayangkan oleh Kepala *National Environment Agency* (NEA), Ronnie Tay, kepada Wakil Menteri Lingkungan Hidup Bidang Kerusakan Lingkungan dan Perubahan Iklim Indonesia, Arief Yuwono (rohilonline.com, 2013). Respon tersebut menunjukkan bahwa kabut asap telah menimbulkan dampak esensial bagi Singapura. Kemudian, respon Singapura terhadap isu kabut asap berlanjut pada upaya politisasi yang lebih ekstrim (sekuritisasi) dengan meresmikan *Transboundary Haze Pollution Act* pada bulan Agustus 2014. Undang-undang tersebut berisi tentang penegakan hukum berupa denda bagi sejumlah perusahaan yang menyebabkan polusi udara, terlepas dari apakah perusahaan itu beroperasi di negara Singapura (www.bbc.co.uk, 2014). Denda yang diberikan kepada perusahaan yang terbukti menyebabkan atau berkontribusi terhadap kabut asap senilai USD 1,6 juta (www.dw.com, 2014).

Sekuritisasi kabut asap yang dilakukan oleh Pemerintah Singapura tersebut sebenarnya telah dimulai sejak tahun 1997. Namun, upaya politik yang dilakukan saat itu berupa nota protes yang dilayangkan ke Pemerintah Indonesia karena kabut asap yang terjadi pada waktu itu mengganggu kualitas udara Singapura selama kurang lebih tiga bulan. Sekuritisasi kabut asap di Singapura menjadi penting untuk dibahas, karena terdapat anomali kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah Singapura dibanding pemerintah negara lain di ASEAN. Dalam hal ini, kabut asap yang terjadi pada tahun 2013 menghasilkan kebijakan berupa *Transboundary Haze Pollution Act*, sementara pada tahun 1997 sekuritisasi yang dilakukan hanya berupa nota protes yang sifatnya angin lalu, padahal notabene kabut asap terjadi lebih lama dan kerugian besar dialami pada tahun tersebut.

Untuk itu, perlu dilakukan penelitian mengenai bagaimana Pemerintah Singapura melakukan sekuritisasi kabut asap tahun 1997-2014?. Penelitian ini bertujuan untuk memberikan penjelasan mengenai dampak kabut asap lintas batas negara terhadap Indonesia dan Singapura dan pemahaman mengenai alur sekuritisasi kabut asap yang dilakukan oleh Pemerintah Singapura pada tahun 1997-2014.

Penelitian ini menggunakan pendekatan konstruktivisme linguistik yang merupakan pendekatan dalam paradigma konstruktivisme. Pendekatan ini menggunakan linguistik

atau bahasa untuk menciptakan suatu realitas sosial dalam studi Hubungan Internasional. Ludwig Wittgenstein (1189-1951) merupakan filsuf Austria yang mengenalkan konsep permainan bahasa (*Language Game*). Dalam bukunya yang berjudul *Philosophical Investigations* (1958: 6), Wittgenstein mengatakan bahwa kata tidak menggambarkan dunia. Sebaliknya, mereka memikirkannya sebagai alat, dan makna mereka berasal dari bagaimana kita menggunakannya. Dalam hal ini, kata merupakan suatu alat atau medium yang dapat menciptakan makna. Pemikiran tersebut dikembangkan oleh John Searle yang mengungkapkan bahwa penggunaan bahasa menciptakan makna dari bahasa. Maksudnya, kata-kata yang diucapkan menciptakan makna yang tersirat dalam ucapan tersebut. Kemudian, makna di balik ucapan kalimat tersebut mendorong pendengar untuk merespon maksud si penutur. Pola interaksi sosial inilah yang kemudian membentuk realitas sosial. Dalam studi Hubungan Internasional, bahasa juga digunakan oleh aktor dalam hubungan internasional sebagai alat atau medium untuk menciptakan suatu realitas sosial

Aplikasi dari konstruktivisme linguistik dalam Hubungan Internasional kebanyakan dilakukan oleh sarjana Ilmu Hubungan Internasional di Eropa. Dalam pengaplikasiannya, Barry Buzan dan Ole Wæver berfokus pada konsep Studi Keamanan. Dalam tulisannya, Barry Buzan menjelaskan bahwa sekuritisasi dapat dipandang sebagai versi yang lebih ekstrim dari politisasi. Dalam teori sekuritisasi, setiap isu publik dapat berada pada spektrum mulai dari non politik (negara tidak menaruh perhatian terhadap itu, dan tidak menganggap itu sebagai isu yang perlu keputusan politik) hingga politik (isu tersebut dianggap bagian dari kebijakan publik, membutuhkan keputusan pemerintah dan alokasi sumber daya) untuk tujuan sekuritas (isu dipresentasikan sebagai ancaman esensial, membutuhkan tindakan darurat) (Buzan, 1998: 23).

Argumen utama teori sekuritisasi adalah bahwa dalam hubungan internasional, masalah menjadi masalah keamanan bukan karena sesuatu merupakan ancaman tujuan untuk negara (atau objek rujukan lain), melainkan karena aktor telah mendefinisikan sesuatu sebagai ancaman eksistensial bagi kelangsungan hidup beberapa objek. Dengan demikian, aktor dapat mengklaim hak untuk menangani masalah melalui cara-cara yang luar biasa untuk menjamin kelangsungan hidup rujukan objek. Proses sekuritisasi ini sangat bergantung pada *speech act* yang dilakukan oleh aktor. Agar sekuritisasi berhasil, aktor harus membuat argumen atau *speech act* yang harus diterima oleh *audience* yang ditargetkan

## 2. Pembahasan

Kabut asap merupakan suatu isu lingkungan yang dalam beberapa dekade terakhir menjadi salah satu permasalahan utama di kawasan ASEAN. Pada tahun 1997, terjadi kebakaran hutan dan lahan yang luas di Indonesia yang menimbulkan kabut asap lintas batas negara di kawasan. Kabut asap yang mengandung partikel kimia tersebut dibawa oleh angin musiman ke beberapa negara tetangga Indonesia di ASEAN, seperti Malaysia, Singapura, Brunei Darussalam, Thailand, bahkan Filipina. Penyebaran asap dipengaruhi oleh beberapa faktor seperti El-Nino dan perubahan iklim.

Kabut asap lintas batas negara (*transboundary air pollution*) pertama kali diidentifikasi sebagai masalah utama sejak bulan Juli tahun 1997, ketika El Nino mulai mempengaruhi kebakaran hutan dan lahan di Indonesia. Namun, sebenarnya kebakaran telah terjadi di Indonesia sejak tahun 1983. Pada peristiwa kabut asap tahun 1997, Presiden Soeharto mengumumkan bahwa hal tersebut merupakan bencana nasional akibat dampak yang ditimbulkan pasca peristiwa tersebut. Dalam hal ini, kerugian besar dialami akibat luasnya hutan dan lahan yang terbakar dan lamanya jangka waktu kabut asap terjadi.

Kabut asap menjadi salah satu permasalahan utama di kawasan ASEAN karena empat alasan. Pertama, kabut asap menunjukkan kebakaran hutan dan lahan yang

signifikan terjadi dengan resiko tersirat untuk keanekaragaman hayati dan pelepasan gas rumah kaca, terutama dari kebakaran gambut. Kedua, kabut asap berdampak buruk pada kesehatan masyarakat, terutama anak-anak dan lansia. Ketiga, kabut asap mempengaruhi kegiatan bisnis dan pariwisata. Keempat, sifat lintas batas dari kabut asap mengancam hubungan diplomatik antara negara-negara tetangga (Glover 2002: 2).

Dalam AATHP dijelaskan bahwa kabut asap yang termasuk dalam pencemaran udara lintas batas negara adalah kabut asap yang berasal dari Indonesia yaitu hanya daerah Provinsi Riau dan Kalimantan Barat. Pembatasan wilayah bahasan ini penting dilakukan hanya sebagian karhutla yang secara alami langsung berhubungan dengan negara tetangga dan itu juga situasional. Selain itu, periode waktu kabut asap lintas batas negara juga dibahas dalam AATHP, yaitu hanya kabut asap yang terjadi pada bulan Juli-Desember, karena arah angin bertiup dari tenggara ke equator, kemudian ke timur laut.

Hasil wawancara yang peneliti lakukan dengan Ir. Sumantri, Kepala Subdit Perencanaan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan<sup>1</sup>, ada beberapa faktor utama yang menyebabkan kabut asap lintas batas negara, yakni pertama, adanya kegiatan *open burning* atau pembakaran vegetasi dalam rangka penyiapan lahan untuk berbagai kepentingan. Kegiatan ini telah dilakukan oleh korporasi dan masyarakat sejak lama. Kedua, adanya kegiatan ilegal di dalam kawasan hutan yang bertujuan untuk memaksimalkan keuntungan. Ketiga, adanya kegiatan ilegal dalam lahan yang bukan atas namanya (bukan kepemilikannya). Hal ini dilakukan karena terdapat peraturan Pemerintah Daerah mengenai pembatasan lahan yang diperbolehkan untuk dibakar oleh masyarakat. Selain itu, terdapat beberapa faktor pemicu terjadinya kebakaran hutan dan lahan di berbagai wilayah Indonesia, yaitu sumber energi dan El Nino (Sumantri, 2007: 8).

Sumber Energi yang dimaksud adalah gambut, batubara, dan kayu yang merupakan sumber energi dengan jangka waktu kelahiran yang cukup panjang. Walaupun demikian, masing-masing sumber energi tersebut mempunyai sifat yang berbeda. Sementara itu, El Nino yang dimaksud dalam penelitian ini merupakan fenomena alam yang menyebabkan kemarau panjang. Dalam hal ini, fenomena El Nino merupakan salah satu akibat dari perubahan iklim yang terjadi di Bumi. Pada kondisi iklim normal, suhu permukaan laut di sekitar Indonesia (pasifik equator bagian barat) umumnya hangat dan karenanya proses penguapan mudah terjadi dan awan-awan hujan mudah terbentuk. Namun, ketika El Nino terjadi, saat suhu permukaan laut di pasifik equator bagian tengah dan timur menghangat, justru perairan sekitar Indonesia umumnya mengalami penurunan suhu (menyimpang dari biasanya). Akibatnya, terjadi perubahan pada peredaran masa udara yang berdampak pada berkurangnya pembentukan awan-awan hujan di Indonesia dan terjadinya kemarau panjang pada tahun-tahun tertentu yang ditandai dengan kekeringan yang terjadi lama dalam setahun (www.bmkg.go.id, 2015).

#### *Dampak Kabut Asap bagi Indonesia dan Singapura*

Kabut asap tahun 2013 merupakan peristiwa yang menjadi puncak kekhawatiran pemerintah dan masyarakat Singapura terhadap pencemaran kualitas udara akibat kabut asap. Indeks ISPU menunjukkan angka mencapai 401, dimana ini termasuk indeks pencemaran udara yang sangat berbahaya dan dapat menimbulkan dampak kesehatan yang berarti bagi masyarakat. Selain itu, kabut asap juga menimbulkan kerugian besar bagi perekonomian Singapura yaitu sekitar SGD 342.000.000 atau USD 249.901.435,84 (Falah, 2015: 702).

---

<sup>1</sup> Wawancara dilakukan di Direktorat Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan pada tanggal 06 November 2015 pukul 13.00 WIB.

Kerugian besar juga dialami oleh Indonesia sebagai negara sumber kabut asap. Pada tahun 2013, kerugian ekonomi mencapai sekitar IDR 20 trilyun atau USD 1.495.662,58. Selain itu, angka ISPU menunjukkan bahwa kualitas udara di Indonesia sangat berbahaya mencapai angka 776 (BNPB, 2013). Secara sederhana, peneliti uraikan dampak kabut asap tahun 2013 dalam Tabel 1.1.

**Tabel 1.1. Kerugian Ekonomi Akibat Kabut Asap Tahun 2013**

Negara	Pollutant Standards Index (ISPU)	Kerugian Ekonomi	
		IDR	USD
Indonesia	776	20 Trilyun	1.495.662,58
Singapura	401	342.000.000	249.901.435,84

Keterangan: Tabel di atas diolah oleh peneliti berdasarkan data pada penjelasan sebelumnya.

Selanjutnya, akan dibahas lebih rinci mengenai dampak kabut asap bagi Indonesia dan Singapura pada tahun atau periode terjadinya kabut asap lintas batas negara.

Permasalahan kabut asap ini menyebabkan dampak pada lintas batas negara di kawasan ASEAN. Bagi Indonesia dan Singapura, kabut asap telah menimbulkan dampak esensial berupa kerugian besar dalam bidang yang ekonomi dan kesehatan. Namun, dampak esensial tersebut hanya terjadi pada periode tertentu saja, yakni pada tahun 1997-1998, 2005-2006, dan 2013-2014. Berikut diuraikan dampak kabut asap bagi Indonesia dan Singapura dalam Tabel 1.2.

**Tabel 1.2. Perbandingan Dampak Kabut Asap di Indonesia dan Singapura**

Tahun	Negara	
	Indonesia	Singapura
<b>1997-1998</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Total kerugian biaya ekonomi sekitar USD 1,62 – 2,7 milyar</li> <li>✓ Biaya pencemaran asap sekitar USD 674 – 799 juta</li> <li>✓ Hilangnya kunjungan wisata mencapai 187.000 sampai 281.000 wisatawan</li> <li>✓ Presiden Soeharto meminta maaf kepada negara tetangga atas terjadinya kabut asap lintas negara.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Kabut asap terjadi selama tiga bulan yakni pada bulan Agustus-Oktober</li> <li>✓ Berdasarkan pemantauan harian ISPU, rentang “tidak sehat” terjadi selama 14 hari</li> <li>✓ Kerugian pada industri pariwisata sebesar SGD 81,8 juta atau USD 58,4 juta.</li> </ul>
<b>2005-2006</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Tercatat jumlah hotspot terbanyak sepanjang terjadinya kebakaran, khususnya pada provinsi Sumatera Selatan dan Kalimantan Barat</li> <li>✓ Pemerintah Singapura membantu dalam menanggulangi kebakaran hutan dan lahan di daerah provinsi Jambi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Kerugian dalam bidang bisnis sekitar USD 50 juta</li> <li>✓ Jumlah hotspot di Riau dan Kalimantan Barat tercatat paling banyak terjadi tahun ini</li> <li>✓ Total kerugian ekonomi, khususnya bidang pariwisata tentunya jauh lebih besar dibanding tahun 1997 dikarenakan nilai produksi industri pada tahun ini jauh lebih tinggi.</li> </ul>
<b>2013-2014</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Kabut asap menyebabkan 30.249 orang menderita infeksi saluran pernapasan akut, 562 orang menderita pneumonia, asma 1.109 orang, iritasi mata 895 orang, dan iritasi kulit 1.490 orang</li> <li>✓ Di Provinsi Riau, pada bulan Maret-April 2014 tercatat kerugian sebesar IDR 481,23 milyar dengan total 39.239 orang terkena ISPA</li> <li>✓ Kabut asap menimbulkan total kerugian ekonomi mencapai IDR 20 trilyun</li> <li>✓ Presiden SBY meminta maaf kepada negara tetangga atas kembali terjadinya kabut asap lintas negara.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Kabut asap terjadi selama 1 bulan sejak bulan Juni-Juli</li> <li>✓ Tercatat pada tanggal 21 Juni 2013, terjadi indeks ISPU tertinggi di Singapura, yakni 401.</li> <li>✓ Kabut asap menimbulkan total kerugian ekonomi sekitar SGD 342.000.000 atau USD 249.901.435,84 dan diperkirakan mencapai USD 1 milyar dalam seminggu.</li> </ul>

Keterangan: Tabel di atas diolah oleh peneliti dari berbagai sumber.

Akibat dampak esensial dari kabut asap tersebut, Pemerintah Singapura terdorong untuk melakukan berbagai upaya dan kebijakan politik sebagai respon atas permasalahan kabut asap lintas batas negara. Upaya sekuritisasi isu kabut asap aktif dilakukan, seperti penyampaian Surat Menteri, penawaran kerjasama bilateral dan bantuan luar negeri. Selain itu, Singapura juga proaktif dalam pertemuan ASEAN membahas kabut asap lintas batas negara. Namun, jika dilihat dari dampak kerugian kabut asap, Indonesia mengalami kerugian jauh lebih besar dibanding Singapura.

Puncaknya, pada bulan Agustus 2014, Pemerintah Singapura meresmikan *Transboundary Haze Pollution Act* sebagai upaya penegakan hukum terhadap perusahaan yang berkontribusi terhadap kabut asap lintas batas negara. Padahal notabenehnya, Indonesia telah memiliki Undang-Undang demikian. Dalam hal ini Indonesia lebih berhak mengimplementasikan kebijakan tersebut sebagai negara yang bertanggung jawab atas permasalahan kabut asap lintas batas negara. Peresmian Undang-Undang tersebut dilakukan oleh Pemerintah Singapura sebagai upaya sekuritisasi terhadap isu kabut asap.

#### *Tanggung Jawab Indonesia dalam Permasalahan Kabut Asap*

Indonesia merupakan negara yang aktif dalam Konferensi Lingkungan Hidup Internasional dan turut meratifikasi Deklarasi Stockholm tahun 1972 tentang konsep pertanggungjawaban negara terhadap pencemaran lingkungan yang mengakibatkan *injury* bagi negara lain (Manurung, 2014: 8). Dalam permasalahan kabut asap, Indonesia sebagai negara sumber kabut asap lintas batas negara memiliki tanggung jawab untuk mencegah dan mengatasi permasalahan kabut asap, sebagaimana tertulis pada Pasal 21 Deklarasi Stockholm tahun 1972 dan tercantum dalam website United Nations Environment Programme (UNEP) bahwa:

“States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction.”

Oleh karena itu, Indonesia sebagai negara sumber kabut asap lintas batas negara di ASEAN telah melakukan tanggung jawabnya dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan. Dalam pengendalian tersebut, Indonesia melakukan upaya pencegahan dan penanggulangan yang meliputi bimbingan teknis di lapangan, sosialisasi pencegahan kebakaran hutan dan lahan, koordinasi antara instansi terkait dan kerjasama bilateral dengan beberapa negara, termasuk Singapura.

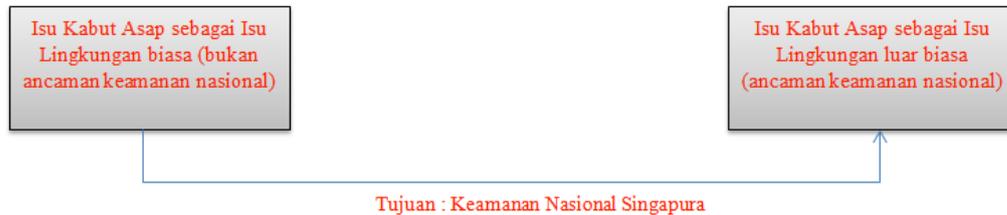
Namun, upaya pengendalian yang dilakukan Pemerintah Indonesia pada tahun 2013 gagal. Terbukti dengan kabut asap lintas batas negara yang kembali terjadi bahkan menimbulkan pencemaran udara terburuk di Singapura, tepatnya pada tanggal 21 Juni 2013 dengan angka ISPU mencapai 401. Kegagalan Pemerintah Indonesia tersebut mengakibatkan Pemerintah Singapura harus melakukan sekuritisasi terhadap isu kabut asap.

#### *Sekuritisasi Kabut Asap di Singapura*

Dalam permasalahan kabut asap lintas batas negara di Singapura, isu kabut asap telah mengalami sekuritisasi. Proses ini dilakukan oleh Pemerintah Singapura sebagai aktor dalam sekuritisasi kabut asap. Isu kabut asap semula merupakan isu lingkungan biasa (non-politik), hingga kemudian menjadi isu ancaman bagi keamanan nasional (politik) karena menimbulkan dampak esensial. Dalam hal ini, Pemerintah Singapura harus

melakukan tindakan darurat berupa keputusan politik atau kebijakan publik untuk menjamin keamanan nasional Singapura.

**Gambar 1.1. Skema Sekuritisasi Kabut Asap di Singapura**



Pemerintah Singapura sebagai aktor dalam sekuritisasi kabut asap telah mempresentasikan kabut asap sebagai isu yang mengancam keamanan nasional, dalam artian kabut asap telah menimbulkan dampak esensial dalam beberapa bidang seperti yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya.

Pemerintah Singapura berupaya melakukan sekuritisasi terhadap isu kabut asap dengan mengadakan konferensi pers pada tanggal 21 Juni 2013. Pada kesempatan tersebut, Perdana Menteri Lee Hsien Loong memberikan pernyataan (*speech act*) tentang beberapa hal terkait permasalahan kabut asap.

Ada tiga hal penting yang disampaikan pada konferensi tersebut (*Singapore Government Channel on Youtube, 2013*). Pertama, Perdana Menteri Lee menjelaskan mengenai situasi kabut asap terkini dan dampak yang ditimbulkan pada bidang ekonomi dan kesehatan. Pemerintah mendeklarasikan bahwa pencemaran udara akibat kabut asap ini telah mencapai level “sangat tidak sehat” sesuai indikator ISPU, dimana hal ini dapat berdampak pada kesehatan masyarakat, terutama anak-anak dan lanjut usia.

Kedua, Lee menyatakan bahwa pemerintah telah dan akan melakukan berbagai upaya untuk mengatasi permasalahan kabut asap, seperti mengadakan pertemuan bilateral antara Indonesia dan Singapura dalam rangka penawaran bantuan luar negeri dan kerjasama bilateral untuk mengendalikan kebakaran hutan dan lahan. Pertemuan tersebut dilaksanakan di Jakarta, pada tanggal 21 Juni 2013 dan dihadiri oleh Ronnie Tay, Kepala NEA sebagai perwakilan dari Singapura dan Arief Yuwono, Wakil Menteri Lingkungan Hidup Bidang Kerusakan Lingkungan dan Perubahan Iklim Indonesia. Perdana Menteri Lee juga mengirimkan surat kepada Presiden Susilo Bambang Yudhoyono untuk melakukan tindakan serius dalam menanggulangi permasalahan kebakaran hutan dan lahan di Indonesia dan mempertimbangkan tawaran bantuan dari Singapura.

Ketiga, Pemerintah Singapura juga akan aktif memberikan informasi mengenai perkembangan situasi kabut asap yang terjadi melalui media elektronik. Informasi mengenai kabut asap tersebut akan dapat diakses oleh seluruh masyarakat melalui website khusus yang telah diluncurkan oleh Ministry of Environment and Water Resources (MEWR) dan NEA. Website tersebut dapat diakses pada <http://www.haze.gov.sg/>.

*Speech act* yang dilakukan oleh Pemerintah Singapura melalui konferensi pers tersebut dimaksudkan untuk mendorong respon masyarakat dalam memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk melakukan kebijakan publik guna menjamin kelangsungan hidup masyarakat. Selain itu, *speech act* tersebut juga dimaksudkan untuk mendorong masyarakat dalam memberi tekanan langsung kepada Pemerintah Indonesia. *Speech act* tersebut berhasil mendapat respon dari masyarakat. Terganggunya aktivitas

masyarakat atas kabut asap yang terjadi, penyakit ISPA yang ditimbulkan akibat kualitas udara yang tidak sehat, dan berbagai kendala lainnya membuat masyarakat Singapura melakukan respon negatif terhadap kabut asap. Respon negatif masyarakat tentang kabut asap dari Indonesia disalurkan melalui berbagai media, baik media massa maupun sosial. Hal ini menyebabkan maraknya pemberitaan mengenai kabut asap oleh media massa di Singapura.

Selama kabut asap lintas batas negara berlangsung, peran media massa berhasil mengumpulkan opini publik dan secara tidak langsung mempengaruhi sudut pandang pemerintah dalam keputusan politik terkait kabut asap. Sementara itu, pada media sosial, seperti *facebook*, *twitter*, *instagram*, dan *youtube* banyak masyarakat yang berkomentar dan melakukan pembahasan tentang kabut asap bersama masyarakat Singapura lainnya, bahkan masyarakat internasional. Respon masyarakat tentang masalah kabut asap mendorong pemerintah untuk bertindak lebih tegas dan melakukan upaya konkrit dalam menangani permasalahan kabut asap lintas batas negara untuk menjamin kelangsungan hidup masyarakat. Atas dasar ini, pemerintah menjadikan isu kabut asap sebagai isu ancaman terhadap keamanan nasional. Dalam hal ini, diperlukan kebijakan publik dan alokasi sumber daya untuk mencegah atau mengurangi ancaman esensial dari kabut asap.

Oleh karena itu, parlemen Singapura mulai merumuskan rancangan *Transboundary Haze Pollution Bill* pada awal tahun 2014. Dalam perumusan rancangan tersebut, MEWR juga membuka ruang publik untuk berkontribusi dalam isi undang-undang tersebut. Ruang publik berlangsung selama satu bulan dari 19 Februari dan 19 Maret 2014. Kemudian, pada bulan Agustus 2014, Pemerintah Singapura meresmikan *Transboundary Haze Pollution Act* (THPA) sebagai kebijakan publik untuk mengatasi permasalahan kabut asap lintas batas negara dan mulai berlaku pada tanggal 25 September 2014. Sebagaimana yang telah dijelaskan pada sebelumnya, THPA membahas tentang upaya penegakan hukum terhadap kejahatan transnasional yang dilakukan oleh perusahaan pembakar hutan dan lahan yang menyebabkan kabut asap lintas batas negara. Kebijakan ini didasari oleh Deklarasi Stockholm (*Transboundary Haze Pollution Bill*, 2014).

Upaya sekuritisasi terhadap isu kabut asap sebenarnya telah mulai dilakukan Pemerintah Singapura sejak tahun 1997, pada waktu kabut asap lintas batas negara berdampak ke Singapura. Pada waktu tersebut Pemerintah Singapura berupaya melakukan sekuritisasi kabut dengan cara mengirimkan nota protes seperti yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya. Selain itu, Pemerintah Singapura juga aktif dalam upaya sekuritisasi dalam tingkat regional dan internasional. Pada tanggal 13 Januari 2002, Singapura bersama sembilan negara ASEAN lainnya yakni, Indonesia, Malaysia, Brunei Darusalam, Thailand, Philipina, Myanmar, Laos, Vietnam dan Kamboja mengadakan pertemuan regional membahas tentang isu kabut asap lintas batas negara. Pada pertemuan tersebut, diresmikan AATHP. Satu tahun kemudian, tepatnya pada tanggal 14 Januari tahun 2003, Singapura meratifikasi AATHP tersebut ([haze.asean.org](http://haze.asean.org), 2015).

Pada tahun 2006, Singapura melakukan upaya sekuritisasi dengan cara menawarkan kerjasama bilateral dengan Pemerintah Indonesia. Kerjasama tersebut dilakukan dengan mengembangkan sebuah *Master Plan of Jambi Collaboration* pada tahun 2007-2009 seperti yang telah dijelaskan sebelumnya. Selain itu, pada tahun 2006, Singapura juga berupaya melakukan sekuritisasi kabut asap dengan membawa isu kabut asap lintas batas negara pada pertemuan Majelis Umum PBB. Upaya tersebut dilakukan oleh Perdana Menteri Lee Hsien Loong dan Diplomat Singapura Kevin Cheok pada tanggal 20 Oktober 2006 di New York (Firmayanti, 2015: 32). Tindakan ini dimaksudkan untuk mendorong masyarakat internasional dalam memberikan tekanan langsung kepada Pemerintah Indonesia.

Sekuritisasi kabut asap yang dilakukan oleh Pemerintah Singapura sejak tahun 1997 hingga mencapai puncaknya pada tahun 2014 tersebut, tentunya dipengaruhi oleh motivasi yang mendorong setiap upaya sekuritisasi. Selain respon masyarakat dan ketidakpuasan Pemerintah Singapura atas upaya yang dilakukan Pemerintah Indonesia, terdapat motivasi lainnya yang mempengaruhi sekuritisasi kabut asap di Singapura, yakni besarnya jumlah akumulasi dampak kabut asap yang dialami Singapura sejak tahun 1997-2013. Dampak yang paling jelas terlihat adalah pada bidang ekonomi dan kesehatan, seperti yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya.

Motivasi tersebut diperkuat dengan tingginya angka pencemaran udara pada indeks ISPU pada tanggal 21 Juni 2013 yang menunjukkan angka tertinggi sepanjang sejarah kabut asap di Singapura, yakni 401. Angka ini dikategorikan dalam indeks pencemaran udara level berbahaya yang dapat menimbulkan dampak kesehatan masyarakat. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa sekuritisasi kabut asap di Singapura pada tahun 1997-2014 dilakukan oleh Pemerintah Singapura atas dorongan motivasi dari respon negatif masyarakat terhadap isu kabut asap, akumulasi dampak kerugian akibat kabut asap dan ketidakpuasan pemerintah atas upaya yang dilakukan oleh Indonesia.

#### *Respon Indonesia terhadap Sekuritisasi Kabut Asap di Singapura*

Upaya sekuritisasi kabut asap yang dilakukan oleh Pemerintah Singapura dianggap sebagai hal yang wajar oleh Pemerintah Indonesia. Meskipun upaya tersebut sempat mempengaruhi hubungan diplomatik Indonesia-Singapura, akan tetapi kedua negara tetap melakukan kerjasama bilateral dalam menanggulangi kabut asap dengan melaksanakan aksi kolaborasi penanggulangan kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Jambi pada tahun 2006 atas tawaran dari Menteri Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Singapura.

Indonesia dan Singapura berencana untuk melanjutkan kerjasama Indonesia Singapore Working Group on Environment (ISWG), yakni kerjasama dalam bidang lingkungan hidup dengan fokus pembahasan utama adalah kabut asap lintas batas negara dengan implementasi konkrit. Mengingat sebelumnya, kerjasama ini hanya dilakukan dengan pembahasan rutin perkembangan kabut asap setiap tahunnya yang dilaksanakan secara bergantian di Indonesia dan Singapura. Pada tahun 2014, Indonesia-Singapura telah menyusun dokumen kerjasama bilateral yang berfokus pada kabut asap lintas batas negara. Dan hingga saat ini, draft MoU masih dalam tahap finalisasi yang melibatkan Kementerian Luar Negeri dan Kementerian Lingkungan Hidup masing-masing negara (Biro KLN KLHK, 2014). Bagaimanapun, Sekuritisasi kabut asap di Singapura tidak berimplikasi pada hubungan diplomatik Indonesia dan Singapura. Hubungan kedua negara tetap terjalin dengan baik.

### **3. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil pembahasan dan uraian mengenai Sekuritisasi Kabut Asap di Singapura, dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Singapura telah melakukan berbagai upaya dalam sekuritisasi isu kabut asap. Upaya sekuritisasi kabut asap yang dilakukan oleh Pemerintah Singapura sebagai *securitizing actor*; dimulai dengan tindakan *speech act* melalui konferensi pers tentang permasalahan kabut asap lintas batas negara. *Speech act* yang dilakukan oleh Perdana Menteri Lee tersebut mendapat respon dari masyarakat sesuai dengan yang dimaksudkan oleh Pemerintah Singapura. Atas dasar respon masyarakat tersebut, Pemerintah Singapura termotivasi untuk melakukan kebijakan publik terkait kabut asap. Akhirnya, pada bulan Agustus 2014, Pemerintah Singapura meresmikan *Transboundary Haze Pollution Act* sebagai puncak upaya sekuritisasi kabut asap yang telah dilakukan sejak tahun 1997.

Upaya sekuritisasi terhadap isu kabut asap yang dilakukan Pemerintah Singapura berupa aksi nota protes kepada Indonesia pada tahun 1997 dan 2013, penandatanganan AATHP pada tanggal 13 Januari 2002, ratifikasi AATHP pada tanggal 14 Januari tahun 2003, penawaran kerjasama bilateral dengan Pemerintah Indonesia terkait penanggulangan kebakaran di Provinsi Jambi pada tahun 2006, pengimplementasian *Master Plan of Jambi Collaboration* pada tahun 2007-2009 dan politisasi isu kabut asap pada pertemuan Majelis Umum PBB tanggal 20 Oktober 2006 di New York. Indonesia menganggap hal tersebut sebagai hal yang wajar, meskipun upaya sekuritisasi terhadap isu kabut asap yang dilakukan Singapura di Majelis Umum PBB sempat memicu konflik dalam hubungan diplomatik Indonesia-Singapura pada tahun 2006. Namun begitu, sekuritisasi kabut asap tersebut tidak berimplikasi pada hubungan kedua negara. Hubungan bilateral Indonesia dan Singapura tetap terjalin dengan baik hingga saat ini.

### Daftar Pustaka

- [Biro Kerjasama Luar Negeri, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan \(2015\). \*Buku Kerjasama Luar Negeri Indonesia\*. Jakarta: Biro KLN.](#)
- Buzan, Barry. (1998). *Security: A New Framework Analysis*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Falah, Noor. (2015). Pengaruh Malaysia dan Singapura Terhadap Indonesia dalam Proses Ratifikasi *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP). *Skripsi*. Universitas Mulawarman.
- Firmayanti, Syahriani. (2015). Motivasi Singapura Meratifikasi *Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution* Tahun 2003. *Skripsi*. Universitas Riau
- Glover, David and Timothy Jessup. (2002). *Indonesian's Fires and Hazes: The Cost of Catastrophe*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Manurung, Dina S.T. (2014). Pengaturan Hukum Internasional tentang Tanggung Jawab Negara dalam Pencemaran Udara Lintas Batas: Studi Kasus Kabut Asap Kebakaran Hutan di Provinsi Riau dan Dampaknya terhadap Malaysia dan Singapura. *Skripsi*. Universitas Sumatera Utara.
- National Environmental Agency. (2009). Kerjasama Indonesia-Singapura di Provinsi Jambi dalam Menangani Kebakaran Lahan dan Hutan. Singapore: FSC Paper.
- Onuf, Nicholas. (1989). *World of Our Making: Rule and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia: University of South Carolina Press.
- Rosyidin, Mohamad. (2015). *The Power of Ideas: Konstruktivisme dalam Studi Hubungan Internasional*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- Sumantri. (2007). *Pengendalian Kebakaran Lahan dan Hutan: Sebuah Pemikiran, Teori, Hasil Praktek, dan Pengalaman Lapangan*. Jakarta: Ditjen PHKA-JICA.
- Wahyuni, Dwi. (2011). Permasalahan Kabut Asap Dalam Hubungan Indonesia-Malaysia pada tahun 1997-2006. *Skripsi*. Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah.
- Transkrip Kardina Gultom wawancara bersama Bapak Sumantri, pada tanggal 06 November 2015.
- Press Conferences on Haze. (2013). Diakses dari <https://www.youtube.com/watch?v=u9ctVAh-eIM>. Tanggal 25 Januari 2016.
- Transboundary Haze Pollution Bill (2014). Diakses dari <https://www.parliament.gov.sg/sites/default/files/Transboundary%20Haze%20Pollution%20Bill%2018-2014.pdf>. Tanggal 16 November 2016.
- Strait Times. (2013). *Singapore GDP Will Take Hit From Haze As Countries Issue Travel Warnings*. Diakses dari <http://www.straittimes.com/business/economy/singapore-gdp-will-take-hit-from-haze-as-countries-issue-travel-warnings>. Tanggal 24 November 2016