

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia menjadi salah satu Negara dalam sebuah kerjasama antar sesama Negara negara di Asia Tenggara yang membentuk wadah kerjasama yang diberi nama *Association Of South East Asian Nation* (ASEAN). ASEAN merupakan sebuah organisasi geo-politik dan ekonomi dari negara negara di kawasan asia tenggara, yang didirikan di Bangkok, 8 Agustus 1967 berdasarkan deklarasi Bangkok oleh 5 negara yakni Indonesia, Malaysia, Filipina, Singapura dan Thailand. Organisasi ini bertujuan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, kemajuan sosial, dan pengembangan kebudayaan negara negara anggotanya, memajukan perdamaian dan stabilitas di tingkat regionalnya, serta meningkatkan kesempatan untuk membahas perbedaan diantara anggotanya dengan damai, dengan semboyan “Satu Visi, Satu Identitas, Satu Komunitas”¹. Saat ini negara yang sudah mengikatkan diri dalam wadah kerjasama ini berjumlah 10 negara.

Salah satu penyebab penurunan kualitas sistem lingkungan adalah kebakaran hutan, yang terjadi di Indonesia pada kurun waktu 2010 sampai 2017 dan telah menghanguskan lahan yang terdiri dari lahan gambut, lahan pertanian, semak belukar, perkebunan, dan area hutan. Luas area terbakar setiap tahunnya tidak selalu sama, namun pada kenyataannya Provinsi Riau merupakan daerah paling rawan terjadi peristiwa kebakaran ini. Kebakaran hutan dapat terjadi oleh faktor yang disengaja dan tidak disengaja. Faktor kesengajaan ini pada umumnya disebabkan oleh tindakan oknum tidak bertanggung jawab seperti pengusaha-pengusaha kelapa sawit yang secara sengaja membakar dengan alasan ingin melakukan pembukaan lahan. Faktor ketidaksengajaan seperti bahan-bahan kering yang mudah terbakar

¹ Kemenlu 2008, “Satu Visi, Satu Identitas, Satu Komunitas”, Semboyan Asean

dan keadaan alam di sekitarnya juga dapat menimbulkan kebakaran hutan. Kebakaran hutan menimbulkan kerusakan kesuburan tanah, berkurangnya lahan tempat hidup margasatwa, kematian pohon/tumbuhan langka, terbakarnya hutan lindung, gangguan kesehatan, pariwisata, transportasi, dan terganggunya perekonomian.

Masalah asap kebakaran hutan di Indonesia merupakan masalah yang cukup rumit. Hal ini dikarenakan gangguan terhadap sumber daya hutan yang terus berlangsung bahkan kegiatannya semakin meningkat. Hampir setiap musim kemarau di Indonesia pada beberapa tahun terakhir sering mengalami kebakaran kurang lebih satu kali dalam 2 tahun dan biasanya terjadi pada bulan Juli sampai dengan bulan November

Masalah kebakaran hutan disebabkan oleh kesalahan sistemik dalam pengelolaan hutan secara nasional. Dalam praktek konservasi lahan, penyiapan atau pembersihan atau pembukaan lahan oleh perusahaan dilakukan dengan cara membakar. Metode *land clearing* dengan cara membakar tersebut lebih dipilih daripada metode lain, karena dinilai paling murah dan efisien. Faktor ekonomi dan ketidaktersediaan teknologi yang memadai menjadi latar belakang kenapa metode ini lazim dilakukan, meskipun dampak yang ditimbulkan dari penerapan metode ini terhadap lingkungan tidak sebanding dengan hasilnya². Pemerintah daerah dan pemerintah nasional akan menanggung beban terbesar untuk kebijakan lingkungan dan tindakan dalam yurisdiksi mereka dalam skala besar. Kerjasama internasional juga diperlukan dalam rangka untuk meningkatkan sumber daya untuk mendukung negara-negara berkembang dalam melaksanakan tanggung jawab mereka dalam bidang ini.

Polusi udara yang disebabkan oleh pencemaran asap telah menjadi peristiwa tahunan di Asia Tenggara, penyebabnya adalah kebakaran hutan dan lahan yang terjadi hampir disetiap musim kemarau di wilayah Sumatera dan Kalimantan. Pencemaran asap lintas batas

² Akbar Kurnia Putra, *Transboundary Haze Pollution* Dalam Perspektif Hukum Lingkungan Internasional, Jakarta, 2015 <https://media.neliti.com/media/publications/43315-ID-transboundary-haze-pollution-dalam-perspektif-hukum-lingkungan-internasional.pdf>

dianggap sebagai masalah bersama negara-negara di ASEAN, karena dampak yang ditimbulkan oleh pencemaran asap ini tidak hanya melanda satu negara (Indonesia) saja, tetapi juga negara anggota ASEAN lainnya. Akibat lain dari pencemaran ini adalah timbulnya ketegangan diplomatik antara Indonesia sebagai negara pencemar dengan negara-negara lain yang terkena dampak pencemaran. Untuk mengatasi masalah tersebut, ASEAN kemudian membuat regulasi mengenai pencemaran asap lintas batas melalui ASEAN *Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP) yang mulai efektif berlaku sejak tahun 2003 dan telah diratifikasi semua anggota ASEAN pada 2014³.

Persetujuan AATHP terdiri atas 32 (tiga puluh dua) pasal dan 1 (satu) lampiran. Materi pokok persetujuan AATHP antara lain mengatur mengenai pemantauan, penilaian, pencegahan, kesiapsiagaan, tanggap darurat nasional, kerja sama teknis dan penelitian ilmiah terkait dengan pengendalian kebakaran hutan dan/atau hutan termasuk pemadaman kebakaran. Namun dalam ASEAN *Agreement On Transboundary Haze Pollution* yang ditandatangani tersebut tidak dicantumkan bagaimanakah pertanggungjawaban bagi negara yang terkena dampak dari polusi asap yang dihasilkan oleh kebakaran hutan disuatu negara yang mengalami kebakaran hutan⁴.

Pembakaran Lahan Dan Hutan ditinjau dari hukum Indonesia diatur didalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan pada Pasal 50 ayat (3) huruf d , dijelaskan bahwa setiap orang dilarang membakar hutan, lalu berdasarkan UU PPLH nomor 23 pada Pasal 69

³Sicilia Mardian Yo'el, Efektifitas *Asean Agreement on Transboundary Haze* Dalam Penanggulangan Pencemaran Asap Lintas Batas, Kediri, 2017 <http://arenahukum.ub.ac.id/index.php/arena/article/download/268/241>

⁴Yulie Monaliza Saragih, Prinsip Pertanggungjawaban Negara Terhadap Pencemaran Udara Lintas Batas Akibat Kebakaran Hutan Indonesia, Medan, 2017 <https://journal.unnes.ac.id/nju/index.php/pandecta/article/view/7275>

ayat (1) huruf h dijelaskan bahwa setiap orang dilarang melakukan pembukaan lahan dengan cara membakar.

Beberapa contoh kasus kebakaran hutan yang berdampak buruk bagi Indonesia dan Negara tetangga salah satunya terjadi di Riau, lokasinya terjadi diberbagai tipe lahan antara lain lahan masyarakat, lahan kawasan hutan maupun konsesi perusahaan⁵. Dibeberapa lokasi terletak di wilayahyang jauh dari pemukiman masyarakat.Wilayah yang terkena dampak kebakaran dihuni oleh masyarakat setempat dari etnis Melayu, Sakai dan migran (pendatang) yang berasal dari Sumatra Utara, Sumatra Barat dan Jawa.Lamanya pemukiman menjadi salah satu faktor dimana kecenderungan pemukiman baru ikut berkontribusi memperluas wilayah yang terbakar.Kabut asap yang terjadi di wilayah Riau berdampak langsung terhadap masyarakat baik di Indonesia sendiri sampai merambah ke lintas negara tetangga yaitu Singapura dan Malaysia. Dampak yang langsung diterima masyarakat mulai dari gangguan pernapasan sampai melumpuhkan aktivitas masyarakat karena kabut asap. Kabut asap ini bukan kasus baru yang ada di indonesia, sudah puluhan tahun isu asap selalu menjadi perbincangan yang mengharuskan pemerintah melakukan penanganan yang cepat dan tepat untuk mengatasi permasalahan ini sehingga tidak sampai menimbulkan dampak lain yang luar biasa.

Pada tahun 2016 kebakaran hutan masih saja terjadi tepatnya di Kabupaten Meranti, Perusahaan atas nama PT. Nasional Sago Prima melakukan *land clearing*dengan cara membakar lahan yaitu dengan luas 3000 hektare yang terdiri dari 2000 hektare lahan produktif dan 1000 hektare kawasan produktif dengan tujuan pembukaan lahan baru untuk perkebunan kelapa sawit.

⁵Afid Nurkholis, dkk. ,Departemen Geografi Lingkungan, Fakultas Geografi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2016,
https://www.researchgate.net/publication/326140475_Analisis_Temporal_Kebakaran_Hutan_dan_Lahan_di_Indonesia_Tahun_1997_dan_2015_Studi_Kasus_Provinsi_Riau

Riau yang memiliki lahan gambut terbesar di Sumatera memperbolehkan pembukaan lahan dengan cara dibakar. Peraturan yang disahkan tahun 2009 dalam bentuk Peraturan Daerah Provinsi Riau nomor 32 tahun 2009 tentang Pedoman Pengendalian Kebakaran Hutan, Lahan, dan Lingkungan Hidup. Peraturan tersebut membolehkan pembakaran lahan untuk pertanian, perkebunan, dan perladangan. Syarat pembakaran diatur melalui Pasal 3 Ayat 4 ketentuan mengenai perizinan pembakaran lahan diatur peraturan tingkat desa dan kabupaten terkait hak ulayat, yang mana hal ini bertentangan dengan isi dari AATHP itu sendiri yang menekankan *zero burning policy*⁶, dan juga bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan pada Pasal 50 ayat (3) huruf d dan Undang-Undang PPLH nomor 23 pada Pasal 69 ayat (1) huruf h, yang mana merupakan suatu hal yang sangat menarik untuk diteliti.

Berdasarkan uraian latar belakang masalah tersebut, maka judul penelitian ini adalah **“Analisis Yuridis Penanggulangan Kabut Asap Ditinjau Dari ASEAN *Agreement On Transboundary Haze Pollution* Di Indonesia”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan batasan masalah, maka rumusan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pengaturan penanggulangan pencemaran kabut asap berdasarkan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*?
2. Bagaimanakah implementasi *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* terhadap kebakaran hutan di Provinsi Riau?

C. Tujuan Penelitian

⁶*Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution* , Pasal 1 ayat 14

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaturan penanggulangan pencemaran kabut asap berdasarkan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*.
2. Untuk mengetahui implementasi *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* terhadap kebakaran hutan di Provinsi Riau.

D. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau sekunder belaka⁷.

2. Sumber data

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari literatur dengan melakukan penelitian daftar kepustakaan. Di dalam penelitian hukum, penulis menggunakan data sekunder yang mencakup;

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari norma atau kaidah dasar, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, yurisprudensi, traktat, dan *ASEAN agreement on transboundary haze pollution*.
- b. Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum, dan seterusnya.

⁷Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006

c. Bahan hukum tersier, yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, contohnya adalah kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan seterusnya

3. Teknik pengumpulan data

Teknik pengumpulan data yang penulis gunakan adalah studi kepustakaan, yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara mengumpulkan data yang terdapat dalam buku-buku, literature, perundang-undangan, majalah, serta makalah yang berhubungan dengan obyek yang diteliti.

4. Analisis data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data kuantitatif, yaitu dengan mengelompokkan data menurut aspek-aspek yang diteliti tanpa menggunakan angka-angka, tetapi berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang diteliti.