

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1. Latar Belakang**

Indonesia merupakan negara yang dikenal sebagai negara yang kaya akan sumber daya alam, disisi lain Indonesia juga merupakan negara yang rawan terjadi bencana alam karena dilalui cincin api Pasifik dan sabuk Alpide, serta memiliki iklim tropis. Bank Dunia (2005) mencatat bahwa Indonesia merupakan salah satu dari 35 negara teratas yang memiliki risiko kematian tinggi yang disebabkan oleh berbagai bencana alam (gempa bumi, tsunami, letusan gunung Merapi, banjir, tanah longsor, kekeringan dan kebakaran hutan). Lebih dari 90 juta jiwa –sekitar 40 persen— populasi beresiko terkena bencana tersebut (World Bank, 2014). Warga lokal yang bersentuhan langsung dengan hutan memiliki paparan tertinggi terhadap degradasi lingkungan dan perubahan iklim.

Menurut Bank Dunia, 27,8 persen warga lokal bergantung pada hutan untuk penghidupan sehari-hari mereka. Kebakaran hutan dan lahan serta kabut asap yang ditimbulkan merupakan salah satu tantangan lingkungan terbesar di kawasan ASEAN. Pengaruh api dan asap yang dihasilkan akibat kebakaran hutan tidak hanya ditentukan oleh Frekuensinya saja. Namun, intensitas dan tipe kebakaran, serta kondisi lingkungan tempat terjadinya kebakaran dapat mempengaruhi ekosistem. Menurut Sumardi dan Widyastuti, “Api yang terjadi dalam hutan dapat menimbulkan kerusakan hutan yang besar, tetapi dalam kondisi tertentu pembakaran hutan dapat memberikan manfaat dalam pengelolaan hutan.

Kebakaran hutan merusak hampir seluruh komponen penyusun hutan, sehingga tujuan pengelolaan dan fungsi hutan tidak tercapai. Asap tebal yang terjadi

akibat kebakaran hutan juga menimbulkan gangguan terhadap kehidupan yang lebih luas” (Sumardi & Widyastuti, S, 2007, p. 161). Kebakaran hutan di Indonesia saat ini dipandang sebagai bencana regional dan global. Hal ini disebabkan oleh dampak dari kebakaran hutan yang sudah menjalar ke negara-negara tetangga dan gas-gas hasil pembakaran yang diemisikan ke atmosfer (seperti CO<sub>2</sub>) berpotensi menimbulkan pemanasan global (Adinugroho & Suryadiputra, 2005).

Beberapa tahun terakhir sering terjadi kebakaran hutan setiap tahunnya, khususnya pada musim kemarau. Kebakaran yang cukup besar terjadi di Kalimantan Timur yaitu pada tahun 1982-1983 dan tahun 1997-1998. Pada tahun 1982-1983 kebakaran telah menghancurkan hutan sekitar 3,5 juta hektar di Kalimantan Timur dan ini merupakan rekor terbesar kebakaran hutan dunia setelah kebakaran hutan di Brazil yang mencapai 2 juta hektar pada tahun 1963 (Soeriaatmadja, 1997). Kemudian, rekor tersebut dipecahkan lagi oleh kebakaran hutan Indonesia pada tahun 1997-1998 yang menghancurkan 11,7 juta hektar. Kebakaran terluas terjadi di Kalimantan dengan total lahan terbakar 8,13 juta hektar, disusul Sumatera, Papua Barat, Sulawesi dan Jawa masing-masing 2,07 juta hektar, 1 juta hektar, 400 ribu hektar dan 100 ribu hektar (Tacconi, 2003).

Selanjutnya, kebakaran hutan Indonesia terus berlangsung setiap tahun meskipun luas areal yang terbakar dan kerugian yang ditimbulkannya relatif kecil dan umumnya tidak terdokumentasikan dengan baik. Data dari Direktorat Jenderal Perlindungan Hutan dan Konservasi Alam menunjukkan bahwa kebakaran hutan yang terjadi tiap tahun sejak tahun 1998 hingga tahun 2002 tercatat berkisar antara 3 ribu sampai 515 ribu hektar (Direktotat Jenderal Perlindungan hutan dan Konservasi Alam, 2003). Menurut data yang dirilis oleh SiPongi –aplikasi

monitoring kebakaran hutan dan lahan menteri lingkungan hidup dan kehutanan Indonesia—mengatakan bahwa dalam kurun 6 tahun terakhir, kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di beberapa titik di wilayah hutan Indonesia mengalami kenaikan dan penurunan, dimana dalam tahun 2015 merupakan tahun terparah dalam masalah wilayah kebakaran hutan dan lahan, yaitu sekitar 261.060,44 hektare lahan dan hutan Indonesia mengalami kebakaran, dengan total terhitung dari tahun 2013 sampai tahun 2018 kebakaran lahan dan hutan yang terjadi di Indonesia mencapai 340.789,26 hektare, tentu jumlah ini bukanlah jumlah yang sedikit ataupun biasa saja. Kebakaran hutan dan lahan telah menyebabkan kerugian yang signifikan. Menurut Bank Dunia (2014), perkiraan kerusakan dan kerugian yang disebabkan oleh kebakaran hutan di Riau, antara Februari dan Maret 2014, mencapai USD935 juta dan, dalam hal kepemilikan, sekitar USD684 juta, dari jumlah tersebut memengaruhi sektor swasta sekitar USD251 juta dan memengaruhi sektor publik; yaitu, lebih dari 73 persen kerusakan dan kerugian ditanggung oleh sektor swasta.

Terdapat tiga sektor utama yang mengalami kerugian besar, antara lain: kehutanan, tanaman pertanian dan manufaktur. Dengan demikian, sektor swasta akan memperoleh lebih banyak manfaat, atau dapat mengurangi kerugian, dengan melakukan lebih banyak upaya untuk merestorasi dan melestarikan lingkungan. Kebakaran hutan dan lahan yang sering terjadi di Indonesia sebagian besar diakibatkan oleh aktivitas manusia dalam rangka pembukaan lahan, baik untuk usaha pertanian, kehutanan, maupun perkebunan dan ditunjang oleh adanya fenomena alam *El Niño–Southern Oscillation* (ENSO). Beberapa penelitian menunjukkan bahwa kehadiran titik api di lapangan hampir selalu berkaitan dengan kegiatan pembukaan hutan dan lahan. (Darwiati & Tuheteru, 2010)

Dalam 30 tahun terakhir, kebakaran hutan hampir terjadi setiap tahun di Indonesia dan menimbulkan asap. Penyebabnya adalah pembakaran hutan —cara yang murah dan efektif untuk mendapatkan lahan lagi bagi perkebunan. Pembakaran hutan ini masih dilakukan oleh banyak aktor, baik perusahaan yang memiliki investasi di hutan hingga penduduk lokal di area yang biasanya terpencil itu. Berdasarkan Kamus Bahasa Inggris, Oxford, kabut asap diterjemahkan dari tiga istilah dalam Bahasa Inggris, yaitu (1) *haze*, yang berarti kabut tipis (*slight mist*); (2) *smoke* yang berarti substansi hasil pembakaran berupa gas yang terlihat oleh mata (*visible vapour from burning substance*); dan (3) *smog* yang berarti kabut asap tebal (*dense smoky fog*) (S Homby, 2000). Menurut Winarsi, *haze*, *smog* (*smoke and fog*) adalah berbagai macam polutan yang berasal dari beragam sumber yang berbeda dengan fenomena atau proses fisik yang berbeda pula (Winarto, 1992).

World Resources Institute (WRI) memperjelas istilah kabut asap sebagai *smog* karena kategori kabut asap sudah termasuk pencemaran udara (*urban air pollution*) yang mengandung zat kimia berbahaya bagi manusia dan hewan (Victor Barber & Schweithelm, 2000). Istilah “*smog*” pertama kali dikemukakan oleh Dr. Henry Antoine Des Voeux pada tahun 1950 dalam karya ilmiahnya “*Fog and Smoke*”, dalam pertemuan di Public Health Congress. Pada 26 Juli 2005, surat kabar London, Daily Graphic mengutip istilah sebagai berikut:

**“He said it required no science to see that there was something produced in great cities which was not found in the country, and that was smoky fog, or what was known as ‘smog’.”**

Dr Henry Antoine Des Voeux menyatakan bahwa sebenarnya tidak diperlukan pengetahuan ilmiah apapun untuk mendeteksi keberadaan sesuatu yang telah diproduksi di kota besar tetapi tidak ditemukan di perkampungan, yaitu

“*smoky fog*” (kabut bersifat asap), atau disebut juga dengan *smog*. Kata “asbut” adalah singkatan dari “asap” dan “kabut” atau biasa disebut dengan “kabut asap”, asbut sering dikaitkan dengan pencemaran udara. Dalam kondisi cuaca tertentu asbut atau kabut asap dapat bertahan dalam jangka waktu yang cukup lama dan menutupi daerah atau kota dengan jumlah penduduk yang padat sebagaimana yang sering terjadi di Indonesia, Singapura dan Malaysia. Kabut asap disebabkan oleh beberapa jenis hasil pembakaran bahan kimia yang dikatalisasi oleh sinar matahari. Asbut mengandung hasil oksidasi nitrogen, seperti nitrogen dioksida, ozon troposferik, VOCs (*volatile organic compounds*), dan peroxyacyl nitrat (PAN).

Menurut *Environmental Protection Agency* (EPA) Amerika Serikat, udara memasuki status bahaya apabila kabut asap telah melewati batas 80 bagian per sejuta (*parts per billion*) (ppb) atau 0.5 ppm ozon (komponen utama kabut asap), atau melebihi dari 53 ppb nitrogen dioksida atau 80 ppb partikel. Kabut asap dalam keadaan berat dapat merusak bahkan menyebabkan berbagai masalah pernafasan bagi manusia, seperti *emphysema*, *bronchitis*, dan asma.

Di Indonesia, dampak dari terjadinya kasus kabut asap terasa ke wilayah-wilayah yang berdekatan dengan lokasi kebakaran hutan dan lahan, kabut asap yang tebal dan bertahan lama menjadikan masyarakat sekitar terkena Infeksi Saluran Pernafasan Akut (ISPA), bahkan daya tahan fisiknya pun mulai menurun. Di beberapa Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) yang berdekatan dengan lokasi kebakaran dipenuhi pasien yang mayoritas diisi oleh orangtua dan anak-anak karena mengeluhkan batuk, pilek, dan suhu badan yang tinggi. Kabut asap yang sangat besar ini tentu membahayakan kesehatan, tingginya kadar Indeks Standar Pencemaran Udara (ISPU) di beberapa wilayah yang terdampak kabut asap dapat

menjadi ancaman serius bagi kesehatan. ISPU adalah laporan kepada masyarakat untuk menerangkan ukuran seberapa bersih atau tercemarnya kualitas udara kita dan bagaimana dampaknya terhadap kesehatan kita setelah terpapar selama beberapa jam atau hari.

Gangguan kesehatan yang sering timbul jika menghirup kabut asap terlalu lama, antara lain: 1) iritasi lokal pada selaput lender di bagian hidung, mulut dan tenggorokan, serta menyebabkan reaksi alergi, peradangan dan mungkin juga infeksi; 2) iritasi pada mata dan kulit, menimbulkan keluhan gatal, mata berair, peradangan, dan infeksi yang memberat; 3) memperburuk asma dan penyakit paru kronis lain, seperti bronchitis kronik; 4) mudah terjadi infeksi misalnya infeksi saluran pernafasan akut (ISPA) akibat kemampuan paru dan saluran pernafasan mengatasi infeksi berkurang; 5) gangguan saluran cerna dan penyakit lainnya, jika mengkonsumsi makanan dan air yang terkontaminasi polutan asap; 6) berbagai penyakit kronik di berbagai organ tubuh seperti jantung, hati, ginjal, dan lain-lain dapat memburuk. Gangguan kesehatan tersebut terjadi karena dampak langsung maupun dampak tidak langsung dari kabut asap.

Angka ISPU dapat dikategorikan dari yang paling baik hingga yang sangat berbahaya, angka ISPU antara 0-50 dan 51-100 dikategorikan baik dan sedang, masing-masing tidak berdampak pada kesehatan. Angka ISPU 101-199 dikategorikan tidak sehat, karena dapat menimbulkan gejala iritasi pada saluran pernafasan. ISPU antara 200-299 dikategorikan sangat tidak sehat, karena pada penderita gangguan pernafasan, *pneumonia* dan jantung maka gejalanya akan meningkat. Angka ISPU antara 300-399 termasuk kategori yang berbahaya. Biasanya orang yang sehat akan mudah mengalami kelelahan dan bagi penderita

penyakit, gejalanya bisa menjadi semakin serius. Sedangkan angka ISPU lebih dari 400 dikategorikan sangat berbahaya bagi semua orang yang berada di wilayah yang terpapar tersebut (Kementerian Kesehatan RI, 2016).

Dampak dari asap kabut yang sering terjadi di beberapa titik di wilayah Indonesia tidak hanya dirasakan oleh penduduk yang bertempat tinggal di Indonesia saja, namun juga menyebar sampai ke negara tetangga yaitu Malaysia dan Singapura. Salah satu contoh ialah pada awal Oktober 2011 sebagian besar wilayah Malaysia diselimuti kabut sepanjang hari. Penyebabnya tak lain adalah kebakaran hutan yang terjadi di wilayah Sumatera dan Kalimantan, Api kebakaran hutan yang terjadi sehari sebelumnya merambah hingga ke wilayah Malaysia yang berbatasan langsung dengan wilayah-wilayah Indonesia tersebut.

Situs Badan Meteorologi Malaysia menyebutkan, kabut terpantau menyelimuti sebanyak 35 titik dari total 40 titik lokasi di wilayah Malaysia. Batas jarak pandang di titik-titik tersebut juga dilaporkan di bawah normal. Wilayah Petaling Jaya tercatat hanya memiliki jarak pandang sejauh 2,5 kilometer. Sedangkan wilayah Sepang dan Kuantan tercatat memiliki jarak pandang sejauh 1,5 kilometer dan 4 kilometer. Padahal, batas jarak pandang normal seharusnya lebih dari 10 kilometer. Sementara, pencitraan satelit menunjukkan sebanyak 217 titik di wilayah Sumatera dan lebih dari 300 titik di wilayah Kalimantan dilanda kebakaran. Sedangkan, Departemen Lingkungan Malaysia, tepatnya bagian Indeks Polusi Udara mencatat kualitas udara di sebagian besar wilayah Malaysia yang masih bersih sebesar 73%. Menteri Sumber Asli dan Alam Sekitar Kementerian Sumber Asli dan Alam Sekitar (NRE) Malaysia, menyatakan pada tahun 2015 Indeks Pencemaran Udara (IPU) dalam 24 jam di berbagai wilayah mengalami perbedaan

yang signifikan mulai dari tahap baik sampai tidak sehat (Kementerian Sumber Asli dan Alam Sekitar (NRE), 2015).

Melihat berbagai kasus kebakaran hutan dan lahan yang terjadi tentu harus segera ditanggulangi. Kesadaran ini kemudian menodorong ASEAN untuk mengambil inisiatif dan langkah guna meningkatkan kerjasama ditingkat regional, sub regional serta nasional secara terkoordinir dalam upaya pengambilan kebijakan terhadap permasalahan pencemaran asap yang telah melintas batas dengan menyusun *ASEAN Cooperation Plan on Transboundary Pollution (ACPTP)* atau Rencana Kerja Sama ASEAN dalam hal Pencemaran Asap Lintas Batas pada tahun 1994 (Kemensekneg, 2014).

Setelah penyusunan ACPTP tahun 1994, timbul banyak kasus kebakaran dan kabut asap yang semakin mendorong negara-negara ASEAN untuk membahas masalah tersebut dan menuangkannya dalam *Hanoi Plan of Action 1997*. *Hanoi Plan* ini berisi upaya mengatasi masalah pencemaran asap lintas batas sebagai akibat dari kebakaran hutan dan lahan. Anggota ASEAN kemudian sepakat untuk memformalkan *Hanoi Plan 1997* dan ACPTP 1995 agar lebih efektif dengan membentuk *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)*. AATHP menjadi wujud komitmen bersama negara-negara anggota ASEAN untuk mencegah dan menanggulangi pencemaran kabut asap lintas batas sebagai akibat dari kebakaran hutan dan lahan.

Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik untuk menganalisa peran *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)* dalam mengurangi dampak kabut asap lintas batas Indonesia terhadap kesehatan masyarakat Malaysia.

Hal ini yang menjadi latar belakang penulis untuk membuat penelitian dengan judul **“PERAN ASEAN AGREEMENT ON TRANSBOUNDARY HAZE POLLUTION TERHADAP KESEHATAN MASYARAKAT NEGARA MALAYSIA AKIBAT KASUS KABUT ASAP NEGARA INDONESIA”**

## **2. Identifikasi Masalah**

1. Bagaimana *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP) dalam penanganan kabut asap lintas batas?
2. Bagaimana dampak kabut asap lintas batas di Indonesia pada kesehatan masyarakat Negara Malaysia?
3. Bagaimana implementasi *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP) dalam kasus kabut asap lintas batas Indonesia - Malaysia?

### **1.1. Pembatasan Masalah**

Berdasarkan pemaparan dan Batasan yang ada, adapun Batasan waktu yang digunakan untuk menjadi titik fokus penulisan adalah pada tahun 2013-2018. Dimana terjadinya kebakaran hutan yang besar serta menyebabkan kabut asap lintas batas, Indonesia pun meratifikasi *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP) sebagai upaya mencegah dan menanggulangi kasus kabut asap lintas batas yang membahayakan kesehatan masyarakat Indonesia dan Malaysia.

Dalam batasan materi, penulis membahas mengenai peran AATHP dalam menanggulangi kasus kabut asap lintas batas yang disebabkan oleh kebakaran hutan dan lahan. Untuk membatasi pembahasan agar tidak terlalu jauh dari tujuan penulisan yang ingin dicapai, maka penulis memberikan batasan-batasan, antara lain: a) Menjelaskan tentang sejarah pembentukan AATHP dimulai dari gagasan untuk menanggulangi dan mengatasi kasus kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan, b) Mengetahui dan menjelaskan peran AATHP dalam menanggulangi kasus kabut asap sehingga negara-negara ASEAN meratifikasi AATHP tersebut, c) Menjelaskan dampak kesehatan yang dialami masyarakat Indonesia dan Malaysia akibat kabut asap lintas batas, d) Penelitian juga difokuskan pada Batasan tahun yang telah ditentukan agar tidak melebar dalam pembahasannya.

### **2.2. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi yang telah diuraikan, maka rumusan masalah yang akan diteliti adalah:

**“Bagaimana implementasi ASEAN *Agreement on Transboundary Haze Pollution* dalam membantu mengurangi dampak kabut asap Indonesia yang berimplikasi kepada kesehatan masyarakat Negara Malaysia”**

### **3. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

#### **3.1. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian berkaitan dengan penelaahan, pemahaman, dan pengembangan objek yang diteliti. Adapun yang menjadi tujuan penelitian adalah sebagai berikut:

- a. Mengetahui peluang dan tantangan yang dihadapi oleh AATHP dalam penyelenggaraan kerjasama dan ratifikasi negara ASEAN, serta mengetahui kondisi udara di daerah yang terdampak kabut asap, terutama Indonesia-Malaysia.
- b. Mengetahui program dari AATHP sebagai upaya penanganan dan penanggulangan kasus kabut asap terhadap tingginya Indeks Polusi Udara dan angka kematian di Indonesia-Malaysia.
- c. Mengetahui pencapaian dari AATHP dalam upaya mengurangi kasus kabut asap di Negara Indonesia-Malaysia.
- d. Untuk memenuhi salah satu syarat dalam menempuh ujian strata satu (S1) pada jurusan Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Pasundan Bandung.

### **3.2. Kegunaan Penelitian**

#### **a. Kegunaan Teoritis**

- 1) Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih dalam khazanah keilmuan, khususnya dalam disiplin ilmu Hubungan Internasional mengenai peran AATHP.
- 2) Penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan di bidang akademis dan sebagai bahan kepustakaan.
- 3) Untuk memberi penjelasan kepada pihak lain yang tertarik untuk meneliti masalah serupa dan menjadi referensi tambahan bagi pengembangan serta memberikan ilustrasi pada yang berminat untuk mempelajari dan meneliti lebih lanjut mengenai masalah internasional khususnya terhadap peran AATHP.

#### **b. Kegunaan Praktis**

- 1) Menjadi media untuk melakukan studi secara komprehensif mengenai disiplin ilmu Hubungan Internasional khususnya di bidang Lingkungan, dalam hal ini peran AATHP dalam menangani kasus kabut asap di lingkungan ASEAN khususnya Indonesia dan Malaysia.
- 2) Menjadi media untuk mengimplikasikan ilmu yang diperoleh di bangku kuliah kedalam suatu bentuk karya tulis ilmiah.