# BAB I

**PENDAHULUAN**

## Latar Belakang

Peristiwa meningkatnya populasi penduduk dunia yang sangat pesat diikuti dengan perkembangan teknologi, tanpa adanya kemampuan dari dalam bumi untuk menyediakan sumberdaya, lahan, energi dan pangan yang bisa menjamin kehidupan serta kesejahteraan manusia didalamnya merupakan salah satu tanda terjadinya kerusakan lingkungan (Adirini, 2012). Lingkungan merupakan seluruh faktor yang berpengaruh terhadap suatu organisme baik itu organisme yang hidup (biotik) maupun yang tidak hidup (abiotik) seperti bahan kimia, energi, dan yang lainnya. Keseimbangan antara kedua faktor (biotik dan abiotik) seperti makhluk hidup dengan lingkungannya merupakan hal penting yang perlu dijaga karena makhluk hidup dapat memengaruhi tatanan lingkungan sekitarnya, begitupun sebaliknya lingkungan juga bisa memengaruhi kehidupan makhluk hidup. Segala aktivitas yang dilakukan manusia tentunya selalu memiliki keterkaitan yang erat dengan lingkungan maupun alam sekitar. Kondisi lingkungan yang tidak diperhatikan dan tidak dikelola dengan baik dan benar kemudian menghadirkan permasalahan baru yang secara tidak langsung mengancam keamanan manusia itu sendiri. Banyaknya eksploitasi dan eksplorasi berlebihan yang dilakukan oleh manusia terhadap alam dan lingkungan sekitar menimbulkan kerusakan alam dan lingkungan yang membahayakan serta turut mengancam keamanan serta kesehatan manusia.

Seiring dengan perkembangan zaman terutama setelah Perang Dunia II, adanya perkembangan ilmu pengetahuan serta teknologi diikuti juga dengan pertumbuhan penduduk yang sangat pesat akhirnya memperluas pandangan masyarakat internasional

mengenai pengertian lingkungan yang telah berkembang bahkan hingga sampai ke ruang angkasa karena dalam ruang itupun sudah ada kegiatan manusia didalamnya. (Frans Likadja, 1990) Perkembangan zaman ini juga membawa perubahan karakter manusia dari homogen menjadi heterogen diikuti dengan isu keamanan non-tradisional baru yang muncul sebagai suatu permasalahan yang harus ditangani selain perang. Adanya perdebatan publik mengenai sebuah konsekuensi dari pertumbuhan penduduk, teknologi, serta penipisan sumberdaya tersebut akhirnya mendorong pemikiran manusia untuk mulai berfikir mengenai masalah lingkungan dan perbaikan lingkungan secara global. (Rom, 2012)

Gejala dari terjadinya kerusakan lingkungan secara global pada mulanya ditandai melalui peristiwa mencairnya es di Antartika atau kutub utara yang disebabkan oleh adanya *global warming* atau pemanasan global serta lapisan ozon yang semakin menipis karena tingginya emisi gas karbon di dunia yang merusak lapisan ozon tersebut. Berangkat dari gejala ini, manusia mulai menyadari bahayanya kerusakan lingkungan apabila tidak dijaga dan dikelola dengan baik. Seiring berjalannya waktu terutama setelah revolusi industri yang terjadi pada abad ke-19, masalah lingkungan baru kemudian muncul sebagai salah satu dampak dari perbuatan manusia terutama dari sistem industri yang berkembang sangat pesat pada masa itu. Salah satu contoh dari permasalahan baru yang muncul akibat berkembangnya sistem industri adalah permasalahan limbah sampah, plastik, serta bahan beracun berbahaya lain yang menyebar di lingkungan sekitar. Sampah yang terbuang ke lingkungan terutama di lautan tidak dapat terurai dalam waktu singkat, kemungkinan terbesarnya bahkan tidak dapat terurai terutama sampah plastik yang didalamnya terdapat kandungan *microplastic.* Banyaknya perusahaan industri yang tidak diseimbangi dengan pemahaman konsekuensi lingkungan dapat merusak alam dan lingkungan sekitar melalui pembuangan limbah yang tidak sesuai pada tempatnya dan dibiarkan begitu saja. Limbah yang mengandung bahan beracun berbahaya ini dapat menyebar melalui udara (menjadi polusi) serta melalui air mengalir seperti laut maupun sungai yang didalamnya terdapat makhluk hidup lain seperti ikan dan tumbuhan yang nantinya juga akan masuk ke dalam rantai makanan manusia.

Permasalahan kerusakan lingkungan serta sumber daya alam yang makin meningkat hingga krisis ekologi global yang mengancam keamanan umat manusia akhirnya mulai menyadarkan dan menarik perhatian masyarakat dunia untuk mencari cara dalam mengatasi masalah serta meminimalisir terjadinya bencana yang tidak diinginkan. Persepsi masyarakat terkait hal ini juga dilandasi pada pasca terjadinya bencana lingkungan besar-besaran yang terpublikasikan, terutama pada saat terjadinya bencana tumpahan minyak dari kapal tanker *Torrey Canyon* yang rusak di pantai lepas Cornish tahun 1967, hingga peristiwa keracunan limbah merkuri yang terjadi di Teluk Minamata, Jepang (Carter, 2007). Sebagai akibat dari peristiwa bencana lingkungan tersebut, banyak negara yang akhirnya mulai menyadari bahwa permasalahan ini tidak bisa ditangani oleh satu negara saja atau ditangani sendiri-sendiri melainkan butuh adanya kerjasama, perjanjian, bahkan kesepakatan antar banyak negara yang ada di dunia untuk bisa mencapai tujuan bersama dalam mengatasi permasalahan kerusakan lingkungan hingga upaya pencegahan yang dapat dilakukan oleh negara. Dampak dari kerusakan lingkungan yang tadinya merugikan lokal, berkembang menjadi lintas negara hingga kemudian menjadi kerugian global. Terkait dengan hal ini, akhirnya banyak negara termasuk Indonesia yang mulai memfokuskan pengembangan metode dan mekanisme baru mengenai pembangunan berkelanjutan serta permasalahan kelingkungan, salah satunya adalah mengenai penanganan lingkungan dan limbah berbahaya.

Negara dalam politik internasional merupakan aktor utama yang berperan sentral untuk membentuk serta mengimplementasikan regulasi mengenai lingkungan dalam wilayah nasionalnya. Negara Indonesia sendiri merupakan salah satu negara yang memiliki kekayaan sumber daya alam yang sangat melimpah, mulai dari kekayaan sumber daya alam yang bisa diperbaharui atau *renewable resources* serta kekayaan yang tidak dapat diperbaharui atau *unrenewable resources.* Merkuri pada dasarnya termasuk ke dalam kategori polutan dan juga memiliki senyawa yang sangat beracun, namun demikian terdapat beberapa kegunaan dalam merkuri untuk kehidupan manusia seperti misalnya penggunaan merkuri dalam alat kesehatan, penggunaan merkuri dalam produk kecantikan, kedokteran hingga peralatan listrik serta lampu. Pengertian Merkuri yang tercantum dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2019 tentang Rencana Aksi Nasional Pengurangan dan Penghapusan Merkuri yakni sebagai berikut:

**“Merkuri adalah zat kimia yang terdiri dari unsur merkuri tunggal atau senyawanya yang berikatan dengan satu atau lebih unsur kimia lainnya.”**

Merkuri juga mudah untuk melakukan amalgamasi dengan logam lain sehinggga merkuri dapat bermanfaat untuk mengekstraksi platina, perak, hingga emas dari batuan mineral. Disamping manfaatnya, Merkuri lebih dikenal sebagai bahan berbahaya yang bisa menyebabkan dampak negatif terhadap syaraf serta berdampak besar ke aspek kesehatan lainnya bahkan juga dapat membahayakan janin dan balita. Begitupun dengan emisi serta lepasan merkuri yang akan masuk ke rantai makanan. Penggunaan Merkuri di Indonesia sendiri dapat ditemukan di berbagai sektor, seperti pada sektor kesehatan (kedokteran, kedokteran gigi, alat kesehatan), pertambangan, dan juga sektor industri. Sumber pencemaran merkuri lain yang berada disekitar manusia adalah kegiatan praktik dokter gigi dimana terdapat penggunaan amalgam sebagai bahan untuk menambal gigi. Penggunaan serta pengelolaan bahan serta zat berbahaya sebagai bahan baku merkuri juga kerap ditemukan pada sektor industri Penambang Emas Skala Kecil (PESK) atau *Artisanal and Small-Scale Gold Mining* (ASGM). Sangat disayangkan bahwasanya penggunaan Merkuri dalam sektor ini tidak turut diseimbangi dengan pengetahuan masyarakat terhadap bahaya merkuri yang bisa mengancam kesehatan manusia disekitarnya (Kemenhukham, 2017). Tidak hanya di Indonesia, PESK di berbagai dunia juga turut menjadi sumber paling besar yang melepaskan merkuri ke lingkungan sekitar dan menjadi pencemaran.

Kasus pertama dari bencana lingkungan yang disebabkan oleh Merkuri adalah tragedi pencemaran merkuri yang terjadi di Teluk Minamata atau *Minamata Bay* di Jepang tahun 1950 serta peristiwa yang terjadi pada awal tahun 1971-1972 di sekitar pedesaan Irak yang mengalami keracunan alkil merkuri dari biji gandum yang diberi atau disemprot pestisida yang dikonsumsi oleh orang-orang di sekitar pedesaan tersebut. Dalam peristiwa ini terdapat 500 korban jiwa yang meninggal dunia serta 6000 orang lainnya masuk rumah sakit (Putranto, 2011). Limbah merkuri yang dibuang secara berlebihan ke alam tentu menyebabkan pencemaran dan berefek besar bagi keberlangsungan hidup manusia. Penyebaran atau pencemaran merkuri ini masuk ke lingkungan melalui limbah yang bisa berubah menjadi racun atau metil merkuri hingga selanjutnya akan masuk ke rantai makanan manusia baik itu melalui tumbuhan maupun ikan. Pencemaran logam berat akibat dari kegiatan industri inilah yang terjadi di Teluk Minamata saat itu. Minamata merupakan desa kecil di bagian selatan Jepang dengan mata pencaharian utama masyarakat desa adalah sebagai nelayan dan kondisi masyarakat di daerah ini merupakan pengonsumsi ikan yang cukup tinggi. Pada tahun 1958, ditemukan bukti konkrit bahwa penyebab dari penyakit Minamata ini adalah akibat dari keracunan merkuri (*methyl-mercury*), dan pada tahun 1960 terdapat bukti bahwa PT. Chisso yang merupakan pabrik produksi pupuk merupakan sumber dari adanya penyakit Minamata melalui pembuangan merkuri yang tersebar di Teluk Minamata (Putranto, 2011). Sebagian besar penduduk di wilayah Kumamoto dan juga Kagoshima yang terdampak keracunan merkuri mengalami gejala yang menyerang sistem syaraf seperti kekuatan otot yang melemah, terjadi gangguan pada mata, koordinasi gerak hingga gangguan berbicara serta mendengar, bahkan lumpuh yang juga bisa menyebabkan kematian. (Kemenhukham, 2017)

*United Nations Environmental Programme* (UNEP) kemudian melakukan kajian global mengenai Merkuri pada tahun 2001 untuk membahas lebih lanjut mengenai senyawa merkuri dan aspek penting lainnya. UNEP menyatakan bahwa perlu adanya tindakan internasional lebih lajut untuk menurunkan resiko yang ditimbulkan dari dampak merkuri bagi kesehatan manusia dan juga bagi keselamatan lingkungan. UNEP kemudian menyelenggarakan *Governing Council* (GC) dan membentuk *Global Mercury Assasment* (GMA) dengan tujuan untuk dapat mengatur pengurangan serta penghapusan merkuri global dengan membentuk rezim internasional serta mengenai pembentukan *Intergovernmental Negotiating Committee* (INC) *on Legally Binding Instrument of Mercury* untuk membentuk hukum internasional yang mengatur merkuri secara global. Pertemuan pertama INC berlangsung di Stockholm, Swedia pada Juni 2010 dan negosiasi selesai setelah tiga tahun hingga kemudian *Minamata Convention on Mercury* atau yang kemudian disebut sebagai Konvensi Minamata lahir pada Oktober 2013 di Konferensi Diplomatik yang berada di Kumamoto, Jepang. (Bell, DiGangi, et al., 2014) *International POPs Elimination Network* atau IPEN menjelaskan tujuan dari Konvensi Minamata ini adalah:

**“…to protect the human health and the environment from anthropogenic releases of mercury and mercury compounds”** (Bell, DiGangi, et al., 2014)

Perjanjian ini merupakan sebuah langkah untuk mengendalikan pencemaran merkuri diseluruh dunia dan mewakili konsensus global bahwa merkuri merupakan ancaman yang serius terutama bagi kesehatan dan lingkungan. IPEN menyadari bahwa terdapat banyak hal yang bisa dilakukan untuk memperkuat efektivitas perjanjian ini, selain adanya kewajiban hukum, negara yang terlibat juga memiliki kewajiban moral untuk mengurangi dan menghapus merkuri. Konvensi Minamata mulai berlaku pada hari ke sembilan puluh setelah tanggal penyimpanan intrumen ratifikasi, penerimaan, persetujuan atau persatuan ekonomi regional yang ke lima puluh. Konferensi Para Pihak pada Konvensi Minamata pertama kemudian diadakan di *Centre International de Conférences Genève*, Jenewa pada September 2017. Selama proses penyusunan Konvensi Minamata ini berlangsung, terlihat Indonesia memiliki peran yang aktif dari mulai INC pertama hingga INC ke-5 tahun 2013 di Jenewa.

Berangakat dari latar belakang yang telah dijelaskan mengenai permasalahan merkuri sebagai salah satu penyebab kerusakan lingkungan yang berbahaya bagi keselamatan lingkungan serta kesehatan manusia dan peran yang dimiliki Indonesia dalam upaya mengurangi serta menghapus merkuri di dunia melalui keterlibatan aktifnya dalam Konvensi Minamata, maka penulis mengangkat judul penelitian berupa “**PERAN INDONESIA DI KONVENSI MINAMATA DALAM MENGATASI PERMASALAHAN LINGKUNGAN DAN KESEHATAB AKIBAT MERKURI**”.

## Identifikasi Masalah

Berdasarkan penjelasan dari latar belakang penelitian yang telah terurai diatas mengenai peran negara Indonesia di Konvensi Minamata untuk mengatasi permasalahan lingkungan dan kesehatan akibat bahan berbahaya merkuri yang menjadi salah satu penyebab kerusakan alam dan lingkungan di dunia, penulis melihat terdapat beberapa permasalahan yang dapat menjadi pokok pembahasan dalam penelitian ini, sehingga penulis melakukan pengidentifikasian permasalahan menjadi seperti berikut:

Bagaimana keanggotaan Indonesia dalam Konvensi Minamata?

Bagaimana kerusakan lingkungan dan permasalahan kesehatan yang diakibatkan oleh merkuri?

Bagaimana pemerintah Indonesia menghadapi permasalahan merkuri melalui Konvensi Minamata?

### Pembatasan Masalah

Mempertimbangan betapa luasnya permasalahan yang terdapat dalam pembahasan terkait dengan kerusakan alam dan lingkungan akibat merkuri dalam Konvensi Minamata, maka penulis dalam penelitian ini akan membatasi permasalahan yang nantinya akan dibahas hanya pada strategi dan peran Indonesia di Konvensi Minamata untuk mengurangi penyebaaran dan penggunaan merkuri. Adanya pembatasan masalah dalam sebuah penelitian merupakan hal penting untuk dilakukan agar pembahasan dalam penelitian tidak terlalu meluas dan dapat lebih fokus mendalami satu permasalahan.

Pembatasan masalah yang dilakukan penulis dalam penelitian ini adalah mengenai strategi dan peran Indonesia dalam Konvensi Minamata terutama dalam mengatasi penyebaran merkuri di lingkungan terutama di Sektor Pertambangan Emas Skala Kecil (PESK) sebagai salah satu sumber terbesar penyebaran merkuri melalui kebijakan Rencana Aksi Nasional Pengurangan dan Penghapusan Merkuri (RAN-PPM) serta membahas mengenai momentum terpilihnya Indonesia sebagai *President of Bureau* dari *Conference of Parties* (COP-4) Konvensi Minamata.

### Perumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan yang terurai dalam latar belakang penelitian, diikuti dengan identifikasi masalah dan pembatasan masalah, maka penulis akan merumuskan masalah dalam penelitian ini berupa sebuah pertanyaan yang lengkap dan terperinci supaya dapat memudahkan penulis dalam menganalisa permasalahan yang akan diteliti. Rumusan masalah yang diambil oleh penulis adalah: “**Bagaimana strategi dan peran yang dilakukan Indonesia di Konvensi Minamata dalam mengurangi penyebaran serta penggunaan merkuri?**”

## Tujuan dan Kegunaan Penelitian

### Tujuan Penelitian

Sebagai suatu upaya dalam menjelaskan arah dan inti dari pembahasan penelitian serta berdasarkan pada penjelasan yang terurai dalam identifikasi masalah, pembatasan masalah serta rumusan masalah sebelumnya, maka dalam penelitian ini penulis memiliki beberapa tujuan dengan harapan dapat memberikan jawaban atas pertanyaan yang terdapat dalam identitikasi masalah. Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

Untuk mengetahui keanggotaan dan posisi strategis Indonesia di Konvensi Minamata

Untuk menjelaskan kerusakan lingkungan dan permasalahan kesehatan yang diakibatkan oleh merkuri.

Untuk mengetahui dan menjelaskan strategi pemerintah Indonesia dalam menghadapi permasalahan merkuri melalui Konvensi Minamata.

### Kegunaan Penelitian

Adapun kegunaan dari penelitian ini berdasarkan dari tujuan yang telah penulis paparkan sebelumnya adalah:

Secara teoritis, hasil dari penelitian ini adalah untuk memberikan pemahaman serta menambah wawasan penulis mengenai perjalanan Konvensi Minamata sebagai upaya banyak negara di dunia untuk mengatasi masalah kelingkungan terutama dalam pengurangan serta penghapusan merkuri di dunia.

Secara praktis, penelitian ini bergunda untuk memenuhi salah satu syarat kelulusan dan tanggung jawab dalam menempuh program studi Strata Satu (S1) pada program studi Ilmu Hubungan Internasional di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP), Universitas Pasundan, Bandung. Adapun kegunaan lainnya dari penelitian ini adalah supaya dalam penelitian ini bisa memberikan manfaat bagi masyarakat maupun akademisi serta secara khusus penelitian ini dilakukan supaya bisa memberikan informasi serta menjadi referensi bagi pihak lain yang ingin meneliti masalah serupa.