

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Dapat dikatakan hutan Indonesia adalah sebagai paru-paru dunia, karena Indonesia memiliki total luas hutan 53,5 % dari luas total di dunia, maka tipe hutannya adalah hutan tropis yang dimiliki Indonesia di sepanjang nusantara, terutama Sumatera, Kalimantan dan Irian Jaya. Secara umum fungsi hutan adalah sebagai sumber ekonomi, sarana edukasi, sarana tempat tinggal makhluk hidup, penanggulangan bencana alam, tempat penyimpanan air, pengurangan polusi udara, dan pencegahan dalam pemanasan global. Oleh karena itu, pentingnya peran hutan terhadap kehidupan masyarakat yang didalamnya harus kita jaga dan melestarikan hutan (Manfaat Hutan bagi Kehidupan dan Lingkungan yang Perlu Diketahui, 2021).

Pengaruh globalisasi akhirnya menjadikan hutan sebagai mata pencaharian, mulai dari pembangunan kebun, pembukaan lahan untuk modernisasi pembangunan. Pembukaan ini juga dikenal sebagai deforestasi. Deforestasi adalah proses menghilangkan hutan alam melalui penebangan atau dari hutan menjadi non-hutan. Deforestasi terjadi akibat desakan alih fungsi lahan untuk pemukiman, pembangunan infrastruktur dan penebangan hutan untuk kepentingan industri. Selain itu alih fungsi lahan ini juga digunakan untuk perkebunan, pertanian, peternakan dan pertambangan. Bisa juga disebabkan karena kebakaran hutan, baik secara alami maupun dengan kesengajaan. Deforestasi mengancam kehidupan manusia dan spesies hidup lainnya. Dampak terbesar perubahan iklim saat ini adalah deforestasi/pembukaan lahan. (Risnandar, 2018).

Kebakaran hutan di Indonesia terjadi pada tahun 1982-1983, 1997-1998, dan 2005 hingga 2019. Akibat dari kebakaran tersebut terjadi asap lintas batas yang mengakibatkan dampak hubungan antara Indonesia dengan Malaysia, Singapura, dan negara ASEAN lainnya. Kebakaran besar mulai terjadi pada tahun 1982- 1983 dan kebakaran hutan terjadi di wilayah Kalimantan Timur yang menghabiskan

210.000 km<sup>2</sup> lahan di seluruh provinsi Kalimantan Timur dalam periode ini. Dua penyebab utama kebakaran besar adalah berasal dari fenomena alam dan aktivitas manusia. Kejadian alam yang menyebabkan terjadinya kebakaran hutan jarang terjadi di Indonesia. Kebakaran hutan yang disebabkan oleh aktivitas manusia kasusnya lebih pelik. Dalam hal ini, faktor sosial ekonomi dan ketidaktahuan penduduk merupakan pendorong utama atas terjadinya kebakaran hutan (Saharjo, 2000).

Hal ini didukung oleh peningkatan produksi kayu di Indonesia dan kebijakan pemerintah yang telah mengubah hampir seluruh wilayah Indonesia menjadi Hak Penguasaan Hutan (HPH). Tahun 1997-1998 merupakan tahun kedua terjadinya kebakaran hutan berskala besar. Hal ini disebabkan oleh cuaca El Nino yang terus berlanjut, yang menyebabkan banjir besar di beberapa provinsi di Indonesia, termasuk Kalimantan, Sumatera, Jawa, Sulawesi, dan Irian Jaya. Menurut perkiraan, Indonesia kehilangan mencapai 10 juta hektar pada tahun 1998 (Afrizal & Afni, 2015).

Pada tahun 2012, terjadi kebakaran hutan di Indonesia yang juga melemahkan perekonomian negara. Kekeringan pada tahun 2012 yang menyebabkan banyaknya titik api yang ditemukan di berbagai wilayah di Indonesia. Selain tahun 2012, kebakaran hutan dan lahan gambut kembali terjadi di Riau, Sumatera, pada tanggal 1 Maret 2014. Indonesia telah mencapai tingkat yang belum pernah terjadi sejak krisis kabut asap pada bulan Juni 2013. Menurut Badan Penanggulangan Bencana Indonesia, sekitar 50.000 orang telah terkena dampak dari kabut asap, dan citra satelit telah secara dramatis meningkatkan jumlah orang yang terkena dampak dari kabut asap, yang telah berkontribusi terhadap perubahan iklim (Sizer, et al., 2014).

Menurut data Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), selama periode Januari hingga Agustus 2019, luas kebakaran hutan dan lahan di Indonesia mencapai 328.724 hektar. Riau adalah daerah yang terkena dampak kebakaran hutan terbesar dengan 49.266 hektar, diikuti oleh Kalimantan Tengah sebesar 44.769 hektar (Gugatan Pidana bagi Pelaku Pembakaran Hutan, 2019)

Asap dari kebakaran hutan memiliki dua dampak, yaitu bahaya ekologis dan bahaya kesehatan. Masalah kesehatan yang diakibatkan oleh asap antara lain:

### 1. Gangguan Penglihatan

Penglihatan terganggu karena terhalang oleh asap. Gangguan penglihatan ini menyebabkan terganggunya aktivitas masyarakat bahkan kemungkinan terjadinya kecelakaan. Iritasi mata juga merupakan salah satu efek yang ditimbulkan dari asap.

### 2. Infeksi Paru dan Saluran Pernafasan

Asap juga menimbulkan rasa sesak pada dada karena paru-paru penuh dengan karbon dioksida. Asap juga dapat menyebabkan penyakit ISPA atau infeksi saluran pernapasan akut.

### 3. Menyebabkan Iritasi Mata dan Kulit

Paparan asap dapat menyebabkan iritasi mata dan kulit. Asap api menyebabkan mata gatal, berair, radang dan infeksi serius (Astuti, 2020).

Insiden ini mendapat perhatian lebih dari pemerintah karena menimbulkan ancaman yang dapat merugikan tidak hanya ekonomi tetapi juga sektor lingkungan dan sosial. Kebakaran hutan tidak hanya merugikan Indonesia, tetapi juga menjadi masalah internasional karena peristiwa tersebut mencemari negara Malaysia dan Singapura dengan asap. Ada protes dan tuntutan dari negara Malaysia dan Singapore yang merasa tersinggung dengan asap dari kebakaran hutan dan lahan di Indonesia.

Krisis kabut asap yang merupakan masalah transnasional di kawasan Asia Tenggara ini akhirnya membentuk kerja sama yang didasari oleh sebuah kesepakatan sebagai bentuk upaya mengatasi masalah kabut asap. Pada tahun 2001, ASEAN mulai melakukan perundingan untuk menyelesaikan masalah kabut asap sesegera mungkin di kawasan melalui AATHP. Persetujuan ini ditanda tangani pada tanggal 10 Juni 2002 di Kuala Lumpur, Malaysia. Perjanjian ini bertujuan untuk pencegahan, pemantauan, dan pengelolaan Kebakaran Hutan dan Lahan untuk mengendalikan pencemaran asap lintas batas melalui upaya nasional di tingkat regional dan internasional. AATHP pertama kali diratifikasi oleh Malaysia pada bulan Desember 2002, dan diikuti itu oleh lima negara lainnya. Kemudian, pada tanggal 25 November 2003, diikuti enam anggota negara lainnya. Ironisnya,

Indonesia salah satu negara penyebab kabut asap, baru mendatangi perjanjian tersebut tahun 2002 dan tidak meratifikasinya selama 12 tahun (ASEAN, 2003).

*The Conference of the Parties (COP)* diselenggarakan untuk AATHP, yang terdiri dari anggota ASEAN yang berkomitmen untuk melindungi lingkungan. COP juga dibantu oleh *The committe (COM)* yang mendukungnya selama pelaksanaan AATHP. COP dan COM bertemu secara rutin sepanjang tahun. Kebakaran hutan besar-besaran kembali terjadi di Indonesia pada tahun 2013. Hingga saat ini, negara-negara anggota ASEAN seperti Malaysia, Filipina, Singapura, dan Brunei telah terkena dampak negatif dari penyebaran kebakaran hutan yang cepat di Riau. Negara-negara tersebut mengalami kerugian ekonomi yang diperkirakan mencapai US\$9,3 juta (Keadaan darurat akibat kabut asap di Malaysia, 2013).

Tujuan dari AATHP adalah untuk mengembangkan dan mengimplementasikan langkah-langkah untuk mencegah dan mengurangi polusi kabut asap lintas batas, dan untuk mengatasi sumber-sumber yang menyebabkan kebakaran, termasuk melalui identifikasi kebakaran, pengembangan pemantauan, penilaian, sistem peringatan, pertukaran informasi dan teknologi (ASEAN, 2002). Sebagai hasil dari kesepakatan ini, negara-negara anggota ASEAN berharap masalah polusi udara, khususnya yang disebabkan oleh pencemaran asap lintas batas dapat dikurangi, dicegah, atau bahkan dihentikan.

Secara garis besar, AATHP memiliki tiga mekanisme aksi yaitu:

1. Mengawasi (*Monitoring*)

Negara negara harus mengawasi:

- a. Kawasan yang rentan terhadap kebakaran
- b. Lahan dan hutan yang rentan terbakar
- c. Kondisi lahan yang kondusif seperti lahan dan hutan
- d. Polusi kabut asap yang muncul akibat kebakaran hutan

Selain itu, negara-negara anggota diharapkan membentuk badan khusus, yang bertugas memantau peluang yang dijelaskan dalam poin-poin pemantauan. Negara-negara anggota diharapkan bertindak dengan cepat jika terjadi kebakaran hutan.

## 2. Penilaian (*Assessment*)

Penilaian ini dimaksudkan untuk menginstruksikan pemantau di berbagai negara anggota untuk memberikan data, baik langsung atau tidak langsung kepada ASEAN Center

## 3. Pencegahan dan Pengendalian (*Prevention and Responses*)

Setiap organisasi harus mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk mengurangi dan meniadakan kegiatan yang berkaitan dengan lahan dan/atau hutan, yang dapat menyebabkan pencemaran asap lintas batas, serta memberikan pendidikan dan pelatihan kepada masyarakat umum untuk mencegah kebakaran hutan (ASEAN, 2002).

Pada tanggal 14 Oktober 2014, Indonesia telah meratifikasi perjanjian AATHP. Setelah adanya ratifikasi ini, Indonesia harus bekerja sama dengan negara-negara anggota ASEAN lainnya untuk menindak, mencegah, dan memitigasi dampak dari kebakaran hutan. Selain itu, Indonesia harus mengambil tindakan untuk memenuhi kewajiban atau tanggung jawab yang dibebankan oleh AATHP.

Walaupun Indonesia telah meratifikasi AATHP sejak tahun 2014, kebakaran hutan setiap tahunnya kembali terjadi. Hal ini dilihat dari kebakaran hutan tahun 2019. Kebakaran hutan tersebut disebabkan oleh petani dan perusahaan sawit yang membuka lahan dengan cara membakar (Gunadha & Aditya, 2019). Kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Indonesia pada tahun 2019 seluas 135.749 hektar. Hal itu menyebabkan kerugian hingga US\$5,2 miliar atau Rp 72,95 triliun (Arumingtyas, 2019).

Selain itu, faktor eksternal yang membuat proses ratifikasi memakan waktu lama adalah adanya beban kepatuhan terhadap peraturan AATHP dan kemungkinan negara anggota AATHP akan memberikan tekanan berat kepada Indonesia dalam menangani kasus kebakaran hutan. Ditambah salah satu penyebab kebakaran tersebut adalah aktivitas industri di dalam hutan oleh perusahaan asing seperti Malaysia dan Singapura (Ardhiansyah, 2016). Indonesia kemudian berusaha menghindari hal tersebut dan menjadi pertimbangan bagi Indonesia dalam menunda

ratifikasi AATHP. Walaupun akhirnya Indonesia meratifikasi AATHP pada tahun 2014.

Alasan utama keputusan Indonesia untuk meratifikasi AATHP pada tahun 2014 adalah karena Indonesia belum mampu mengatasi masalah kebakaran hutan yang terjadi hampir setiap tahun, sehingga mendorong pemerintah Indonesia untuk berkomitmen mengatasi kebakaran hutan sesegera mungkin (Fajar, 2014). Hal ini menunjukkan bahwa masalah kebakaran hutan di Indonesia tidak dapat diselesaikan oleh Indonesia sendiri, sehingga membutuhkan bantuan negara lain untuk menyelesaikan masalah tersebut.

Alasan lain Indonesia meratifikasi AATHP adalah adanya tuntutan dan tekanan dari anggota ASEAN, terutama dari negara-negara yang juga terkena dampak kabut asap Indonesia, seperti Malaysia dan Singapura. Kedua negara tersebut mendesak Indonesia segera meratifikasi AATHP untuk mencegah kebakaran hutan (Gultom, Utomo, & Farabi, 2016). Tuntutan dari kondisi hutan yang semakin memburuk tersebut mendorong Indonesia untuk meratifikasi AATHP, karena jika Indonesia tidak meratifikasi AATHP, koordinasi Indonesia dengan negara tetangga akan semakin memburuk. Oleh karena itu, setelah meratifikasi AATHP, Indonesia harus berkomitmen untuk menyelesaikan masalah pembakaran hutan di wilayahnya dan menyelesaikan masalah kabut asap sesegera mungkin.

Dari uraian latar belakang diatas, maka penulis tertarik membahas skripsi mengenai “Analisis kepatuhan Indonesia terhadap rezim ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP) studi kasus: Kebakaran Hutan di Riau”.

## **1.2 Perumusan Masalah**

Berkaitan dengan latar belakang masalah yang penulis jabarkan, maka penelitian ini disusun untuk menjadi pembahasan penelitian, yaitu:

Bagaimana tingkat kepatuhan Indonesia dalam ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP) terhadap kebakaran hutan di Indonesia?

### **1.3 Pembatasan Masalah**

Sehubung dengan luasnya permasalahan yang akan dibahas, agar pembahasan tidak melenceng dari topik yang telah ditentukan, maka penulis membatasi fokus pada bentuk kepatuhan Indonesia terhadap Rezim AATHP Kebakaran Hutan yang berguna untuk mengatasi masalah kabut asap di Riau. Adapun periode yang digunakan penulis pada topik ini yaitu tahun 2019-2021.

### **1.4 Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

#### **1.4.1 Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari yang akan dicapai dari penelitian ini adalah:

1. Menjelaskan faktor yang mendorong Indonesia dalam meratifikasi ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)
2. Untuk mengetahui kepatuhan Indonesia pada Rezim ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)

#### **1.4.2 Kegunaan Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian yang telah penulis jelaskan diatas, Adapun kegunaan penelitian ini, diantaranya:

-Kegunaan Teoritis:

1. Dari penelitian ini, peneliti berharap dapat memberikan kegunaan teoritis sekurang-kurangnya untuk menambah wawasan tentang bagaimana bentuk kepatuhan Indonesia dalam perjanjian AATHP.

-Kegunaan Praktis:

1. Untuk memenuhi salah satu tanggungjawab dalam menempuh program studi Strata-1 dengan membuat karya ilmiah yang merupakan salah satu syarat kelulusan pada Program Studi Ilmu Hubungan Internasional di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Pasundan.

2. Memberikan manfaat bagi pemerintah yang berpraktisi di bidang lingkungan hidup, pengembangan wawasan bagi penulis, masyarakat secara umum, pemerintah indonesia dan bermanfaat bagi praktisi di bidang hukum internasional secara khusus untuk pengembangan ilmu hukum lingkungan dalam bidang penegakan hukum nasional dan internasional.
3. Penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan bagi penulis untuk mengembangkan potensi dalam penulisan karya ilmiah.