

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hutan sebagai bagian dari sumber daya alam nasional memiliki arti dan peranan penting dalam berbagai aspek kehidupan sosial, pembangunan dan lingkungan hidup, telah di terima sebagai kesepakatan internasional bahwa hutan yang berfungsi penting bagi kehidupan dunia, harus dibina dan dilindungi dari berbagai tindakan yang berakibat hilangnya keseimbangan ekosistem dunia.¹Hutan merupakan sumber kekayaan alam yang memberikan manfaat yang dibutuhkan manusia dan sekaligus dapat mensejahterakan rakyat.² Dalam ekosistem hutan berperan sebagai lumbung air, penyeimbang lingkungan, dan mencegah timbulnya pemanasan global.

Kawasan hutan merupakan kawasan penting untuk keberlangsungan hidup manusia, hewan, dan tumbuhan. Hutan dianggap ‘rumah’ bagi berbagai ekosistem untuk menjaga kestabilan lingkungan terutama bagi manusia. Fungsi dan manfaat hutan bagi manusia sangatlah banyak, akan tetapi beberapa oknum tertentu malah memanfaatkan hutan dengan cara yang salah. Seperti dengan melakukan pembakaran hutan yang

¹Delfiyanti, “Pengaturan Pencemaran Udara Lintas Batas Di Tinjau Dari Hukum Lingkungan Internasional” Jurnal Ilmu Hukum Yustisia: Volume 20 Nomor 2 (Juli – Desember) 2013, hlm.23.

²P.Joko Subagyo, *Hukum Lingkungan Masalah dan Penanggulangannya*, 1992. Hlm.8.

mengakibatkan hutan menjadi rusak, gundul, banjir, polusi udara dan lain-lain.

Hutan Indonesia merupakan hutantropis terbesar ketiga di dunia.³ Dengan ukuran yang sebesar itu, hutan Indonesia berfungsi sebagai paru – paru dunia yang bisa menyerap pencemaran udara seperti emisi karbondioksida. Hutan memiliki keanekaragaman hayati yang terkandung di dalamnya. Keanekaragaman hayati yang terkandung di hutan Indonesia meliputi 12 persen species mamalia dunia, 7,3 persen species reptil dan amfibi, serta 17 persen species burung dari seluruh dunia.⁴ Kondisi ini menempatkan Indonesia sebagai salah satu negara dengan keanekaragaman hayati tertinggi di dunia. Kekayaan keanekaragaman hayati sangat penting keberadaannya bagi manusia karena dia merupakan sumber kehidupan, baik berupa makanan maupun obat – obatan dan sumber genetika.⁵ Disamping itu, keanekaragaman hayati juga berguna bagi lingkungan hidup sendiri yaitu untuk saling menopang sistem kehidupan dalam satu ekosistem. Kekayaan keanekaragaman hayati terancam keberadaannya dikarenakan ulah atau tingkah laku dan kegiatan manusia dalam merubah peradabannya.⁶ Misalnya, manusia merubah hutan atau lahan menjadi kawasan industri atau perumahan. Perbuatan ini menimbulkan akibat fatal karena di hutan yang dijadikan lahan perindustrian itu bisa jadi terdapat beberapa jenis tumbuhan

³Sukanda Husin, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, hlm. 45.

⁴Di lihat di www.wwf.or.id di akses pada 22 februari 2016

⁵Sukanda Husin, *Hukum Lingkungan Internasional*, Pekanbaru: Pusat Pengembangan Pendidikan Universitas Riau, 2009, hlm. 99.

⁶*Ibid.*,

yang berguna untuk dijadikan bahan dasar untuk mengobati penyakit tertentu.⁷

Memasuki era 1970-an, hutan Indonesia menginjak babak baru. Di masa era ini, *deforestasi* (menghilangnya lahan hutan) mulai menjadi masalah serius.⁸ Hasil survey yang dilakukan pemerintah menyebutkan bahwa tutupan hutan pada tahun 1985 mencapai 119 juta hektare. Bila dibandingkan dengan luas hutan tahun 1950 maka terjadi penurunan sebesar 27 %.⁹ Luas hutan alam asli Indonesia menyusut dengan kecepatan yang sangat mengkhawatirkan. Hingga saat ini, Indonesia telah kehilangan hutan aslinya sebesar 72 %.¹⁰ Dua kali lipat lebih cepat ketimbang di tahun 1980. Ini menjadikan Indonesia merupakan salah satu tempat dengan tingkat kerusakan hutan tertinggi di dunia yang banyak disebabkan oleh kebakaran hutan.¹¹

Kebakaran hutan di Indonesia sudah terjadi sejak zaman pemerintahan Hindia Belanda, terbukti ada beberapa peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah Hindia Belanda yang terkait dengan kebakaran hutan seperti *Ordonansi* hutan untuk Jawa dan Madura (1927) pasal 20.¹² Kebakaran hutan dan lahan masih berlanjut pasca kemerdekaan RI, tercatat ada lima kejadian besar periode kebakaran hutan pada tahun 1982-1983 yang menghancurkan 3,2 juta hektare kerugian mencapai 6 triliun

⁷*Ibid.*, hlm. 99.

⁸Abdul Muis Yusuf, Mohammad Taufik Makarao, *Hukum Kehutanan Di Indonesia*. 2011, hlm. 15.

⁹ *Ibid.*,

¹⁰*Ibid.*, hlm. 15.

¹¹*Ibid.*,

¹²*Ibid.*, hlm. 28.

rupiah, tahun 1987 yang melahap 66,000 Ha. Tahun 1991 menghabiskan 500,000 Ha, tahun 1994-1995 yang menghabiskan lebih dari 5 juta Ha, dan tahun 1997-1998 yang menyebabkan kerugian ekonomi sebesar 2,7 miliar.¹³

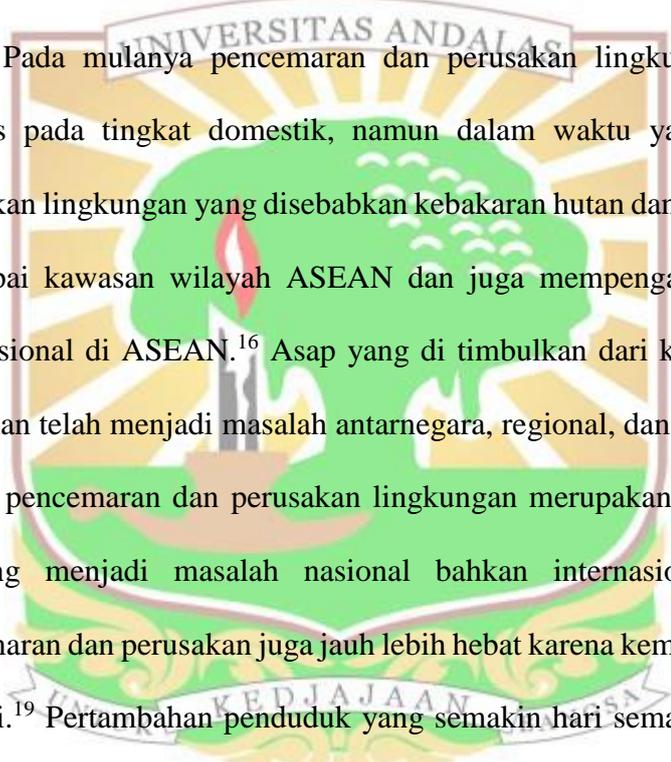
Dengan beberapa fakta tersebut maka penanggulangan atau pencegahan terhadap pembakaran hutan tersebut sampai saat sekarang ini belum juga terealisasi dengan baik, baik bagi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dan juga bentuk nyata dari penanggulangan terhadap kebakaran hutan.

Akibat dari kerusakan terhadap hutan dan lahan, maka akan banyak berdampak bagi kehidupan di muka bumi maupun dampak secara langsung bagi manusia, diantaranya misalnya pencemaran polusi asap yang berasal dari kebakaran hutan dan lahan berdampak kepada gangguan terhadap kelancaran lalu lintas yang bisa mengakibatkan kecelakaan bagi pengendara, baik jalur darat maupun laut dan udara. Beberapa kejadian – kejadian dari pembakaran atau pembukaan lahan secara besar – besaran tersebut sangat sering dan rentan terhadap bencana pencemaran udara yang ditimbulkan oleh kebakaran hutan, misalnya bencana yang timbul dari dampak pembakaran hutan maupun pembukaan lahan perkebunan di antaranya, asap, banjir, tanah longsor, dan lainnya, itu semua merupakan dampak dari ketidak seimbangan hutan tersebut dan tanpa mementingkan cara – cara atau aturan untuk penggarapan hutan yang telah di atur dan di ajukan oleh pemerintah.¹⁴ Pencemaran polusi asap yang berasal dari

¹³Lihat <http://www.wwf.or.id/?40364/Kabut-Asap-Bikin-Kalut>, di akses pada 24 November 2015

¹⁴Wisnu Arya Wardhana, *Dampak Pencemaran Lingkungan*, 2004, Andi Yogyakarta, hlm. 26.

kebakaran hutan dan lahan itu telah menimbulkan dampak lingkungan dan kesehatan yang serius tidak saja terhadap masyarakat di negara yang di dalam yurisdiksinya kebakaran hutan terjadi, tetapi juga terhadap masyarakat di negara – negara lain. Gejala ini lazim disebut sebagai pencemaran lintas batas negara (*Transboundary Air pollution*).¹⁵



Pada mulanya pencemaran dan perusakan lingkungan hanyalah terbatas pada tingkat domestik, namun dalam waktu yang tidak lama kerusakan lingkungan yang disebabkan kebakaran hutan dan lahan itu mulai mencapai kawasan wilayah ASEAN dan juga mempengaruhi hubungan Internasional di ASEAN.¹⁶ Asap yang di timbulkan dari kebakaran hutan dan lahan telah menjadi masalah antarnegara, regional, dan global.¹⁷ Kalau dahulu pencemaran dan perusakan lingkungan merupakan masalah lokal, sekarang menjadi masalah nasional bahkan internasional.¹⁸ Tingkat pencemaran dan perusakan juga jauh lebih hebat karena kemajuan teknologi industri.¹⁹ Pertambahan penduduk yang semakin hari semakin mengusur daerah pertanian dan hutan produktif unutup dijadikan permukiman.²⁰

Dampak negatif yang timbul dari kebakaran hutan di indonesia khusus tahun 1997 yang masih berlanjut sampai sekarang telah menimbulkan kerusakan ekologis, merosotnya nilai ekonomis hutan dan

¹⁵Takdir Rahmadi, “ *Aspek – Aspek Hukum Kebakaran Hutan*” Jurnal Hukum Lingkungan (Agustus 1999) hal.84.

¹⁶ Siti Sundari Rangkuti, “*Hukum lingkungan dan Kebijakan Lingkungan Nasional*” 2006, Jakarta, Budi Setia, hlm, 109.

¹⁷Jur.Andi Hamzah, *Penegakan Hukum Lingkungan*, 2008, hlm. 8.

¹⁸*Ibid.*, hal. 13.

¹⁹*Ibid.*, hal. 14.

²⁰*Ibid.*,

produktivitas tanah, menurunnya sumber keanekaragaman hayati flora dan fauna serta ekosistemnya, gangguan terhadap kesehatan manusia dan pencemaran udara yang mempengaruhi transportasi udara karena berkurangnya jarak pandang.²¹ Kerugian sosial ekonomi dan ekologis yang timbul oleh kebakaran hutan cukup besar, bahkan dalam beberapa hal sulit untuk diukur dengan nilai rupiah. Secara ekologis insiden kebakaran hutan mengancam flora dan fauna alam Indonesia yang khas, bahkan mungkin membuat punah. Kerugian yang harus di tanggung oleh bangsa Indonesia akibat kebakaran hutan pada tahun 1997 dulu di perkirakan mencapai Rp.5,96 triliun atau sekitar 70,1 % dari nilai PDB sektor kehutanan pada tahun 1977.²² Malaysia yang juga terkena dampak kebakaran hutan di Indonesia pada tahun 1977 mengalami kerugian US\$ 300 juta di sektor industri dan pariwisata, sedangkan Singapura mengalami kerugian sekitar US\$ 60 juta di sektor pariwisata.²³ Berdasarkan pada pertemuan menteri Lingkungan Hidup ASEAN dalam masalah polusi kabut asap lintas batas, Malaysia dan Singapura mendesak Indonesia untuk menyelesaikan masalah ini. Protes Malaysia dan Singapura ini didasarkan pada alasan bahwa kabut asap tersebut telah menimbulkan gangguan terhadap kesehatan masyarakat, perekonomian serta pariwisata mereka, bahkan Malaysia mengancam Indonesia harus membayar kompensasi akibat asap.

²¹Delfiyanti, "Pengaturan Pencemaran Udara Lintas Batas Di Tinjau Dari Hukum Lingkungan Internasional" Jurnal Ilmu Hukum Yustisia: Volume 20 Nomor 2 (Juli – Desember) 2013, hlm. 24.

²²*Ibid.*,

²³*Ibid.*,

ASEAN sejak tahun 1995 membicarakan gangguan kesehatan bagi penduduk ASEAN. Walaupun tidak mudah untuk mengatasi gangguan ini, ASEAN terus menyelenggarakan pertemuan ini. Setelah menanti bertahun – tahun, akhirnya ASEAN berhasil menyepakati sebuah perjanjian untuk mengatasi permasalahan pencemaran asap akibat kebakaran hutan dan lahan, yang telah menjadi kejadian tahunan di kawasan Asia Tenggara semenjak tahun 1982.²⁴ Perjanjian ASEAN tentang Pencemaran Asap Lintas Batas Negara (*the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*), yang di tetapkan di Kuala Lumpur tanggal 10 Juni 2002, di maksudkan untuk mencegah dan memantau pencemaran asap lintas batas Negara yang berasal dari kebakaran hutan dan lahan.²⁵ Seperti kebanyakan *internasional environmental treaties*, perjanjian ini menetapkan kewajiban – kewajiban umum negara anggota. Perjanjian ini juga mengatur keharusan kerja sama untuk mengembangkan dan menetapkan peraturan – peraturan, respons yang tepat oleh negara anggota dimana terjadinya kebakaran.²⁶

Indonesia meratifikasi ASEAN Charter tersebut pada tahun 2014 melalui Undang – undang No.26 tahun 2014 tentang Pengesahan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*. Undang – undang ini akan menjadi payung berbagai perjanjian kerjasama di tingkat ASEAN. Melalui pengesahan persetujuan ASEAN, Indonesia sebagai negara dengan luas lahan dan hutan terbesar di kawasan, akan bekerjasama dalam kerangka

²⁴Sukanda Husin , *Hukum Lingkungan Internasional*, Pekanbaru : Pusat Pengembangan Pendidikan Universitas Riau, 2009, hlm 81.

²⁵*Ibid.*

²⁶Sukanda Husin, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Jakarta : Sinar Grafika, 2009, hlm. 33.

ASEAN dan dapat memanfaatkan bantuan internasional guna meningkatkan upaya pengendalian kebakaran lahan dan hutan yang menyebabkan pencemaran asap lintas batas negara.²⁷

Untuk memfasilitasi koordinasi antara negara – negara anggota guna mengelola dampak dari kebakaran hutan dan lahan, perjanjian ini mendirikan *the ASEAN Coordinating Centre (ACC) for Transboundary Haze Pollution Control*. ACC terdiri atas wakil – wakil negara yang diberi otoritas khusus. Perjanjian ini mewajibkan negara anggota untuk memadamkan api dari kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di wilayahnya.²⁸ Negara anggota yang dimaksud adalah negara anggota dari organisasi ASEAN. Perjanjian ini menetapkan bahwa dalam situasi darurat, setiap negara peserta yang membutuhkan bantuan untuk memadamkan api dapat mengajukan permohonan bantuan dari negara anggota lainnya, baik secara langsung maupun melalui *the ASEAN Coordinating Centre*.²⁹

Berdasarkan masalah – masalah yang telah diuraikan diatas yang penulis uraikan di atas, maka penulis tertarik untuk mengetahui, menulis dan mengadakan penelitian yang berjudul : **“Peran ASEAN Coordinating Centre For Mitigation Of Haze Pollution Dalam Mencegah Dan Mengatasi Kebakaran Hutan Dan Lahan Di Indonesia”**

²⁷Lihat di www.menlh.go.id di akses pada 8 Maret 2016

²⁸Sukanda Husin, Op.cit., hlm. 34.

²⁹*Ibid.*,