

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang Permasalahan

Sekarang ini, isu-isu mengenai lingkungan sudah semakin di pandang dengan serius. Isu lingkungan sekarang ini juga mulai beragam, mulai dari cuaca sekarang ini yang mulai tidak menentu keadaannya, gempa bumi, tsunami, kekeringan yang berkepanjangan, kebakaran hutan, dan bencana alam lainnya. Di Indonesia sendiri kebakaran hutan menjadi isu lingkungan yang sudah menjadi fokus pemerintah untuk saat ini, mengingat titik kebakaran yang terjadi di Indonesia berada pada perbatasan negara tetangga seperti Malaysia dan Singapura. Hutan merupakan suatu pondasi alam dalam menyediakan dan mengendalikan berbagai kebutuhan manusia, seperti udara, air dan sebagainya. Selain sebagai sumber daya alam, hutan juga merupakan faktor ekonomi dilihat dari hasil-hasil yang dimilikinya. Namun, bersamaan dengan itu pula sebagai dampak negatif atas pengelolaan hutan yang eksploitatif dan tidak berpihak pada kepentingan rakyat, pada akhirnya menyisakan banyak persoalan, diantaranya tingkat kerusakan hutan yang sangat mengkhawatirkan (Khakim,2005).

Begitupun yang terjadi di Indonesia, Pada tahun 2010, Indonesia tercatat memiliki hutan seluas 45,56% dari total luas wilayah daratan, atau sekitar 847.522 km² (ASEAN,2011). Dengan luas hutan yang dimiliki oleh Indonesia, maka Indonesia menjadi salah satu paru-paru dunia, dan keadaan hutan Indonesia ini mempengaruhi iklim global secara signifikan. Indonesia merupakan salah satu negara di kawasan Asia Tenggara dengan percepatan pembangunan dan pertumbuhan yang cepat sepanjang dekade 90-an, tetapi pembangunan dan pertumbuhan tersebut bukan tanpa akibat buruk dari segi lingkungan. Kerusakan lingkungan khususnya akibat pembangunan dan pertumbuhan, salah satunya ditunjukkan dengan adanya

pengalihan fungsi lahan dengan cara membakar lahan. Banyaknya penebangan liar yang dilakukan oleh oknum-oknum atau aktor yang berada dibelakangnya, Kebakaran hutan dan lahan yang sering terjadi di Indonesia sebagian besar diakibatkan oleh kegiatan manusia dalam rangka membuka lahan, baik untuk usaha pertanian, kehutanan maupun perkebunan dan ditunjang oleh adanya fenomena alam El Niño Southern Oscillation (ENSO) yang menimbulkan kekeringan. Kebakaran hutan menimbulkan berbagai dampak kesehatan dan sosialekonomi. Asap yang ditimbulkan oleh kebakaran hutan dapat mengganggu negara-negara tetangga sehingga berpotensi mengganggu hubungan kenegaraan Indonesia dengan negara-negara tetangga tersebut. Daerah di Indonesia yang rawan kebakaran hutan dan lahan terutama di Pulau Sumatra dan Kalimantan yang memiliki areal perkebunan dan pertanian dalam skala besar serta beberapa kabupaten/kota diantaranya di Sulawesi, Nusa Tenggara Timur, dan Pulau Jawa (Renas PB 2010-2014).

Kurangnya pengawasan dan tindakan tegas yang seharusnya dilakukan oleh pihak pemerintah, memberikan peluang besar kepada oknum-oknum yang melakukan pelanggaran untuk melakukan tindakan yang merugikan secara terus menerus, terlebih regulasi yang dapat menimbulkan celah multitafsir hingga diinterpretasikan berbeda juga perlu dikritisi. Contohnya UU 32 / 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Pasal 69 ayat (1) UU tersebut menyatakan, setiap orang dilarang (h) melakukan pembukaan lahan secara dibakar. Ayat (2) dalam pasal yang sama menyebutkan bahwa ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf h memperlihatkan dengan sungguh-sungguh kearifan lokal di daerah masing-masing. Sementara di bagian penjelasan UU tersebut menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan kearifan lokal pada pasal 69 ayat (2) adalah melakukan pembakaran lahan dengan luas lahan maksimal dua hektar per kepala keluarga untuk ditanami jenis varietas lokal dan dikelilingi oleh sekat bakar sebagai pencegah penjarangan api ke wilayah sekelilingnya (Berita satu,2015)

Dampak kabut asap di Indonesia yang terjadi pada tahun 2013 antara lain: *pertama*, dampak ekonomi, terjadinya kerugian dalam sektor pariwisata, gangguan

penerbangan dan aktifitas masyarakat sehari-hari (sekolah, bekerja dan mencari kebutuhan hidup) tidak hanya di Indonesia, tetapi juga berdampak bagi Malaysia dan Singapura. *Kedua*, dampak kesehatan, timbulnya penyakit infeksi saluran pernafasan akut bagi masyarakat yang berada di tempat bencana kebakaran hutan, dan pada tanggal 28 Agustus 2013 tercatat mencapai 19.862 orang (<http://www.jpnn.com>,2015). *Ketiga*, dampak sosial, adanya penurunan kualitas udara dan jarak pandang penglihatan masyarakat pada tanggal 27 Juni 2013, di wilayah Indonesia, Malaysia dan Singapura menghasilkan ketebalan kabut asap sebanyak 300-370 PSI (*Pollution Standard Index*) di atas normal. *Keempat*, dampak politik, adanya ketegangan hubungan antar negara-negara tetangga khususnya Malaysia dan Singapura yang menjadi negara penerima kabut asap dari Indonesia (Falah,2015)

Dampak dari kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia antara lain ialah timbulnya penyakit Infeksi Saluran Pernafasan Akut (ISPA) bagi masyarakat sekitar yang mengalami dampak kebakaran hutan, berkurangnya efektifitas bekerja karena saat terjadi kebakaran hutan dalam skala besar sekolah-sekolah, dan perkantoran diliburkan, terganggunya transportasi baik darat, laut maupun udara, timbulnya persoalan internasional asap dari kebakaran hutan tersebut menimbulkan kerugian materiil dan immaterial pada masyarakat setempat dan sering kali menyebabkan pencemaran asap lintas batas (*transboundary haze pollution*) ke wilayah negara-negara tetangga. Asap dari kebakaran hutan tersebut telah menurunkan kualitas udara dan jarak pandang di region Sumatera dan Kalimantan, termasuk Malaysia sebagai negara tetangga

Pada mulanya perusakan lingkungan hanya terbatas pada masalah domestik, namun seiring berjalannya waktu, kerusakan lingkungan mulai merambah ke kawasan di wilayah dan juga mempengaruhi hubungan internasional di ASEAN. Saat ini masyarakat tidak lagi meragukan bahwa lingkungan merupakan suatu problem utama yang menjadikannya sebagai isu internasional. Dengan timbulnya permasalahan ini, muncul masalah yang terjadi di lingkungan ASEAN, antara lain

ialah polusi asap. Karena sejak tahun 1995 membicarakan isu asap yang menciptakan gangguan kesehatan di lingkungan masyarakat ASEAN. Walaupun tidak mudah dalam menyelesaikan permasalahan kabut asap, pada tahun 2002 ASEAN akhirnya mengesahkan sebuah perjanjian yang mengatur pengelolaan asap tersebut. ASEAN meliputi wilayah daratan seluas 4.46 juta km² atau setara dengan 3% total luas daratan di Bumi, dan memiliki populasi yang mendekati angka 600 juta orang atau setara dengan 8.8% total populasi dunia. Luas wilayah laut ASEAN tiga kali lipat dari luas wilayah daratan. ASEAN sebagai organisasi regional mempunyai posisi paling kuat untuk mengangkat masalah ini di hadapan para petinggi Negara dan mencari solusinya bersama-sama (Haze Action,2015).

Dimulai pada awal tahun 1980-an, dimana ASEAN mulai mengumpulkan ide terhadap masalah kabut dan asap di tingkat nasional maupun regional. Berlanjut pada tahun 1992, diadakanlah Konferensi Bandung untuk mengatasi masalah *transboundary haze pollution* atau penyebaran asap lintas batas negara dan serangkaian *workshop* di Indonesia dan Malaysia pada periode 1992 – 1995 yang menghasilkan terbentuknya *Haze Technical Task Force* (HTTF) pada September 1995. Yang kemudian karena adanya bencana tahun 1997, berkembang menjadi *Regional Haze Action Plan* (RHAP) pada Desember 1997. Semua rangkaian *action plans* dan *workshop* inilah yang menjadi cikal bakal *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP) yang ditandatangani pada 10 Juni 2002 di Kuala Lumpur, Malaysia oleh kesepuluh Negara anggota ASEAN; mulai berlaku pada 25 November 2003; dan diratifikasi oleh Sembilan Negara anggota ASEAN, kecuali Indonesia (Haze Action,2015)

Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) ASEAN Ke-13 yang diadakan di Singapura pada tanggal 20 November 2007, menyepakati untuk membuat Cetak Biru Masyarakat Sosial Budaya ASEAN atau *ASEAN Socio-Cultural Community* (ASCC) *Blueprint* untuk menjamin adanya tindak lanjut konkret untuk mempromosikan pembentukan sebuah Masyarakat Sosial Budaya ASEAN (ASEAN,2015).

Sampailah pada saat kabut asap tahun 2013 merupakan peristiwa yang menjadi puncak kekhawatiran pemerintah dan masyarakat Singapura terhadap pencemaran kualitas udara akibat kabut asap. Indeks ISPU menunjukkan angka mencapai 401, dimana ini termasuk indeks pencemaran udara yang sangat berbahaya dan dapat menimbulkan dampak kesehatan yang berarti bagi masyarakat. Selain itu, kabut asap juga menimbulkan kerugian besar bagi perekonomian Singapura (Falah, 2015: 702). Pihak Singapura pada akhirnya melakukan keluhan kepada pihak Indonesia terkait kerugian yang diderita Singapura. Atas permasalahan tersebut pihak Singapura meminta gantirugi dan beberapa persyaratan, salah satunya Indonesia harus meminta maaf melalui media Singapura. Hal tersebut nantinya menjadi salah satu alasan kuat untuk Indonesia meratifikasi AATHP.

Setelah diberlakukannya perjanjian tersebut pada tahun 2003 terdapat beberapa negara-negara ASEAN yang meratifikasinya, antara lain Malaysia, Kamboja, Singapura, Brunai Darussalam, Philipina, Myanmar, Laos, Vietnam, dan Thailand. Sementara Indonesia pada saat itu belum meratifikasi perjanjian tersebut karena beberapa alasan seperti alasan ekonomi dan politik, padahal jika Indonesia meratifikasi AATHP pada saat itu Indonesia akan mendapatkan beberapa keuntungan baik dalam hal hukum maupun dalam hukum. Selain itu, salah satu faktor Indonesia belum meratifikasi AATHP kala itu adalah karena belum mendapatkan persetujuan dari DPR-RI yang merupakan suatu badan perwakilan rakyat yang memiliki otoritas untuk membuat sebuah kebijakan untuk rakyat di Indonesia. Setelah 10 tahun AATHP diberlakukan, akhirnya pada September 2014 lalu Indonesia dengan persetujuan DPR-RI meratifikasi AATHP dan Indonesia sebagai negara ke 9 yang meratifikasi AATHP. Terdapat beberapa alasan yang membuat Indonesia akhirnya meratifikasi AATHP baik itu faktor Internal maupun faktor Eksternal dari Indonesia (Afni,2014).

Berikut adalah urutan negara yang meratifikasi AATHP terlebih dulu sampai pada akhirnya Indonesia meratifikasi, yang penulis rangkum dalam tabel.

Tabel I.1 Negara yang telah meratifikasi ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution

Member Country	Date of Ratification/Approval	Date of Deposit of Instrument of Ratification/Approval with the Secretary-General of ASEAN
Malaysia	3 December 2002	18 February 2003
Singapore	13 January 2003	14 January 2003
Brunei Darussalam	27 February 2003	23 April 2003
Myanmar	5 March 2003	17 March 2003
Vietnam	24 March 2003	29 May 2003
Thailand	10 September 2003	26 September 2003
Laos PDR	19 December 2004	13 July 2005
Cambodia	24 April 2006	9 November 2006
Filiphina	1 Februari 2010	4 Maret 2010
Indonesia	14 Oktober 2014	20 Januari 2015

sumber 1 Haze Online. ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution.2010 (<http://haze.asean.org/hazeagreement/status>).

Dapat dilihat dari tabel di atas yang penulis buat, sebagai mana pada awalnya negara yang meratifikasi pertama kali ialah Malaysia dan diikuti 5 negara pada tahun

berikutnya seperti Singapura, Brunei Darussalam, Myanmar, Vietnam, dan Thailand. Sampai pada akhirnya sudah 10 negara yang meratifikasi yang terakhir kali meratifikasi ialah Indonesia pada tanggal 14 Oktober 2014 lalu.

Meratifikasi AATHP merupakan langkah maju yang pantas diapresiasi. Ratifikasi ini tidak perlu dipandang sebagai asymmetric cost and benefit semata-mata karena di balik tanggung jawab yang besar terdapat banyak manfaat yang diperoleh Indonesia. Pemerintah Indonesia bisa memanfaatkan peluang kerja sama ASEAN dalam menangani kebakaran hutan dan lahan yang selama ini sulit tertangani melalui penelitian bersama, berbagi pengalaman, pertukaran teknologi, serta peningkatan kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia. Pemerintah dituntut untuk lebih serius menyikapi masalah ini melalui penegakan hukum atas pelanggaran pembakaran hutan, meninjau ulang pemanfaatan lahan gambut, menyediakan anggaran yang cukup bagi peningkatan teknologi pencegahan dan pemadaman kebakaran hutan dan lahan, serta kebijakan-kebijakan lain yang selaras dengan persetujuan ini. Hal mendasar yang perlu digarisbawahi adalah bahwa pemantauan terhadap pelaksanaan pengendalian kebakaran hutan dan lahan tidak semata-mata dilakukan oleh kementerian dan lembaga berwenang di Indonesia saja tetapi juga oleh negara-negara ASEAN lainnya. Namun demikian, komitmen ini harus dilaksanakan secara sungguh-sungguh karena menyangkut kewibawaan Indonesia di mata ASEAN (Prasetyawan, 2014)

I.2 Rumusan Masalah

Dari latar belakang yang sudah penulis jelaskan di atas maka masalah pada rumusan masalah, dan pada saat Indonesia meratifikasi AATHP pada 2014 lalu, bersamaan dengan kebakaran hutan yang cukup besar sampai menimbulkan kabut asap lintas batas yang terjadi pada tahun 2014-2015 lalu, dari permasalahan tersebut maka pertanyaan penelitian dari skripsi ini ialah: “Bagaimana Implementasi AATHP dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan di Indonesia Periode 2014-2017?”.

I.3 Tujuan Penulisan

Dalam melakukan penelitian ini, penulis memiliki beberapa tujuan yang ingin dicapai, antara lain :

- a. Untuk mengetahui peranan AATHP dalam apa saja implementasi AATHP untuk Indonesia
- b. Untuk memahami implementasi dari AATHP dalam pengendalian kebakaran hutan di Indonesia.

I.4 Manfaat Penulisan

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, diantaranya:

- a. Manfaat praktis :
Diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih mendalam tentang kerja sama Indonesia – AATHP dalam menangani kasus kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia beserta penyelesaiannya
- b. Manfaat akademis :
Diharapkan dapat memberikan informasi dan data yang jelas dalam Program Studi Hubungan Internasional terkait dengan isu lingkungan, terutama kasus kebakaran hutan.

I.5 Sistematika Penulisan

Untuk memperjelas tentang pemahaman terhadap penelitian ini, penulis akan membaginya berdasarkan sistematika penulisan yang seperti berikut.

BAB I PENDAHULUAN

Pada Bab I, penulis akan membahas mengenai latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Pada Bab II, penulis akan membahas mengenai literature review, kerangka pemikiran yang terdiri dari teori – teori dan konseptual, alur pemikiran dan asumsi / hipotesis.

BAB III METODE PENELITIAN

Pada Bab III, penulis akan membahas mengenai jenis penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, teknik analisa data serta waktu dan lokasi penelitian.

BAB IV KERJASAMA INDONESIA ASEAN DALAM UPAYA MENANGGULANGI KEBAKARAN HUTAN SERTA PENCEMARAN KABUT ASAP

Penulis akan membahas mengenai latar belakang kerjasama ASEAN dalam masalah pencemaran asap lintas batas, organ yang disediakan ASEAN, peran dan kontribusi hingga peluang serta tantangan kerjasama dalam upaya menanggulangi masalah kebakaran hutan serta pencemaran asap lintas batas.

BAB V IMPLEMENTASI KERJA SAMA AATHP DALAM UPAYA MENANGGULANGI KEBAKARAN HUTAN DI INDONESIA 2014-2017

Penulis akan membahas mengenai implementasi dari kerja sama *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP) dalam menanggulangi kasus kebakaran hutan serta pencemaran asap lintas batas di Indonesia pasca ratifikasi. Penulis juga akan membahas mengenai peluang serta hambatan kerja sama dalam masalah kebakaran hutan serta pencemaran asap lintas batas.

BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN

Pada bab ini berisi kesimpulan dari penelitian yang akan menjawab pertanyaan penelitian dan saran guna masukan terkait akan permasalahan yang diangkat oleh penulis.