

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Hutan sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa sebagai anugerah yang tak ternilai dan wajib untuk disyukuri. Hutan harus dimanfaatkan, dikelola, dan dilindungi agar menjadi naungan bagi masyarakat. Hutan dapat dikelola dan dimanfaatkan bagi kehidupan bangsa Indonesia, untuk itu hutan tidak boleh dijadikan alat untuk kepentingan sekelompok orang yang dapat menyalahgunakan perbuatannya dengan merusak maupun membakar hutan.

Sejalan dengan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 sebagai landasan konstitusional yang mewajibkan agar bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, maka penyelenggaraan kehutanan senantiasa mengandung jiwa dan semangat kerakyatan, berkeadilan dan berkelanjutan.¹

Penyelenggaraan kehutanan yang mengandung jiwa kerakyatan keadilan dan berkelanjutan tersebut bertolak belakang dengan kebakaran lahan dan/atau hutan yang terjadi di wilayah Pulau Sumatera dan mengakibatkan pencemaran asap lintas batas negara. Pencemaran asap tersebut secara langsung sangat merugikan kesehatan manusia, mencemari lingkungan, dan merusak ekosistem.

¹ Penjelasan Umum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Kehutanan, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3888.

Pencemaran asap dapat menimbulkan gangguan kesehatan seperti infeksi saluran pernafasan akut (ISPA), asma, bronkitis, penyakit jantung, pneumonia (radang paru), serta iritasi apabila udara di lingkungan sudah terkontaminasi dan kualitas udara sudah sangat buruk. Selain itu dampak buruk asap yang lain yaitu menjadi sumber polutan di sarana air bersih dan makanan yang tidak terlindungi. Makanan dan air yang terkontaminasi tersebut bila dikonsumsi masyarakat dapat menyebabkan gangguan saluran cerna. Dampak tidak langsung dari kabut asap adalah menurunkan daya tahan tubuh, sehingga rentan terserang berbagai gangguan kesehatan.

Dampak tersebut dapat diminimalkan dengan adanya sistem monitoring kebakaran hutan dan lahan (karhutla) yang merupakan salah satu teknologi monitoring yang digunakan untuk memonitor daerah titik api yang rawan terbakar. Sistem monitoring ini memiliki tujuan sebagai upaya pencegahan dan pengawasan khususnya mengenai kebakaran hutan dan lahan. Pencegahan dalam hal ini yaitu menyediakan informasi-informasi mengenai prediksi kejadian kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di suatu wilayah, sedangkan pengawasan dalam hal ini yaitu menginformasikan data paling mendekati waktu sesungguhnya di lapangan dan menyeleksi informasi kepada para pihak tertentu yang terkait untuk mengendalikan api.

Sistem monitoring ini disebut Kebakaran hutan dan lahan (Karhutla) *Monitoring System* (KMS) yang diciptakan sebagai sarana untuk menangani hutan dan lahan Indonesia (khususnya yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan lahan). Proses penanganan kebakaran hutan dan lahan pada

dasarnya terbagi menjadi tiga, yaitu secara preventif, represif, dan kuratif. KMS memiliki pengaruh yang positif terhadap ketiga aspek penanganan kebakaran hutan dan lahan tersebut.²

Penanganan preventif adalah tindakan yang dilakukan sebelum peristiwa karhutla terjadi. Tindakan preventif ini diperlukan agar kebakaran hutan dan lahan tidak sampai terjadi. KMS menyediakan informasi pendukung untuk memantau titik-titik wilayah yang berpotensi mengalami kebakaran hutan dan lahan. Semakin dini potensi kebakaran diketahui, semakin efektif pula penanganannya.

Penanganan represif adalah tindakan yang dilakukan saat peristiwa kebakaran hutan dan lahan terjadi. Tindakan represif ini ditujukan untuk menghentikan peristiwa kebakaran hutan dan lahan yang terjadi. Informasi-informasi mengenai kondisi terkini dari wilayah yang mengalami kebakaran yang didapat oleh KMS, contohnya lokasi titik api, wilayah terdampak, arah pergerakan api berperan penting bagi pemadaman kebakaran secara optimal. Selain itu, KMS juga terintegrasi dengan *early warning system* lewat SMS yang sedini mungkin memperingatkan para pihak yang terkait (contohnya kepala desa, pejabat lokal, pemadam kebakaran) bila terjadi kebakaran di suatu wilayah.

Penanganan kuratif adalah tindakan yang dilakukan setelah terjadinya peristiwa kebakaran hutan dan lahan. Tindakan kuratif dimaksudkan untuk memperbaiki kondisi lingkungan yang rusak akibat kebakaran hutan dan

² <http://fsc.fkt.ugm.ac.id/karhutla-monitoring-system-pengawas-kebakaran-hutan-dari-angkasa/>, diakses 18 Maret 2019.

lahan. Tindakan kuratif ini juga bertujuan untuk mencegah peristiwa kebakaran hutan dan lahan terulang kembali.

Sesuai dengan prinsip hukum internasional yang menyatakan bahwa setiap negara mempunyai hak berdaulat untuk mengusahakan/memanfaatkan sumber daya alam sesuai kebijakan lingkungan dan pembangunan di wilayahnya masing-masing. Namun demikian, setiap negara juga wajib bertanggung jawab untuk menjamin setiap perusahaan/pemanfaatan tersebut di dalam yurisdiksinya, tidak menyebabkan pencemaran dan kerusakan lingkungan, serta tidak membahayakan kesehatan dan keselamatan manusia di luar yurisdiksinya. Masalah pencemaran asap di tingkat regional dibahas dalam pertemuan para Menteri Lingkungan Hidup ASEAN dan kemudian diwujudkan dalam kesepakatan Menteri Lingkungan Hidup ASEAN pada 19 Juni 1990. Kesepakatan Menteri Lingkungan Hidup ASEAN tersebut dijabarkan lebih jauh dalam Rencana Kerja Sama ASEAN tentang Pencemaran Asap Lintas Batas pada tahun 1995. Rencana kerja tersebut meliputi prosedur dan mekanisme untuk kerja sama pencegahan dan penanggulangan pencemaran asap lintas batas. Untuk memformalkan Rencana Kerja Sama ASEAN tentang Pencemaran Asap Lintas Batas tahun 1995 dan mengefektifkan *Hanoi Plan of Action 1997*, Anggota ASEAN sepakat untuk membuat *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*

(Persetujuan ASEAN tentang Pencemaran Asap Lintas Batas) atau disebut Persetujuan ASEAN, sebagai komitmen bersama.³

Sebagai komitmen bersama anggota ASEAN, yang kemudian oleh Pemerintah Indonesia diatur dalam beberapa peraturan diantaranya adalah Pasal 50 ayat (3) huruf d Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang berisi bahwa setiap orang dilarang membakar hutan, Pasal 67 UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup berisi bahwa setiap orang berkewajiban memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mengendalikan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup, dan Pasal 11 Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 2001 tentang Pengendalian Kerusakan Dan Atau Pencemaran Lingkungan Hidup Yang Berkaitan Dengan Kebakaran Hutan Dan Atau Lahan menyatakan bahwa setiap orang dilarang melakukan kegiatan pembakaran hutan dan atau lahan.

Pemerintah Indonesia sudah mempunyai peraturan perundang-undangan yang intinya melarang pembakaran hutan dan/atau lahan, dan berkewajiban melestarikan serta mengendalikan pencemaran. Larangan tersebut senada dengan hukum internasional Konvensi Jenewa 1979 *article 2* (*The Geneva Convention on the Long-Range Transboundary Air Pollution 1979*), yang berisi mewajibkan negara-negara peserta konvensi untuk berusaha menekan serendah mungkin, secara bertahap mengurangi dan mencegah pencemaran udara termasuk pencemaran udara lintas batas, ASEAN

³ Penjelasan Umum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2014 Tentang Pengesahan *Asean Agreement On Transboundary Haze Pollution* (Persetujuan Asean Tentang Pencemaran Asap Lintas Batas), Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5592.

Agreement on Transboundary Haze Pollution, ASEAN Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources, dan prinsip-prinsip hukum internasional.

Fakta sosial yang terjadi yaitu peristiwa kebakaran hutan di wilayah Indonesia khususnya di Pulau Sumatera dan Kalimantan yang menyebabkan pencemaran asap lintas batas sehingga merugikan masyarakat dan Pemerintah negara lain. Dampak yang dihasilkan akibat pencemaran asap tersebut diantaranya membahayakan kesehatan masyarakat, merugikan ekosistem dan lingkungan, serta memberi kerugian pada sektor ekonomi dan bisnis.

Berdasarkan pemaparan tersebut maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian terhadap tanggungjawab Pemerintah Indonesia di dalam pelaksanaan sistem monitoring kebakaran hutan dan lahan sebagai upaya pencegahan pencemaran asap di lintas batas.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah penulis paparkan tersebut, rumusan masalahnya adalah bagaimanakah tanggungjawab pemerintah Indonesia di dalam pelaksanaan sistem monitoring kebakaran hutan dan lahan sebagai upaya pencegahan pencemaran asap di lintas batas.

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui tanggungjawab pemerintah Indonesia di dalam pelaksanaan sistem monitoring kebakaran hutan dan lahan sebagai upaya pencegahan pencemaran asap di lintas batas.

D. Manfaat Penelitian

Ada 2 manfaat dari penelitian ini:

1. Manfaat teoritis

Penelitian ini bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan perkembangan bidang hukum internasional pada khususnya hukum lingkungan internasional.

2. Manfaat praktis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi:

- a. Pemerintah Indonesia, agar memperhatikan pelaksanaan setiap program yang diduga mengakibatkan pencemaran di lintas batas, dan mengendalikan serta mengatasi masalah pencemaran udara yang terjadi di wilayah Indonesia.
- b. Perusahaan, agar dapat mengendalikan pencemaran dan tidak melakukan pembakaran sebagai bagian dari program kerja perusahaan, selain itu juga diharapkan dapat melaksanakan setiap kegiatan maupun program kerja sesuai peraturan yang berlaku dengan memperhatikan pula keseimbangan ekosistem.
- c. Pelaku, agar dengan kesadarannya tidak melakukan pembakaran hutan seperti yang dilarang undang-undang sehingga tidak mencemari lingkungan dan tidak mengakibatkan pencemaran baik di nasional maupun di lintas batas.

E. Keaslian Penelitian

1. Yulie Monaliza Saragih, 8111412048, Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, tahun 2016, Prinsip Pertanggungjawaban Negara Terhadap Pencemaran Udara Lintas Batas Akibat Kebakaran Hutan Indonesia Menurut Asean Agreement On Transboundary Haze Pollution. Rumusan masalahnya adalah bagaimana pertanggungjawaban Negara Indonesia terhadap pencemaran kabut asap kebakaran hutan dari Indonesia menurut *ASEAN agreement on transboundary haze pollution* dan apakah hak negara-negara yang terkena dampak pencemaran kabut asap kebakaran hutan dari Indonesia menurut *ASEAN agreement on transboundary haze pollution*.

Hasil penelitian adalah pertama, bentuk pertanggungjawaban tidak diatur dalam *ASEAN agreement on transboundary haze pollution*, sehingga merujuk pada sumber HI lain yaitu *draft articles on state responsibility*, dan kedua hak bagi Negara-negara yang terkena dampak pencemaran dalam *ASEAN agreement on transboundary haze pollution* Pasal 16.

2. Mochtar Hafiz, 1210112018, Fakultas Hukum Universitas Andalas, tahun 2016, Tinjauan Hukum Mengenai Kewenangan Mengadili Perkara Pencemaran Lintas Batas Negara Yang Terjadi Di Luar Yurisdiksi Suatu Negara. Rumusan masalah adalah bagaimana bentuk kewenangan suatu negara dalam mengadili perkara pencemaran lintas batas negara yang terjadi di luar yurisdiksinya, dan bagaimana *Extra-territorial Application*

dan *Liability for Transboundary Haze Pollution menurut Transboundary Haze Pollution Act 2014 Singapore* serta kaitannya dengan prinsip tanggung jawab negara dalam pencemaran lintas batas negara.

Hasil penelitiannya adalah pertama, upaya menjamin hak atas lingkungan hidup tersebut dengan menerapkan *extra-territorial application*. Prinsip tersebut memberikan kewenangan bagi negara tersebut untuk menjerat pelaku pencemaran lingkungan lintas batas negara (*transboundary pollution*) yang berasal dari entitas atau organ dari suatu Negara, dan kedua, *Transboundary Haze Pollution Act 2014 Singapore* merupakan Undang- Undang Nasional Singapura yang memberikan kewenangan bagi pemerintah Singapura untuk mengadili pelaku pencemaran asap yang berasal dari entitas dan organ yang berasal dari negara lain. Ketentuan ini berisikan *Extraterritorial Application dan Liability for Transboundary Haze Pollution*.

3. Dina S.T Manurung, 100200320, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, tahun 2014, Pengaturan Hukum Internasional Tentang Tanggungjawab Negara Dalam Pencemaran Udara Lintas Batas (Studi Kasus:Kabut Asap Kebakaran Hutan Di Provinsi Riau Dampaknya Terhadap Malaysia-Singapura). Rumusan masalahnya yang pertama, bagaimana pengaturan tentang asas tanggung jawab negara menurut Hukum Internasional, kedua, bagaimana pengaturan tentang pencemaran kabut asap sebagai penyebab pencemaran udara lintas batas dalam Hukum Internasional, dan ketiga, bagaimana peran Pemerintah Indonesia

dalam menghadapi kabut asap akibat kebakaran hutan yang menimbulkan dampak lintas batas di Malaysia dan Singapura menurut Hukum Internasional.

Hasil penelitiannya yang pertama, asas tanggung jawab negara menurut Hukum Internasional menurut J.G. Starke adalah (a) Peraturan-peraturan hukum yang berkenaan dengan fungsi dan hubungan lembaga-lembaga atau organisasi-organisasi internasional (b) Peraturan-peraturan hukum tertentu yang berkenaan dengan individu-individu dan subyek-subyek hukum bukan negara (*non state entities*). Kedua, pengaturan tentang pencemaran kabut asap dalam Hukum Internasional dapat dilihat dari beberapa deklarasi dan konvensi yang ada, seperti dalam Deklarasi Stockholm 1972, deklarasi Rio 1992, konvensi Geneva 1979. Ketiga, peran Pemerintah Indonesia dalam menghadapi kabut asap akibat kebakaran hutan yang ditinjau dalam perspektif hukum internasional dapat dilihat dari keluarnya Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2011 tentang Peningkatan Pengendalian Kebakaran Hutan dan Lahan.

Berdasarkan pemaparan ketiga skripsi tersebut, penulisan yang dilakukan oleh penulis memiliki konsep yang sama, namun terdapat perbedaan dalam penulisan skripsi. Skripsi yang pertama membahas mengenai prinsip pertanggungjawaban negara terhadap pencemaran udara lintas batas akibat kebakaran hutan indonesia menurut *Asean Agreement On Transboundary Haze Pollution*, skripsi kedua membahas

mengenai tinjauan hukum mengenai kewenangan mengadili perkara pencemaran lintas batas negara yang terjadi di luar yurisdiksi suatu negara, dan skripsi ketiga membahas mengenai pengaturan hukum internasional tentang tanggung jawab negara dalam pencemaran udara lintas batas (studi kasus:kabut asap kebakaran hutan di Provinsi Riau dampaknya terhadap Malaysia-Singapura). Penulis dalam hal ini memfokuskan pada tanggung jawab pemerintah Indonesia dalam pelaksanaan sistem monitoring khususnya sebagai upaya pencegahan pencemaran asap di lintas batas.

F. Batasan Konsep

Batasan konsep yang dikemukakan berdasarkan penulisan skripsi sesuai dengan judul adalah:

1. Hutan menurut Pasal 1 angka 2 Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan.
2. Lahan menurut Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2001 tentang Pengendalian Kerusakan dan atau Pencemaran Lingkungan Hidup yang Berkaitan dengan Kebakaran Hutan dan Lahan, menjelaskan pengertian lahan adalah suatu hamparan ekosistem daratan yang peruntukannya untuk usaha dan atau kegiatan ladang dan atau kebun bagi masyarakat.

3. Kebakaran hutan dan/ atau lahan menurut Pasal 1 angka 7 Undang-undang Nomor 26 Tahun 2014 tentang Pengesahan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (Persetujuan ASEAN tentang Pencemaran Asap Lintas Batas) adalah kebakaran seperti kebakaran lapisan batubara, kebakaran gambut, dan kebakaran lahan budidaya.
4. Pencemaran asap lintas batas berdasarkan Pasal 1 angka 13 Undang-undang Nomor 26 Tahun 2014 tentang Pengesahan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (Persetujuan ASEAN tentang Pencemaran Asap Lintas Batas) adalah pencemaran asap yang secara fisik baik keseluruhan maupun sebagian berasal dari suatu daerah di bawah yurisdiksi nasional satu Negara Anggota dan yang terbawa ke dalam yurisdiksi Negara Anggota lainnya.

G. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Jenis penelitian ini menggunakan penelitian hukum empiris, yaitu penelitian yang berfokus pada perilaku hukum dalam hal ini adalah perilaku negara di dalam merespon peraturan internasional. Penelitian ini menggunakan data primer sebagai data utama dan didukung data sekunder yang berupa bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder.

2. Data

Data dalam penelitian ini meliputi data primer dan data sekunder.

- a. Data primer sebagai data utama adalah data yang diperoleh secara langsung dari responden tentang tanggung jawab pemerintah

Indonesia di dalam pelaksanaan sistem monitoring kebakaran hutan dan lahan sebagai upaya pencegahan pencemaran asap di lintas batas.

b. Data sekunder sebagai data pendukung meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

1) Bahan Hukum Primer:

a) Peraturan hukum Internasional

- (1) *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* Tahun 2002;
- (2) Konvensi Jenewa 1979 (*The Geneva Convention on the Long-Range Transboundary Air Pollution 1979*).

b) Peraturan hukum Indonesia

- (1) Undang-undang Dasar 1945;
- (2) Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan;
- (3) UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup;
- (4) Undang-undang Nomor 26 Tahun 2014 tentang Pengesahan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (Persetujuan ASEAN tentang Pencemaran Asap Lintas Batas);
- (5) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran Udara;

- (6) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2001 tentang Pengendalian Kerusakan Dan Atau Pencemaran Lingkungan Hidup Yang Berkaitan Dengan Kebakaran Hutan Dan Atau Lahan;
- (7) Peraturan Menteri Kehutanan Nomor : P. 12/Menhut-Ii/2009 tentang Pengendalian Kebakaran Hutan.
- (8) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor P.14/Menlhk/Setjen/Kum.1/2/2017 tentang Tata Cara Inventarisasi dan Penetapan fungsi Ekosistem Gambut.
- (9) Peraturan Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana Nomor 21 Tahun 2011 tentang Pedoman Monitoring dan Evaluasi Manajemen Peralatan Penanggulangan Bencana.

2) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini meliputi buku, jurnal, narasumber, dan internet.

3. Cara pengumpulan data

- a. Untuk memperoleh data primer dilakukan dengan wawancara.
- b. Untuk memperoleh data sekunder dilakukan dengan studi kepustakaan adalah dengan mempelajari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

4. Responden dan Narasumber

Responden dalam penelitian ini adalah Bapak Djurit Teguh Prakoso selaku Kepala Sub Direktorat Pemantauan Kualitas Udara Ambien dan Pengendalian Pencemaran Udara Sumber Non Institusi Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, dan narasumber dalam penelitian ini adalah Bapak Imam Bagus selaku Calon Fungsional Pengendali Dampak Lingkungan Direktorat Pengendalian Kerusakan Gambut Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan.

5. Analisis data

Data yang diperoleh dari hasil penelitian itu dianalisis secara kualitatif. Metode penyimpulannya menggunakan metode secara induktif, yaitu berawal dari proposisi (hubungan dua konsep) khusus (sebagai hasil pengamatan) berakhir pada kesimpulan (pengetahuan baru) berupa asas umum. Dalam hal ini yang khusus berupa hasil penelitian tentang tanggungjawab pemerintah Indonesia di dalam pelaksanaan sistem monitoring kebakaran hutan dan lahan sebagai upaya pencegahan pencemaran asap di lintas batas dan yang umum berupa peraturan perundang-undangan Indonesia dan peraturan Internasional.