

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Manusia hidup di alam yang dapat beradaptasi di tengah-tengah makhluk hidup, tumbuhan, dan unsur alam yang lain. Sejak bumi tercipta sebelum adanya kehidupan, di atmosfer bumi tidak terdapat oksigen (O_2), sebaliknya karbon dioksida (CO_2) sangat tinggi. Dalam keadaan yang mirip dengan di Venus sekarang ini, tidak mungkin ada kehidupan, termasuk kehidupan manusia.¹ Lingkungan hidup Indonesia tentu berbeda dengan lingkungan hidup negara lain, seperti lingkungan hidup Jepang, Amerika, Malaysia, dan negara-negara lain. Lingkungan hidup Indonesia adalah lingkungan hidup yang ada dalam batas-batas wilayah negara Republik Indonesia. Di dalam penjelasan UULH dijelaskan bahwa lingkungan hidup dalam pengertian ekologi tidak mengenal batas wilayah, baik wilayah negara maupun wilayah administratif.²

Masalah lingkungan hidup semakin besar dalam beberapa dekade belakangan ini. Persoalannya pun tidak terbatas pada tingkat lokal atau translokal, melainkan regional, nasional, transnasional dan global. Salah satu hal penting yang menjadi pokok pembicaraan pada saat ini adalah penanganan terhadap pencemaran lingkungan yang bersifat lintas batas negara atau transnasional (*transboundary pollution*). Era globalisasi mendorong banyak negara maju untuk meningkatkan

¹ Andi Hamzah, "Penegakan Hukum Lingkungan", Sinar Grafika, Jakarta, 2005, hlm. 1.

² R.M. Gatot P. Soemartono, "Hukum Lingkungan Indonesia", Sinar Grafika, 2004, hlm. 19.

kemajuan ekonomi dengan paham kapitalisme yang dimiliki sehingga berdampak pada kerugian yang harus diterima oleh negara lain baik yang terjadi sebagai suatu bentuk akibat secara langsung maupun tidak langsung.

Masalah lingkungan bagi manusia dapat dilihat dari segi menurunnya kualitas lingkungan. Kualitas lingkungan menyangkut nilai lingkungan untuk kesehatan, kesejahteraan, dan ketenteraman manusia. Nilai lingkungan untuk berbagai bentuk pemanfaatan. Hilang dan berkurangnya nilai lingkungan karena pemanfaatan tertentu oleh umat manusia. Menurut Drupsteen, masalah lingkungan merupakan kemunduran kualitas lingkungan. Atau dengan kata lain, bahwa masalah lingkungan yang menyangkut gangguan terhadap lingkungan antara manusia dan lingkungan bentuknya berupa pencemaran, pengurasan, dan perusakan lingkungan.³

Hutan sebagai salah satu penentu penyangga kehidupan dan sumber kesejahteraan rakyat yang semakin menurun keadaannya, oleh sebab itu eksistensinya harus dijaga secara terus-menerus agar tetap abadi dan ditangani dengan budi pekerti yang luhur, berkeadilan, berwibawa, transparan dan profesional serta bertanggung jawab. Penanganan dan pengelolaan hutan yang berkesinambungan dan berpikiran global, harus menyerap aspirasi dan partisipasi masyarakat berdasarkan hukum internasional yang telah disepakati bersama-sama antar negara. Maka apabila terjadi kerusakan terhadap hutan seperti terjadinya kebakaran, penebangan liar dan kerusakan lainnya yang menimbulkan dampak

³ Andi Hamzah, *op. cit*, hlm. 7-8.

yang kurang baik dalam hidup manusia menjadi masalah yang begitu berat untuk dirasakan oleh Indonesia khususnya Provinsi Riau maupun negara tetangga Indonesia yang terdekat seperti Malaysia dan Singapura.

Permasalahan perusakan hutan yang khususnya terjadi di Riau akibatnya dirasakan oleh masyarakat sekitar hutan dan masyarakat sekitar hutandan masyarakat sekitar wilayah Sumatera dan juga yang meliputi aspek lepas batas negara yang mengakibatkan kerugian bagi masyarakat warga negara tetangga Indonesia. Kebakaran hutan di Indonesia juga mengakibatkan pencemaran udara di beberapa negara, khususnya negara Malaysia dan Singapura.

Permasalahan kabut asap kebakaran hutan di Riau ini menjadi masalah internasional karena kasus ini menimbulkan pencemaran di negara tetangga (transboundary pollution) sehingga Malaysia dan Singapura mengajukan protes terhadap Indonesia atas terjadinya masalah ini. Malaysia dan Singapura mendesak Indonesia untuk menyelesaikan masalah ini karena kebakaran hutan ini bukan merupakan kejadian yang pertama bagi mereka. Protes Malaysia dan Singapura ini berlandaskan pada kabut asap tersebut telah mengganggu kehidupan mereka seperti terjadinya gangguan kesehatan masyarakat karena kabut asap yang bersifat racun sehingga terjadinya Infeksi Saluran Pernafasan Akut (ISPA), asma juga kematian, perekonomian yang tidak stabil serta pariwisata mereka. Efek lain dari kabut asap juga dapat meningkatkan kecelakaan lali lintas baik darat, laut dan udara karena jarak pandang yang sangat pendek.

Hutan secara konseptual yuridis dirumuskan di dalam Undang-undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Pasal 1 Ayat (1) dan (2) sebagai berikut

Pasal 1 Ayat (1) :

“Kehutanan adalah sistem pengurusan yang bersangkutan paut dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan yang diselenggarakan secara terpadu”

Pasal 2 Ayat (2) :

“Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan yang lainnya tidak dapat dipisahkan.”

Istilah “kerusakan hutan” yang dimuat berbagai peraturan perundang-undangan di bidang kehutanan yang berlaku, ditafsirkan bahwa perusakan hutan mengandung pengertian yang bersifat dualisme. Di satu sisi, perusakan hutan yang berdampak positif dan memperoleh persetujuan pemerintah tidak dapat dikategorikan sebagai tindakan yang melawan hukum. Di sisi lain, perusakan hutan yang berdampak negatif (merugikan) adalah suatu tindakan nyata melawan hukum dan bertentangan dengan kebijaksanaan/tanpa adanya persetujuan pemerintah.⁴

Kerusakan hutan di berbagai belahan bumi sudah terjadi sejak pecahnya Perang Dunia I memasuki abad teknologi industri di Perancis dan Inggris. Di negara berkembang kerusakan hutan tampak makin mencemaskan dengan pesatnya daya pengelolaan dan pemanfaatan hutan yang tidak diikuti dengan norma-norma yang telah ditetapkan secara yuridis. Kegiatan eksploitasi hutan, kebakaran hutan,

⁴ Alam Setia Zain, “Hukum Lingkungan Konservasi Hutan”, Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hlm. 5.

pendudukan tanah hutan, perladangan berpindah merupakan bentuk-bentuk kegiatan yang dapat menimbulkan dampak kerusakan lingkungan hidup. Pemanfaatan hutan dan tanah hutan yang tidak diikuti dengan usaha konservasi akan menimbulkan perubahan ekosistem kehidupan makhluk yang ada di sekitarnya.⁵

Penggunaan hutan dan lahan secara tidak berkelanjutan dan tidak berwawasan ekologi dapat disebabkan oleh beberapa faktor, antara lain faktor hukum, manusia, penegak hukum, dan sebagainya. Bagian ini dimaksudkan untuk mengungkapkan faktor hukum dari pemanfaatan sumber daya hutan dan lahan serta kegiatan manusia dalam bentuk lain yang ikut memberikan kontribusi terhadap kerusakan hutan dan lahan.⁶

Program Pencemaran Udara Lintas Batas Negara secara khusus difokuskan pada masalah asap yang telah menjadi kejadian tahunan di Asia Tenggara selama beberapa tahun belakangan ini. Sementara itu, pencemaran udara dari sumber-sumber lain tidak dibicarakan sama sekali. Tujuan program ini adalah untuk memperkirakan sumber, penyebab, sifat serta cakupan kejadian asap untuk mencegah asap; dan untuk mengembangkan dan menerapkan rencana tanggap darurat nasional dan regional (*national and regional emergency response plans*).⁷

Organisasi lingkungan hidup, world Resources Institute, mengutip hasil penelitian Guido van der Werf dari Global Fire Emissions Database yang

⁵ *Ibid.*, hlm. 14-15.

⁶ Sukanda Husin, "Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia", Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 82.

⁷ Sukanda Husin, "Hukum Lingkungan Internasional", Pusbangdik UNRI, 2009, hlm. 70.

menyatakan emisi karbon akibat kebakaran hutan dan lahan di Indonesia telah mengalahkan rata-rata emisi karbon harian AS. Menurut data tersebut, hanya dalam 26 hari saja emisi dari kebakaran hutan dan lahan mencapai 1.043 juta metrik ton, atau melebihi emisi karbondioksida Amerika Serikat dalam satu tahun terakhir. Padahal selama ini AS adalah penyumbang gas rumah kaca terbesar kedua setelah Cina, dan ekonominya 20 kali lebih besar daripada Indonesia.⁸ Perhitungan emisi karbon ini menjadi penting pada pertemuan tingkat tinggi soal iklim yang berlangsung di Paris pada akhir November 2015. Pertemuan tersebut salah satunya akan membahas komitmen negara-negara dunia dalam mengurangi emisi gas rumah kaca mereka sebagai upaya mengatasi perubahan iklim.

Dari 30 November hingga 11 Desember 2015, para pemimpin dunia berkumpul di Paris untuk membuat kesepakatan-kesepakatan yang akan sangat mempengaruhi keberhasilan upaya penanganan perubahan iklim. Konferensi Tingkat Tinggi ini disebut dengan nama COP21, yang merupakan kepanjangan dari *21st Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change* alias konferensi ke-21 dari negara-negara yang telah meratifikasi Konvensi Kerangka Kerja PBB tentang Perubahan Iklim.⁹

Di Paris, para negosiator akan hadir dalam pertemuan yang secara formal dikenal dengan *21st Conference of Parties (COP21) untuk United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)*. Mereka diharapkan dapat meloloskan

⁸ www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/11/151103_indonesia_emisi_negosiasiiklim

⁹ www.wwf.or.id/?44183/Tanya-Jawab-Seputar-Konferensi-Perubahan-Iklim-COP21

perjanjian internasional penting seperti mengurangi gas emisi rumah kaca secara global dan memperlambat efek dari perubahan iklim.¹⁰

Dalam forum COP21 tersebut, Presiden Jokowi ingin menyampaikan kontribusi Indonesia dalam isu perubahan iklim, terutama dalam mendorong terealisasinya secara penuh prinsip *common but differentiated responsibility*. Hal ini penting agar negara berkembang dapat berkontribusi lebih besar dalam isu perubahan iklim.¹¹

Bersama 146 pemimpin negara lainnya, Presiden Jokowi pada tanggal 30 November 2015 menjelaskan komitmen Indonesia dalam mengurangi emisi gas rumah kaca sebesar 29% pada 2030 sebagai upaya mengatasi perubahan iklim. Kontribusi Indonesia itu diharapkan dapat mendorong terciptanya kesepakatan mengikat demi membatsi pemansan global di bawah dua derajat Celsius. Akan tetapi, target 29% pada 2030 dapat berubah mengingat Indonesia mengalami kebakaran hutan dan lahan. Akibatnya, jumlah emisi Indonesia disebut-sebut melebihi rata-rata emisi karbondioksida harian Amerika Serikat, yang selama ini berpredikat sebagai penyumbang gas rumah kaca terbesar kedua setelah Cina.¹²

Konferensi ini menghasilkan [Persetujuan Paris](#) yang diadopsi secara aklamasi oleh negara anggota. Persetujuan ini akan mengikat secara hukum jika setidaknya 55 negara yang mewakili 55 persen [emisi gas rumah kaca](#) global tahunan meratifikasi Persetujuan Paris atau mendaftarkan diri di New York dari 22 April 2016 hingga 21 April 2017. Diharapkan persetujuan ini dapat berlaku efektif 2020.

¹⁰ m.liputan6.com/news/read/2378126/7-hal-penting-soal-konferensi-perubahan-iklim-di-paris

¹¹ www.pikiran-rakyat.com/nasional/2015/11/29/351762/presiden-jokowi-ke-paris-hadiri-ktt-perubahan-iklim

¹² www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/11/151129_indonesia_jokowi_cop21

Harapan utama dari COP21 adalah membatasi [pemanasan global](#) hingga maksimum 2 derajat Celcius hingga tahun 2100 meskipun dalam piagam persetujuan Paris tertulis target utamanya adalah maksimum 1.5 derajat Celcius. Berdasarkan analisis pakar, target 1.5 derajat Celcius dapat dicapai jika antara tahun 2030 hingga 2050 tidak ada emisi gas rumah kaca.¹³

Pada tanggal 12 Desember 2015, 196 negara peserta menandatangani naskah akhir dari sebuah pakta global untuk mengurangi emisi sebagai bagian dari metode pengurangan [gas rumah kaca](#). Dalam 12 halaman [Persetujuan Paris](#), para negara anggota sepakat untuk mengurangi produksi karbon mereka "secepat mungkin" dan melakukan yang terbaik untuk mempertahankan [pemanasan global](#) "agar berada jauh di bawah 2 derajat C". Laurent Fabius, Menteri Luar Negeri Perancis, mengatakan bahwa rencana yang "ambisius dan seimbang" ini merupakan suatu "titik balik bersejarah" dengan tujuan mengurangi pemanasan global. Namun beberapa kalangan mengkritik kenyataan bahwa bagian-bagian yang penting merupakan "janji-janji" atau berbagai tujuan, dan bukanlah komitmen tegas oleh negara-negara tersebut.¹⁴

Menurut Menteri Kehutanan dan Lingkungan Hidup Siti Nurbaya, merujuk pada penyerahan dokumen pengurangan emisi nasional ke Badan Perubahan Iklim PBB mengatakan bahwa "Angka itu yang kita serahkan pada 20-an September, sebelum kita melihat situasi berat di akhir September sampai akhir Oktober". Juru kampanye

¹³ https://id.wikipedia.org/wiki/Konferensi_Perubahan_Iklim_Perserikatan_Bangsa-Bangsa_2015

¹⁴ *Ibid.*

hutan Greenpeace Asia Tenggara, Yuyun Indradi, berpendapat target Indonesia untuk mengurangi emisi 29% pada 2030 terlalu kecil. Sebab, saat penghitungan emisi Indonesia dibuat, pemerintah menitikberatkan pada sektor energi. Padahal, kebakaran hutan dan lahan kini menjadi sumber emisi utama. Menurut Yuyun, “Angka 29% itu proporsi utamanya lebih kepada emisi energi, yang notabene sekarang bertumpu pada energi batubara. Sementara, kita belum bisa menanggulangi kebakaran hutan yang terjadi saat ini. Dan itu masih sampai sekarang menjadi sumber emisi utama Indonesia”.¹⁵

Sementara itu utusan Presiden Indonesia untuk perubahan iklim, Rachmat Witoelar mengatakan kebakaran lahan gambut untuk Indonesia tak akan meminta maaf dalam KTT Iklim di Paris. Rahmat mengatakan, “Kami tidak mencemari bumi. Yang mencemari bumi itu Amerika Serikat dan Cina. Kami mengalami kecelakaan, suatu bencana alam, disebabkan dan diperparah oleh beberapa orang, karena kami tak memiliki cukup peralatan untuk menghadapi apa yang menimpa bumi.”¹⁶

Kebakaran lahan gambut yang kembali terjadi baru-baru ini telah membuat Indonesia menjadi salah satu negeri pelaku pemanasan global yang paling parah.¹⁷

Dengan adanya permasalahan yang muncul diatas, masih terlihat kekurangan dalam pengaturan internasional untuk mengatasi perubahan iklim yang disebabkan oleh kebakaran hutan. Padahal sudah banyak negara yang ikut meratifikasi

¹⁵*Ibid.*

¹⁶ www.bbc.com/indonesia/dunia/2015/11/151130_dunia_iklim_holland

¹⁷*Ibid.*

peraturan tersebut terutama Indonesia sebagai salah satu negara berkembang yang juga ikut meratifikasinya. Berdasarkan pemikiran di atas maka penulis tertarik untuk membahas permasalahan ini ke dalam suatu bentuk tulisan ilmiah berupa skripsi dengan judul

”PENGATURAN HUKUM INTERNASIONAL TERHADAP UPAYA MENGATASI PERUBAHAN IKLIM YANG DISEBABKAN OLEH PENINGKATAN EMISI DALAM KEBAKARAN HUTAN DAN IMPLEMENTASINYA DI INDONESIA”

