

**TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PENCEMARAN UDARA
AKIBAT KEBAKARAN HUTAN DI PROPINSI RIAU DIKAITKAN DENGAN
PERSETUJUAN ASEAN TENTANG POLUSI ASAP LINTAS BATAS (AATHP)
TAHUN 2002**

*Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan Guna Memperoleh
Gelar Sarjana Hukum
Strata Satu (S1)*

oleh :

APARTA MURANI
04 940 093



PROGRAM KEKHUSUSAN : HUKUM INTERNASIONAL



FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ANDALAS

PADANG

2009

No. Reg : 42 / PK VII / III / 2009



**TINJAUAN YURIDIS TERHADAP PENCEMARAN UDARA
AKIBAT KEBAKARAN HUTAN DI PROPINSI RIAU DIKAITKAN DENGAN
PERSETUJUAN ASEAN TENTANG POLUSI ASAP LINTAS BATAS (AATHP)
TAHUN 2002**

(APARTA MURANI, 04 940 093 , FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ANDALAS,
61, Halaman)

ABSTRAK

Hutan adalah salah satu unsur penyeimbang lingkungan global, penyumbang jasa lingkungan dalam kesatuan ekosistem sehingga dapat memberikan produk air bersih , pencegah bahaya banjir, longsor dan manfaat lain yang tak ternilai harganya. Hutan esensial bagi pembangunan ekonomi dan pemeliharaan segala bentuk kehidupan. Sekarang hutan mengalami berbagai kerusakan diantaranya kebakaran hutan yang dapat menyebabkan pencemaran udara baik di daerah sumber kebakaran, negara tempat sumber kebakaran maupun negara tetangga (*transboundary haze pollution*). ASEAN sebagai organisasi regional Asia Tenggara telah mengadakan suatu perjanjian mengenai asap lintas batas yaitu perjanjian Asean tentang Polusi Asap Lintas batas (*Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution / AATHP*) tahun 2002. Namun Indonesia belum meratifikasi perjanjian tersebut. Padahal kebakaran hutan di daerah dalam wilayah Indonesia telah memperlihatkan kondisi kritis. Salah satunya adalah Propinsi Riau. Dalam hal ini penulis memberikan batasan masalah yaitu bagaimana bentuk pencemaran udara akibat kebakaran hutan di Propinsi Riau dan pengaturan – pengaturan tentang kebakaran hutan di Propinsi Riau dikaitkan dengan persetujuan ASEAN tentang Polusi Asap Lintas Batas (*Asean Agreement Transboundary Haze Pollution / AATHP*) tahun 2002. Dalam penulisan ini, Penulis menggunakan metode yuridis sosiologis dengan mengutamakan data primer . Pada dasarnya, praktek pembakaran lahan merupakan salah satu cara yang digunakan oleh Perkebunan Besar di Riau untuk menaikkan pH tanah dengan pertimbangan biaya murah, serta cocok untuk tanaman tahunan seperti sawit. Dalam hal ini Praktek tidak mempertimbangkan kerugian yang ditimbulkan. Pada bulan Agustus 2008 saja , Balai Besar Konservasi Sumber Daya Alam (BBKSDA) Propinsi Riau mencatat hanya dalam waktu 13 hari (9 - 21 Agustus 2008) ada lebih dari 800 titik api tersebar di 230 perusahaan perkebunan dan HTI, telah menimbulkan kerugian yang cukup banyak. Diantaranya peningkatan penderita ISPA (infeksi saluran pernafasan akut) akibat asap. Sedangkan kendala-kendala dalam penanganan kebakaran hutan di Propinsi Riau yaitu masih lemahnya penegakan hukum (*law enforcement*), masih belum teranggarkannya dana pengendalian kebakaran hutan dan lahan secara terprogram, lemahnya aspek kelembagaan pengendalian kebakaran hutan di Propinsi Riau serta masih rendahnya pengetahuan masyarakat tentang pemadaman kebakaran hutan dan lahan serta pengaturan-pengaturan tentang kebakaran hutan yang belum seragam. Oleh karena itu sudah sepatutnya Indonesia berusaha mempercepat ratifikasi karena penting untuk mengatasi masalah kebakaran hutan di Indonesia sendiri.

BAB I PENDAHULUAN

A.Latar Belakang Masalah

Hutan adalah salah satu unsur penyeimbang lingkungan global, penyumbang jasa lingkungan dalam kesatuan ekosistem, sehingga dapat memberikan produk air bersih, pencegah bahaya banjir dan longsor dan manfaat lain yang tak ternilai harganya. Dengan demikian hutan adalah esensial bagi pembangunan ekonomi dan pemeliharaan segala bentuk kehidupan¹. Dewasa ini, banyak terjadi kerusakan hutan baik secara global maupun nasional. Hal ini disebabkan oleh kebakaran hutan, kerusakan lahan, *illegal logging* dan lain sebagainya sehingga menyebabkan penurunan fungsi hutan, kerusakan lingkungan dan bencana asap. Oleh karena itu dibutuhkanlah pengaturan-pengaturan mengenai lingkungan khususnya hutan baik diatur dalam hukum nasional maupun dalam hukum internasional. Masalah perlindungan lingkungan merupakan salah satu masalah yang mendapat perhatian utama masyarakat internasional semenjak beberapa decade ini karena menyangkut langsung kelanjutan hidup umat manusia². Dua persoalan paling mendesak yang dihadapi masyarakat internasional pada saat ini adalah pembangunan dan perlindungan serta perbaikan lingkungan manusia dan seperti yang akan tampak, kedua persoalan tersebut telah diberi prioritas dalam kerangka kerja Perhimpunan Bangsa

¹ Gatot P. Soemartono, 1995, *Hukum Lingkungan Indonesia*, Sinar Grafika, hal 42

² Boer mauna, 2003, *Hukum Internasional pengertian, peranan dan fungsi dalam era dinamika global*, PT.Alumni, Bandung, hal 296

Bangsa (PBB) dan badan- badan internasional lainnya.³ Diantara masyarakat internasional tersebut salah satunya adalah Asosiasi Negara- Negara Asia Tenggara (*Association of Shoutheast Asian Nation* (ASEAN).

Association of Shoutheast Asian Nation (ASEAN) adalah salah satu organisasi multilateral yang didirikan oleh lima negara Asia Tenggara yaitu Malaysia, Indonesia, Thailand, Philipina,dan Singapura pada tanggal 8 Agustus 1967 ⁴. Pertimbangan keikutsertaan Indonesia dalam kerjasama regional Asia Tenggara, pertamanya adalah untuk mendapatkan kembali kepercayaan yang telah luntur dan kredibilitas yang telah hancur akibat politik konfrontasi terhadap Malaysia, kedua barulah pertimbangan keamanan⁵.

ASEAN tidak hanya mengadakan kerjasama di bidang ekonomi tetapi juga kerjasama dibidang lain yang menimbulkan perekonomian yang kuat (*strong economic performance*), sehingga timbul akibat negatif bagi lingkungan hidup. Oleh karena itu, ASEAN kemudian mengadakan kerja sama di bidang lingkungan hidup yang menghasilkan beberapa kesepakatan, diantaranya dengan ditandatanganinya Deklarasi Manila (*Manila Declaration*) tahun 1981, Deklarasi Bangkok (*Bangkok Declaration*) tahun 1984, Resolusi Jakarta (*Jakarta Resolution*) tahun 1987, Resolusi Singapura (*Singapore Resolution*) tahun 1992. Semua persetujuan itu menegaskan dan memperkuat kerjasama di bidang bencana alam, pencemaran udara dan air lintas batas, tumpahan minyak, pembuangan limbah berbahaya dan kebakaran hutan.

³ J.G Starke, *Pengantar Hukum Internasional Edisi Kespuluh 2*, P.T Sinar Grafika, Jakarta, Hal 529

⁴ Said Hamid H, 1993, *Pendidikan Ilmu Pengetahuan Sosial*, Depdikbud, Jakarta, hal 692

⁵ M.Sabir, 1992, *ASEAN Harapan Dan Kenyataan*, Pustaka Sinar Harapan . hal 32

ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHIP) tahun 2002, dan *Asean Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources (ASEAN ACNNR)* Tahun 1985 , persetujuan tersebut merupakan kerjasama terkait dengan polusi udara dan sumber daya alam. Persetujuan tersebut juga mempertegas Konvensi Genewa 1979 yang dihasilkan setelah penyelenggaraan konferensi Stockholm yaitu konvensi tentang pencemaran udara lintas perbatasan yang berakibat luas (*Convention on Long-Range Trans-Boundary Air Pollution*) pada tanggal 13 November 1979, dimana salah satu isi pasalnya mewajibkan negara-negara peserta konvensi untuk berusaha menekan serendah mungkin secara bertahap mengurangi dan mencegah pencemaran udara termasuk pencemaran udara lintas batas dan masih banyak pengaturan lain yang telah disepakati oleh *Association of Southeast Asian Nation (ASEAN)* yang terkait dengan lingkungan.

Dalam hukum nasional Indonesia sendiri, pengaturan tentang lingkungan juga sudah cukup lengkap diantaranya UU No.41 tahun 1999 tentang Kehutanan, UU No.18 tahun 2004 tentang Perkebunan, UU No.23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU No.45 tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan, PP No.4 tahun 2001 tentang Pengendalian Kerusakan dan Pencemaran Lingkungan Hidup, dan aturan hukum lainnya yang dengan tegas melarang pembakaran hutan dan pengrusakkan lahan. Peraturan daerah yang ada di Indonesia pun sudah banyak yang mengatur hal ini, mulai dari peraturan daerah propinsi maupun peraturan daerah kabupaten atau kota yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia.

Dalam kenyataan , terjadinya kerusakan atau pencemaran lingkungan memberikan dampak bukan saja bagi negara atau daerah yang merupakan asal kerusakan

atau pencemaran namun juga bagi negara atau daerah lain disekitar kejadian. Hal ini dapat terlihat pada masalah pencemaran udara akibat kebakaran, bukan negara asal kebakaran tersebut yang menerima dampaknya tetapi juga negara tetangga misalnya kebakaran yang terjadi di Kalimantan dan Sumatera maka dampaknya sampai ke Singapura, Malaysia dan Philipina⁶.

Propinsi Riau mempunyai hutan yang cukup luas tetapi hutan-hutan tersebut tidak dilindungi dengan baik. Hal ini dibuktikan dengan banyaknya kasus kebakaran hutan di propinsi tersebut seperti kasus kebakaran hutan di Kabupaten Rokan Hilir dan Kabupaten Pelalawan. Kebakaran hutan di Propinsi Riau ditunjang oleh kondisi tanah yang kering dan berlahan gambut, sehingga jika lahan gambut tersebut terkena api baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja mengakibatkan terjadinya kebakaran yang akan menyebar luas dari hutan yang satu ke hutan yang lain bahkan juga dapat meluas ke pemukiman penduduk sekitar hutan. Oleh karena negara Malaysia dan Singapura adalah negara yang berdekatan dengan Propinsi Riau (Republik Indonesia) maka kedua negara tersebut terkena dampak dari asap yang ditimbulkan dari kebakaran hutan di Indonesia khususnya dari propinsi Riau. Dampak asap kebakaran hutan di Propinsi Riau terhadap kedua negara tetangga tersebut diantaranya menimbulkan penyakit pernapasan akut dan terganggunya transportasi udara di negara itu seperti kasus yang terjadi pada tanggal 29 September 2006 dan tanggal 7 Oktober 2006 lalu.

Sesuai dengan prinsip hukum internasional dalam hukum lingkungan internasional yaitu *state responsibility* maka negara Republik Indonesia seharusnya bertanggung jawab terhadap dampak kebakaran hutan yang telah merugikan lingkungan hidup di wilayah teritorial negara lain dan individu negara lain. Dalam rangka tanggung

⁶ Supriadi, 2006, *Hukum Lingkungan Di Indonesia*, PT Sinar Grafika, hal 10

jawab negara Republik Indonesia terhadap pencemaran udara lintas batas tersebut maka negara Republik Indonesia hendaknya menindak lanjuti persetujuan yang telah dibuat oleh ASEAN, yaitu Persetujuan ASEAN tentang Polusi Asap Lintas Batas (*Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP) tahun 2002 seperti yang telah pernah Indonesia lakukan untuk menyikapi perkembangan global yang mendunia.

Sejak Konvensi Stockholm pada tahun 1972, pemerintah Indonesia 10 tahun kemudian melahirkan Undang-Undang tentang lingkungan hidup yakni Undang-Undang No. 4 tahun 1982 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup⁷. Oleh karena itu Indonesia seharusnya juga meratifikasi Persetujuan ASEAN tentang Polusi Asap Lintas Batas (*Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP) ke dalam sebuah undang-undang karena Indonesia juga ikut dalam penandatanganan Persetujuan ASEAN tentang Polusi Asap Lintas Batas (*Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP) tanggal 10 Juni tahun 2002. Pada waktu itu, delegasi Indonesia diwakili oleh Liana Bratasida (*Deputy Minister for Environment Conservation , State Ministry of Environment*) namun persetujuan tersebut sampai sekarang belum juga diratifikasi oleh negara Republik Indonesia. Padahal jika persetujuan ASEAN tentang Polusi Asap Lintas Batas (*Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution*(AATHP) tahun 2002 telah diratifikasi oleh Indonesia dalam sebuah Undang-undang maka juga dapat diterapkan dalam peraturan daerah karena negara Indonesia terdiri dari beberapa wilayah otonom yang berhak membuat peraturan-peraturan daerah yang menyangkut kehutanan dan lingkungan hidup sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang yang lebih tinggi sehingga dapat mengurangi dampak kebakaran hutan baik bagi negara Republik

⁷ Siswanto Sunarso, *Hukum Pidana Lingkungan Hidup Dan Strategi Penyelesaian Sengketa*, PT. Rineka Cipta, hal vi

Indonesia khususnya Propinsi Riau maupun bagi negara lain. Pengaturan-pengaturan yang lengkap tentang lingkungan hendaknya dilengkapi dengan pengelolaan lingkungan (*environmental management*) yang baik, Pengelolaan lingkungan tersebut bukanlah tugas pemerintah saja, sebab sumber penyebabnya datang dari berbagai kegiatan manusia baik besar maupun kecil⁸. Dalam hal lingkungan dalam ruang lingkup kehutanan, pada prinsipnya yang bertanggung jawab dalam perlindungan hutan adalah instansi di daerah tingkat I yang meliputi : Kantor Wilayah Departemen Kehutanan, Dinas Kehutanan, unit Perum Perhutani dan unit pelaksana teknis di lingkungan Departemen Kehutanan, namun demikian tidak menutup kemungkinan terhadap pihak lain seperti pemegang izin Hak Pengusahaan Hutan (HPH) atau Hak Pengusahaan Hutan Tanaman Industri (HPHTI) yang bertanggung jawab atas perlindungan hutan di areal hak pengusahaan hutannya masing-masing.⁹

Oleh karena itu penulis tertarik untuk membahas dan mengkaji tentang pencemaran udara akibat kebakaran hutan di Propinsi Riau dalam perspektif Persetujuan ASEAN tentang Polusi Asap Lintas Batas (*Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP) tahun 2002 dalam bentuk skripsi yang berjudul **“Tinjauan Yuridis Terhadap Pencemaran Udara Akibat Kebakaran Hutan Di Propinsi Riau dikaitkan dengan Persetujuan ASEAN tentang Polusi Asap Lintas Batas (AATHP) Tahun 2002”**

II. Perumusan Masalah

⁸ Daud Silalahi, 1995, *Hukum Lingkungan Dalam Sistem Hukum Lingkungan Di*

Indonesia, Mandar Maju Bandung, hal 46

⁹ Salim, H.S, 2006, *Dasar-Dasar Hukum Kehutanan, Edisi Revisi*, P.T Sinar Grafika, hal 120

BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Penyebab kebakaran hutan di Propinsi Riau erat kaitannya dengan pemabangunan industri sawit, dimana pemerintah memberikan peluang kepada pengusaha sawit dan Hutan Tanaman Industri (HTI) dan memberikan insentif Izin Pemanfaatan kayu (IPK) kepada pengusaha perkebunan dan dana reboisasi kepada pengusaha Hutan Tanaman Industri (HTI) ditambah dengan kebutuhan dunia akan minyak sawit meningkat sehingga pengusaha dan pemerintah daerah memperluas perkebunan sawit. Pada akhirnya merusak tutupan hutan alam Riau menjadi hanya tersisa 785 ribu hektar pada April 2007. Memperluas lahan dengan cara membakar bertujuan agar kerjanya lebih cepat, hemat biaya, serta untuk mengambil alih tanah masyarakat. Inilah kesalahan dari pengelolaan yang salah di Propinsi Riau. Pada bulan Agustus 2008, BBKSDA (Balai Besar Konservasi Sumber Daya Alam) Propinsi Riau mencatat hanya dalam waktu 13 hari (9 – 21 Agustus 2008) ada lebih 800 titik api (*hot spot*) yang tersebar di 230 perusahaan perkebunan dan Hutan Tanaman Industri (HTI). Pencemaran udara akibat kebakaran hutan di propinsi Riau memberikan dampak terhadap Negara tetangga (Malaysia dan Singapura), Propinsi Riau menjadi salah satu penyumbang terjadinya pemanasan global, dimana material kayu dan serasah yang terbakar menghasilkan gas –gas rumah kaca sedangkan terhadap Negara tetangga asap dari kebakaran tersebut dapat mengganggu transportasi udara baik darat , udara, dan laut ditambah dengan

terganggunya kesehatan warganegara kedua Negara tersebut. Pencemaran udara akibat kebakaran hutan di Propinsi Riau memenuhi unsur-unsur tersebut, dimana asap yang ditimbulkan akibat kebakaran di Propinsi itu sampai ke Negara Malaysia dan Singapura sehingga merugikan kedua Negara . Negara Malaysia dan Singapura bisa saja mengajukan gugatan secara resmi lewat jalur yuridis. Oleh karena itu diadakanlah perundingan – perundingan yang menghasilkan suatu kesepakatan tentang perjanjian ASEAN tentang asap lintas batas (*Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution / AATHP*) tahun 2002. Kondisi kebakaran hutan di Propinsi Riau yang semakin memburuk itu, sangat membutuhkan suatu cara untuk mengatasinya yaitu mulai memperbaiki aspek pencegahan, aspek pemantauan, sampai aspek penanggulangan yang kesemuanya terdapat dalam *Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)* tahun 2002. Salah satu konsekuensi dari berlakunya *Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution* adalah dibentuknya *Asean Coordinating Centre (ACC) for Transboundary haze Pollution Control* yang akan menjalankan fungsi koordinasi mulai dari tahap pencegahan, pemantauan dan penanggulangan serta mitigasi kebakaran lahan dan hutan yang menimbulkan pencemaran kabut asap terhadap udara.

2. Pengaturan – pengaturan yang berlaku di Indonesia sudah cukup lengkap dan itu berlaku juga di Propinsi Riau. Beberapa peraturan Perundang-Undangan tersebut, ada yang mendukung Persetujuan ASEAN tentang asap lintas batas dan ada yang malah bertentangan dengan tujuan persetujuan ASEAN itu. Peraturan Perundang-undangan itu memperbolehkan pembakaran hutan dan

lahan. Indonesia harus mempunyai pedoman yang lebih baik sehingga dapat menyempurnakan dan menyamakan aturan-aturan mengenai kebakaran hutan dan lahan di Indonesia diantaranya Persetujuan ASEAN tentang asap lintas batas (*Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)* tahun 2002.

B. Saran

1. Agar Negara Indonesia membenahi kembali, semua yang berhubungan dengan kelanjutan fungsi hutan dan system lingkungan baik dari segi pencegahan, maupun dari segi penanggulangan dan pemantauan sehingga hutan di Indonesia dapat terjaga dan hutan dapat berfungsi dengan baik
2. Agar Negara Indonesia dapat melihat sisi buruk dari negaranya, agar dapat memperbaiki diri untuk tujuan dan arah yang lebih baik dengan melihat apa yang terjadi di salah satu Propinsi nya yaitu Propinsi Riau..
3. Agar Negara Indonesia dapat memantau kegiatan warga Negara nya agar tidak mengganggu ketenangan dan ketentraman Negara lain karena sesuai azas *State Responsibility* dimana kesalahan dari warga Negara nya, merupakan kesalahan dari Negara tersebut.
4. Agar Negara Indonesia secepatnya meratifikasi Perjanjian ASEAN tentang Asap lintas Batas (*Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution/ AATHP*) tahun 2002 karena sangat membantu Indonesia dalam menggulangi masalah kebakaran hutan.