

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Layaknya telah menjadi agenda tahunan, peristiwa kebakaran hutan dan lahan di wilayah Indonesia terus terjadi sampai saat ini. Pada tahun 2018 luas area hutan dan lahan yang terbakar di Indonesia telah mencapai 4.666,39 Ha yang tersebar di beberapa provinsi di Indonesia, yang meliputi: Aceh, Jambi, Riau, Kepulauan Riau, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah dan Sumatera Barat.¹

Kebakaran hutan dan lahan di Indonesia disebabkan oleh dua faktor, yakni faktor alami dan faktor kegiatan manusia.² Adapun yang menjadi faktor alam adalah dampak dari El Nino, sehingga terjadi kekeringan di wilayah Indonesia yang mengakibatkan hutan dan lahan menjadi mudah terbakar. Meskipun El Nino punya andil dalam menyebabkan kebakaran hutan dan lahan di Indonesia, tetapi bukan merupakan penyebab utama, dimana yang menjadi penyebab utama kebakaran hutan dan lahan di Indonesia diakibatkan oleh faktor kegiatan manusia yang melakukan alih fungsi hutan tanpa memperhatikan etika lingkungan dengan cara teknik babat bakar yang digunakan dalam alih

¹http://sipongi.menlhk.go.id/hotspot/luas_kebakaran diakses tanggal 24 Oktober 2018 Pukul 21.45 WIB.

²Fahmi Rasyid, Permasalahan dan Dampak Kebakaran Hutan, *Jurnal Lingkar Widyaiswara*, Edisi 1 No. 4, Desember 2014, hlm.48.

fungsi hutan, baik untuk alih fungsi untuk lahan pemukiman, pertanian ataupun perkebunan kelapa sawit.

Pada dasarnya praktik pembakaran hutan dan lahan telah dilarang oleh peraturan undang-undang. Setidaknya terdapat tiga undang-undang yang mengatur mengenai pelarangan pembakaran hutan dan lahan, yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang diatur dalam Pasal 50 ayat (3) huruf d, yang menyatakan “*Setiap orang dilarang membakar hutan*”.
2. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, disebutkan dalam Pasal 26 bahwa “*Setiap pelaku usaha perkebunan dilarang membuka dan atau mengolah lahan dengan cara pembakaran yang berakibat terjadinya pencemaran dan kerusakan fungsi lingkungan hidup*”.
3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Panduan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang diatur dalam Pasal 69 ayat (1) huruf h, yang menyatakan bahwa “*Setiap orang dilarang melakukan perbuatan pembukaan lahan dengan cara membakar*”.

Walaupun telah terdapat regulasi yang jelas mengenai larangan membakar hutan dan lahan, tetap saja praktik pembakaran hutan dan lahan masih terjadi, dikarenakan dinilai lebih praktis dan ekonomis, apalagi penegakan hukum di Indonesia yang lemah mengakibatkan praktik pembakaran hutan dan lahan masih digemari. Selain itu terdapat pula celah aturan yang bisa dimanfaatkan, yang terdapat pada Pasal 69 ayat 2

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Panduan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang menyatakan “Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf h memperhatikan dengan sungguh-sungguh kearifan lokal di daerah masing-masing”. Celah tersebut sangat rentan untuk disalahgunakan oleh golongan kepentingan tertentu, karena seolah-olah memberikan kesan praktik pembakaran hutan dan lahan bisa dilakukan asalkan “meminjam tangan”, padahal kebakaran hutan dan lahan banyak menimbulkan dampak yang buruk.

Dampak yang diakibatkan dari kebakaran hutan dan lahan tidak hanya berdampak terhadap kerusakan lingkungan saja, tetapi juga ada dampak-dampak lain yang secara tidak langsung timbul akibat kebakaran hutan dan dampak tersebut tidak hanya diderita oleh Indonesia, tetapi juga negara-negara tetangga bilamana asap dari kebakaran hutan melintasi batas negara. Indonesia tercatat telah beberapa kali “mengekspor” asap ke negara lain, dengan dampak yang besar terhadap isu lingkungan terjadi pada periode 1997,1999, 2002, 2004, 2006, 2010 dan yang terbaru 2013 dan 2015.³ Karenanya isu pencemaran asap lintas batas tidak hanya sebatas isu nasional, tetapi merupakan isu regional bahkan internasional.

Secara khusus di Asia Tenggara, Perhimpunan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara atau yang dikenal dengan *ASEAN* telah membuat perjanjian regional untuk bersama-sama menanggulangi permasalahan asap lintas batas yang timbul akibat kebakaran hutan dan lahan, yang

³Nazia Nazeer dan Fumitaka Furouka, Overview of ASEAN Environment, Transboundary Haze Pollution Agreement and Public Health, *IJAPS*, No. 1 Vol. 13, Januari 2017, hlm. 77.

dikenal dengan *Agreement on Transboundary Haze Pollution* (ATTHP) yang ditandatangani di Kuala Lumpur pada tanggal 10 Juni 2002 dan mulai berlaku pada tanggal 25 November 2003, setelah enam negara anggota *ASEAN* meratifikasi.⁴

Sementara itu, Indonesia yang notabene negara “pengekspor” asap, meratifikasi perjanjian paling akhir, yakni tanggal 16 September 2014. Lambatnya respon Indonesia dinilai Indonesia tidak serius menanggulangi permasalahan asap lintas batas oleh negara “pengimpor” asap. Padahal dengan ikut serta Indonesia meratifikasi ATTHP Indonesia memiliki keuntungan, yaitu:⁵ 1) Penanggulangan asap lintas batas menjadi tanggung jawab bersama Indonesia dan negara anggota *ASEAN* lainnya, tentunya negara anggota *ASEAN* akan membantu dengan kondisi jika Indonesia tidak mampu mengatasi masalah kabut asap, lalu meminta bantuan organisasi *ASEAN*. 2) Dikarenakan penanggulangan asap lintas batas menjadi tanggung jawab bersama, maka Indonesia akan terbebas dari tanggung jawab negara terhadap negara tetangga yang terdampak asap lintas batas.

Satu tahun sebelum Indonesia meratifikasi ATTHP, terjadi kebakaran hutan dan lahan di wilayah Sumatera terutama di Provinsi Riau yang mengakibatkan polusi asap lintas batas, bahkan *The Pollutant Standard Index* (PSI) di Singapura mencapai 401 yang mana itu sangat

⁴Daniel Heilmann, After Indonesia’s Ratification: The ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution and Its Effectiveness As a Regional Environmental Governance Tool, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 2015, hlm. 96.

⁵Yordan Gunawan, Transboundary Haze Pollution In the Perspective of International Law of State Responsibility, *Jurnal Media Hukum*, Volume 21, Desember 2014, hlm. 178.

berbahaya dan merupakan rekor terburuk dibandingkan tahun 1997 hanya mencapai 226. Sementara itu di Muar, Johor, *Air Pollution Index* (ASI) mencapai angka 746, hal itu mengantarkan daerah tersebut dalam keadaan darurat, sehingga aktivitas di Singapura dan Malaysia terganggu dan sekolah- sekolahpun di liburkan.⁶

Pada saat itu, Indonesia berjanji akan mengatasi permasalahan tersebut. Akan tetapi upaya Indonesia untuk mengatasi asap lintas batas mengalami kegagalan, sehingga memaksa Presiden Indonesia Susillo Bambang Yudhoyono meminta maaf kepada Singapura dan Malaysia.

Berdasarkan kejadian tersebut Singapura mulai mempelajari kemungkinan membentuk peraturan yang mengadopsi yurisdiksi ekstrateritorial, untuk menangkap individu ataupun perusahaan yang melakukan pembakaran hutan dan lahan sehingga menyebabkan polusi asap lintas batas.⁷ Pada tanggal 19 Februari 2014 Menteri Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Air Singapura, mengusulkan *Transboundary Haze Pollution Bill* yang kemudian di sahkan oleh Parlemen Singapura pada tanggal 5 Agustus 2014 dan menjadi *Transboundary Haze Pollution Act* 2014 yang kemudian disingkat THPA.

Ketentuan yurisdiksi ekstrateritorial berada pada Pasal 4 STHP yang menyebutkan bahwa “*This Act shall extend to and in any relation to any conduct or thing outside Singapore which causes or contributes to any*

⁶Grizelda, Thesis: “*Penerapan Yurisdiksi Ekstrateritorial dalam Singapore Transboundarry Haze Pollution Act 2014 Akibat Kabut Asap Dari Kebakaran Hutan di Indonesia*” (Yogyakarta: UGM, 2015), hlm. 2.

⁷Alan Khee-Jin TAN, *The ‘Haze’ Crisis in Southest ASIA : AssessingSingapore’s Transboundarry Haze Pollution Act 2014*, National University Singapore, 2015, hlm. 5.

haze Pollution in Singapore”. Oleh karena itu, meskipun pelaku pembakaran hutan dan lahan berada di diluar Singapura, dapat dikenai ketentuan peraturan THPA dan dapat diminta pertanggung jawaban baik secara pidana ataupun perdata. Sebagai wujud pelaksanaan THPA, pada tahun 2016 Pemerintah Singapura melalui Badan Lingkungan Hidup Singapura selanjutnya disebut NEA menangkap direktur perusahaan Indonesia ketika berada di Singapura untuk di investigasi terkait kebakaran hutan dan lahan di Indonesia, yang mengakibatkan asap lintas batas negara pada tahun 2015.⁸

Tindakan Singapura yang menangkap WNI tersebut mendapat protes keras dari Indonesia yang disampaikan melalui Kedutaan Besar Indonesia di Singapura. Menurut Guru Besar Hukum Internasional Universitas Indonesia, Hikmahanto Juwana, tindakan Singapura merupakan sikap arogan yang seolah menjadi negara besar dan bisa menindas negara kecil, karena telah melangkahi batas – batas kedaulatan negara.

1.2 Rumusan Masalah

Bagaimana kompetensi Pemerintah Singapura untuk menangkap WNI terduga pelaku pembakaran hutan penyebab polusi asap lintas batas negara?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, penelitian ini bertujuan untuk:

⁸<http://agroindonesia.co.id/2016/06/pemerintah-sisir-dosa-perusahaan-singapura> diakses tanggal 24 Oktober 2018 Pukul 21.49 WIB.

Mengetahui kompetensi Pemerintah Singapura untuk menangkap WNI terduga pelaku pembakaran hutan penyebab polusi asap lintas batas negara

1.4 Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis

penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangan pemikiran untuk mengembangkan ilmu pengetahuan khususnya Hukum Internasional yang berkaitan dengan pelaksanaan yurisdiksi ekstrateritorial oleh Singapura.

2. Manfaat praktis

a. Dapat memberikan wacana bagi Indonesia ataupun Singapura dalam usaha mencari penyelesaian permasalahan asap lintas batas negara secara damai, dan tidak terjadi pelanggaran kedaulatan.

b. Bagi akademisi lain diharapkan dapat menambah pemahaman hal-hal yang berkaitan dengan hukum lingkungan internasional, khususnya permasalahan asap lintas batas negara.

c. Bagi masyarakat diharapkan dapat menggugah kesadaran agar menghindari penggunaan api dalam rangka alih fungsi hutan dan lahan, sehingga tidak menjadi penyebab kebakaran hutan dan lahan di Indonesia.