

**BAB II**  
**KEBAKARAN HUTAN DI INDONESIA DAN SEJARAH**  
***ASEAN AGREEMENT ON TRANSBOUNDARY HAZE POLLUTION***

Permasalahan kabut asap lintas batas di Indonesia tidak serta merta terjadi begitu saja. Terdapat faktor-faktor yang saling memiliki hubungan satu sama lainnya. Faktor-faktor tersebut berasal dari berbagai macam sumber, seperti dari kondisi geografi negara Indonesia, faktor alam sampai pada faktor aktivitas manusia baik disengaja ataupun tidak disengaja. Kabut asap tersebut berasal dari kebakaran hutan yang melanda di Indonesia. Didalam Bab II ini, penulis akan menjabarkan gambaran umum mengenai kondisi fisik wilayah Indonesia terkhusus yang mejadikan fokus kejadian terjadinya pencemaran kabut asap lintas batas negara, perkembangan politik deforestasi yang menjadikan dasar pembukaan hutan dan lahan besar—besaran di Indonesia. Selain itu juga akan membahas mengenai runtutan kasus kebakaran hutan hingga munculnya perjanjian *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* yang mana hal tersebut akan menjadi fokus utama dalam penelitian ini.

**2.1 Sejarah *Asean Agreement on Transbounday Haze Pollution***

Pada akhir tahun 1990-an terjadi krisis lingkungan hidup di Asia Tenggara dimana kebakaran hutan dan lahan meluas dan memiliki dampak yang serius untuk kelangsungan hidup manusia. Kabut asap yang dihasilkan dari kebakaran hutan dan lahan di Indonesia juga menyebar hingga ke negara tetangga seperti Singapura dan Malaysia. Kabut asap dibawa oleh angin muson yang bertiup ke beberapa negara Asia Tenggara dan membawa dampak negatif bagi negara yang terkena dampak kabut asap tersebut. Hal ini mengakibatkan asap tebal yang menyelimuti langit sebagian besar wilayah Asia Tenggara selama berminggu-minggu dan mengakibatkan masalah kesehatan pada penduduk setempat. Melihat bencana tersebut, ASEAN menempatkan masalah kebakaran hutan dan lahan serta dampak berupa kabut asap menjadi sebuah masalah regional yang harus ditangani bersama. Maka dari itu, pada tahun 1990 diadakan sebuah kesepakatan *The Kuala Lumpur Accord on Environment and Development* pada tanggal 19 Juni 1990 di Kuala

Lumpur dan dihadiri oleh menteri-menteri lingkungan hidup negara-negara anggota ASEAN. Dalam pertemuan ini menghasilkan sebuah kesepakatan untuk mengelola lingkungan dan membuat pembangunan berkelanjutan untuk masa yang akan datang. Selain membahas mengenai lingkungan dan pembangunan berkelanjutan, ada beberapa pasal yang membahas mengenai polusi kabut asap lintas batas (ASEAN, 1990).

Pertemuan antar menteri terus berlanjut pada tahun 1992 dalam Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) ASEAN yang ke-4 di Singapura. Pertemuan tersebut menghasilkan *Singapore Resolution on Environmental and Development* yang berisi mengenai peraturan di bidang lingkungan. Hal ini sebagai upaya pembaharuan dan penyempurnaan dari hasil pertemuan sebelumnya pada tahun 1990. Resolusi tersebut berisi mengenai upaya pembangunan berkelanjutan, penanganan masalah kabut asap lintas batas, bencana kebakaran hutan hingga pada kampanye anti kayu tropis. Pada saat itu juga, permasalahan polusi kabut asap lintas batas sudah menjadi sebuah perhatian khusus. Hal ini dikarenakan pada tahun 1991 sudah terjadi lima kali kebakaran hutan dan lahan di Asia Tenggara dan momentum adanya KTT Rio De Jenerio yang melahirkan sebuah kesepakatan mengenai lingkungan (Scholtz & Verschuuren, 2015). Pertemuan selanjutnya pada bulan Oktober 1994, terdapat pertemuan informal Menteri Lingkungan ASEAN di Sarawak. Dalam pertemuan tersebut, menteri memberikan catatan bahwa perlunya usaha regional yang lebih kuat dalam menangani kasus-kasus lingkungan. Lalu pada tahun 1995 terdapat pertemuan *ASEAN Senior Official on Environment* (ASOEN) yang mana menghasilkan *The Haze Technical Task Force* (HTTF). Selain itu juga, pada tahun yang sama ASEAN membentuk rencana kerjasama dalam hal polusi kabut asap lintas batas atau *ASEAN Cooperation Plan on Transboundary Pollution* yang mana rencana kerja ini meliputi prosedur dan mekanisme untuk kerjasama penanggulangan dan pencegahan pencemaran kabut asap lintas batas (ASEAN, 2006).

Kebakaran hutan dan lahan kembali terjadi di Indonesia pada tahun 1997 yang mengakibatkan pencemaran asap hingga ke beberapa negara tetangga ASEAN. Kebakaran hutan dan lahan tersebut menjadi yang terbesar dalam sejarah menjadikan masalah kebakaran sebagai agenda pembahasan pada Pertemuan *The*

*ASEAN Ministerial Meeting on Haze* pada tahun 1997 di Kuala Lumpur. Pertemuan tersebut atas saran *Chair of Environmental Affairs* melihat keadaan kebakaran hutan yang semakin parah dan dampak yang ditimbulkan semakin meluas. Pada pertemuan tersebut dibuatlah *Regional Haze Action Plan* (RHAP) sebagai bentuk komitmen yang lebih dalam menangani permasalahan kabut asap lintas batas (*ASEAN Co-operation Plan on Transboundary Pollution*). Rencana tersebut bertujuan untuk mencegah kebakaran hutan dan lahan terjadi lagi melalui manajemen pelaksanaan peraturan dan kebijakan yang lebih baik, menetapkan mekanisme operasional untuk memonitor kebakaran hutan dan juga untuk memperkuat kapabilitas untuk memerangi kebakaran hutan dan lahan dalam skala regional.

Setelah tahapan sebelumnya berjalan, pertemuan kembali diadakan pada tahun 1998 dalam KTT ASEAN di Vietnam dan pertemuan tersebut menghasilkan *Hanoi Plan of Action* dimana hal tersebut menyerukan agar segera diadakan tindakan lanjutan atas rancangan *Regional Haze Action Plan* dengan membuat perjanjian regional yang mengikat secara hukum. Pada tahun 2001, diadakan perundingan untuk membahas perjanjian tersebut sehingga akhirnya pada 10 Juni 2002, semua negara anggota ASEAN menandatangani perjanjian ASEAN mengenai Polusi Asap Lintas Batas atau *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP) di Kuala Lumpur, Malaysia. Penandatanganan perjanjian tersebut juga bertepatan dengan penyelenggaraan *ASEAN Ministerial Meeting on Haze* dan *World Conference and Exhibition on Land and Forest Fire Hazard* yang mana memiliki keterkaitan dengan permasalahan kabut asap lintas batas. Perjanjian tersebut ditandatangani oleh seluruh menteri lingkungan hidup dari seluruh negara anggota ASEAN dan mulai resmi berlaku sejak 25 November 2003. Tujuan dari adanya perjanjian AATHP ini adalah agar setiap kebakaran hutan dan polusi asap lintas batas dapat ditanggulangi agar tidak menyebar keluar batas wilayah suatu negara. Perjanjian ini berlaku bagi setiap negara yang sudah meratifikasinya dan memberikan sanksi hukum tanpa mengikat salah satu negara. Isi dari perjanjian AATHP secara keseluruhan terdiri dari 32 Pasal yang memuat mengenai ketentuan-ketentuan, gambaran kerjasama dan tindakan dalam penanggulangan bencana kebakaran hutan dan kabut asap lintas batas serta terakhir berupa lampiran

mengenai keabsahan perjanjian tersebut yang sudah ditanda tangani masing-masing negara anggota ASEAN.

Dalam membahas permasalahan asap lintas batas, maka diadakan sebuah pertemuan tingkat menteri bagi negara-negara yang telah meratifikasi perjanjian AATHP yang disebut dengan *Meeting Conference Of The Parties (COP)*. Pasca awal kemunculan, perjanjian tersebut langsung diratifikasi oleh 6 negara yaitu Malaysia, Singapura, Brunei Darussalam, Myanmar, dan Vietnam. COP pertama diadakan pada tahun 2003 yang mana tujuan dari diadakannya COP ini adalah untuk lebih memfokuskan dan menyusun agenda serta kerangka kerja dari perjanjian AATHP yang sudah dibuat. Hal tersebut dapat memaksimalkan upaya bersama dalam penanganan pencemaran kabut asap lintas batas yang ditimbulkan dari adanya kebakaran hutan dan lahan. Indonesia sebagai negara penyumbang kabut asap terbesar di wilayah Asia Tenggara lebih memilih menjadi negara yang terakhir meratifikasi perjanjian AATHP. Disisi lain, Indonesia merupakan salah satu negara yang besar dan berpengaruh di kawasan Asia Tenggara.

## **2.2 Polusi Kabut Asap Akibat Kebakaran Hutan dan Lahan**

Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia memberikan dampak langsung terhadap kondisi lingkungan di sekitar seperti ekosistem hutan dan kondisi atmosfer. Dampak tersebut berupa polusi kabut asap yang sangat mengganggu berbagai aktifitas manusia dan juga berbahaya serta merusak kondisi udara. Kabut asap tersebut mempengaruhi berbagai macam aktifitas manusia seperti pada bidang transportasi, sosial ekonomi, dan juga kesehatan. Kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia, khususnya di sebagian wilayah Sumatera dan Kalimantan seringkali menyebabkan pencemaran kabut asap lintas batas (*Transboundary Haze Pollution*) yang penyebarannya hingga ke wilayah negara tetangga seperti Malaysia dan Singapura. Kabut asap tersebut memiliki dampak yang cukup serius terhadap transportasi udara, kesehatan dan juga sosial ekonomi masyarakat. Penyebaran kabut asap pertama kali terjadi pada tahun 1997-1998 dimana kebakaran hutan dan lahan di Indonesia menghasilkan kabut asap yang hampir menyelimuti sebagian wilayah ASEAN dan menyebabkan kerugian ekonomi yang tidak sedikit bagi negara Indonesia dan juga menimbulkan kerugian bagi negara-negara disekitar

Indonesia yang terkena dampak dari kabut asap itu sendiri. Sejak tahun 2000, hampir setiap tahun terjadi kebakaran hutan dan lahan di Indonesia yang menghasilkan kabut asap dan berdampak bagi Indonesia itu sendiri dan juga bagi negara-negara ASEAN yang berada di sekitar wilayah negara Indonesia.

### 2.2.1 Dampak dan Kerugian Akibat Pencemaran Kabut Asap

Di Indonesia, dampak dari adanya kabut asap terasa di sekitar wilayah-wilayah yang berdekatan dengan lokasi kebakaran hutan. Salah satunya adalah masyarakat Riau yang mana sering menjadi korban dari adanya pencemaran kabut asap akibat kebakaran hutan. Selain menyebar ke sekitar wilayah kebakaran hutan, kabut asap tersebut juga meluas hingga ke negara tetangga seperti Malaysia dan Singapura. Dalam hal ini, dampak dan kerugian dari pencemaran kabut asap dibagi ke beberapa sektor, yaitu:

#### 1. Sektor Kesehatan dan Lingkungan

Salah satu dampak yang paling di perhatikan adalah sektor kesehatan dan lingkungan. Biasanya warga yang terkena dampak dari kabut asap terserang penyakit Infeksi Saluran Pernafasan Atas (ISPA). Selain itu juga, kabut asap dapat menyebabkan daya tahan manusia dapat menurun drastis, menyebabkan iritasi selaput lendir mata, hidung, tenggorokan, sehingga menimbulkan gejala berupa mata perih dan berair, hidung berair dan rasa tidak nyaman di tenggorokan, mual, dan juga sakit kepala. Selain itu juga, dampak buruk lainnya juga menyerang kelompok rentan seperti pada bayi, balita, ibu hamil dan lanjut usia serta orang dengan masalah kesehatan pada paru-paru nya dan jantung. Seperti pada kasus kebakaran hutan hebat tahun 1997-1998 dimana kabut asap menyelimuti beberapa wilayah di Indonesia, Singapura dan Malaysia dalam beberapa bulan menyebabkan banyak kasus kematian dan juga penyakit ISPA yang melanda penduduk yang terkena dampak dari polusi kabut asap tersebut.

**Tabel 2.1 : Dampak kesehatan akibat Paparan Kabut Asap yang Terjadi Pada Bulan September-November 1997.**

Dampak kesehatan	Jumlah kasus
Kematian	527
Asma	298.125
Bronkhitis	58.095
Infeksi saluran pernapasan akut	1.446.120
Kendala untuk melakukan kegiatan setiap hari	4.758.600
Peningkatan perawatan pasien rawat jalan	36.462
Peningkatan pasien rawat inap	15.822
Kehilangan hari kerja	2.446.352

Sumber : Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup dan UNDP, 1998.

Selain menyerang kesehatan masyarakat, dampak dari kabut asap akibat kebakaran hutan tersebut berpengaruh terhadap lingkungan, khususnya adalah udara. Kabut asap yang mencemari udara sangatlah tidak baik untuk dihirup bagi manusia. Seperti pada kasus kebakaran hutan tahun 2015 dimana Indeks Standar Pencemaran Udara (ISPU) mencapai pada angka >400 dimana angka tersebut ditingkat sangat berbahaya (Kementrian Kesehatan RI, 2015)

**Tabel 2.2 : Indeks Standart Pencemaran Udara**

ISPU	PENCEMARAN UDARA LEVEL	DAMPAK KESEHATAN	TINDAKAN PENGAMANAN
0 - 50	BAIK	Tidak ada dampak kesehatan	
51 - 100	SEDANG	Tidak ada dampak kesehatan	
101 - 199	TIDAK SEHAT	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dapat menimbulkan gejala iritasi pada saluran pernafasan</li> <li>Bagi penderita penyakit jantung, gejalanya akan semakin berat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Menggunakan masker atau penutup hidung bila melakukan aktifitas di luar rumah</li> <li>Aktifitas fisik bagi penderita jantung dikurangi</li> </ul>
200 - 299	SANGAT TIDAK SEHAT	Pada penderita ISPA, Pneumonia, dan jantung maka gejalanya akan meningkat	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aktifitas diluar rumah harus dibatasi</li> <li>Perlu dipersiapkan ruang khusus untuk perawatan penderita ISPA, Pneumonia berat, di RS, Puskesmas dll</li> <li>Aktifitas bagi penderita jantung dikurangi</li> </ul>
300 - 399	BERBAHAYA	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bagi penderita suatu penyakit, gejalanya akan semakin serius</li> <li>Orang sehat akan merasa mudah lelah</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Penderita penyakit ditempatkan pada ruang bebas pencemaran udara</li> <li>Aktifitas kantor dan sekolah harus menggunakan AC</li> </ul>
>400	SANGAT BERBAHAYA	Berbahaya bagi semua orang, terutama : balita, ibu hamil, orang tua, dan penderita gangguan pernafasan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Semua harus tinggal di rumah dan tutup pintu serta jendela,</li> <li>Segera lakukan evakuasi selektif bagi orang berisiko seperti: balita, ibu hamil, orang tua, dan penderita gangguan pernafasan ke tempat/ ruang bebas pencemaran udara</li> </ul>

Sumber : Pusat data dan informasi Kementerian Kesehatan Republik Indonesia

Seperti pada tabel tersebut menunjukkan bahwa di atas angka 400 termasuk kedalam kondisi sangat berbahaya dan harus segera dilakukannya evakuasi. Hal ini menimbulkan dampak yang sangat serius baik bagi lingkungan dan juga kesehatan masyarakat yang terkena dampaknya.

## 2. Sektor Ekonomi dan Transportasi

Dampak yang tak kalah pentingnya ada di sektor ekonomi dan transportasi. Disamping besarnya alokasi dana yang dibutuhkan untuk mengatasi masalah kebakaran hutan dan lahan, dampak yang ditimbulkan terhadap kondisi sosial dan perekonomian masyarakat juga cukup tinggi. Dampak dari kabut asap itu sendiri adalah penurunan pendapatan masyarakat dan naiknya kebutuhan akibat biaya kesehatan dan juga jasa transportasi khusus. Selain masyarakat yang menanggung kerugian, Pemerintah Indonesia juga turut menanggung kerugian atas dampak kebakaran hutan itu sendiri. Sebagai contoh pada saat kebakaran hutan tahun 1997-1998, Pemerintah menanggung kerugian ekonomi mencapai 9 miliar dolar AS (Suryani, 2012). Kabut Asap juga menyebabkan banyak investor asing takut untuk berinvestasi di Indonesia dan juga ke negara tetangga yang sering terkena dampaknya seperti Malaysia dan Singapura.

Tak kalah dengan kasus kebakaran hutan tahun 1997-1998, kebakaran hutan tahun 2015 juga tak kalah banyak menelan kerugian. Pemerintah Indonesia menanggung kerugian sebesar Rp 221 Triliun dimana hal tersebut lebih besar daripada nilai ekspor kelapa sawit tahun 2014 (World Bank Group, 2016). Hal tersebut dikarenakan banyaknya biaya dan resiko yang harus ditanggung jika terkena dampak kabut asap kembali. Selain kerugian ekonomi, kabut asap juga menimbulkan kerugian pada sektor transportasi. Pada kebakaran hutan dan lahan tahun 2015, sektor perhubungan di Indonesia menanggung kerugian sebesar Rp 5,1 Triliun, sebagian besar kerugian tersebut ditanggung oleh pelabuhan dikarenakan pengiriman muatan terganggu oleh jarak pandang yang terbatas (World Bank Group, 2016). Selain pelabuhan, sektor penerbangan juga sangat terganggu dikarenakan jarak pandang yang terbatas, hal tersebut

dikarenakan sektor penerbangan sangat sensitif terhadap jarak pandang dan sangat mengandalkan kondisi cuaca.

### 3. Pencemaran Lintas Batas

Pencemaran kabut asap yang terjadi hampir setiap tahun di Indonesia, khususnya di beberapa wilayah seperti Kepulauan Riau, sebagian wilayah Sumatera dan Kalimantan tidak saja menimbulkan dampak sosial ekonomi masyarakat sekitar, namun menyebabkan pencemaran asap lintas batas (*Transboundary haze pollution*) ke wilayah negara tetangga seperti Singapura dan Malaysia. Hal tersebut tentunya menimbulkan protes oleh negara tetangga kepada pemerintah Indonesia. Pada tahun 2007, Departemen Lingkungan Malaysia melayangkan surat protes kepada Pemerintah Indonesia terkait kualitas Malaysia yang terus memburuk dikarenakan kebakaran hutan yang melanda di Indonesia.

Kabut asap yang melanda Malaysia tersebut mengakibatkan meningkatnya gejolak politik di kawasan tersebut. Partai oposisi terbesar di Malaysia, Partai Tindakan Demokratis (DAP) melakukan demonstrasi di depan Kedutaan Indonesia di Kuala Lumpur terkait kabut asap yang melanda hingga ke Malaysia. Partai tersebut mengatakan bahwa kabut asap merupakan ancaman bagi kesehatan dan ekonomi jutaan warga Malaysia dan juga mereka mendesak ASEAN agar segera mengambil tindakan atas masalah tersebut (Sari, 2008). Selain itu, Singapura lebih memilih membawa masalah tersebut ke tingkat dunia. Singapura mengangkat isu Kabut Asap Indonesia dalam sidang umum PBB pada tanggal 20 Oktober 2006 yang mana hal tersebut mendapatkan protes dari pemerintah Indonesia dan menyebabkan hubungan bilateral kedua negara tersebut sempat memburuk. Dengan dibawanya kasus tersebut ke dewan PBB memberikan citra buruk bagi pemerintah Indonesia dalam dunia Internasional.

Selain protes-protes dari negara tetangga yang terkena dampak dari kabut asap, pencemaran lintas batas mendapatkan perhatian khusus oleh ASEAN. Hal tersebut membuahkan hasil berupa perjanjian internasional *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* yang mana hal tersebut merupakan kesepakatan oleh negara-negara anggota ASEAN.



Perjanjian tersebut membahas mengenai ketentuan-ketentuan , gambaran kerjasama serta tindakan dalam menanggulangi bencana kebakaran hutan dan kabut asap lintas batas.

### 2.3 Gambaran Umum Wilayah Indonesia

Sebagian besar wilayah di ASEAN merupakan kawasan hutan yang cukup luas dikarenakan negara-negara anggota ASEAN mayoritas adalah negara-negara yang memiliki wilayah hutan. Tak terkecuali adalah Indonesia, negara dengan jumlah penduduk sekitar 261 juta jiwa dan luas wilayah sekitar 5.180.053 km<sup>2</sup> merupakan negara yang besar dan juga berpengaruh di kawasan ASEAN. Sebagian besar hutan tropis yang tersebar di dunia salah satunya ada di Indonesia. Dalam hal luas hutan, Indonesia menempati urutan ke ketiga setelah Brasil dan Republik Demokrasi Kongo. Jenis hutan di Indonesia berbagai macam dan tersebar di penjuru wilayah Indonesia. Di wilayah Sumatera dan Kalimantan terdapat hutan-hutan *Dipterocarpaceae*<sup>1</sup> yang mana hutan tersebut adalah hutan dataran rendah yang selalu hijau, sampai pada hutan *monsun*<sup>2</sup> musiman dan padang savana yang tersebar di wilayah Nusa Tenggara hingga hutan-hutan *non-Dipterocarpaceae* dataran rendah dan kawasan alpin di Irian Jaya (Barber, et al., 2014). Dengan wilayah hutan yang luas, pemanfaatan hasil hutan pun tinggi. Sekitar 80 juta penduduk Indonesia “secara langsung mengandalkan hidupnya pada sektor kehutanan” (Barber, et al., 2014). Keperluan tersebut meliputi hasil hutan kayu dan juga non kayu. Selain perorangan, perusahaan swasta pun turut memanfaatkan hasil-hasil hutan di Indonesia. Dengan hasil hutan yang melimpah, banyak perusahaan-perusahaan baik dalam negeri maupun dari mancanegara tergiur untuk berinvestasi di Indonesia.

Indonesia terletak dikawasan iklim tropis dan berada di belahan timur bumi. Hal ini menyebabkan Indonesia hanya memiliki dua kali pergantian musim dalam setahun, yaitu musim kemarau dan hujan. Bulan-bulan musim kering di Indonesia

---

<sup>1</sup> Hutan *Dipterocarpaceae* adalah Hutan dengan penghasil kayu utama dan sering dimanfaatkan dalam bidang perikanan. Biasanya pohon menjulang tinggi sekitar 70-80m dan paling banyak tersebar di wilayah hutan Kalimantan.

<sup>2</sup> Hutan Monsun adalah Hutan di wilayah tropis namun mengalami musim kemarau yang panjang dalam beberapa bulan. Biasanya hutan ini berada di wilayah Indonesia bagian timur.

terjadi di antara bulan April hingga September yang mana pada bulan tersebut sering terjadi kebakaran hutan dan biasanya kebakaran semakin diperparah pada saat tahun-tahun El-Nino (Field, Wang, Roswintiarti, & Guswanto, 2004). Namun, Kebakaran hutan dan lahan yang disebabkan oleh faktor alam sangat kecil dan merupakan kejadian yang cukup langka (Tacconi, 2003). Hal tersebut dikarenakan tipe hutan di Indonesia termasuk dalam kategori hutan hujan tropis yang mana kondisi hutan selalu dalam keadaan basah dan lembab. Sehingga, sekitar 99% kasus kebakaran hutan justru disebabkan oleh aktivitas manusia baik disengaja maupun tidak disengaja dan sisanya diakibatkan karena faktor alamiah (Syaufina, 2003). Dengan wilayah hutan yang luas dan rawan kebakaran, Indonesia disebutkan banyak menyumbang polusi kabut asap hingga melewati batas negara di wilayah asia tenggara sejak tahun 1982 (Varkkey, 2013).

#### **2.4 Politik Deforestasi di Indonesia**

Indonesia memiliki sejarah yang panjang mengenai politik deforestasi. Berawal pada masa kepemimpinan Soeharto, dimana pertumbuhan industri pengolahan kayu dan perkebunan terbukti sangat menguntungkan dan bertumbuh pesat setelah pemerintah menerbitkan izin kepada perusahaan yang bergerak di bidang industri pengolahan kayu dan perkebunan berupa izin Hak Pengusahaan Hutan (HPH). HPH dikeluarkan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 1970 tentang Hak Pengusahaan Hutan dan Hak Pemungutan Hasil Hutan. Pada awalnya, sistem HPH tersebut merupakan bentuk antisipasi pemerintah setelah dibukannya pintu kepada para investor asing yang mana pada kepemimpinan Soeharto sangat giat dalam hal penanaman modal asing seperti yang sudah termuat dalam UU No.1 Tahun 1967 tentang penanaman modal asing dan UU No. 6 Tahun 1968 tentang penanaman modal dalam negeri.

Penanaman modal gencar dilakukan untuk pembukaan lahan dan juga untuk pemanfaatan hasil hutan berupa kayu bulat tropis. Dalam hal ini Indonesia terus melakukan ekspor ke beberapa negara seperti Jepang, Australia, dan juga Eropa. Pendapatan pemerintah Indonesia terus meningkat dan menjadikan Indonesia sebagai produsen terbesar kayu bulat tropis di dunia dengan adanya penanaman modal besar (modal asing dan nasional) untuk eksploitasi hutan tersebut. Sebagian

besar areal hutan akan dipungut hasilnya oleh perusahaan besar dan dalam hal menjaga pengusaha kecil dan menengah, Dirjen Kehutanan menetapkan kebijakan konsensi HPH dimana dalam setiap provinsi, 70%-80% diberikan kepada perusahaan besar dan sisanya 20%-30% diberikan kepada pengusaha kecil dan menengah (Departemen Kehutanan Republik Indonesia, 1998).

Namun, dalam perkembangannya pengusaha kecil tidak dapat bertahan cukup lama, disisi lain perusahaan besar mulai mendominasi areal konsesi hutan produksi dan mulai melakukan invansi ke beberapa daerah. Disisi lain, sistem HPH dinilai banyak pihak kurang transparansi dalam melakukan tender terhadap perusahaan untuk mendapatkan izin pengolahan hutan dan perkebunan tersebut, pemerintah tidak melakukannya dengan sistem lelang terbuka. Hal ini menyebabkan munculnya konglomerasi bisnis hutan dimana kepemilikan HPH hanya didominasi oleh segelintir orang saja. Selain itu juga hal tersebut memungkinkan terjadinya Kolusi, Korupsi dan Nepotisme (KKN). Namun disisi lain dengan gencarnya penanaman modal asing dalam bidang industri kehutanan serta penjualan kayu hasil hutan yang terus meningkat menjadikan kepemimpinan order baru sebagai puncak eksploitasi hutan untuk memenuhi komoditi ekonomi (Suparna, 2016).

Seiring berjalannya waktu, serta dengan penyempurnaan regulasi, HPH sekarang dikenal sebagai Izin Usaha Pemanfaatan Hasil Hutan Kayu (IUPHHK). Hal tersebut didasarkan pada PP No.6 Tahun 2007 tentang Tata Hutan dan Penyusunan Rencana Pengelolaan Hutan, Serta Pemanfaatan Hutan. Dengan adanya politik deforestasi di Indonesia menyebabkan banyak perusahaan perkebunan dan kehutanan untuk membuka lahan di Indonesia. Melihat potensi kekayaan alam di Indonesia membuat banyak investasi asing menanamkan modalnya dalam industri hutan dan perkebunan. Hal ini menyebabkan pembukaan lahan semakin luas dan dalam kasus sebelumnya berdampak pada kebakaran hutan dan lahan.

## **2.5 Kronologi Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia**

Kebakaran Hutan merupakan sebuah permasalahan di Indonesia yang sudah diurus selama kurang lebih 30 tahun. Kebakaran hutan dan lahan sudah lama

merugikan pemerintah dan juga negara tetangga dikarenakan kabut asap dari kebakaran hutan tersebut yang mengganggu berbagai macam aktivitas manusia. Dalam hal ini, wilayah kebakaran hutan yang selalu meningkat frekuensi dan intensitasnya adalah kebakaran hutan di wilayah Sumatera dan Kalimantan (FWI/GFW , 2001). Indonesia merupakan negara yang memiliki wilayah hutan tropis yang luas, dalam hal ini hutan tropis basah yang belum ditebang (masih asli dan belum terganggu) umumnya benar-benar tahan terhadap kebakaran dan hanya akan terbakar jika benar-benar ada periode kemarau yang berkepanjangan. Sebaliknya, jika hutan-hutan tropis tersebut sudah dibalak dan mengalami degradasi, maka akan ditumbuhi semak-semak belukar dan jauh lebih rentan terhadap kebakaran hutan (Schindler, 1989). Kasus kebakaran hutan di Indonesia dibagi menjadi ke beberapa periode, yaitu periode awal 1982-1983 dan 1994, periode kedua 1997-1998, periode ketiga tahun 2005-2010 dan periode keempat adalah 2011-2014 dan periode kelima yaitu 2015.

### **2.5.1 Kebakaran Hutan Periode 1982-1983 dan 1994**

Awal terjadi kebakaran hutan dalam jumlah cukup besar di Indonesia terjadi pada tahun 1982-1983. Pada tahun tersebut, kebakaran hutan terjadi di daerah Kalimantan Timur dan telah menghabiskan lahan sebanyak 210.000 km<sup>2</sup> dari seluruh daerah provinsi Kalimantan Timur (ASEAN). Faktor utama yang menyebabkan kebakaran besar tersebut adalah kebijakan pengolahan hutan pada masa kepemimpinan presiden Soeharto dan terjadinya fenomena iklim El-Nino (FWI/GFW , 2001). Kebijakan pengolahan hutan pada masa Soeharto menjadikan hampir seluruh kawasan dijadikan sebagai HPH (Hak Pengusahaan Hutan) dimana hal tersebut berarti suatu pemberian izin kepada suatu organisasi berbadan hukum untuk mengelola kawasan hutan produksi (Suryadi, 2015). Hal tersebut menyebabkan meningkatnya produksi kayu dan jumlah kayu yang tidak termanfaatkan (ranting, dedaunan, sisa-sisa penebangan) kemudian terbengkalai dan lama kelamaan kayu tersebut mengendap lalu mengakibatkan terjadinya penumpukan bahan bakar yang rawan memicu kebakaran. Selain akibat kebijakan pada era Soeharto, kebakaran hutan pada tahun 1982-1983 disebabkan oleh faktor iklim. Pada juni 1982 merupakan kondisi El-Nino yang cukup hebat melanda

kawasan provinsi Kalimantan Timur yang mengakibatkan kebakaran hutan yang cukup besar dan terjadi hingga akhir tahun 1983. Kebakaran tersebut menimbulkan kerusakan dalam jumlah yang cukup besar, sekitar 3,2 juta hektar area hutan habis terbakar dan 2,7 juta hektar dari luas area tersebut adalah hutan hujan tropis. Kebakaran dimulai dari daerah bawahan yang menyebar secara perlahan dikawasan hutan primer dan bergerak menuju daerah bekas pembalakan sampai pada area hutan rawa dan gambut. Sekitar 73 juta hektar area hutan dataran rendah yang memiliki nilai komersil mengalami kerusakan berat dan sekitar 2,1 juta hektar lainnya mengalami kerusakan ringan dan sedang akibat dari kebakaran hutan tersebut (Schindler, 1989).

Kebakaran hutan kembali terjadi pada tahun 1987, 1991 dan hampir 5 juta hektar terbakar pada tahun 1994 yang mana menyebabkan kabut asap hingga melewati batas negara. Kebakaran tersebut turut diperparah dengan adanya iklim El-Nino yang pada saat itu sedang terjadi di Indonesia (BAPPENAS, 1999). Kabut asap tersebut mencapai wilayah Singapura dan Malaysia. Kebakaran hutan ini menjadi kebakaran hutan yang pertama di Indonesia hingga mengganggu jalannya transportasi darat, laut dan udara dan berpengaruh kepada aktivitas ekonomi di wilayah Singapura dan Malaysia. Perkembangan kebakaran tersebut semakin meluas penyebarannya dan kawasan yang terbakar tidak hanya kawasan hutan saja melainkan hingga ke kawasan non-hutan. Hal tersebut dikarenakan aktivitas pembukaan lahan pada lahan perkebunan besar, pertanian rakyat, perladangan, pengembangan penguasaan hutan dan hutan tanaman industri. Akibat dari kebakaran tersebut, pemerintah mulai mengembangkan berbagai kebijakan baru, lembaga-lembaga internasional mulai meningkatkan dukungan mereka terhadap berbagai macam program yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan sampai pada asosiasi negara-negara di Asia Tenggara (ASEAN) untuk pertama kalinya mulai membahas kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia sebagai suatu permasalahan regional.

Melihat dampak yang diakibatkan dari kebakaran hutan cukup luas dan merugikan banyak pihak, pemerintah Indonesia pada saat itu membuat strategi-strategi baru dalam mengelola hutan. Salah satu nya adalah penerapan *zero burning policy* bagi semua perusahaan yang ingin membuka lahan dengan cara membakar

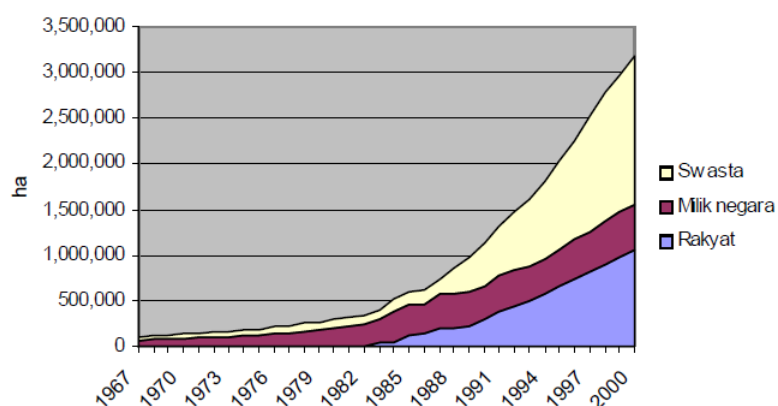
hutan. Namun, pembalakan hutan semakin meningkat ditambah dengan adanya tekanan dari para pengembang perkebunan kelapa sawit (FWI/GFW , 2001).

### 2.5.2 Kebakaran Hutan Periode 1997-1998

Kemarau panjang yang hebat akibat fenomena El-Nino yang melanda Indonesia pada tahun 1997-1998 merupakan awal dari bencana kebakaran hutan yang hebat di Indonesia. Hampir 10 juta hektar telah terkena dampak kebakaran dan menyebabkan kerugian senilai 10 miliar dolar amerika (BAPPENAS, 1999). Kebakaran ini merupakan bencana yang hebat dan menjadi bencana nasional yang mana kabut asap dari kebakaran hutan tersebut menyelimuti sebagian besar kawasan Asia Tenggara hingga beberapa bulan. United Nations Environment Programme (UNEP) sampai menyebutkan bahwa musibah kebakaran hutan pada tahun 1997-1998 menjadi *“one of the biggest environmental shock since 1950 and among the most damaging in recorded history”*.

Menjelang tahun 1997, sudah ada peringatan dari Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup bahwa akan terjadi pengaruh El-Nino di Indonesia, tetapi pembakaran terutama untuk pembukaan lahan dan perkebunan terus terjadi di areal yang luas di Sumatera dan Kalimantan. Sejumlah kebakaran hutan disebabkan oleh perusahaan perkebunan dan juga berbagai proyek pemerintah sehingga menyebabkan puluhan ribu hektar hutan dilenyapkan menjadi lahan dan perkebunan (FWI/GFW , 2001).

**Diagram 2.1 : Pertumbuhan Luas Perkebunan Kelapa Sawit, 1967-2000**



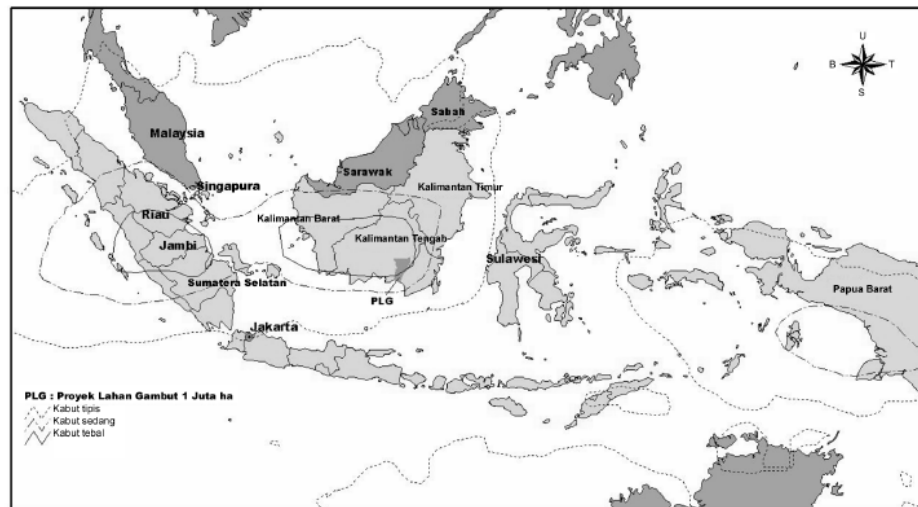
Sumber : Departemen Kehutanan, Direktorat Jenderal Perkebunan.

Tren usaha kelapa sawit yang terus meningkat pada tahun 1990-an juga menjadi pendorong tersendiri maraknya pembukaan lahan dan perkebunan di

wilayah Sumatera dan Kalimantan. Kenaikan terjadi pada awal 1990an sampai pada tahun 2000 (lihat gambar 1) yang mana hal tersebut sangat berpengaruh terhadap pembukaan lahan dan perkebunan. Disisi lain, pembukaan lahan tersebut biasanya menggunakan teknik pembakaran hutan dikarenakan lebih efektif dan tidak menghabiskan dana yang besar untuk pembukaan lahan. Hal tersebut berkebalikan dengan penerapan *Zero Burning Policy* yang mana menganjurkan dalam pembukaan lahan menggunakan teknik penebangan satu persatu pohon-pohonnya atau secara mekanis. Perusahaan swasta memandang cara tersebut tidak efektif dan membutuhkan biaya yang sangat besar, belum lagi hasil dari dedaunan dan sisa-sisa penebangan pohon tersebut terbengkalai dan mengendap di tanah yang mana hal tersebut bisa menyebabkan hama dan penyakit dan berimbas kepada hasil tanaman pada perkebunan yang akan mereka tanami.

Kebakaran hutan pada tahun 1997-1998 dipandang menjadi permasalahan yang serius. Bersamaan pada saat itu, ASEAN melakukan pertemuan pada tahun 1997 untuk membahas permasalahan kebakaran hutan tersebut. Kebakaran hutan yang terjadi pada tahun 1997 mulanya tidak dapat di padamkan oleh hujan, dikarenakan intensitas hujan yang masih rendah. Kebakaran tersebut meningkat, menghasilkan kabut tebal dan menyebar hingga ke negara-negara tetangga. Kabut asap ini mencapai Malaysia dan Singapura pada bulan Juli dan pada bulan September kualitas udara secara bertahap terus memburuk dan memicu berbagai macam keluhan kesehatan oleh masyarakat. Selain itu, sektor ekonomi dan transportasi juga terkena dampaknya. Berbagai macam peristiwa kecelakaan transportasi, baik di darat, udara maupun laut terjadi berkaitan dengan jarak pandang yang sangat rendah yang diakibatkan oleh kabut asap yang melanda kawasan tersebut. Salah satunya adalah kecelakaan kapal di Selat Malaka, kapal tersebut bertabrakan dan menewaskan 29 orang. Selain itu, penyakit-penyakit pada bagian pernafasan mata dan kulit mulai banyak menjangkit masyarakat yang tinggal dikawasan yang terkena kabut asap akibat kebakaran hutan (FWI/GFW , 2001).

**Gambar 2.1 : Daerah yang Dilanda Kebakaran Hutan dan Persebaran Pencemaran Udaranya**



Sumber: Penyebaran kabut asap diperoleh dari Barber and Schweithelm (2000).

Sumber : Center for International Forestry Research

Berbagai macam usaha untuk memadamkan api dilakukan oleh pemerintah, bahkan dengan bantuan sukarelawan dari Malaysia dan pesawat pemadaman api dari Australia dan Amerika Serikat, sebagian besar tidak bekerja secara efektif. Koordinasi yang buruk, kekurangan peralatan, kekurangan dana, pelatihan yang tidak memadai, kekurangan air dan sebagian wilayah yang menjadi titik kebakaran berada di wilayah terpencil menjadi halangan tersendiri pada usaha-usaha tersebut. Jumlah kebakaran turun seiring masuknya musim penghujan pada akhir tahun 1997. Menjelang awal bulan Februari 1998, titik api kembali muncul di citra satelit, pada masa itu juga sedang terjadi masa kekeringan tahun kedua setelah sebelumnya pada 1997 terjadi kekeringan yang hebat. Pola kebakaran yang terjadi pada 1998 sama dengan pola yang terjadi pada tahun 1997. Kebakaran pada tahun 1998 baru bisa mulai dipadamkan pada akhir tahun 1998, hal tersebut dibantu dengan masuknya musim penghujan yang mengguyur kawasan kebakaran hutan tersebut.

Media berita internasional memandang kebakaran tahun 1997-1998 adalah sebuah fenomena yang luar biasa dan dramatis dikarenakan dampak dari kebakaran tersebut berupa kabut asap tebal yang menyelimuti kawasan seluas satu juta kilometer. Tak tanggung-tanggung, kabut asap tersebut juga menyebar hingga melewati batas negara dan menyelimuti negara tetangga yaitu, Singapura, Malaysia hingga ke Brunei Darussalam. Melihat dampak yang dihasilkan sangat membahayakan dan merugikan banyak pihak, permasalahan tersebut dibawah



kedalam pertemuan ASEAN pada akhir tahun 1997 untuk merumuskan suatu kebijakan terhadap permasalahan kebakaran hutan tersebut. Presiden Soeharto pada saat itu juga meminta maaf kepada negara tetangga atas terjadinya kabut asap hingga melewati batas negara dan merugikan banyak pihak.

### **2.5.3 Kebakaran Hutan Periode 2005-2010**

Kebakaran hutan kembali terjadi pada akhir tahun 2005. Titik api kembali muncul di daerah Sumatera dan Kalimantan. Titik panas (*hotspot*) tersebut jumlahnya terus meingkat sejak awal juli sampai dengan pertengahan november 2006. Sejak tahun 2006 masalah kebakaran hutan mulai hangat diperbincangkan kembali mengingat kembali munculnya titik asap kebakaran hutan di beberapa wilayah di Sumatera dan Kalimantan. Selain itu juga, kebakaran hutan hebat yang terjadi pada bulan Juli sampai November 2006 menimbulkan polusi kabut asap yang kembali menyebar sampai kepada negara tetangga, yaitu Malaysia dan Singapura. Hal tersebut tentunya mengundang protes dari negara-negera yang terkena dampaknya. Akibat kejadian tersebut, perdana menteri Singapura, Lee Hsien Loong mengirim surat protes kepada presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang berisi kekecewaan negaranya terhadap kiriman asap yang hampir setiap tahun diterima oleh Singapura dari akibat pembakaran hutan dan lahan di wilayah Indonesia. Selain itu juga, Duta Besar Malaysia untuk Indonesia, Dato Zainal Abidin Zain menyatakan negara Malaysia memberikan peringatan kepada Pemerintah Indonesia agar tidak mengeskpor asap ke Malaysia yang sangat merugikan tersebut (Puspitasari & Merdekawati, 2007).

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sempat meminta maaf atas terulangnya kejadian kebakaran hutan tersebut. Kabut asap yang merupakan akibat dari kebakaran hutan tahun 2006 telah menyandang status sebagai bencana nasional. Hal tersebut sebelumnya pernah terjadi di kejadian kebakaran hutan pada tahun 1997-1998 yang mana pada saat itu kejadian tersebut menjadi bencana kebakaran hutan terbesar dalam sejarah di Indonesia dan menyandang status bencana nasional. Dalam hal penanganan, kebakaran hutan pada tahun 2006 di tangani oleh Badan Koordinasi Nasional (Barkonas) dikarenakan bencana tersebut berstatus bencana nasional. Pemadaman juga di lakukan dengan berbagai macam

cara, seperti pembuatan hujan buatan, pemadaman melalui darat dan menggunakan teknologi-teknologi modifikasi yang dikhususkan untuk bencana kebakaran hutan. Namun, yang paling efektif adalah jika hujan turun, tetapi biasanya kebakaran hutan terjadi pada musim kemarau yang mana intensitas untuk turun hujan sangatlah kecil kemungkinannya.

Kebakaran hutan pada tahun tersebut sangat merugikan banyak pihak, baik bagi pemerintah Indonesia maupun bagi negara yang terkena dampak kabut asap tersebut. Singapura pada tahun 2006 menawarkan bantuan untuk menanggulangi kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di daerah provinsi Jambi. Kerjasama bilateral tersebut dilakukan oleh Pemerintah Singapura dan Pemerintah Indonesia dengan mengembangkan sebuah *Master Plan of Jambi Collaboration* pada tahun 2007-2009 yang mana fokus terhadap penanggulangan bencana polusi kabut asap akibat kebakaran hutan (Gultom, 2016). *Master plan of Jambi Collaboration* adalah sebuah rencana kerjasama Pemerintah Singapura dan Pemerintah Indonesia untuk menangani kebakaran hutan dan lahan di Provinsi Jambi. Kerjasama tersebut dilaksanakan selama dua tahun dan Singapura berperan sebagai pendanaan, dukungan teknis untuk mengimplementasikan program kerja sesuai dengan Master Plan yang sudah dirancang.

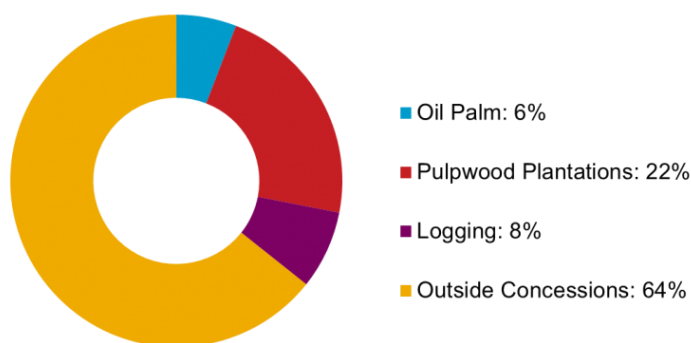
#### **2.5.4 Kebakaran Hutan Periode 2012-2014**

Pada tahun 2012 kembali terjadi kebakaran hutan di Indonesia dan juga mengakibatkan kabut asap lintas batas negara. Kebakaran ini disebabkan oleh banyaknya titik api yang muncul dan akhirnya meluas hingga pada tahun 2013 terjadi krisis yang diakibatkan oleh kabut asap yang sebelumnya tidak pernah sampai pada titik ini. Kejadian ini adalah kiriman kabut asap terburuk kepada Singapura dan Malaysia dalam kurun waktu 7 tahun terakhir. Indeks ISPU( Indeks Standart Polusi Udara) di wilayah Singapura menunjukkan angka mencapai 401 dimana angka tersebut termasuk kedalam kategori pencemaran udara yang sangat berbahaya dan dapat menimbulkan dampak kesehatan yang berarti bagi masyarakat yang menghirupnya (Gultom, 2016). Kabut asap tersebut menimbulkan kerugian yang cukup besar bagi perekonomian di Singapura, yaitu sekitar USD 249.901.435,84 (CIFOR, 2018).

Pada tahun 2013, kebakaran hutan dan lahan mayoritas terjadi di Provinsi Riau, Pulau Sumatera, Indonesia dengan jumlah titik api sebanyak 87% di daerah sekitar Provinsi Riau (WRI, 2014). Kejadian ini merupakan salah satu yang terburuk sepanjang satu dekade terakhir ini. Penyebab dari kebakaran hutan ini tidak serta merta dikarenakan cuaca kemarau yang berkepanjangan. Dalam rilisan citra satelit milik *Eyes in the Forest* antara tanggal 20 Juli 2013 hingga 23 Juli 2013 terdapat sekitar 220 titik panas yang kembali bermunculan di areal Hutan Tanaman Industri (HTI) milik grup perusahaan *pulp and paper* (APP) dan *Asia Pacific Resources Limited* (APRIL) dan sekitar 156 titik api di temukan di beberapa perusahaan milik APP dan APRIL tersebut (Ali, 2013).

**Diagram 2.2 : Lokasi Persebaran Titik Panas Berdasarkan Penggunaan Lahan**

August 22-27, 2013

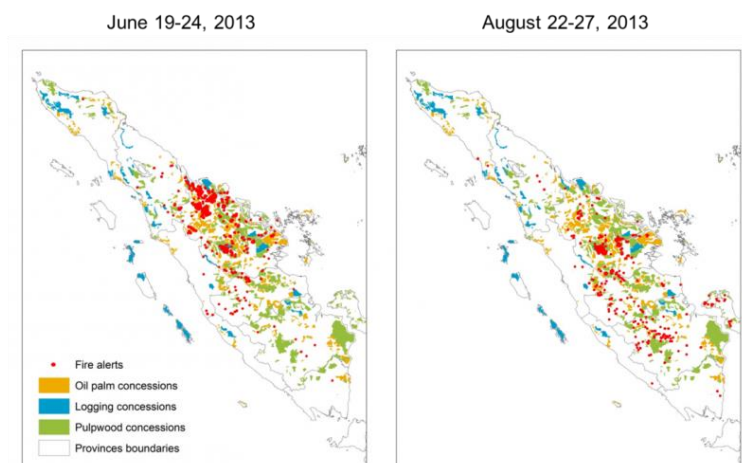


Source: NASA Fire Information for Resource Management (FIRMS) Active Fire Data, August 22-27, 2013  
This dataset includes only fire alerts with a confidence level greater than or equal to 30% and brightness greater than or equal to 330K  
Concession (pulpwood, oil palm, and logging) data from Indonesian Ministry of Forestry, 2013

 WORLD RESOURCES INSTITUTE

Sumber : wri.org

Persebaran pusat titik panas mengalami penurunan pada periode sebelumnya dimana pada bulan juni-juli lebih banyak titik panas, namun pada diagram diatas (lihat diagram 2.2) persebaran titik panas tetap banyak berada di wilayah perusahaan. Sekitar 36% persebaran titik panas berada pada perusahaan kelapa sawit, penebangan hutan dan hutan tanaman industri. Walaupun persebaran titik panas menurun namun tetep ditemukan titik api di wilayah perusahaan yang mana diduga mengeringkan lahan gambut guna dibuka untuk lahan dan perkebunan dan hal tersebut rentan terpantik api (Ali, 2013). Dibawah ini adalah perbandingan titik persebaran panas pada bulan juni-juli dan bulan agustus 2013.

**Gambar 2.2 : Persebaran Titik Panas di Pulau Sumatera 2013**

Source: NASA Fire Information for Resource Management (FIRMS) Active Fire Data. This dataset includes only fire alerts with a confidence level greater than or equal to 30% and brightness greater than or equal to 330K. Concession (pulpwood, oil palm, and logging) data from Indonesian Ministry of Forestry, 2013

 WORLD RESOURCES INSTITUTE

Sumber : wri.org

Dilihat dari data diatas, jumlah titik panas cenderung berkurang, namun titik panas justru banyak di temukan di lahan-lahan perkebunan milik perusahaan-perusahaan yang bergerak di bidang lahan dan perkebunan.

**Tabel 2.3 : Jumlah Titik Panas Pada Lahan dan Perkebunan Milik Perusahaan**

August 22-27, 2013

**PULPWOOD CONCESSIONS WITH THE HIGHEST SHARE OF FIRE ALERTS**

NAME	GROUP OR MAJOR BUYER	NUMBER OF FIRE ALERS (22-27 AUGUST 2013)
PT RIAU ANDALAN PULP & PAPER	APRIL	41
PT RIMBA ROKAN PERKASA	SINAR MAS FORESTRY /APP	20
PT ARARA ABADI	SINAR MAS FORESTRY / APP	12
PT BUKIT RAYA PELALAWAN*	APRIL	4
PT SERAYA SUMBER LESTARI*	APRIL	3
PT NUSA WANARAYA*	APRIL	3
PT BALAI KAYANG MANDIRI*	SINAR MAS FORESTRY / APP	3
PT BINA DAYA BINTARA*	APRIL	2
PT SELARAS ABADI UTAMA*	APRIL	2

\* Exclusive or major supplier to APRIL, no ownership linkage to APRIL. Source: APRIL.

**PALM OIL CONCESSIONS WITH THE HIGHEST SHARE OF FIRE ALERTS**

NAME	GROUP OR MAJOR BUYER	NUMBER OF FIRE ALERS (22-27 AUGUST 2013)
PT RAJA GARUDA MAS*	SUMATRA PRIMA PERKASA SEJATI	13
PT GUNTUNG HASRAT MAKMUR	SAMBU GROUP	8
PT ROKAN ADIRAYA PLANT	ROKAN GROUP	6
PT SARI LEMBAH SUBUR	ASTRA AGRO	4
PT ALAMSARI LESTARI	-	4
PT PUSAKA MEGAH BUMI NUSANTARA	-	1

\* The Ministry of Forestry lists this concession as part of Asian Agri, however, Asian Agri states that the concession was sold to Sumatra Prima Perkasa Sejati five years ago.

**LOGGING CONCESSIONS WITH THE HIGHEST SHARE OF FIRE ALERTS**

NAME	GROUP OR MAJOR BUYER	NUMBER OF FIRE ALERS (22-27 AUGUST 2013)
PT HUTANI SOLA	-	34
PT SIAK RAYA TIMBER	-	22

Source: NASA Fire Information for Resource Management (FIRMS) Active Fire Data, August 22-27, 2013. This dataset includes only fire alerts with a confidence level greater than or equal to 30% and brightness greater than or equal to 330K. Concession (pulpwood, oil palm, and logging) data from Indonesian Ministry of Forestry, 2013

 WORLD RESOURCES INSTITUTE

Sumber : wri.org

Dari data tersebut ditemukan kebanyakan perusahaan tergabung kedalam grup besar seperti APP dan APRIL. *Asian Pulp Paper* atau APP adalah perusahaan kertas dan pulp Indonesia yang berdiri sejak tahun 1978 (Ali, 2013). Produksi pulp sendiri berupa kertas-kertas untuk keperluan fotokopi dan printer, kertas grafis, kertas tissue dan kertas kemasan. Grup ini terdiri dari beberapa perusahaan yang menyuplai bahan dasar untuk diolah mejadi barang jadi. Kasus kebakaran juga terjadi pada tahun 2014 tepatnya pada bulan Agustus. Pola yang terjadi cenderung hampir sama dengan pola-pola sebelumnya pada kebakaran hutan dan lahan tersebut. Perusahaan yang bergerak pada industri lahan dan perkebunan memiliki pengaruh tersendiri bagi meningkatnya kasus kebakaran hutan di Indonesia. Dalam hal ini, pemerintah Indonesia tidak bisa hanya diam dan diupayakan untuk segera mengusut tuntas kasus-kasus kebakaran hutan. Namun, dalam kenyataannya, Pemerintah Indonesia tidak sepenuhnya mengusut kasus ini, ada beberapa kasus yang terbengkalai dan tidak jelas siapa yang bertanggungjawab dibalik kasus kebakaran hutan dan lahan tersebut. Dalam hal pengungkapan kasus kebakaran hutan, terkadang pemerintah mengalami kendala-kendala seperti keterbatasan sarana dan prasarana menuju lokasi kebakaran, keterbatasan sumber daya penyidik dan juga saksi yang terkadang tidak hadir dalam panggilan untuk kesaksiaannya (Mongabay, 2014).

#### **2.5.5 Kebakaran Hutan Tahun 2015**

Indonesia kembali diselimuti kabut asap pada bulan September-November 2015. Kebakaran hutan pada tahun ini di sebutkan akan menjadi yang terparah dalam sejarah kebakaran hutan di Indonesia. Hal ini disampaikan oleh peneliti NASA dimana kebakaran hutan tahun 2015 situasinya hampir serupa dengan tahun 1997 yang mana tercatat sebagai bencana kabut asap paling parah dalam sejarah (DW, 2015). Lebih dari 2,6 juta hektar hutan dan lahan gambut terbakar pada tahun 2015, bahkan area yang terbakar tersebut luasnya 4,5 kali lebih luas daripada pulau Bali (World Bank Grup, 2015).

**Tabel 2.4 : Luas Lahan Terbakar Menurut Provinsi Pada Kebakaran Hutan dan Lahan  
2015**

**Luas lahan terbakar menurut Provinsi, Juni – Oktober 2015**

<b>Provinsi</b>	<b>Ribu hektar</b>	<b>Persen</b>
Sumatra Selatan	608	23
Kalimantan Tengah	429	16
Kalimantan Timur	388	15
Kalimantan Selatan	292	11
Papua	268	10
Kalimantan Barat	178	7
Riau	139	5
Jambi	123	5
Lainnya	186	7
<b>Total</b>	<b>2,611</b>	<b>100</b>

Sumber : Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi, (BPPT); Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan; Perhitungan staf Bank Dunia

Selain luas kebakaran yang cukup besar, dampak lainnya adalah bidang kesehatan dan juga kerugian ekonomi. Presiden Joko Widodo menyebutkan bahwa tragedi kebakaran hutan dan lahan tahun 2015 menelan kerugian yang jika disebutkan menjadi “sebuah angka yang sangat besar sekali”. Kerugian Pemerintah Indonesia pada kasus kebakaran hutan dan lahan tahun 2015 mencapai Rp 220 Triliun dimana angka tersebut lebih besar daripada taksiran nilai ekspor minyak sawit Indonesia pada tahun 2014 (World Bank Group, 2016). Selain menelan angka kerugian yang cukup mengejutkan, krisis kebakaran hutan tahun 2015 juga menelan korban berupa gangguan kesehatan yang ditimbulkan akibat pencemaran udara sebanyak 504.000 orang terutama anak-anak terkena penyakit Infeksi Saluran Pernafasan Atas dan 19 orang meninggal akibat tercemar kabut asap (Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, 2017).

Akibat dari krisis kebakaran hutan dan lahan tahun 2015 tersebut, Pemerintah Indonesia menggugat beberapa perusahaan yang terlibat dalam kebakaran hutan untuk diminta pertanggung jawabannya. Dalam hal ini, Pemerintah menggugat sejumlah perusahaan sawit dan Hak Tanam Industri yang bertanggungjawab atas kebakaran di wilayahnya dan presiden Jokowi menghentikan pemberian izin untuk perkebunan sawit dan tambang serta Menteri Lingkungan Hidup memerintahkan untuk menghentikan eskpansi perkebunan (Rahmawati, 2016).

## **2.6 Penyebab dan Dampak dari Kebakaran Hutan dan Lahan**

### **2.6.1 Penyebab Kebakaran Hutan dan Lahan**

Dilihat dari kronologis kebakaran hutan dan lahan sebelumnya, terdapat berbagai macam faktor dan penyebab terjadinya kebakaran hutan dan lahan. Seperti pada tahun 1997-1998 dimana cuaca dan iklim sangat berperan besar dalam hal penyebaran kebakaran sampai ke wilayah-wilayah sekitarnya. Selain itu juga, peran manusia juga berpengaruh dalam munculnya kebakaran hutan. Dalam hal ini baik industri maupun peseorangan seperti petani kecil berpengaruh terhadap munculnya kebakaran hutan. WWF menyebutkan dalam laporannya (WWF, 1997) terdapat tiga kategori yang menjadi penyebab kebakaran hutan di Indonesia, yaitu:

#### **1. Penyebab Langsung**

WWF menyebutkan penyebab langsung dari kebakaran hutan dan lahan adalah ulah manusia. Dalam hal ini, manusia menggunakan perantara api dalam upaya melakukan pembukaan hutan dan lahan untuk penanaman Hutan Tanaman Industri (HTI), pertanian, perkebunan dan pemukiman. Selain akibat dari ulah manusia itu sendiri, kebakaran hutan diperparah dengan adanya peningkatan pemanasan global dan iklim kemarau yang ekstrim. Dalam hal ini, pengaruh iklim El Nino sangat kuat seperti yang terjadi pada tahun 1997-1998 dimana kebakaran hutan tersebut termasuk yang terparah dan diperparah dengan adanya iklim El Nino pada saat itu.

#### **2. Penyebab Tak Langsung**

Kebakaran hutan juga disebabkan oleh adanya pengalihan fungsi hutan menjadi perkebunan dengan tipe-tipe tanaman yang rawan dengan kebakaran seperti kelapa sawit, kayu dan karet. Selain itu, kebakaran hutan disebabkan oleh penebangan hutan-hutan alam yang mengakibatkan terbukanya tutupan hutan dimana hal tersebut menyebabkan permukaan tanah langsung terkena sinar matahari dan mengering. Dalam hal ini, perkebunan yang kering dengan jarak yang saling berjauhan tanamannya lebih mendukung adanya peyebaran api dibandingkan dengan hutan-hutan yang masih rindang dan jarak antar tanamannya rapat.

#### **3. Penyebab Pokok**

WWF dalam tulisannya mengenai kebakaran hutan di Indonesia, menyebutkan bahwa kebijakan pemerintah memiliki pengaruh yang kuat

terhadap timbulnya kebakaran hutan di Indonesia. Kebijakan pemerintah tersebut termasuk kedalam kebijakan pengelolaan hutan nasional yang mana mengalokasikan hutan alami untuk dijadikan hutan produksi. Hal ini menyebabkan dibukanya hutan dan lahan untuk kegiatan-kegiatan industri seperti perkebunan dan industri kayu. Pembukaan lahan secara besar-besaran tersebut mempengaruhi ekologi serta lingkungan dan berdampak pada kebakaran hutan dan lahan. Selain itu, praktek korupsi dan kolusi antara pemerintah dan perusahaan menyebabkan terjadinya praktek-praktek ilegal seperti praktek ilegal dalam industri perkebunan dan kayu serta praktek *illegal logging* yang mana hal tersebut turut meningkatkan resiko kebakaran hutan dan lahan. Selain itu juga, penyebab mendasar lainnya adalah seperti persoalan kemiskinan, pembangunan dan kompleksitas permasalahan pemerintahan. Hal tersebut secara tidak langsung berpotensi sebagai penyebab konflik yang mana mendasari kejadian kebakaran hutan dan lahan di Indonesia.

#### 2.6.2 Dampak Kebakaran Hutan dan Lahan

Dampak yang paling utama dari kebakaran hutan dan lahan adalah kabut asap. Seperti pada tahun 1997 dimana pemerintah Indonesia menjalankan kebijakan proyek sejuta hektar, pembukaan lahan oleh perusahaan besar dan juga pembukaan lahan oleh rakyat kecil yang menyebabkan hutan dan lahan tersebut terdegradasi dan berpotensi terjadinya kebakaran hutan (Tacconi, 2003). Dengan munculnya kabut asap tersebut dapat menimbulkan berbagai macam kerugian di berbagai sektor seperti ekonomi, kesehatan dan sosial-budaya.

Selain menimbulkan polusi kabut asap yang merugikan, kebakaran hutan juga berdampak kepada ekologi dan kelangsungan hidup habitat yang terdapat di dalam hutan tersebut. Kebakaran hutan dapat merusak unsur ekosistem di dalamnya seperti kelangsungan hidup satwa liar, kondisi air, tanah dan udara. Seperti pada kebakaran hutan pada tahun 2006 di Kalimantan, kebakaran tersebut diperkirakan telah menewaskan sekitar seribu ekor orangutan Kalimantan dan mengancam ekosistem serta keanekaragaman hayati yang ada pada kawasan hutan tersebut (Antara News, 2006). Selain orangutan, terdapat beberapa hewan lainnya yang ikut menjadi korban dalam kebakaran hutan, seperti yang dilaporkan oleh TribunNews



(2015) wawancara dengan Menteri kehutanan dan Lingkungan hidup, Siti Nurbaya, menyebutkan bahwa kebakaran hutan bisa mengancam berbagai macam hewan yang dilindungi, seperti orangutan, harimau dan beruang. Namun jumlah terbanyak adalah orangutan dikarenakan hewan tersebut paling banyak berada di Kalimantan (Purnomo, 2015).

Kebakaran hutan juga memberikan dampak terhadap perekonomian suatu negara. Pada tahun 1997-1998, Indonesia harus menanggung kerugian sebesar Rp.5,96 Trilyun atau sekitar 70% dari nilai PDB di sektor kehutanan pada tahun 1997. Selain Indonesia, kebakaran hutan juga menyebabkan kerugian terhadap negara yang terkena imbangnya, seperti pada Malaysia dan Singapura yang terkena persebaran kabut asap yang disebabkan oleh kebakaran hutan. Kerugian Malaysia diperkirakan sekitar US\$ 300 juta di sektor industri dan pariwisata serta Singapura mengalami kerugian sekitar US\$ 60 Juta di sektor pariwisata (Afni, 2015).

Selain dampak terhadap beberapa sektor diatas, kebakaran hutan juga memberikan dampak terhadap sosial-budaya. Dalam hal ini, komunitas atau permukiman yang tinggal di dalam dan sekitar hutan juga dapat menderita karena kebakaran hutan. Mereka menggantungkan hidupnya kepada hutan. Selain itu juga dapat berdampak pada kesehatan, polusi kabut asap yang dihasilkan dari kebakaran hutan menyebabkan udara tercemar dan tidak layak untuk di hirup. Kabut asap tersebut biasanya menyebar ke seluruh penjuru wilayah di sekitar kebakaran hutan, bahkan kabut asap menyebar hingga melewati batas negara seperti yang terjadi pada kasus kebakaran hutan di Indonesia yang mana polusi kabut asapnya menyebar hingga ke Malaysia dan Singapura.

## **2.7 Penundaan Ratifikasi AATHP oleh Indonesia**

Setelah perjanjian *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* di resmikan pada tahun 2003, beberapa negara-negara anggota ASEAN langsung meratifikasinya, antara lain Malaysia, Kamboja, Brunai Darussalam, Singapura, Philipina, Myanmar, Laos, Vietnam dan Thailand. Indonesia memilih menjadi negara ASEAN terakhir yang meratifikasi perjanjian tersebut. Hal ini menjadikan sebuah pertanyaan, Indonesia sebagai negara yang besar dan berpengaruh di

ASEAN memilih untuk menunda ratifikasi selama kurang lebih 12 tahun setelah perjanjian tersebut diresmikan.

**Tabel 2.5 : Ratifikasi Perjanjian AATHP oleh Negara-Negara Anggota ASEAN**

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	19 December 2004	13 July 2005
Cambodia	24 April 2006	9 November 2006
Philippines	1 February 2010	4 March 2010
Indonesia	4 October 2014	20 January 2015

Sumber : Haze Action Online pada <http://haze.asean.org/asean-agreement-on-transboundary-haze-pollution-2/>

Indonesia baru meratifikasi pada bulan September 2014 dan diresmikan pada Januari 2015. Indonesia menunda ratifikasi tersebut dikarenakan alasan ekonomi dan politik. Selain itu juga, dalam hal otoritas pemegang hak untuk mengesahkan sebuah perjanjian internasional menjadi Rancangan Undang-Undang adalah hak dari DPR RI dimana dalam hal ini, DPR RI memiliki peranan yang sangat penting untuk pengesahan ratifikasi perjanjian tersebut. Hal tersebut sudah diatur dalam UU No. 37, Pasal 6 yang berbunyi :

*“Kewenangan penyelenggaraan politik luar negeri republik Indonesia berada di tangan presiden sedangkan dalam hal menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain diperlukan persetujuan dari dewan perwakilan rakyat “*

Dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa dalam pengesahan sebuah perjanjian internasional yang melibatkan negara lain, wewenang tersebut dipegang

oleh DPR RI untuk mengesahkan perjanjian tersebut sebelum disahkan oleh presiden RI. Maka dari itu, lamanya proses ratifikasi perjanjian AATHP terletak pada DPR RI. Dalam hal ini, DPR RI harus memikirkan matang-matang apa saja yang perlu dipersiapkan untuk meratifikasi perjanjian tersebut. hal ini dikarenakan, dalam perjanjian tersebut ada konsekuensi yang harus di tanggung oleh pemerintah Indonesia pasca meratifikasi. Selain konsekuensi pasca ratifikasi, kondisi dalam negeri yang belum memungkinkan hingga kebijakan yang masih carut marut terkait pengelolaan hutan dan lahan menjadi alasan tersendiri bagi DPR RI untuk menahan proses ratifikasi perjanjian tersebut. Disisi lain, terdapat kepentingan yang dipegang oleh aktor-aktor dalam pengambilan kebijakan, serta saling beradunya kepentingan pihak yang memiliki otoritas menyebabkan lambannya proses ratifikasi perjanjian tersebut.