



## IMPLIKASI RATIFIKASI AATHP TERHADAP PENGENDALIAN KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN INDONESIA

Teddy Prasetiawan\*)

### Abstrak

*Sidang Paripurna DPR RI pada 16 September 2014 yang lalu menyetujui RUU tentang Pengesahan Persetujuan ASEAN tentang Pencemaran Asap Lintas Batas atau ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP) menjadi undang-undang. Momentum pentingnya, pengesahan ini terjadi tepat di saat kebakaran hutan dan lahan kembali melanda Indonesia pada pertengahan tahun ini. Pemerintah Indonesia dituntut lebih serius dalam mengendalikan kebakaran hutan dan lahan sebagai tindak lanjut atas diratifikasinya AATHP.*

### Pendahuluan

Memasuki musim kering tahun ini kebakaran hutan dan lahan kembali terjadi di Indonesia. Selain Pulau Sumatera dan Pulau Kalimantan yang menjadi langganan kebakaran hutan dan lahan, kebakaran juga melanda beberapa titik di Pulau Sulawesi dan Pulau Jawa walau pada tingkat yang relatif kecil. Berdasarkan pemantauan sejumlah titik api (*hot spot*) mulai 1 Januari s.d. 31 Agustus 2014 di wilayah Pulau Kalimantan, Pulau Sumatera, dan Pulau Sulawesi terdapat *hot spot* sebanyak 15.300 titik. Data terbaru berdasarkan pemantauan satelit Terra dan Aqua dari BMKG pada Minggu, 12 Oktober 2014 pukul 05.00 WIB menunjukkan bahwa terdapat 153 *hot spot* yang masih aktif membakar hutan dan lahan di Sumatera.

Sementara itu, hasil pemantauan satelit Modis sehari sebelumnya pukul 16.00 WIB masih menunjukkan bahwa terdapat 26 *hot spot* di Kalimantan Barat, 220 *hot spot* di Kalimantan Tengah, 61 *hot spot* di Kalimantan Selatan, dan 50 *hot spot* di Kalimantan Timur.

Meskipun demikian, kebakaran pada tahun ini tidak sampai melintasi batas negara Indonesia. Kecepatan angin tenggara menuju barat, barat laut, dan utara terpantau dengan kecepatan 05-15 knot sehingga tidak sampai melintas batas negara tetangga yang kerap menerima asap dari Indonesia, seperti Singapura dan Malaysia. Tidak seperti yang terjadi pada pertengahan tahun 2013 yang lalu, kepulan asap berkumpul di ruang udara Singapura dan Malaysia memancing reaksi keras negara tersebut dengan menyampaikan

\*) Peneliti Muda Kepakaran Kebijakan Lingkungan pada Bidang Kesejahteraan Sosial, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI, E-mail: teddy@dpr.go.id



nota protes ke Pemerintah Indonesia agar menyelesaikan masalah kebakaran hutan dan lahan yang kerap terjadi.

Pada kenyataannya, kasus kebakaran hutan dan lahan di Indonesia tidak pernah berhenti, bahkan semakin meningkat frekuensinya. Hal ini tentunya memunculkan kesangsian dari berbagai pihak terhadap keseriusan Pemerintah Indonesia dalam mengendalikan kebakaran hutan dan lahan di negaranya.

## Keseriusan Pemerintah Mengatasi Kebakaran Hutan

Pemerintah Indonesia sebenarnya telah menerapkan pelarangan menggunakan api untuk membersihkan lahan sejak tahun 1995, namun larangan ini belum ditegakkan secara efektif. Upaya-upaya yang telah dilakukan Kementerian Kehutanan dalam pengendalian kebakaran hutan dan lahan, antara lain: menyebarluaskan peta rawan kebakaran hutan dan lahan tingkat provinsi; menghimbau Gubernur se-Kalimantan, Sumatera dan Sulawesi agar bersiap siaga menghadapi kebakaran hutan dan lahan 2014 dan upaya antisipasi menghadapi *El Nino*; serta mengadakan simulasi, bimbingan teknis serta patroli pemadaman kebakaran hutan di berbagai provinsi rawan kebakaran. Semua ini dilakukan sesuai dengan target Kementerian Kehutanan pada tahun 2014 yakni harus menurunkan *hot spot* sebesar 67,2% dari rata-rata 2005 – 2009 yaitu sebesar 58.890 titik.

Selain itu, untuk upaya mitigasi terhadap peristiwa kebakaran hutan, pemerintah melalui kerjasama lintas kementerian dan badan melakukan tindakan, antara lain: *pertama*, pemadaman kebakaran lahan dan hutan di daratan; *kedua*, pemadaman di udara melalui *water bombing* dan teknik modifikasi cuaca; dan *ketiga*, sosialisasi dan penegakan hukum.

Dalam hal penegakan hukum pun terjadi peningkatan upaya hukum yang ditempuh dalam rangka menekan jumlah pelanggaran pembakaran hutan. Dalam laporan KLH, tahun 2012 ada 2 kasus yang sudah ditangani, yaitu PT Kalista Alam dan PT Surya Panen Subur. Sementara pada 2013, ada 7 berkas perkara pidana yang sudah diserahkan ke Kejaksaan Agung dan 1 berkas perkara perdata yang masih dalam proses penyusunan draft gugatan. Sejak tahun 2013 sampai sekarang, pihak kepolisian telah melakukan 41 penindakan terhadap pelaku, terutama

perusahaan-perusahaan perkebunan sawit. Dari 41 penindakan itu, 25 pelaku badan usaha sudah dijadikan tersangka dan bahkan sudah ada yang dihukum dari mulai 8 bulan sampai 8 tahun.

Akan tetapi, banyak kalangan menilai bahwa usaha yang dilakukan hingga saat ini masih kurang dan cenderung bersifat *bussiness as usual*. Di mata negara-negara regional ASEAN, Indonesia kerap kali dianggap kurang memiliki kepedulian terhadap penyelesaian kebakaran hutan dan/atau lahan serta masalah asap lintas batas karena belum meratifikasi ASEAN *Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP). Padahal, Indonesia justru menjadi pihak yang paling menderita, baik secara ekologis, ekonomis, maupun politis bila kebakaran hutan dan lahan tidak ditangani secara serius.

## ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)

Memang tidak mudah untuk mengatur perihal pencemaran udara lintas batas negara. AATHP memiliki sejarah yang panjang sebelum ditandatangani dan diratifikasi oleh negara-negara ASEAN. Peristiwa kebakaran hutan dan/atau lahan yang terjadi di Indonesia pada tahun 1997 menjadi pemicu munculnya pembahasan isu ini pada tingkat regional ASEAN. Isu pencemaran udara lintas negara dimasukkan menjadi salah satu agenda pembahasan pada Pertemuan Tingkat Tinggi Informal ASEAN II di Kuala Lumpur pada tahun 1997. Pertemuan tersebut ditindaklanjuti dengan *Hanoi Plan of Action* 1997 yang mencakupi upaya mengatasi masalah pencemaran asap lintas batas sebagai akibat kebakaran hutan dan/atau lahan.

Guna mengefektifkan *Hanoi Plan of Action*, para negara anggota ASEAN menilai perlu dibuat kesepakatan mengikat sebagai komitmen bersama dalam menindaklanjuti isu ini. Pada akhirnya disusunlah AATHP yang bertujuan mencegah dan menanggulangi pencemaran asap lintas batas akibat kebakaran hutan dan/atau lahan yang harus dilaksanakan melalui upaya nasional, regional, dan internasional secara intensif.

Persetujuan secara resmi (*enter into force*) berlaku pada tanggal 25 November 2003 ini terdiri atas 32 (tiga puluh dua) pasal dan 1 (satu) lampiran. Materi pokok

Persetujuan ASEAN tersebut antara lain mengatur mengenai: pemantauan, penilaian, pencegahan, kesiapsiagaan, tanggap darurat nasional dan bersama, kerja sama teknis dan penelitian ilmiah terkait dengan pengendalian kebakaran lahan dan/atau hutan termasuk pemadaman kebakaran.

Secara substansial, Indonesia merasa tidak ada yang salah dengan AATHP. Bahkan sebagian kalangan berpendapat bahwa Indonesia akan diuntungkan bila meratifikasi AATHP karena memungkinkan mendapat bantuan untuk menangani kabut asap dari negara-negara ASEAN lainnya. Namun demikian, Indonesia perlu mempertimbangkan banyak hal sebelum menerima komitmen tersebut.

DPR RI menganggap ASEAN perlu juga menyepakati persetujuan tentang pemberantasan lalu lintas perdagangan kayu ilegal (*illegal timber trade*) yang pada kurun waktu tersebut marak berlangsung antarnegara ASEAN. Isu ini dinilai memiliki kaitan erat dengan kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Indonesia. Selain itu, ratifikasi AATHP juga dipandang dapat digunakan sebagai *bargaining position* bagi Indonesia untuk menekan Singapura agar menandatangani perjanjian ekstradisi. Namun alasan terakhir dirasa kurang tepat karena tidak berkaitan dengan isu lingkungan hidup.

Harus diakui pula bahwa Pemerintah Indonesia saat itu dinilai belum siap menanggung implikasi lanjutan yang akan muncul apabila ratifikasi dilakukan, mulai dari lemahnya koordinasi lintas sektoral hingga kesiapan regulasi penegakan hukum. Selain itu, pengusaha bidang kehutanan dan perkebunan dianggap masih belum siap meninggalkan pola lama, yaitu *land clearing* dengan cara membakar. Hal ini akhirnya turut memengaruhi keputusan yang diambil oleh DPR RI dalam menunda ratifikasi AATHP.

## Pengesahan UU Ratifikasi AATHP

Dalam setiap pertemuan ASEAN Indonesia selalu dihadapkan dengan pertanyaan kapan akan meratifikasi AATHP dan hanya hadir sebagai pengamat (*observer*) yang tidak memiliki hak suara. Ini tentunya melemahkan posisi Indonesia yang selama ini berperan aktif Indonesia dalam menentukan arah kebijakan regional ASEAN. Dengan mempertimbangkan manfaat yang diperoleh Indonesia melalui ratifikasi AATHP, maka pada akhir periode DPR RI 2009-2014, RUU

tentang Pengesahan AATHP kembali dibahas sejak pertama kali diusulkan melalui Badan Legislasi pada tahun 2006. Melalui Sidang Paripurna DPR 16 September 2014 akhirnya ratifikasi AATHP resmi menjadi undang-undang.

Terlepas dari alasan yang menyebabkan Indonesia menjadi negara peratifikasi terakhir AATHP, pengesahan UU tentang Pengesahan AATHP merupakan langkah maju bagi Indonesia untuk menunjukkan keseriusan dalam penanggulangan kebakaran hutan dan lahan. Permasalahan asap yang selama ini memojokkan Indonesia sebagai negara pencemar (*source state*) sebagian tanggung jawabnya akan menjadi tanggung jawab bersama negara-negara ASEAN.

Hal yang terpenting pascaratifikasi AATHP adalah Indonesia harus lebih serius dalam melakukan pemantauan, penilaian, pencegahan, kesiapsiagaan, tanggap darurat, dan kerjasama teknis dalam penanggulangan kebakaran hutan dan/atau lahan, persebaran asap, serta mengembangkan kebijakan pembukaan lahan tanpa bakar (*zero burning policy*).

Beberapa catatan penting yang perlu diperhatikan oleh Pemerintah Indonesia dalam menindaklanjuti disahkannya UU Pengesahan Persetujuan ASEAN tentang Pencemaran Asap Lintas Batas. *Pertama*, penegakan hukum atas tindakan pembakaran hutan. UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, yang jelas melarang aktivitas pembakaran, pada Pasal 49 meletakkan tanggung jawab atas terjadinya kebakaran di areal pemanfaatan hutan kepada pemegang hak atau izin. Begitu pula dengan UU tentang Perkebunan yang baru disahkan pada bulan Oktober tahun ini. UU tersebut menambahkan bahwa pelaku usaha bidang perkebunan wajib memiliki sistem dan sarana prasarana pengendalian kebakaran.

*Kedua*, perlu ditinjau ulang tentang pemanfaatan lahan gambut mengingat kebakaran yang terjadi di lahan jenis ini sangat sulit dipadamkan. Lahan gambut memiliki karakteristik yang khas, yaitu dapat menyerap air kurang lebih 16 kali volumenya. Namun bila didrainase (*dewatering*) untuk kebutuhan penanaman tanaman kebun, maka kemampuan gambut untuk menyerap air drastis berkurang. Gambut akan relatif mudah kering dan terbakar pada suhu panas atau dengan mudah tersulut api yang akhirnya menimbulkan kebakaran. Dari

permukaan lahan sepertinya api telah padam, namun sebenarnya api masih menjalar di dalam lapisan gambut mengikuti kontur kedalamannya.

*Ketiga*, perlu ditingkatkan anggaran dalam mengatasi kebakaran hutan dan lahan. Anggaran tersebut difokuskan pada peningkatan teknologi pemadaman yang selama ini sangat mengandalkan *water bombing* dan teknik modifikasi cuaca. Sistem deteksi dini menggunakan satelit perlu dikembangkan. Teknik pemadaman, yang selama ini terkendala dengan keterbatasan jumlah armada udara, dapat diatasi melalui penggunaan pesawat pemadam nirawak, seperti yang mulai digunakan di beberapa negara. Peningkatan teknologi pencegahan dan pemadaman kebakaran hutan dan lahan ini tentunya dapat dilakukan dengan bantuan dari negara-negara ASEAN lainnya seiring dengan ratifikasi AATHP yang telah dilakukan oleh Indonesia.

## Penutup

Ratifikasi AATHP merupakan langkah maju yang pantas diapresiasi. Ratifikasi ini tidak perlu dipandang sebagai *asymmetric cost and benefit* semata-mata karena di balik tanggung jawab yang besar terdapat banyak manfaat yang diperoleh Indonesia. Pemerintah Indonesia bisa memanfaatkan peluang kerja sama ASEAN dalam menangani kebakaran hutan dan lahan yang selama ini sulit tertangani melalui penelitian bersama, berbagi pengalaman, pertukaran teknologi, serta peningkatan kapasitas kelambagaan dan sumber daya manusia.

Pemerintah dituntut untuk lebih serius menyikapi masalah ini melalui penegakan hukum atas pelanggaran pembakaran hutan, meninjau ulang pemanfaatan lahan gambut, menyediakan anggaran yang cukup bagi peningkatan teknologi pencegahan dan pemadaman kebakaran hutan dan lahan, serta kebijakan-kebijakan lain yang selaras dengan persetujuan ini.

Hal mendasar yang perlu digarisbawahi adalah bahwa pemantauan terhadap pelaksanaan pengendalian kebakaran hutan dan lahan tidak semata-mata dilakukan oleh kementerian dan lembaga berwenang di Indonesia saja tetapi juga oleh negara-negara ASEAN lainnya. Namun demikian, komitmen ini harus dilaksanakan secara sungguh-

sungguh karena menyangkut kewibawaan Indonesia di mata ASEAN.

## Referensi

- David B. Jerger Jr. 2014. "Indonesia's Role in Realizing the Goals of ASEAN's Agreement on Transboundary Haze Pollution". *Sustainable Development Law & Policy*, Volume 14, Issue 1, Article 7, page 25-45, 70-74.
- Kementerian Kehutanan Republik Indonesia. 2014. *Buku Statistik Kawasan Hutan Tahun 2013*.
- "Asap di Singapura Masuki Tingkat Bahaya", [http://www.bbc.co.uk/indonesia/dunia/2013/06/130620\\_asap\\_singapura](http://www.bbc.co.uk/indonesia/dunia/2013/06/130620_asap_singapura), diakses tanggal 30 September 2014.
- "Indonesia Ratifikasi Soal "Asap Lintas Batas", <http://sains.kompas.com/read/2014/09/17/20032011/Indonesia.Ratifikasi.soal.Asap.Lintas.Batas.>, diakses tanggal 29 September 2014.
- "Kemenhut sebut 6.000 hektare hutan di Riau dan Sumut terbakar", <http://www.merdeka.com/peristiwa/kemenhut-sebut-6000-hektare-hutan-di-riau-dan-sumut-terbakar.html>, diakses tanggal 30 September 2014.
- "KLH Selidiki 29 Kasus Kebakaran Hutan di Riau", <http://news.okezone.com/read/2014/08/07/337/1021369/klh-selidiki-29-kasus-kebakaran-hutan-di-riau>, diakses tanggal 30 September 2014.
- "Komisi VII DPR RI Bahas RUU Pengesahan ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution", <http://www.menlh.go.id/komisi-vii-dpr-ri-bahas-ruu-pengesahan-asean-agreement-on-transboundary-haze-pollution/>, diakses tanggal 29 September 2014.
- "Ratifikasi Setengah Hati Undang-Undang Penanganan Bencana Asap Lintas Negara", <http://www.mongabay.co.id/2014/09/17/ratifikasi-setengah-hati-undang-undang-penanganan-bencana-asap-lintas-negara/>, diakses tanggal 30 September 2014.
- "153 Titik panas terpantau di Sumatera, jarak pandang terbatas" <http://www.merdeka.com/peristiwa/153-titik-panas-terpantau-di-sumatera-jarak-pandang-terbatas.html>, diakses tanggal 30 September 2014.
- [http://www.dephut.go.id/index.php/news/siaran\\_pers/5](http://www.dephut.go.id/index.php/news/siaran_pers/5), diakses tanggal 30 September 2014.