

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Singapura merupakan negara di Asia Tenggara dan juga salah satu pendiri organisasi kawasan yakni ASEAN yang diwakili saat itu oleh Sinnathamby Rajaratnam. Singapura merupakan negara dengan luas terkecil di ASEAN yakni 716 km persegi, meskipun begitu Singapura merupakan satu – satunya negara maju di ASEAN. Negara ini mempunyai satu diantara 5 pelabuhan tersibuk di dunia dan sumber ekonominya sangat bergantung pada ekspor dan pengolahan barang impor, meliputi sektor elektronik, pengolahan minyak Bumi, bahan kimia, teknik mekanik dan ilmu biomedis. Jadi wajar saja Singapura bisa menjadi negara maju dengan penduduk sedikit dan wilayah yang kecil dengan sumber ekonomi yang melimpah. Singapura memiliki perbatasan dengan negara-negara Asia Tenggara. Utara: Selat Johor – Malaysia, Selatan: Selat Singapura – Kepulauan Riau (Indonesia), Timur: Indonesia dan Malaysia. Barat: Malaysia dan Indonesia. (Aspal, 2020). Singapura yang berbatasan langsung dengan Indonesia mengalami beberapa persoalan lintas batas.

Salah satunya yakni kasus kebakaran hutan yang menghasilkan kabut asap lintas batas yang kerap terjadi di Indonesia, dimana Indonesia yang merupakan salah satu pemilik hutan terluas di dunia. Menurut Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan pada 2015 tercatat Indonesia memiliki kawasan hutan konservasi (Kawasan Hutan Suaka Alam-Kawasan Hutan Pelestarian Alam) memiliki luas 27,4 juta ha. Hutan lindung seluas 29,7 juta ha. Hutan produksi terbatas 26,8 juta ha. Hutan produksi 29,3 juta ha. Dan luas hutan

yang bisa dikonversi 12,9 juta ha. Total luas hutan di Indonesia sebanyak 128 juta ha. (Lokadata, 2015). Namun kondisi ini malah dimanfaatkan orang – orang yang tidak bertanggung jawab untuk kepentingan nya sendiri. Mereka membakar hutan untuk kemudian dijadikan sebagai perkebunan kelapa sawit. Dengan luas hutan sebesar itu tentu ada keterbatasan pengawasan dari petugas setempat. Dalam lima tahun terakhir, akibat langsung dari kebakaran hutan dan lahan adalah pembangunan hutan dan lahan yang mencapai 2 juta hektar per tahun. Pada 2015, kerusakan hutan akibat kebakaran hutan dan lahan mencapai 2,6 juta hektar. (Bank, 2016)

Maraknya kebakaran hutan yang terjadi bukanlah tanpa sebab. Banyak penelitian yang menunjukkan bahwa penyebab utama kabut asap di Indonesia adalah ulah manusia, termasuk ulah manusia yang sengaja membakar hutan dan lahan. Cara ini dinilai hemat biaya dan lebih praktis tanpa mengeluarkan banyak modal. Akibat lemahnya undang-undang yang mengatur masalah ini di Indonesia, perilaku seperti ini terus terjadi. Selain itu, operasi pembakaran lahan ini dilakukan terkait dengan fenomena El Niño yang sedang terjadi di Indonesia. Menurut penelitian, fenomena El Niño merupakan fenomena alam yang dapat menyebabkan kekeringan jangka panjang. Selain itu, fenomena El Niño merupakan gejala penyimpangan kondisi laut yang ditandai dengan peningkatan suhu permukaan laut di Pasifik sekitar ekuator, terutama di wilayah tengah dan timur. Laut dan atmosfer merupakan sistem yang saling berkelanjutan, sehingga penyimpangan dari kondisi laut ini juga akan mempengaruhi terjadinya penyimpangan kondisi atmosfer, yang pada akhirnya akan mempengaruhi terjadinya penyimpangan iklim.

Dampak kebakaran hutan dan lahan yang paling menonjol adalah terjadinya kabut asap yang sangat merugikan kesehatan masyarakat dan sistem transportasi sungai, darat, laut, dan udara. Dibagi berdasarkan sektor, dampak kebakaran meliputi sektor transportasi, kesehatan, ekonomi, ekologi dan sosial, termasuk citra negara di mata negara tetangga dan dunia. (W, 2006). Dampak langsung yang dialami oleh masyarakat diantaranya adalah gangguan pernafasan hingga lumpuhnya aktivitas masyarakat. Didasarkan pada fakta bahwa kabut asap akibat kebakaran hutan di Indonesia sudah menjadi agenda tahunan negara tetangga, sehingga semakin akrab di telinga masyarakat dan pemerintah dituntut untuk merespon secara cepat dan tepat masalah ini agar tidak menimbulkan dampak abnormal lainnya.. Selain itu kasus kabut asap ini juga menimbulkan dampak ekonomi. (Bram, 2010)

Menanggapi sering terjadinya kebakaran hutan dan lahan di Indonesia dan gagalnya AATHP, Singapura menyatakan frustrasinya sebagai salah satu negara yang terkena dampak. Karena kebakaran hutan dan lahan yang terus menerus terjadi dan tidak ada tanda-tanda akan berakhir, Singapura mengeluarkan *Singapore Transboundary Haze Pollution Act 2014* yang selanjutnya disebut *Singapore Act 2014*. Hukum ini mencakup kegiatan penegakan hukum berupa denda terhadap perusahaan yang dapat menyebabkan pencemaran lingkungan (seperti kabut asap) yang dapat merugikan warga Singapura. Perusahaan yang terbukti menjadi penyebab kabut asap didenda \$ 1,6 juta. Menurut *Singapura Haze Pollution Act 2014*, Singapura berupaya keras untuk mengambil tindakan hukum terhadap pelaku pembakaran hutan dan lahan di luar yurisdiksi negara tersebut.

Singapore Act 2014 dapat menyebabkan konflik lingkungan lintas batas antara Indonesia dan Singapura. Indonesia adalah negara asal kabut asap, dan Singapura bisa saja menggugatnya sebagai negara korban. Terkait *Singapore Act 2014*, sejauh mana *Singapore Act 2014* menyebabkan sengketa lingkungan lintas batas dengan Indonesia. Sebagai negara asal kabut asap, Indonesia terancam dengan diberlakukannya *Singapore Act 2014*. Pemerintah bahkan telah mengajukan juru bicara resmi ke Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia pada 12 Mei 2016 untuk keberatan dengan diberlakukannya *Singapore Act 2014*. (Imamulhadi, 2017). Tentu saja, Tujuan adanya *Singapore Act 2014* adalah agar mengurangi adanya kasus kebakaran hutan yang terjadi dan tidak meluas dan mengganggu stabilitas negara lain.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah diatas maka dapat dirumuskan suatu masalah yaitu: **“Bagaimana Efektivitas Dikeluarkannya *Singapore Pollution Act 2014* Terhadap Pencemaran Asap Lintas Batas Kebakaran Hutan di Indonesia?”**

1.3. Kajian Teori

1.3.1. Legalisasi Hukum Internasional

Suatu hukum internasional dapat dikatakan memiliki tingkat legalisasi yang tinggi, jika ketiga aspek dari legalisasi tersebut yakni (obligasi, presisi, dan delegasi) atau setidaknya aspek obligasi dan delegasinya tinggi. Begitu juga sebaliknya, jika ketiga aspek legalisasi tersebut rendah, maka menjadi rendah pula tingkat legalisasi suatu hukum internasional. Akan tetapi, ketika ketiga aspek tersebut tidak dapat dijadikan satu

kesatuan yang menentukan bentuk legalisasi karena masing-masing aspek dari legalisasi ini memiliki tingkat baik rendah maupun tinggi secara independen. Kondisi demikian disebut Abbot sebagai "*the dimension of legalization*". Dari situlah akhirnya menimbulkan efek dari proses pengimplementasian dari hukum internasional yang memiliki tingkat obligasi, presisi, dan delegasi yang tinggi, namun unsur delegasinya rendah dan ada pula legalisasi yang ketiga aspek tersebut bersifat rendah atau lemah.

Salah satu aspek yang sangat menentukan efektifitas sebuah perjanjian internasional menurut Kenneth W. Abbot adalah legalisasi. Legalisasi didefinisikan Abbot sebagai *the degree to which rules are obligatory, the precision of those rules, and the delegation of some functions of interpretation, monitoring, and implementation to a third party* (Abbot and Snidal, 2000). Derajat tiga elemen legalisasi yaitu obligasi, presisi, dan delegasi ini menurut Abbot akan mempengaruhi efektifitas sebuah hukum internasional. (Ahmadi, Prinsip Non-Interference Asean and Problem Efektivitas Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution, 2012)

Menurut Kenneth W. Abbot dan Duncan Snidal dalam "Hard Law and Soft Law in International Governance" (International Organization, 2000), dari kombinasi aspek-aspek legalisasi di atas sebuah hukum sering dikategorikan sebagai *hard law* atau *soft law*. Istilah *hard law* merujuk pada perjanjian internasional yang memberi obligasi (O) mengikat para pesertanya diungkapkan dengan mendetail/ precision (P), dan aktor yang terlibat mendelegasikan (D) otoritas implementasi dan interpretasi perjanjian tersebut. Dengan legalisasi yang kuat tingkat kepatuhan terhadap hukum cenderung lama dan sulit. Sementara, *soft law* adalah sebuah perjanjian internasional yang lemah dalam ketiga

faktor di atas (o,p,d). Soft law seringkali dianggap membuat sistem hukum internasional tidak berguna. Akan tetapi *soft law* sebenarnya memiliki manfaat tersendiri. *Soft law* seringkali dipilih sebagai batu loncatan bagi terbentuknya hukum yang lebih kuat, namun sebenarnya *soft law* memiliki beberapa keuntungan sendiri. Antara lain karena memang *soft law* akan lebih mudah untuk disepakati, lebih sedikit mengancam terhadap kedaulatan, dan tentu saja memberikan aktor lebih banyak ruang gerak terhadap ketidakpastian dan kesempatan. (Ahmadi, Prinsip Non Interference ASEAN dan Problem Efektivitas ASEAN Agreement On transboundary Haze Pollution, 2008)

Obligasi

Negara atau aktor yang diikat oleh sekumpulan aturan atau komitmen. Hal ini juga memberi efek pada tingkah laku aktor tersebut yang sesuai dengan aturan -aturan umum, diskursus – diskursus hukum internasional, prosedur – prosedur dan juga hukum domestik.

Delegasi

Adanya pihak ketiga kuasa/kewenangan untuk mengimplementasikan ,mengintepretasikan, dan mengaplikasikan peraturan-peraturan tersebut; menyelesaikan perselisihan; dan juga kemungkinan membuat peraturan baru. (Ahmadi, Prinsip Non-Interference Asean and Problem Efektivitas Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution, 2012)

Presisi

Presisi adalah aspek legalisasi yang mencerminkan derajat ketidak-ambiguan aturan-aturan yang ada, sehingga bisa secara pasti (unambiguously) dijadikan sebagai suatu acuan tingkah laku yang diperbolehkan, dan dikehendaki ataupun yang dilarang bagi para aktor-aktornya.

Singapura mengeluarkan peringatan dan rekomendasi kepada beberapa perusahaan di Indonesia yang menyatakan telah melakukan pembakaran hutan dan lahan. Beberapa dari perusahaan tersebut termasuk perusahaan multinasional Asia Pulp and Paper (APP). Sedangkan empat perusahaan lain yang akan dikenai sanksi Singapura antara lain Rimba Hutani Mas, Industri Kayu Sebangun Bumi Andalas, Bumi Sriwijaya Sentosa, dan Wachyuni Mandira. Mendesak perusahaan untuk mengambil langkah-langkah untuk memadamkan api, melarang kebakaran baru, dan melaksanakan rencana aksi untuk menghindari terulangnya insiden kebakaran. (TV, 26)

Pada bulan April 2016, Pengadilan Singapura memerintahkan *National Environmental Agency* (NEA) Badan Perlindungan Lingkungan Singapura, menangkap beberapa direktur perusahaan yang mengabaikan panggilan pengadilan dari otoritas Singapura, dan kasus tersebut berlanjut.

1.3.2. Prinsip Non Intervensi

Non-intervensi adalah prinsip atau norma dalam hubungan internasional di mana negara tidak diizinkan untuk melakukan intervensi, terutama dalam urusan dalam negeri atau hal-hal atau hal-hal yang berkaitan dengan urusan dalam negeri negara lain. Setiap

Negara dapat memperoleh kebebasan atau dengan bebas memutuskan masalah atau urusannya sendiri, tanpa campur tangan pihak manapun atau sesuai dengan prinsip-prinsip kedaulatan Negara. Misalnya sistem politik, ekonomi, sosial dan budaya negara serta sistem politik luar negeri. (Shaw, 1991)

Non-intervensi adalah prinsip atau norma dalam urusan internasional dimana negara tidak diperbolehkan ikut campur, terutama dalam masalah yang berkaitan dengan urusan dalam negeri atau urusan dalam negeri negara lain. Setiap bangsa bebas untuk memperoleh kebebasan dan untuk memutuskan masalah dan masalah sendiri tanpa campur tangan dari pihak manapun atau sesuai dengan prinsip kedaulatan nasional. Misalnya, sistem politik, ekonomi, sosial, budaya atau sistem kebijakan luar negeri suatu negara (Funston, 2000)

1.4. Hipotesis

Efektivitas dikeluarkannya *Singapore Act 2014* terhadap pencemaran asap lintas batas kebakaran hutan Indonesia tidak efektif karena terhalang oleh prinsip non intervensi kedaulatan Indonesia.

1.5. Tujuan Penelitian

Melalui penelitian yang berjudul “Efektivitas *Singapore Transboundary Haze Pollution Act 2014* Terhadap Pencemaran Asap Lintas Batas Kebakaran Hutan di Indonesia”, peneliti memiliki tujuan yang ingin dicapai. Adapun tujuan dari penelitian ini secara umum adalah: Mengetahui sejauh mana efektivitas dari munculnya *Singapore Act 2014* pada kebakaran hutan Indonesia.

1.6. Jangkauan Penelitian

Untuk mempermudah penulisan penelitian, maka penulis membatasi ruang lingkup kajian agar tidak menyimpang dari tema atau tujuan yang diinginkan. Adapun fokus penelitian yaitu dalam rentang waktu tahun 2014 - 2019.

1.7. Metode Penelitian

Untuk melengkapi data, penulis menggunakan metode deskriptif kualitatif dan menggunakan teknik pendekatan analisis konten (*content analysis*) dengan memanfaatkan data-data sekunder yang dikumpulkan datanya dari perpustakaan, buku, jurnal, artikel, media cetak, media elektronik dan *website*.

1.8. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penelitian ini antara lain sebagai berikut:

BAB I, pada bab ini berisi pendahuluan yang mencakup latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka pemikiran, hipotesa, tujuan penelitian, jangkauan penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II, pada bab ini berisi *background Singapura Haze Pollution Act 2014*.

BAB III, pada bab ini berisi penerapan dan efektivitas *Singapura Haze Pollution Act 2014*.

BAB IV, pada bab ini merupakan bagian penutup yang berisi kesimpulan yang didapatkan dari analisis data dan pembahasan dari penelitian ini.