

**PENCEMARAN UDARA LINTAS BATAS AKIBAT
KEBAKARAN HUTAN DI INDONESIA DALAM
PERSPEKTIF HUKUM LINGKUNGAN
INTERNASIONAL¹**

Oleh: Valentsia I. P. Rintjap²

Flora Pricilla Kalalo³

Kathleen Ch. Pontoh⁴

ABSTRAK

Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimanakah pengaruh ratifikasi *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP) terhadap kepentingan dan kebijakan nasional Indonesia dan bagaimana tanggung jawab Indonesia terhadap negara-negara tetangga yang mengalami kerugian akibat pencemaran udara lintas batas, di mana dengan metode penelitian hukum normatif disimpulkan: 1. Pemerintah terus melakukan berbagai upaya dalam menangani masalah kebakaran hutan di Indonesia yang menyebabkan masalah pencemaran lintas batas salah satunya dengan meratifikasi *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*. Bila dilihat, ratifikasi kesepakatan tersebut memiliki banyak keuntungan terhadap kepentingan dan kebijakan nasional Indonesia, yaitu: 1) Indonesia dapat memanfaatkan SDM dan dana yang disediakan dalam kesepakatan ini. *Transboundary haze pollution* dianggap sebagai masalah bersama oleh para anggota ASEAN. Bagi Indonesia hal ini tentunya menguntungkan mengingat keterbatasan dan ketidakmampuan untuk menyelesaikan sendiri. 2) Dari perspektif tanggung jawab negara, Indonesia akan terhindar dari potensi dimintai ganti rugi oleh negara tetangga. Hal ini karena masalah asap merupakan masalah seluruh anggota ASEAN. Segala potensi yang ada di negara anggota ASEAN, termasuk dana yang dialokasi dapat dimanfaatkan untuk menangani masalah asap. 3) Indonesia akan ada anggaran yang terkumpul dari berbagai sumber yang dapat digunakan untuk mengatasi kebakaran hutan. Tanpa meratifikasi Indonesia akan mengeluarkan dana untuk memadamkan kebakaran, namun dengan meratifikasi AATHP,

penanggulangan kebakaran dapat dilaksanakan secara bersama-sama dengan negara ASEAN lainnya. 2. Bentuk dan mekanisme dari pertanggung jawaban negara tidak tercantum dalam *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*, maka untuk menjelaskan permasalahan ini penulis merujuk pada *Draft Articles on State Responsibility* yang diadopsi oleh *International Law Commission* (ILC). Bentuk-bentuk pertanggung jawaban tercantum dalam *Draft Articles on State Responsibility*. Ganti rugi atau *reparation* diatur dalam pasal 31, sedangkan bentuk-bentuk ganti rugi dapat berupa: (1) *Restitution* (pasal 35): Kewajiban mengembalikan keadaan yang dirugikan seperti semula. (2) *Compensation* (pasal 36): Kewajiban ganti rugi berupa materi atau uang. (3) *Satisfaction* (pasal 37): Penyesalan, permintaan maaf secara resmi. Bentuk pertanggung jawaban Indonesia dalam masalah kebakaran hutan yang menimbulkan pencemaran udara terhadap negara-negara tetangga diwujudkan dalam bentuk permintaan maaf secara resmi dan upaya penanganan yang dilakukan secara maksimal di lapangan.

Kata kunci: kebakaran hutan; pencemaran udara lintas batas; hukum lingkungan internasional;

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Permasalahan kebakaran hutan di Indonesia mengancam kelestarian hutan dan kesehatan masyarakat Indonesia. Permasalahan kebakaran hutan ini juga menimbulkan pencemaran udara yang bukan hanya berdampak pada wilayah negara Indonesia sendiri, melainkan sampai ke wilayah negara tetangga. Pencemaran udara akibat kebakaran hutan bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum lingkungan internasional. Salah satunya adalah prinsip "*Sic utere tuo ut alienum non leades*" yang berarti bahwa suatu Negara dilarang melakukan atau mengizinkan dilakukannya kegiatan yang dapat merugikan negara lain⁵, dan prinsip "*good neighbourliness*"⁶. Pada dasarnya prinsip itu menjelaskan bahwa kedaulatan suatu negara

¹ Artikel Skripsi

² Mahasiswa pada Fakultas Hukum Unsrat, NIM. 17071101132

³ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

⁴ Fakultas Hukum Unsrat, Magister Ilmu Hukum

⁵J.G, Starke, *Pengantar Hukum Internasional* (Jakarta: Sinar Grafika Offset, edisi kesepuluh, 2015), hlm. 546

⁶ Sucipto, *Tanggung Jawab dalam Pencemaran Udara* (Malang, 1985), hal. 82

tidak boleh diganggu oleh negara lain. Prinsip-prinsip hukum internasional untuk perlindungan lingkungan lainnya adalah *general prohibition to pollute principle, the duty to negotiate and cooperate principle, intergenerational equity principle*⁷.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah pengaruh ratifikasi *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP) terhadap kepentingan dan kebijakan nasional Indonesia?
2. Bagaimana tanggung jawab Indonesia terhadap negara-negara tetangga yang mengalami kerugian akibat pencemaran udara lintas batas?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan hukum normative.

PEMBAHASAN

A. Pengaruh Ratifikasi *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* Terhadap Kepentingan dan Kebijakan Nasional Indonesia

Menyikapi masalah kebakaran hutan yang terjadi di wilayah Indonesia yang membawa dampak buruk terhadap negara lain di kawasan Asia Tenggara bahkan memberikan efek pada pemanasan global, maka ASEAN sebagai organisasi regional di kawasan Asia Tenggara melakukan berbagai upaya dengan membentuk perjanjian – perjanjian di bidang lingkungan hidup dengan harapan agar kawasan Asia Tenggara menjadi kawasan yang ramah lingkungan.

Upaya ASEAN terkait masalah pencemaran udara lintas batas sebenarnya sudah ada sejak tahun 1971 melalui *Permanent Committee on Science and Technology*. Namun, secara formal kerja sama ASEAN di bidang lingkungan dimulai sejak tahun 1978, ditandai dengan dibentuknya *ASEAN Experts Group on the Environment* (AEGE) di bawah *Committee on Science and Technology* (COST). Pembentukan AEGE ini dimaksudkan untuk memperkuat kerjasama yang sudah dirintis sejak tahun 1971. ASEAN *Experts Group on the Environment* (AEGE) diberi mandate untuk mempersiapkan ASEAN

Environmental Programme (ASEP) yaitu program ASEAN di bidang lingkungan hidup.

Pada tahun 1985, masalah kebakaran hutan mendapat perhatian dari ASEAN, terbukti dengan dihasilkannya *ASEAN Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources 1985* (ASEAN ACNNR). Walaupun ASEAN ACNNR merupakan kerjasama ASEAN dalam bidang konservasi alam dan sumber daya alam pada umumnya, kesepakatan tersebut juga memuat tentang kewajiban – kewajiban negara – negara anggota ASEAN untuk mencegah kebakaran hutan.⁸ ASEAN ACNNR merupakan “ASEAN document on the environment” yang bersifat “hard law” bagi Indonesia, karena telah diratifikasi melalui Keppres No.26 Tahun 1986.

Seiring dengan meluasnya lingkup kerjasama ASEAN di bidang lingkungan hidup, pada tahun 1990 ASEAN membentuk *ASEAN Senior Officials on the Environment* (ASOEN) yang mengandung enam kelompok kerja:⁹ 1) Penanganan polusi lintas batas. 2) Konversi alam. 3) Lingkungan hidup. 4) Pengelolaan lingkungan hidup. 5) Ekonomi lingkungan. 6) Informasi lingkungan, peningkatan pengetahuan dan kesadaran publik. Mekanisme konsultasi formal yang digunakan negara – neagara ASEAN dalam membahas masalah lingkungan hidup tidak hanya terbatas pada *ASEAN Senior Officials on the Environment* (ASOEN) tetapi juga pada Pertemuan Tingkat Menteri Lingkungan (*ASEAN Ministerial Meeting on Environment*).

Selanjutnya, upaya ASEAN di bidang lingkungan hidup dilanjutkan dengan kesepakatan Kuala Lumpur *Concord on Environment and Development* pada 19 Juni 1990 yang dihadiri oleh Menteri Lingkungan Hidup negara – negara anggota ASEAN. Hasil dari kesepakatan ini adalah himbuan mengenai pentingnya nilai keselarasan implementasi terhadap pencegahan pencemaran udara lintas batas. Pada tanggal 27-28 Februari 1992 diadakan Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) ASEAN ke-4 di Singapura. Para kepala pemerintahan negara anggota

⁸Takdir Rahmadi, *Aspek – Aspek Hukum Internasional Kebakaran Hutan* (Jurnal Hukum Lingkungan, 1999), hlm. 87

⁹Direktorat Jendral Kerjasama ASEAN Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, *ASEAN Selayang Pandang* (diakses melalui <http://www.deplu.go.id/download/asean-selayang-pandang2007.pdf> pada 3 Februari 2021)

⁷Adji Samekto, *Negara dalam Dimensi Hukum Internasional* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2009), hlm. 119

ASEAN menyatakan bahwa perlu adanya kerjasama yang erat secara berkelanjutan di bidang lingkungan hidup terutama terkait isu pencemaran udara lintas batas.

Pada kesempatan itu, para kepala pemerintahan tersebut juga menyatakan bahwa permasalahan lingkungan dan isu pencemaran lintas batas semakin mendapat perhatian khusus oleh ASEAN. Pernyataan tersebut dipicu oleh dua hal, yaitu: 1. Kebakaran hutan di kawasan ASEAN kembali terjadi pada tahun 1991 untuk kelima kalinya; 2. Berlangsungnya KTT Bumi atau KTT Rio de Janeiro, pada tahun 1992. KTT Bumi/KTT Rio de Janeiro melahirkan kesepakatan yang salah satunya berkaitan dengan perubahan iklim global, biodiversitas, perlindungan terhadap hutan, serta masalah lingkungan hidup lainnya.¹⁰

Pada tanggal 17-18 Februari 1992, diadakan ASEAN Ministerial Meeting on Environment ke-5, para Menteri Lingkungan Hidup anggota ASEAN mengeluarkan *Singapore Resolution on Environment*, dan Bandar Sri Begawan *Resolution on Environment and Development* pada 26 April 1994. Setelah pertemuan informal tersebut, pada Juni 1995 diadakan ASEAN Meeting on the Management of Transboundary Pollution di Kuala Lumpur, Malaysia. Pertemuan ini melahirkan ASEAN Cooperation Plan on Transboundary Pollution, dimana terdapat kesepakatan tentang rencana dalam menghadapi masalah pencemaran udara lintas batas. Berdasarkan ASEAN Cooperation on Transboundary Pollution yang diadakan oleh ASEAN Meeting on the Management of Transboundary Pollution, maka dirumuskan upaya dalam mengatasi pencemaran udara lintas batas secara garis besar, yaitu:¹¹

1. Kapabilitas pemadaman kebakaran (*fire fighting capability*), termasuk didalamnya pengembangan sistem peringatan dini, larangan praktik pembakaran selama musim kemarau yang dalam jangka panjang akan

ditetapkan *zero burning* dan kesadaran upaya penghapusan api dalam membersihkan lahan;

2. Pendirian *focal points* untuk menindak lanjuti butir kesepakatan regional ditingkat nasional masing – masing negara anggota;
3. Memajukan kapabilitas nasional dalam mengatasi masalah berkaitan dengan kebakaran hutan;
4. Berbagai pengetahuan dan teknologi dalam mencegah dan memitigasi kebakaran hutan;
5. Pembangunan sistem tingkat bahaya kebakaran hutan (*fire danger rating system*) untuk kawasan;
6. Pembaruan dan pengembangan metode peramalan lintasan dan penyebaran asap;
7. Mempertimbangkan dukungan dari luar kawasan berupa keahlian teknis dan bantuan finansial yang tersedia atau dapat dimobilisasi untuk mendukung upaya ASEAN mengimplementasikan rencana kerja.

Sebagai tindak lanjut ASEAN terhadap kerjasama di bidang lingkungan hidup, dibentuk forum *Haze Technical Task Force* (HTTF) pada pertemuan ASEAN ke-6 di Bali pada September 1995 dan Indonesia ditunjuk sebagai ketua dalam forum ini. Forum ini berada di bawah naungan ASEAN Senior Officials on the Environment (ASOEN). Tujuan utama dibentuknya forum ini adalah untuk memusatkan kegiatan dalam upaya penanganan kebakaran hutan dan lahan serta pencemaran udara lintas batas di kawasan ASEAN.¹²

Untuk lebih memaksimalkan proses koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah, pada tahun 1997 ASEAN mengaktifkan *Regional Haze Action Plan* sesuai dengan kesepakatan pada saat itu yaitu dokumen kerja yang mengidentifikasi tindakan penanganan pencemaran lintas batas untuk ditindaklanjuti instansi di tingkat nasional, sub-regional, maupun regional. Seiring dengan berjalannya

¹⁰Andreas Pramudianto, *Penyelesaian Sengketa dalam Hukum Lingkungan Internasional* (Jakarta: Bina Cipta, 2009), hlm.128

¹¹Dina S. T Manurung, *Pengaturan Hukum Internasional tentang Tanggungjawab Negara dalam Pencemaran Udara Lintas Batas* (Departemen Hukum Internasional, Universitas Sumatera Utara, 2014), hlm. 17

¹²Direktorat Jendral Kerjasama ASEAN Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, *Peningkatan Kerjasama ASEAN di Bidang Pertukaran Informasi dalam Upaya Penanggulangan Masalah Kabut Asap* (Jakarta: Deplu, 2004), hlm.5

kerjasama di bidang lingkungan hidup, kepala pemerintah negara anggota ASEAN menyepakati sebuah kerangka kerjasama yang dikenal dengan *Strategic Plan of Action on Environment 1999-2004* (SPAEE 1999-2004). Kerangka kerja ini disepakati pada tahun 1997 dan 1998. Tujuan terpenting dari kerangka kerjasama ini adalah untuk menanggulangi masalah pencemaran udara lintas batas sebagai dampak kebakaran hutan yang terjadi di negara anggota ASEAN dan wilayah Asia Tenggara.

Dalam perkembangannya, negara – negara anggota ASEAN menyepakati untuk menandatangani sebuah Persetujuan ASEAN yang dilakukan dengan tahap negosiasi yang dimulai dari bulan Maret hingga September tahun 2001. *Haze Technical Task Force* (HTTF) membahas mengenai pencemaran udara lintas batas atau yang lebih dikenal dengan ASEAN *Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP). Perjanjian ini ditandatangani oleh 10 negara anggota ASEAN di Kuala Lumpur pada 10 Juni 2002, seiring dengan penyelenggaraan ASEAN *Ministerial Meeting on Haze* (AMMH) dan *World Conference and Exhibition on Land and Forest Fire Hazards*. Tujuan yang ingin dicapai oleh negara-negara anggota ASEAN dalam persetujuan ini tercantum dalam Pasal 2 ASEAN *Agreement on Transboundary Haze Pollution* yang berbunyi sebagai berikut, “*The objective of this Agreement is to prevent and monitor transboundary haze pollution as a result of land and/or forest fires which should be mitigated, through concerted national efforts and intensified regional and international co-operation. This should be pursued in the overall context of sustainable development and in accordance with the provisions of this Agreement*”. Sehingga dapat diartikan bahwa tujuan dari persetujuan ini adalah untuk mencegah dan memantau pencemaran asap lintas batas sebagai akibat dari kebakaran lahan dan/atau hutan yang harus ditanggulangi, melalui upaya nasional secara bersama-sama dan mengintensifkan kerjasama regional dan internasional. Tujuan ini harus dicapai dalam konteks yang menyeluruh dari pembangunan berkelanjutan dan sesuai dengan ketentuan pada persetujuan ini. Pada saat itu Indonesia belum meratifikasi persetujuan ASEAN tersebut. Sampai pada akhirnya pada tanggal 16 September 2014,

Indonesia meratifikasi ASEAN *Agreement on Transboundary Haze Pollution* kedalam Undang-undang Nomor 26 Tahun 2014 tentang Pengesahan ASEAN *Agreement on Transboundary Haze Pollution*. Hal ini merupakan babak baru bagi Indonesia dalam mencegah dan menanggulangi masalah kebakaran hutan dan lahan yang menyebabkan pencemaran udara lintas batas di wilayah regional ASEAN.

ASEAN *Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP) secara keseluruhan terdiri dari 32 pasal yaitu mengenai ketentuan-ketentuan, gambaran kerjasama dan tindakan dalam menanggulangi bencana kebakaran hutan dan kabut asap lintas batas serta dibuat juga dalam sebuah lampiran yang berisi mengenai keabsahan dan keaslian perjanjian tersebut yang ditandatangani oleh masing-masing pemerintah dari negara-negara anggota ASEAN.

Hasil studi menyimpulkan bahwa terdapat 7 (tujuh) bentuk implikasi kelembagaan atas AATHP sebagai berikut :

- 1) AATHP berimplikasi terhadap peningkatan kapasitas sumberdaya manusia dan peralatan dalam penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan di Indonesia melalui mekanisme perbantuan dan kerjasama teknis,
- 2) AATHP berimplikasi terhadap perbaikan pengelolaan informasi dan data kebakaran hutan dan lahan yang lebih efektif di Indonesia melalui mekanisme pemantauan, pelaporan dan komunikasi dengan ASEAN Centre,
- 3) AATHP berimplikasi terhadap kejelasan tugas dan fungsi institusi dalam penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan di Indonesia melalui penunjukan dan pembentukan NFP (*National Focal Point*), NMC (*National Monitoring Centre*) and CA (*Competent Authorities*),
- 4) AATHP berimplikasi dalam memacu pembuatan SOP Penanggulangan Bencana Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia,
- 5) AATHP berimplikasi terhadap pembangunan ASEAN Centre yang dapat memfasilitasi kerjasama dan koordinasi antar para Pihak dalam upaya penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan di Indonesia,

- 6) AATHP berimplikasi terhadap peningkatan pengembangan penerapan Pembukaan Lahan Tanpa Bakar (PLTB) di Indonesia melalui adanya penjaminan bahwa langkah legislatif, administratif dan langkah relevan lainnya akan diambil untuk mencegah pembukaan lahan dengan membakar serta adanya kerjasama teknis antar para Pihak untuk lebih mempromosikan PLTB, dan
- 7) AATHP berimplikasi dalam memacu alokasi dana yang lebih memadai dalam penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan di Indonesia

Beberapa isi yang menjadi inti dalam perjanjian AATHP yang memiliki pengaruh terhadap Indonesia, yaitu:

1. Pasal 2: Tujuan
Tujuan dari kesepakatan ini adalah untuk mencegah dan memonitor *Transboundary Haze Pollution* akibat kebakaran hutan yang harus dikurangi melalui upaya nasional terpadu dan kerjasama regional maupun internasional secara intensif dan berkelanjutan yang sesuai dengan ketentuan-ketentuan perjanjian AATHP.
2. Pasal 3: Prinsip-prinsip dalam melaksanakan perjanjian
 - a) Prinsip tanggung jawab negara, untuk memastikan kegiatan yang dilakukan tidak menyebabkan kerusakan lingkungan dan membahayakan kesehatan manusia secara nasional maupun negara lain sesuai dengan Piagam PBB dan prinsip-prinsip di dalam hukum internasional
 - b) Prinsip kerjasama dan semangat solidaritas untuk mencegah, memonitor dan mengurangi *Transboundary Haze Pollution*.
 - c) Prinsip pencegahan, untuk meminimalisir dampak dari kabut asap.
 - d) Prinsip pembangunan dan pengelolaan sumber daya alam yang aman.
 - e) Prinsip sosialisasi yang melibatkan segala lapisan masyarakat baik dari masyarakat lokal, petani, pemerintah, organisasi non pemerintah dan organisasi internasional.
3. Pasal 4: Kewajiban umum
 - a) Bekerjasama dalam upaya pencegahan polusi udara lintas batas akibat kebakaran hutan termasuk didalamnya

pengembangan upaya monitor, adanya sistem peringatan dini, pertukaran informasi dan teknologi dan saling memberi bantuan.

- b) Ketika terjadi *transboundary haze pollution* dari suatu negara, segera merespon dan menginformasikan negara atau negara-negara yang terkena atau akan terkena polusi udara tersebut untuk meminimalisir akibatnya.
 - c) Melakukan upaya legislatif dan administratif untuk melaksanakan kewajiban dalam kesepakatan ini.
4. Pasal 5: Mengenai pembukaan ASEAN center serta penjelasan mengenai fungsi, struktur dan tujuan dari adanya ASEAN center yaitu untuk memfasilitasi kerjasama dan koordinasi antar pihak dalam mengelola dampak polusi asap. Ketika suatu negara menyatakan keadaan darurat, dapat meminta bantuan kepada ASEAN center.
 5. Pasal 16: Kerjasama secara teknis dan penelitian termasuk pertukaran informasi, para ahli, teknologi dan alat. Memberikan pelatihan, pendidikan dan kampanye pengembangan kesadaran tentang dampak polusi udara terhadap kesehatan dan lingkungan.
 6. Pasal 27: Menjelaskan langkah yang tepat dalam menyelesaikan sengketa yaitu diselesaikan dengan cara damai melalui konsultasi dan negosiasi.
Sebenarnya dalam hukum internasional terdapat banyak model penyelesaian sengketa internasional yang telah dikenal baik secara teori maupun praktek.¹³ Hukum internasional selalu menganggap tujuan fundamentalnya adalah pemeliharaan perdamaian.¹⁴ Keharusan untuk menyelesaikan sengketa secara damai tercantum dalam Pasal 1 Konvensi mengenai Penyelesaian Sengketa-sengketa Secara Damai yang kemudian dikukuhkan

¹³Andreas Pramudianto, *Penyelesaian Sengketa dalam Hukum Lingkungan Internasional*, Bina Cipta, Jakarta, 2009

¹⁴Malcom Shaw, *International Law*, Sixth Edition, Cambridge University Press, 2008, hlm.1010

oleh pasal 2 ayat (3) Piagam PBB.¹⁵ Berbagai aturan hukum internasional dapat dikemukakan prinsip-prinsip mengenai penyelesaian sengketa internasional seperti prinsip itikad baik, prinsip larangan penggunaan kekerasan dalam penyelesaian sengketa, prinsip kebebasan memilih cara-cara penyelesaian sengketa, prinsip kesepakatan para pihak, dan prinsip-prinsip hukum internasional tentang kedaulatan kemerdekaan dan integritas wilayah Negara-negara.¹⁶ Jadi dalam hukum internasional pada umumnya, dan kasus kebakaran hutan ini pada khususnya, penyelesaian sengketa terbaik adalah dengan jalur diplomatik secara langsung dan menghindari penggunaan acaman kekerasan.¹⁷

Berdasarkan beberapa pasal penting tersebut dapat dilihat bahwa dengan meratifikasi AATHP, Indonesia *mendapatkan* banyak keuntungan, yaitu:

1. Indonesia dapat memanfaatkan SDM dan dana yang disediakan dalam kesepakatan ini. *Transboundary haze pollution* dianggap sebagai masalah bersama oleh para anggota ASEAN. Bagi Indonesia hal ini tentunya menguntungkan mengingat keterbatasan dan ketidakmampuan untuk menyelesaikan sendiri.
2. Dari perspektif tanggung jawab negara, Indonesia akan terhindar dari potensi dimintai ganti rugi oleh negara tetangga. Hal ini karena masalah asap merupakan masalah seluruh anggota ASEAN. Segala potensi yang ada di negara anggota ASEAN, termasuk dana yang dialokasikan dapat dimanfaatkan untuk menangani masalah asap.
3. Indonesia akan ada anggaran yang terkumpul dari berbagai sumber yang dapat digunakan untuk mengatasi kebakaran hutan. Tanpa meratifikasi Indonesia akan mengeluarkan dana

untuk memadamkan kebakaran, namun dengan meratifikasi AATHP, penanggulangan kebakaran dapat dilaksanakan secara bersama-sama dengan negara ASEAN lainnya.

Pemerintah Indonesia terus melakukan itikad baiknya untuk peduli terhadap permasalahan pencemaran udara akibat kebakaran hutan di wilayahnya. Dengan meratifikasi perjanjian AATHP pula, Indonesia mendapat posisi tawar yang lebih baik untuk dipandang sebagai negara yang besar di ASEAN dan benar-benar peduli terhadap isu lingkungan. Pencapaian-pencapaian pasca ratifikasi dinilai cukup signifikan walaupun kebakaran hutan masih tetap terjadi dalam skala yang tidak terlalu besar. Pemerintah Indonesia juga terus bekerja sama dengan berbagai macam elemen baik dalam politik domestik *dan* juga luar politik domestik untuk terus mengatasi permasalahan kebakaran hutan. Implementasi perjanjian AATHP kedalam beberapa kebijakan terhadap lingkungan juga memberikan pengaruh yang cukup signifikan. Pemerintah Indonesia sekarang lebih leluasa dalam hal memberikan sanksi kepada perusahaan-perusahaan yang mengantongi izin pembukaan lahan yang melanggar aturan seperti tetap melakukan pembakaran hutan untuk pembukaan lahan. Selain itu juga, elemen masyarakat turut diajak dalam berkolaborasi bersama pemerintah untuk tetap menjaga kelestarian hutan dan lingkungan dengan tidak melakukan pembakaran dalam hal pembukaan lahan untuk perkebunan.

Hal ini merupakan kerja keras pemerintah Indonesia dalam menangani permasalahan yang sangat kompleks ini. Dalam kenyataannya, permasalahan pembukaan lahan dengan cara membakar tidak bisa dipandang sebelah mata, banyak elemen yang terlibat dalam hal ini seperti pejabat daerah, kelompok masyarakat hingga perusahaan-perusahaan yang masih saja melanggar aturan dari pemerintah Indonesia. Dalam mengimplementasikan perjanjian AATHP tersebut, pemerintah Indonesia perlu banyak bantuan dari para LSM lingkungan serta elemen masyarakat untuk lebih memperhatikan permasalahan tersebut. Hal ini dikarenakan Indonesia harus menjaga komitmen dan hal tersebut adalah konsekuensi daripada perjanjian AATHP yang sudah diratifikasinya.

¹⁵Boer Mauna, *Hukum Internasional, Pengertian Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global* (Bandung, Alumni 2001), hlm.186

¹⁶Huala Adolf, *Hukum Penyelesaian Sengketa Internasional* (Jakarta: Sinar Grafika, 2004), hlm.15-18

¹⁷Peret Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction to International Law* (Routledge, 1997), hlm. 275

B. Tanggung Jawab Indonesia Terhadap Negara – Negara Tetangga yang Mengalami Kerugian Akibat Kebakaran Hutan di Indonesia

Di Indonesia terdapat beberapa perangkat peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang lingkungan hidup dan pencemaran udara, yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945¹⁸
2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup¹⁹
3. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1999²⁰
4. Undang-undang Nomor 14 Tahun 2014 tentang Pengesahan *Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution* (Persetujuan ASEAN tentang Pencemaran Asap Lintas Batas)

Setiap aturan mengenai lingkungan hidup yang ada di Indonesia, erat kaitannya dengan setiap aturan yang berlaku dalam hukum lingkungan internasional. Setiap konvensi atau deklarasi yang pernah diadakan untuk membahas tentang lingkungan hidup, telah diimplementasikan di Indonesia. Walaupun demikian, tidak semua isi dalam konvensi atau deklarasi tersebut diikuti dan dilaksanakan dengan baik oleh pemerintah Indonesia. Dengan masalah yang sering terjadi setiap tahunnya yaitu kebakaran hutan yang kemudian menimbulkan kabut asap sebagai pencemaran udara lintas batastentunya bertentangan dengan prinsip atau isi yang ada didalam setiap konvensi yang ada.

Segala aktivitas negara dalam pelaksanaan hubungan dalam lingkup internasional kadangkala tidak lepas dari kesalahan. Misalnya melakukan tindakan terhadap negara lain yang akibat dari tindakan itu dapat menimbulkan kerugian terhadap negara lain sehingga menimbulkan pertanggungjawaban negara. Dalam hal pencemaran udara lintas batas dapat berkenaan dengan tanggung jawab suatu negara. Tanggung jawab suatu negara (*state*

responsibility) merupakan konsep dalam hukum internasional yang di dalamnya mencakup tanggung gugat negara (*state liability*).²¹ Tanggung jawab negara merupakan suatu kewajiban yang sesuai dengan prinsip bertetangga yang baik (*good neighborliness*). Hal ini sebagai penghormatan terhadap hak – hak warga negara lain yang didasarkan pada prinsip kedaulatan negara (*principle of state sovereignty*).

Timbulnya tanggung jawab negara atas lingkungan didasarkan pada adanya tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan yang dilakukan yang berada di wilayah suatu negara atau di bawah pengawasan negara tersebut yang membawa akibat yang merugikan terhadap lingkungan tanpa mengenal batas negara. Dalam hukum internasional, tanggungjawab Negara dalam hal hukum lingkungan internasional khususnya masalah *transboundary haze pollution*, diatur dalam beberapa peraturan internasional, seperti deklarasi Stockholm 1972 dan Deklarasi Rio 1992, serta dilengkapi dengan prinsip-prinsip hukum lingkungan internasional seperti yang sudah disebutkan.

Setiap negara pada dasarnya memiliki hak dan kewajiban yang sama dalam hal tanggungjawab negara terlebih dalam prinsip-prinsip hukum internasional yakni semua negara memiliki hak dan kewajiban yang sama terhadap perlindungan dan menjaga lingkungan dalam memanfaatkan sumber daya alam negaranya masing-masing, dalam prinsip hukum internasional menjelaskan bahwa setiap negara memiliki hak berdaulat atas semua sumber daya yang ada dan bertanggungjawab atas semua tindakan yang dilakukan serta memastikan bahwa tindakan yang diambil dalam pengelolaan sumber daya yang ada tidak menyebabkan kerusakan lingkungan dan membahayakan kesehatan manusia dari negara

Pencemaran lingkungan udara lintas batas negara telah terjadi masalah dalam beberapa kasus di dunia Internasional. Sehingga permasalahan pertanggungjawaban muncul sebagai bentuk tanggungjawab untuk memperbaiki kerusakan dan kerugian yang telah timbulkan. Negara sebagai *Smart State* harus memiliki tanggungjawab sebagai bentuk

¹⁸Undang – undang Republik Indonesia Tahun 1945

¹⁹ Undang – undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

²⁰ Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1999 Tentang Pengendalian Pencemaran Udara

²¹Thadir Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia* (Jakarta: PT Grafindo Persada, 2014), hlm. 90

kendali atau kontrol negaranya terhadap setiap kegiatan yang dilakukan di negaranya. *State Responsibility* (tanggung jawab negara) diartikan sebagai kewajiban (*duty atau obligation*) suatu negara.²² Menurut kodifikasi Komisi Hukum Internasional tentang *State Responsibility*, menyatakan bahwa segala bentuk tindakan salah (*wrongful act*) pada tingkat internasional menuntut adanya pertanggungjawaban dari negara tersebut dalam hukum internasional.²³

Tanggung jawab negara (*state responsibility*) merupakan prinsip fundamental dalam hukum internasional yang bersumber dari doktrin para ahli hukum internasional. Tanggung jawab negara timbul apabila terdapat pelanggaran atas suatu kewajiban internasional untuk berbuat sesuatu, baik kewajiban tersebut berdasarkan perjanjian internasional maupun berdasarkan pada kebiasaan internasional.²⁴ Secara internal pelaksanaan prinsip tagging jawab negara yaitu dengan menilai sejauh mana suatu *entitas* negara dalam melakukan suatu kegagalan terhadap pemberian fungsi kedamaian dan kesejahteraan yang layak bagi warga negaranya. Di beberapa negara lain, tanggung jawab negara yaitu untuk memberikan kebebasan politik, keamanan, kesehatan, pendidikan, kesempatan kegiatan ekonomi, pelayanan yang baik, ketertiban hukum dan hak fundamental lainnya.²⁵

Di samping itu, tanggung jawab negara (*state responsibility*) muncul sebagai akibat dari adanya prinsip persamaan dan kedaulatan negara (*equality and sovereignty of state*) yang terdapat dalam hukum internasional.²⁶ Prinsip ini kemudian memberikan kewenangan bagi suatu negara yang terlanggar haknya untuk menuntut suatu hak yaitu berupa perbaikan (*reparation*).²⁷ Meskipun suatu negara mempunyai kedaulatan atas dirinya, tidak lantas negara tersebut dapat menggunakan

kedaulatannya tanpa menghormati kedaulatan negara-negara lain. Di dalam hukum internasional telah diatur bahwa kedaulatan tersebut berkaitan dengan kewajiban untuk tidak menyalahgunakan kedaulatan itu sendiri. Karena apabila suatu negara menyalahgunakan kedaulatannya, maka negara tersebut dapat dimintai suatu pertanggungjawaban atas tindakan dan kelalaiannya.²⁸

Istilah tanggung jawab negara hingga saat ini masih belum secara tegas dinyatakan dan masih terus berkembang untuk menemukan konsepnya. Oleh karena masih dalam tahapan perkembangan ini, maka sebagai konsekuensinya, pembahasan terhadapnya pun dewasa ini masih sangat membingungkan.²⁹

Hingga saat ini belum terdapat ketentuan hukum internasional yang mapan tentang tanggung jawab negara. Umumnya yang dapat dikemukakan oleh para ahli hukum internasional dalam menganalisa tanggung jawab negara hanya baru pada tahap mengemukakan syarat-syarat atau karekteristik dari pertanggungjawaban suatu negara. Meskipun demikian para ahli hukum internasional telah banyak mengakui bahwa tanggungjawab negara ini merupakan suatu prinsip yang fundamental dari hukum internasional.³⁰

Dalam hukum internasional dikenal 2 (dua) macam aturan yakni.³¹

- *Primary rules* adalah seperangkat aturan yang mendefinisikan hak dan kewajiban negara yang tertuang dalam bentuk traktat, hukum kebiasaan atau instrumen lainnya; dan
- *Secondary rules* adalah seperangkat aturan yang mendefinisikan bagaimana dan apa akibat hukum bila *primary rules* tersebut dilanggar oleh suatu negara.

Secondary rules inilah yang disebut sebagai hukum tanggungjawab negara (*the law of state responsibility*).³²

Dalam *Draft articles on Responsibility of State for Internationally Wrongfull Acts* yang

²²Sukanda Husin, Op.cit, hlm. 117

²³International Law Commission, *Draft Articles on State Responsibility* (ILC 2001 Report), Art.1

²⁴Andrey Sujatmoko, *Tanggung Jawab Negara Atas Pelanggaran Berat HAM: Indonesia, Timor Leste dan Lainnya* (Grasindo Gramedia Widiasarana Indonesia), hlm. 28

²⁵Donald W. Potter, *State Responsibility Sovereignty and Failed State* (Aistralia: University of Tasmania, 2002), hlm. 2

²⁶Hingorani, *Modern International Law, Second Edition* (Oceana Publications, 1984), hlm. 241

²⁷*Ibid.*

²⁸Huala Adolf, *Aspek-aspek Negara dalam Hukum Internasional* (Jakarta: CV Rajawali, 1991), hlm. 174

²⁹*Ibid.*

³⁰*Ibid.*

³¹Sefriani, *Hukum Internasional: Suatu Pengantar* (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 266

³²*Ibid.*

dirilis oleh *United Nation* pada tahun 2001 menjelaskan bahwa “*the general conditions under international law for the State to be considered responsible for wrongful actions or omissions, and the legal consequences which flow therefrom*”. Sehingga dapat diartikan bahwa tanggung jawab negara lahir ketika adanya pelanggaran hukum internasional baik atas sebuah tindakan atau kelalaian.³³ Prinsip dalam rancangan inilah yang dianut dengan teguh oleh praktek negara dan keputusan-keputusan pengadilan serta telah menjadi doktrin dalam hukum internasional.³⁴

Menurut *George Schwarzenberger* sebagaimana dikutip oleh FX Adji Samekto, pertanggung jawaban negara merupakan salah satu prinsip fundamental dalam hukum internasional, karena pertanggung jawaban negara merupakan salah satu pedoman penting dan memberi karakteristik pada keberadaan hukum internasional. Sedangkan, menurut Komisi Hukum Internasional (*United Nations Yearbook of International Law Commission*) sebagaimana dikutip oleh FX Adji Samekto, dalam laporan Komisi Hukum Internasional pada tahun 1962:

“Tindakan-tindakan yang dapat menimbulkan kerugian terhadap negara lain didasarkan pada tindakan yang menimbulkan kerugian secara langsung (*directly*) melalui tindakan satu atau beberapa organ negara, dan kerugian secara tidak langsung (*indirectly*) melalui tindakan-tindakan warganegara suatu negara.”

Menurut JG Starke, pertanggungjawaban negara merupakan salah satu kewajiban atas tindakan atau tindakan-tindakan yang melanggar hukum internasional. Pada umumnya negara yang dirugikan akan berusaha untuk memperoleh *satisfaction* (pelunasan) melalui perundingan-perundingan diplomatik, dan apabila hanya menyangkut kehormatan, pada umumnya akan cukup dengan suatu pernyataan maaf secara resmi dari negara yang bertanggung jawab atau suatu jaminan bahwa persoalan yang diprotes tersebut tidak akan berulang lagi.

Prinsip tanggung jawab negara akan menjadi sangat spesifik, artinya istilah ini tidak cukup hanya diartikan dengan kewajiban negara tetapi harus diartikan sebagai tanggung jawab negara secara spesifik menunjukkan posisi yuridis setelah terjadinya pelanggaran suatu kewajiban internasional.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pemerintah terus melakukan berbagai upaya dalam menangani masalah kebakaran hutan di Indonesia yang menyebabkan masalah pencemaran lintas batas salah satunya dengan meratifikasi *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*. Bila dilihat, ratifikasi kesepakatan tersebut memiliki banyak keuntungan terhadap kepentingan dan kebijakan nasional Indonesia, yaitu:
 - 1) Indonesia dapat memanfaatkan SDM dan dana yang disediakan dalam kesepakatan ini. *Transboundary haze pollution* dianggap sebagai masalah bersama oleh para anggota ASEAN. Bagi Indonesia hal ini tentunya menguntungkan mengingat keterbatasan dan ketidakmampuan untuk menyelesaikan sendiri.
 - 2) Dari perspektif tanggung jawab negara, Indonesia akan terhindar dari potensi dimintai ganti rugi oleh negara tetangga. Hal ini karena masalah asap merupakan masalah seluruh anggota ASEAN. Segala potensi yang ada di negara anggota ASEAN, termasuk dana yang dialokasi dapat dimanfaatkan untuk menangani masalah asap.
 - 3) Indonesia akan ada anggaran yang terkumpul dari berbagai sumber yang dapat digunakan untuk mengatasi kebakaran hutan. Tanpa meratifikasi Indonesia akan mengeluarkan dana untuk memadamkan kebakaran, namun dengan meratifikasi AATHP, penanggulangan kebakaran dapat dilaksanakan secara bersama-sama dengan negara ASEAN lainnya.
2. Bentuk dan mekanisme dari pertanggung jawaban negara tidak tercantum dalam *ASEAN Agreement on Transboundary Haze*

³³*Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries* 2001

³⁴Huala Adolf, *Op.cit.*, hlm. 176

Pollution, maka untuk menjelaskan permasalahan ini penulis merujuk pada *Draft Articles on State Responsibility* yang diadopsi oleh *International Law Commission* (ILC). Bentuk-bentuk pertanggung jawaban tercantum dalam *Draft Articles on State Responsibility*. Ganti rugi atau *reparation* diatur dalam pasal 31, sedangkan bentuk-bentuk ganti rugi dapat berupa: (1) *Restitution* (pasal 35): Kewajiban mengembalikan keadaan yang dirugikan seperti semula. (2) *Compensation* (pasal 36): Kewajiban ganti rugi berupa materi atau uang. (3) *Satisfaction* (pasal 37): Penyesalan, permintaan maaf secara resmi. Bentuk pertanggung jawaban Indonesia dalam masalah kebakaran hutan yang menimbulkan pencemaran udara terhadap negara-negara tetangga diwujudkan dalam bentuk permintaan maaf secara resmi dan upaya penanganan yang dilakukan secara maksimal di lapangan.

B. Saran

1. Berbagai upaya penanganan dan pencegahan kebakaran hutan telah dilakukan oleh pemerintah. Upaya dalam penanganan masalah pencemaran udara lintas batas akibat kebakaran hutan di Indonesia bukan hanya merupakan tanggung jawab pemerintah melainkan tanggung jawab seluruh warga negara Indonesia. Akan menjadi sia-sia jika pemerintah terus melakukan upaya penanganan tetapi masyarakat terus melakukan pembakaran hutan untuk pembukaan lahan secara ilegal.
2. Perlu adanya pengaturan yang lebih jelas mengenai mekanisme pertanggungjawaban negara dalam masalah pencemaran udara lintas batas. Jika melihat permasalahan pencemaran udara lintas batas ini, harus ada pengaturan terkait sanksi dan tanggung jawab yang harus diterima oleh negara pencemar. Negara anggota ASEAN seharusnya mulai merundingkan terkait mekanisme penegakan hukum dalam masalah ini. Mekanisme penyelesaian sengketa diharapkan tidak hanya sebatas

penyelesaian secara damai, melainkan harus ada sanksi dan beban tanggung jawab terhadap pelaku pencemaran sehingga dapat menimbulkan efek jera dan demi melindungi hak atas lingkungan yang layak bagi setiap orang.

DAFTAR PUSTAKA

- Adolf, Huala. 1991. *Aspek-aspek Negara dalam Hukum Internasional*. Jakarta: CV Rajawali,
- Adolf, Huala. 2004. *Hukum Penyelesaian Sengketa Internasional*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Akib, Muhammad. 2014. *Hukum Lingkungan Perspektif Global dan Nasional*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Dixon, Martin. 1996. *Textbook on International Law; Third Edition*. Blackstone Press Limited
- Eagleton. 1928. *Responsibility of state in international law*. New York: University Press, 1928.
- Hingorani. 1984. *Modern International Law. 2nd Edition*. Oceana Publications.
- Malanczuk, Peret. 1997. *Akehurst's Modern Introduction to International Law*. Routledge.
- Mauna, Boer. 2001. *Hukum Internasional, Pengertian Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, Bandung: Penerbit Alumni
- Pramudianto, Andreas. 2009. *Penyelesaian Sengketa dalam Hukum Lingkungan Internasional*. Jakarta: Bina Cipta.
- Putra, Ida Bagus Wyasa. 2002. *Hukum Lingkungan Internasional Perspektif Bisnis Internasional*. Bandung: PT. Refika Aditama, Bandung.
- Rahmadi. Thadir 2014. *Hukum Lingkungan di Indonesia*, Jakarta: PT Grafindo Persada.
- Salim, H. S. 2008. *Dasar Dasar Hukum Kehutanan*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Samekto, Adji. 2009. *Negara dalam Dimensi Hukum Internasional*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Siahaan, N.H.T. 2002. *Hukum Lingkungan dan Ekologi Pembangunan*. Jakarta: Erlangga.
- Starke, J. G. 2006. *Hukum Internasional*. Jakarta: Sinar Grafika

- Starke, J. G. 2015. *Pengantar Hukum Internasional*. Edisi Kesepuluh. Jakarta : Sinar Grafika..
- Sujatmoko, Andrey. 2005. *Tanggung Jawab Negara Atas Pelanggaran Berat HAM: Indonesia, Timor Leste dan Lainnya* Grasindo Gramedia Widiasarana Indonesia.