

# BENTUK PERTANGGUNGJAWABAN INDONESIA DALAM PENCEMARAN UDARA LINTAS BATAS NEGARA

Veri Mei Hafnizal  
Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur IV  
Lembaga Administrasi Negara

## Abstract

*Indonesia's inability to solve the problem of forest fires does not mean that Indonesia is a passive country in protecting the environment. This research is conducted through normative juridical research method or library research. Principle 21 of the Stockholm Declaration (United Men's Resolution 2992 (XXVII) of December 15, 1972) mention that each country has sovereign right to exploit its natural resources and responsible for any exploitation activities within its territory or under its control, it does not cause harm or damage to other countries. The principle of state accountability as one of the main principles in international law essentially contains the obligation of the state which gives impact to other countries to make reparation to the disadvantaged activities and return the condition of the country as originally. International law in this current time, it should be maintained its existence as one of alternative dispute settlement at international level. The existence of the principle of state responsibility on the hard law level should be given priority as one of the efforts of the realization of equality before the law at international level.*

**Keywords:** Environment, Air Pollution, Indonesia, Boundary

## Abstrak

Ketidakmampuan Indonesia dalam menyelesaikan masalah kebakaran hutan bukan berarti bahwa Indonesia merupakan negara yang pasif dalam melindungi lingkungan hidup. Penelitian ini dilakukan melalui metode penelitian yuridis normatif atau penelitian kepustakaan. Prinsip 21 Deklarasi Stockholm (Resolusi MU No. 2992 (XXVII) 15 Desember 1972) menyatakan bahwa setiap negara mempunyai hak berdaulat untuk mengeksploitasi kekayaan alamnya dan bertanggung jawab agar kegiatan eksploitasi yang dilakukan di dalam wilayah atau di bawah pengawasannya tersebut tidak menyebabkan kerugian atau kerusakan terhadap negara lain. Prinsip pertanggungjawaban negara sebagai salah satu prinsip utama dalam hukum internasional pada intinya memuat kewajiban negara yang memberikan dampak kepada negara lain untuk melakukan suatu reparasi kepada negara yang dirugikan dan mengembalikan kondisi negara yang bersangkutan seperti semula. Hukum internasional pada era sekarang ini hendaknya tetap dapat dipertahankan eksistensinya sebagai salah satu alternatif penyelesaian sengketa yang terjadi pada tataran internasional. Keberadaan prinsip tanggung jawab negara dalam tataran hard law hendaknya mendapat prioritas sebagai salah satu upaya perwujudan equality before the law pada tataran internasional.

**Kata Kunci :** Lingkungan Hidup, Pencemaran Udara, Indonesia, Lintas Batas

### A. PENDAHULUAN

Hukum Lingkungan merupakan bidang hukum yang relatif baru, jika dibandingkan dengan bidang-bidang hukum lainnya semisal hukum pidana maupun perdata. Pembahasan tentang permasalahan lingkungan baru mendapat perhatian dunia sekira tahun 1960

dan awal-awal tahun 1970. Perhatian inipun dipicu oleh bermunculannya berbagai kasus-kasus lingkungan (perusakan dan pencemaran) yang langsung mengancam manusia maupun lingkungan secara keseluruhan.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ashabul Kahpi, *Jurnal Tinjauan Terhadap Pencemaran Lingkungan Berdasarkan Perundang-undangan*, 2012, vol. 12, No. 1, hlm. 152.

Hutan sebagai salah satu penentu penyangga kehidupan dan sumber kesejahteraan rakyat yang semakin menurun keadaannya, oleh sebab itu eksistensinya harus dijaga secara terus-menerus, agar tetap abadi dan ditangani dengan budi pekerti yang luhur, berkeadilan, berwibawa, transparan dan profesional serta bertanggung jawab.<sup>2</sup>

Berawal dari keprihatinan ini, maka tepatnya pada tanggal 5 sampai dengan 12 Juni 1972 (kemudian disepakati sebagai hari Lingkungan Hidup Sedunia) diadakanlah Konferensi Stockholm yang merupakan konferensi internasional pertama dalam masalah lingkungan. Point penting yang dicapai dalam pertemuan ini adalah kesepakatan negara-negara peserta untuk menangani permasalahan lingkungan secara bersama-sama.<sup>3</sup>

Luas hutan alam asli Indonesia menyusut dengan kecepatan yang sangat mengkhawatirkan. Saat ini kebakaran hutan telah menjadi perhatian internasional sebagai isu lingkungan dan ekonomi. Kebakaran dianggap sebagai ancaman potensial bagi pembangunan berkelanjutan karena dampaknya secara langsung pada ekosistem, kontribusi emisi karbon serta bagi keanekaragaman hayati.

Sebagai contoh provinsi Riau yang letaknya berdekatan dengan Malaysia dan Singapura menjadi sumber *transboundary haze pollution* bagi kedua negara tersebut. Permasalahan kabut asap ini menjadi masalah internasional karena kasus ini menimbulkan pencemaran di negara-negara tetangga (*transboundary pollution*) sehingga mereka

---

2 Yusuf Abdul Muis dan Mohammad Taufik Makarao, *Hukum Kehutanan di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2011, hlm.1.

3 Ashabul Kahpi, *Op Cit.*, hlm. 152.

mengajukan protes terhadap Indonesia atas terjadinya masalah ini.

Hal ini dilatarbelakangi dengan semakin hebatnya pencemaran udara yang terjadi di kawasan Asia Tenggara hingga ke daratan Australia yang disebabkan oleh kebakaran hebat yang melanda kawasan hutan Indonesia. Kabut asap yang dihasilkan dari kebakaran hutan di Indonesia dari tahun ke tahun makin akrab sebagai agenda tahunan bagi negara tetangga dan hal ini disertai pula dengan dampak ekonomis dan kesehatan yang dihasilkan dari kabut asap tersebut.

Sebagai suatu bentuk pencemaran lingkungan yang bersifat transnasional, selain memberikan dampak bagi kesehatan dan kelayakan ekosistem udara pada tingkat lokal dan nasional, kabut asap yang dihasilkan dari kebakaran hutan di Indonesia juga telah berdampak pada kelangsungan hidup dan kegiatan ekonomi pada sebagian negara lain dalam lingkup regional ASEAN. Selain itu, dampak yang dihasilkan dari kabut asap kebakaran hutan juga memberikan efek kepada menurunnya kesehatan masyarakat sekitar terutama dampak yang mengakibatkan Infeksi Saluran Pernafasan Akut (ISPA).

Ketidakmampuan Indonesia dalam menyelesaikan masalah kebakaran hutan bukan berarti bahwa Indonesia merupakan negara yang pasif dalam melindungi lingkungan hidup. Dampak yang terjadi tersebut dapat menjadi dasar untuk meminta pertanggungjawaban negara terhadap negara yang telah melakukan tindakan yang merugikan negara lain.

Dalam hal ini kasus kebakaran hutan di Indonesia telah mengakibatkan dampak negatif terhadap negara-negara tetangga (Malaysia-Singapura) yang memberikan reaksi-reaksi terhadap negara Indonesia.<sup>4</sup> Kebakaran hutan yang sudah sering terjadi di Indonesia dan menjadi masalah yang telah lama dimiliki Indonesia, dimana Indonesia memiliki hutan hujan tropis yang luas. Permasalahan lingkungan sebenarnya tidak ada mengenal batas wilayah negara maupun wilayah administratif. Dampak kebakaran hutan berupa pencemaran udara yang tidak hanya dirasakan Indonesia saja tetapi sudah sering sekali menyebabkan pencemaran asap lintas batas ke wilayah negara-negara tetangga seperti Malaysia-Singapura.<sup>5</sup>

Hal ini adalah masalah serius yang memerlukan penanganan dan tindakan soal penyelesaian yang secepatnya serta dibutuhkan peran aktif dari Indonesia serta harmonisasi hukum antara Indonesia dan Malaysia-Singapura agar terciptanya kerjasama yang baik dalam rangka pencegahan dan pengendalian pencemaran udara lintas batas.<sup>6</sup>

### **B. Rumusan Masalah**

Bagaimanakah bentuk pertanggungjawaban pemerintah Indonesia dalam kasus pencemaran kabut asap akibat kebakaran hutan di Asia Tenggara khususnya terhadap Singapura dan Malaysia ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Untuk mengetahui bentuk pertanggungjawaban

---

4 Dina S.T Manurung, *Jurnal Pengaturan Hukum Internasional Tentang Tanggungjawab Negara Dalam Pencemaran Udara Lintas Batas, (Studi Kasus Kabut Asap Kebakaran Hutan Di Provinsi Riau Dampaknya Terhadap Malaysia-Singapura)*, 2014, hlm. 2.

5 *Ibid.*

6 *Ibid.*

pemerintah Indonesia dalam kasus pencemaran kabut asap akibat kebakaran hutan di Asia Tenggara khususnya terhadap Singapura dan Malaysia.

### **D. Metode Penelitian**

Penelitian ini dilakukan melalui metode penelitian kepustakaan. Penelitian hukum kepustakaan (penelaahan terhadap literatur) yaitu penelitian terhadap data sekunder sebagai patokan untuk mencari data dari gejala peristiwa yang menjadi objek penelitian.<sup>7</sup>

### **E. Tinjauan Umum Pengaturan Hukum Lingkungan Internasional**

Penanganan dan pengelolaan hutan yang berkesinambungan dan berpikiran global, harus menyerap aspirasi dan partisipasi masyarakat yang berdasarkan norma hukum yang tertinggi di Indonesia yaitu Pancasila, maupun berdasarkan hukum internasional yang telah disepakati bersama-sama antar negara. Maka apabila terjadi kerusakan terhadap hutan seperti terjadinya kebakaran, penebangan liar dan kerusakan lainnya yang menimbulkan dampak yang kurang baik dalam hidup manusia menjadi masalah yang begitu berat untuk dirasakan oleh Indonesia maupun negara tetangga Indonesia yang terdekat seperti Malaysia dan Singapura.

Terjadinya kebakaran hutan dapat mengakibatkan pencemaran udara yang bersifat lintas batas, namun dapat diketahui juga penyebab-penyebab lain yang dapat mengakibatkan pencemaran udara yang dapat mengganggu negara tetangga.

---

7 Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta, Ghalia Indonesia 1994, hlm. 9.

Adapun penyebabnya dapat dijabarkan sebagai berikut, asap dari cerobong pabrik, kendaraan bermotor, pembakaran atau kebakaran hutan, asap rokok, yang membebaskan CO dan CO<sub>2</sub> ke udara. Asap vulkanik dari aktivitas gunung berapi dan asap letusan gunung berapi yang menebarkan partikel debu ke udara, bahan dan partikel radio aktif dari bom atom atau percobaan nuklir yang membebaskan partikel debu radio aktif ke udara. Asap dari pembakaran batubara pada pembangkit listrik atau pabrik yang membebaskan partikel nitrogen oksida dan oksida sulfur, Chloro Fluoro Carbon (CFC) yang berasal dari kebocoran mesin pendingin ruangan, kulkas, AC mobil.

Pada Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Pasal 1 ayat (1) Kehutanan adalah sistem pengurusan yang bersangkutan paut dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan yang diselenggarakan secara terpadu. Pasal 2 ayat (2) menyebutkan bahwa hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan yang lainnya tidak dapat dipisahkan.

Berdasarkan pengertian tersebut, kawasan seperti ini terdapat di wilayah-wilayah yang luas di dunia dan berfungsi sebagai penampung karbon dioksida, habitat hewan, *modulator* arus *hidrologika* serta pelestari tanah dan merupakan salah satu aspek biosfer bumi yang paling penting.

Dapat dikatakan bahwa hutan Indonesia menjadi paru-paru dunia karena Indonesia memiliki hutan sebesar 53% dari luas total di dunia, dimana jenis hutannya adalah hutan tropis yang dimiliki Indonesia

sepanjang hamparan kepulauannya, khususnya di Sumatera, Kalimantan dan Irian Jaya.<sup>8</sup>

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.

Hukum Lingkungan Internasional mengatur bahwa setiap negara mempunyai hak yang sama untuk mendapatkan lingkungan yang baik dan sehat bagi warga negaranya.

Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disebut UUPPLH) menyebutkan bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi setiap warga negara Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28H Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Demikian pula Deklarasi Universal PBB mengenai Hak-Hak Asasi Manusia 10 Desember 1948 menegaskan bahwa setiap orang berhak atas standar kehidupan yang memadai untuk kesehatan dan kesejahteraan dirinya.<sup>9</sup>

Rumusan yang sama ditetapkan dalam Pasal 194 Konvensi Hukum Laut 1982 yaitu bahwa negara harus mengambil tindakan yang perlu untuk menjamin agar kegiatan-kegiatan yang berada di bawah yurisdiksinya atau di

---

8 Dina S.T Manurung, *Op. Cit.*, hlm. 1.

9 *The Universal Declaration of Human Rights : A Guide for Journalist*. Terjemahan : Hendriati Trianita, *Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia : Panduan bagi Jurnalis*, Lembaga Studi Pers dan Pembangunan (LSPP), cet. 2, Jakarta, 2000, hlm. 36.

bawah pengawasannya dilakukan dengan cara sedemikian rupa sehingga tidak mencemari wilayah negara lain.<sup>10</sup>

Prinsip 21 Deklarasi Stockholm (Resolusi MU No. 2992 (XXVII) 15 Desember 1972) menyatakan bahwa setiap negara mempunyai hak berdaulat untuk mengeksploitasi kekayaan alamnya dan bertanggung jawab agar kegiatan eksploitasi yang dilakukan di dalam wilayah atau di bawah pengawasannya tersebut tidak menyebabkan kerugian atau kerusakan terhadap negara lain.

Ketentuan Prinsip 22 Deklarasi Stockholm berkaitan dengan masalah tanggung jawab dan kompensasi bagi para korban pencemaran dan kerusakan lingkungan lainnya yang disebabkan oleh kegiatan di dalam wilayah yurisdiksi atau di bawah pengawasan suatu negara.

Adapun Permasalahan lingkungan dalam beberapa literatur dikelompokkan ke dalam tiga bentuk, yaitu pencemaran, pemanfaatan lahan secara salah dan habisnya SDA.<sup>11</sup> Meski tetap terdapat karakteristik yang berbeda yang biasanya ditentukan oleh berbagai faktor, misalnya faktor iklim, geografis dan demografi. Akan tetapi permasalahan lingkungan ini adalah permasalahan yang nyaris sama dihadapi oleh setiap negara, yang lebih sering terdengar berupa pencemaran dan perusakan lingkungan.

Sifat *unpredictable* atau *uncertainty* terhadap adanya kerusakan dan pencemaran lingkungan pada setiap kegiatan dan usaha hendaknya menjadi pegangan dan sudah

semestinya dikedepankan.<sup>12</sup>

Untuk bahan perbandingan diturunkan pengertian pencemaran lingkungan hidup sebagai yang termuat dalam UU PPLH adalah masuk atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi dan atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga melampaui baku mutu lingkungan hidup yang telah ditetapkan.”<sup>13</sup>

Di samping itu terdapat rumusan turunnya kualitas lingkungan yang menjadi penyebab ketidakberfungsian lingkungan yang disebabkan oleh masuk atau dimasukkannya komponen lain ke dalam lingkungan yang disebabkan oleh suatu kegiatan.

Patut dicermati, bahwa tidak terpakainya lagi rumusan “lingkungan hidup tidak berfungsi lagi sesuai peruntukannya” dalam UUPPLH, terasa spekulatif. Sebab “fungsi lingkungan” berdasarkan prinsip “pelestarian” lingkungan mengisyaratkan satu keadaan yang tidak berubah secara fungsional.<sup>14</sup>

Oleh sebab itu “fungsi lingkungan” seharusnya tetap menjadi indikator adanya pencemaran yang telah terjadi, terlebih setiap usaha yang dilakukan untuk melindungi dan mengelola lingkungan hidup, bertujuan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup.

Hal ini termuat pada Pasal 1 butir 2 UU PPLH yang berbunyi, “Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup adalah upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup yang meliputi

10 [www.search.un.org](http://www.search.un.org) UN Doc. A/CONF.62/122, “Documents of the UN conference On the Law of the Sea” diakses dari pada tanggal 22 November 2014.

11 Akdir Rahmadi, *Lingkungan Hidup di Indonesia*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2011, hlm. 1.

12 Asas kehati-hatian sebagai yang termuat dalam UUPPLH 2009 Pasal 2 huruf f.

13 Pasal 1 angka 14 UU PPLH.

14 NHT Siahaan, *Ekologi Pembangunan dan Hukum Tata Lingkungan*. (Jakarta: Erlangga. 1987), h. 159.

perencanaan, pemanfaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum”.

Pasal 3 huruf D sebagai berikut menjelaskan bahwa “Perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup bertujuan menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup”<sup>15</sup>

Berdasarkan fungsi lingkungan tersebut di atas, maka tetap berdasarkan UUPPLH 2009 ini, “fungsi lingkungan” tidak dapat dipisahkan dari kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup.<sup>16</sup>

Mengingat tujuan undang-undang ini maka “fungsi lingkungan” seharusnya tetap dipertahankan sebagai anasir terjadinya pencemaran lingkungan, terlebih lagi, sesuai Pasal 67 dan 68 UUPPLH yaitu memelihara dan menjaga kelestarian fungsi lingkungan hidup merupakan suatu kewajiban bagi setiap orang. Jadi yang wajib dijaga dan dipelihara oleh semua orang adalah kelestarian fungsi lingkungan.<sup>17</sup>

Prinsip pertanggungjawaban negara pun secara tidak langsung telah di *absorb* dalam beberapa perjanjian lingkungan internasional sebagaimana termuat dalam perumusan Pasal 21 Deklarasi Stockholm 1972. “*States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control*

*do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction.*”<sup>18</sup>

#### F. Bentuk Pertanggungjawaban Indonesia Dalam Pencemaran Udara

Dalam beberapa dekade belakangan, masalah lingkungan hidup semakin besar, meluas dan serius. Persoalannya pun tidak terbatas pada tingkat lokal atau translokal, melainkan regional, nasional, transnasional dan global. Salah satu hal penting yang menjadi pokok pembicaraan pada saat itu adalah penanganan terhadap pencemaran lingkungan yang bersifat lintas batas negara atau transnasional (*transboundary pollution*).

Dalam konteks saat ini, konsep pertanggungjawaban negara menjadi salah satu isu penting yang dibicarakan pada tingkat global pada umumnya dan regional, khususnya Asia Tenggara sekarang ini.

Pencemaran Udara Lintas Batas dapat didefinisikan sebagai polusi yang berasal dari suatu negara tetap, dengan menyeberangi perbatasan melalui jalur udara yang dapat menyebabkan kerusakan lingkungan di negara lain.<sup>19</sup>

Dampak dari pencemaran udara ini yang berupa kabut asap tidak hanya dirasakan oleh masyarakat Indonesia saja, namun hingga negara-negara tetangga, khususnya Malaysia dan Singapura. Sebagai

15 Ashabul Kahpi, *Op Cit*, hal. 159.

16 Pengertian yang diberikan melalui Pasal 1 butir 6, 7, dan 8 UU PPLH 2009.

17 Pasal 13 ayat (1), 42 ayat (1), Pasal 44, Pasal 54 ayat (1) dan (2), Pasal 57 ayat (1) huruf c.

18 Deni Bram, *Pertanggungjawaban Negara Terhadap Pencemaran Lingkungan Transnasional*, Jurnal, vol. 2, 2011, hal. 202.

19 Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan (Dalam Sistem Penegakkan Hukum Lingkungan Indonesia)*, Bandung : PT.Alumni, 2001, hlm.186.

permasalahan Internasional yang sudah lama terjadi, pencemaran lintas batas yang biasa juga disebutkan sebagai *Transfrontier Pollution* dapat dijabarkan sebagai berikut : “*Pollution of which the physical is wholly or in part situated within the territory of one state and which has deleterious effects in the territory of another state*” (Pencemar fisik yang seluruhnya atau sebagian terletak dalam wilayah suatu negara dan yang memiliki efek merusak di wilayah negara lain).<sup>20</sup>

Sampai saat ini walaupun belum ada ketentuan yang mapan, tanggung jawab negara tetap merupakan suatu prinsip fundamental dalam hukum internasional. Dalam hal ini baru dapat dikemukakan mengenai syarat-syarat atau karakteristik tanggung jawab negara adalah sebagai berikut :

1. Ada suatu kewajiban hukum internasional yang berlaku antara dua Negara tersebut.
2. Ada suatu perbuatan atau kelalaian yang melanggar kewajiban hukum internasional tersebut yang melahirkan tanggung jawab Negara.
3. Ada kerusakan atau kerugian sebagai akibat adanya tindakan yang melanggar hukum atau kelalaian.<sup>21</sup>

Persyaratan-persyaratan ini kerap kali digunakan untuk menangani sengketa yang berkaitan dengan tanggung jawab negara. Hak-hak yang bersifat internasional tersangkut di dalamnya tanggung jawab internasional. Tanggung jawab ini melahirkan kewajiban

untuk mengganti kerugian manakala suatu negara tidak memenuhi kewajibannya.<sup>22</sup>

Bentuk pertanggungjawaban negara dalam ketentuan hukum internasional digunakan untuk menggambarkan kewajiban negara melakukan ganti kerugian berupa reparasi atau kompensasi terhadap pelanggaran kewajiban internasional.<sup>23</sup>

Menurut ketentuan tentang *State Responsibility* yang telah dikodifikasi oleh Komisi Hukum Internasional, yang menyatakan bahwa segala bentuk tindakan salah (*wrongful act*) pada tingkat internasional oleh suatu negara menuntut adanya pertanggungjawaban dari negara tersebut dalam hukum internasional.<sup>24</sup>

Pada awalnya prinsip tanggung jawab negara berada dalam pelaksanaan secara internal, yaitu menilai sejauh mana suatu *entitas* negara melakukan suatu kegagalan dalam memberikan fungsi kedamaian dan kesejahteraan yang layak bagi warganya. Seperti dikemukakan dalam pengantar di atas, prinsip tanggung jawab negara selain mempunyai fungsi eksternal, juga mempunyai fungsi internal, yaitu terhadap warga negara dari negara yang bersangkutan.

Perbedaan yang signifikan dari bentuk pertanggungjawaban negara terhadap warga negara adalah objek dari penerapan prinsip ini yaitu melibatkan hubungan antara negara atau pemerintah

---

20 Eka Puspitasari, Agustina Merdekawati, *Pertanggung jawaban Indonesia Dalam Penyelesaian Kasus Transboundary Haze Pollution Akibat Kebakaran Hutan Berdasarkan Konsep State Responsibility*, Jurnal, 2007, hlm. 7-10.

21 Huala Adolf, *Aspek-Aspek Negara Dalam Hukum Internasional*, PT. Radja Grafindo Persada, ed. 1, cet. 2., Jakarta, 1996, hlm. 174.

---

22 Huala Adolf, *ibid.*, hlm. 174-175.

23 Alan Khee Jin Tan, *Forest Fire of Indonesia : State Responsibility and Internasional Liability*, Faculty of Law National University of Singapore, Singapore, 2008, hlm. 3.

24 International Law Commission, *Draft Article on State Responsibility*, ILC 2001 Report, Art. 1.

yang melaksanakan fungsi negara dengan warga negara dari negara yang bersangkutan.

Di beberapa belahan dunia lain, negara mempunyai tanggung jawab untuk dapat memberikan kebebasan politik, keamanan, kesehatan, pendidikan, kesempatan kegiatan ekonomi, pelayanan yang baik, ketertiban hukum dan hak fundamental lainnya.<sup>25</sup>

Dalam ranah hukum internasional, prinsip pertanggungjawaban negara memiliki tautan erat dengan eksistensi kedaulatan negara dalam hubungan internasional sebagai salah satu prinsip utama dalam hukum internasional. Dasar kedaulatan setiap Negara juga diperkuat dengan adanya doktrin persamaan derajat negara dalam hukum internasional.<sup>26</sup>

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. Hukum lingkungan internasional mengatur bahwa setiap negara mempunyai hak yang sama untuk mendapatkan lingkungan yang baik dan sehat bagi warga negaranya.

Berawal dari fenomena kebakaran hutan yang hebat melanda kawasan ASEAN pada 1997/1998, para petinggi ASEAN mencoba merumuskan pola penanganan yang efektif dengan

mengadakan pertemuan persiapan di Hanoi yang menghasilkan *Plan of Action* dan visi ASEAN 2020. Sebagai puncak pertemuan tersebut, para pemimpin ASEAN merumuskan pola penanganan pencemaran kabut asap di Asia Tenggara dalam suatu *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (Persetujuan ASEAN tentang Pencemaran Kabut Asap Lintas Batas) yang mengatur pendistribusian tanggung jawab dan penanganan pencemaran kabut asap pada kawasan regional Asia Tenggara. Perjanjian ini ditandatangani oleh 10 negara peserta ASEAN pada Juni 2002, dan kemudian *came into force* pada 25 November 2003.<sup>27</sup>

Pada awal terjadinya kebakaran hutan hebat di Indonesia pada pertengahan tahun 1997, diperkirakan kerugian materiil yang dialami oleh Indonesia, Malaysia, dan Singapura mencapai 4,5 *Billion* US \$ atau setara dengan Rp. 9.000.000.000,00 pada saat itu, dan sebagai puncaknya kebakaran hutan yang terjadi, Indonesia pun dinobatkan sebagai pencemar udara terbesar di dunia.<sup>28</sup>

Setelah tiga tahun berjalan, tujuh dari sepuluh negara penandatangan telah melakukan ratifikasi dan harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan nasional negara peserta setempat. Namun,

---

27 ASEAN, *Agreement on Transboundary Haze Pollution*, Art. 29.

28 *The Singapore based Economy and Environment Programme for Southeast Asia (EEPSEA)* dan *World Wide Fund for Nature (WWF)*; seperti yang termuat dalam *Indonesia Fires and Haze of 1997 : The Economic Tool*, (1998)., Perkiraan ini dibuat pada bulan Mei 1998,

---

25 Donald W Potter, *State Responsibility, Sovereignty, and Failed States*, University of Tasmania, Australia, 2002, hlm. 2.

26 J.G. Starke, *Hukum Internasional*, Edisi Kesepuluh, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 141.

hal ini menjadi ironis pada saat Indonesia sebagai subjek utama kebakaran hutan yang menjadi penyumbang dominan kabut asap yang dipermasalahkan dalam perjanjian tersebut, justru belum melakukan ratifikasi dengan peraturan perundang-undangan nasional hingga saat ini.

Keberadaan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* seharusnya menguntungkan Pemerintah Indonesia, sehingga tidak ada alasan untuk menunda proses ratifikasi terhadap perjanjian tersebut. Bahkan menurut beberapa ahli hukum internasional, dengan melakukan ratifikasi perjanjian tersebut Indonesia akan terbebas dari pertanggungjawaban negara yang diemban.<sup>29</sup>

Sikap pemerintah Indonesia yang sampai saat ini belum meratifikasi *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (Persetujuan ASEAN tentang Pencemaran Kabut Asap Lintas Batas), secara tersirat menunjukkan tidak adanya kesungguhan (*due diligence*) dari pemerintahan saat ini, terlebih hal ini seakan diperkuat dengan adanya upaya legalisasi terhadap beberapa kegiatan pembakaran hutan secara liar di beberapa daerah dengan instrumen Peraturan Daerah, sedangkan akibat dari kabut asap yang dihasilkan telah memberikan dampak kerugian materiil dan imateriil bagi negara sekitar.<sup>30</sup>

---

29 Pendapat ini dikemukakan oleh Guru Besar Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Indonesia Hikmahanto Juwana, lihat Media Indoensia Online, "*Indonesia belum Ratifikasi Perjanjian ASEAN*", terdapat dalam situs <http://www.mediaindo.co.id>, diakses tgl 20 November 2014.

30 Peraturan tersebut tercantum dalam Peraturan

Dalam hal terpenuhinya elemen-elemen utama suatu tindakan yang termasuk dalam persyaratan pertanggungjawaban negara tersebut, maka negara yang melakukan suatu tindakan dan pelanggaran terhadap kewajiban internasional dipersyaratkan untuk melakukan suatu bentuk pertanggungjawaban secara internasional baik dengan instrumen hukum maupun diplomatik.

Tindakan awal dalam melakukan pertanggungjawaban internasional adalah menghentikan *conduct* yang menjadi dasar terjadinya kerugian negara lain dan memastikan tidak mengulang hal yang sama.<sup>31</sup> Ketentuan ini menjadi landasan untuk segera menghentikan tindakan yang merugikan negara lain dalam waktu sesingkat-singkatnya.

Ketentuan selanjutnya mengatakan bahwa negara yang menyebabkan kerugian bagi negara lain karena tindakan internasional yang dilakukannya wajib untuk mengadakan reparasi terhadap negara yang terkena dampak. Reparasi yang dilakukan meliputi segala kerugian yang timbul baik berupa kerugian material<sup>32</sup> maupun kerugian immaterial.

Bentuk reparasi yang dapat dilakukan meliputi *restitusi*, kompensasi dan juga bentuk pelunasan lainnya, baik secara satu per satu

---

Daerah Riau dan Peraturan Daerah Kotawaringin Barat. Lihat Deni Bram, "Kebijakan Pengelolaan Hutan Belum Proekologi", Media Indonesia, 1 Desember 2014, hal. 7.

31 International Law Commission Draft Articles on State Responsibility, ILC's 53rd Session, Jenewa, 2001, Art. 2 (b).

32 *Ibid.*, Art. 31.

maupun melalui ketiga instrumen sekaligus.<sup>33</sup> Dalam hal dilakukannya *restitusi*, negara penyebab suatu kerugian bagi negara lain diharuskan untuk mengembalikan keadaan seperti semula selayaknya suatu negara berjalan dalam keadaan normal.

Dalam situasi tertentu memungkinkan pula suatu negara yang menyebabkan *injury* bagi negara lain tidak mempunyai kemampuan untuk melakukan suatu pertanggungjawaban secara hukum, baik meliputi *restitusi* maupun kompensasi. Pada saat yang demikian, maka ketentuan dalam *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* menetapkan cara terakhir berupa permintaan maaf kepada negara yang terkena dampak.<sup>34</sup>

Hal ini merupakan suatu bentuk penanganan kasus lingkungan yang secara tegas membuat panduan dan akibat hukum dalam proses pengelolaan lingkungan pada tingkat internasional. Walaupun hingga saat ini belum ada satu kasus lingkungan pun yang dituntut dengan landasan dasar hukum di atas, namun paling tidak dengan adanya ketentuan hukum internasional yang mengatur mengenai kriteria dan bentuk pertanggungjawaban negara terhadap kerugian yang diderita oleh negara lain, akan menjadi landasan hukum lingkungan internasional terhadap semakin hebatnya bentuk pencemaran lingkungan transnasional.

Upaya penanganan polusi asap lintas batas, merupakan salah satu bentuk kerja sama lingkungan yang cukup intensif dilaksanakan

di ASEAN dalam beberapa tahun terakhir ini. Atas inisiatif Pemerintah Indonesia, telah dirintis pembentukan forum khusus tingkat Menteri Lingkungan untuk permasalahan polusi asap lintas batas *The ASEAN Ministerial Steering Committee on Transboundary Haze Pollution* (MSC) yang beranggotakan 5 negara ASEAN yang terkena dampak langsung polusi asap lintas batas yaitu Brunei Darussalam, Indonesia, Malaysia, Siangapura dan Thailand.<sup>35</sup>

Forum khusus tersebut dalam perkembangannya menghasilkan *Plan of Action in Dealing with Transboundary Haze Pollution in the Region of Southeast Asia* (Rencana aksi dalam hal urusan dengan polusi asap lintas batas di wilayah Asia Tenggara). Implementasi dari *Plan Of Actions (PoA)* yang merupakan upaya bersama dalam pencegahan polusi asap lintas batas di lingkungan ASEAN, mulai menunjukkan perkembangan ke arah yang cukup positif.<sup>36</sup>

Berdasarkan *ASEAN Cooperation Plan on Transboundary Pollution* yang diadakan oleh AMME, maka berhasil dirumuskan upaya-upaya untuk mengatasi pencemaran lintas batas secara garis besar baik ditingkat nasional maupun regional, yaitu:

1. Kapabilitas pemadaman kebakaran (*fire fighting capability*), termasuk di dalamnya pengembangan sistem peringatan dini, larangan praktik pembakaran selama musim kemarau yang dalam jangka panjang akan ditetapkan *zero burning* dan kesadaran upaya penghapusan penggunaan api dalam membersihkan lahan;
2. Pendirian *focal points* untuk menindak

---

33 *Ibid.*, Art. 34.

34 *Ibid.*, Art. 37.

---

35 Dina S.T Manurung, *Op Cit*, hal. 16.

36 *Ibid.*

lanjuti butir kesepakatan regional di tingkat 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 (*fire danger rating system*) untuk kawasan;
6. Pembaharuan dan pengembangan metode peramalan lintasan dan penyebaran asap;
7. Mempertimbangkan dukungan dari luar kawasan berupa keahlian teknis dan bantuan financial yang tersedia atau dapat dimobilisasi untuk mendukung upaya ASEAN mengimplementasikan rencana kerja.<sup>37</sup>

Dalam kasus *transboundary haze pollution*, negara dirugikan dapat saja menggugat Pemerintah Indonesia karena menurut sejumlah konvensi internasional yang juga telah diratifikasi oleh Indonesia, seperti *Biodiversity Convention* dan *Climate Change Convention* dan *ASEAN Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources 1985*, dimana Indonesia telah meratifikasinya, yang memuat ketentuan bahwa negara boleh saja mengeksploitasi sumber daya alam mereka, tetapi berkewajiban untuk memastikan bahwa aktivitas tersebut tidak menimbulkan kerusakan di wilayah negara lain (*state responsibility*). Ketentuan ini bahkan telah menjadi hukum kebiasaan internasional (*international customary law*)

dan mengikat semua negara beradab.<sup>38</sup>

Ketentuan di atas juga telah diadopsi dalam Undang-Undang (UU) Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Berdasarkan Pasal 67 yaitu “Setiap orang berkewajiban memelihara kelestarian fungsi lingkungan serta mengendalikan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.” Oleh karena itu, tidak ada alasan hukum yang bisa membebaskan Indonesia dari tanggung jawab jika negara yang dirugikan menggugat Indonesia.

Tanggung jawab Indonesia diperkuat lagi oleh hukum nasional Indonesia sendiri karena UU Nomor 4 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan Peraturan Pemerintah (PP), Nomor 4 Tahun 2001 tentang Kebakaran Hutan serta PP Nomor 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan melarang tegas pembakaran hutan.<sup>39</sup>

## G. PENUTUP

### a. Kesimpulan

Prinsip pertanggungjawaban negara sebagai salah satu prinsip utama dalam hukum internasional pada intinya memuat kewajiban negara yang memberikan dampak kepada negara lain untuk melakukan suatu reparasi kepada negara yang dirugikan dan mengembalikan kondisi negara yang bersangkutan seperti semula.

Salah satu alternatif yang timbul dalam mekanisme penyelesaian hukum lingkungan internasional yang tersedia adalah pemberlakuan prinsip pertanggungjawaban negara yang diawali dari adanya *claim*

---

<sup>37</sup> *Ibid*, hal 17.

---

<sup>38</sup> *Ibid*, hal, 18

<sup>39</sup> *Ibid*.

dari negara yang mengalami kerugian yang merupakan suatu bentuk *absorpsi* hukum lingkungan internasional terhadap pemberlakuan prinsip utama dalam hukum internasional tersebut.

#### **b. Saran**

Hukum Internasional pada era sekarang ini hendaknya tetap dapat dipertahankan eksistensinya sebagai salah satu alternatif penyelesaian sengketa yang terjadi pada tataran internasional. keberadaan prinsip tanggung jawab negara dalam tataran *hard law* hendaknya mendapat prioritas sebagai salah satu upaya perwujudan *equality before the law* pada tataran internasional.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

##### **Buku, laporan, perundang-undangan, website**

- Adolf, Huala, Aspek-Aspek Negara Dalam Hukum Internasional, PT. Radja Grafindo Persada, ed. 1, cet. 2, Jakarta, 1996.
- Bram, Deni, Pertanggungjawaban Negara Terhadap Pencemaran Lingkungan Transnasional, Jurnal, vol. 2, 2011.
- Rahmadi, Akdir, Lingkungan Hidup di Indonesia, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2011.
- Soemitro, Ronny Hanitijo, Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1994.
- International Law Commission, Draft Article on State Responsibility, ILC 2001 Report. Agreement on Transboundary Haze Pollution.
- Kahpi, Ashabul, Jurnal Tinjauan Terhadap Pencemaran Lingkungan Berdasarkan Perundang-Undangan, 2012, vol. 12, No. 1.
- Makarao, Yusuf Abdul Muis dan Mohammad Taufik, Hukum Kehutanan di Indonesia, Rineka Cipta, Jakarta, 2011.
- Manurung, Dina S.T, Jurnal Pengaturan Hukum Internasional Tentang Tanggungjawab Negara Dalam Pencemaran Udara Lintas Batas, (Studi Kasus Kabut Asap Kebakaran Hutan Di Provinsi Riau Dampaknya Terhadap Malaysia-Singapura), 2014.
- Merdekawati, Eka Puspitasari, Agustina, Pertanggung jawaban Indonesia Dalam Penyelesaian Kasus Transboundary Haze Pollution Akibat Kebakaran Hutan Berdasarkan Konsep State Responsibility, Jurnal, 2007.
- Potter, Donald W., State Responsibility, Sovereignty, and Failed States, University of Tasmania, Australia, 2002.
- Siahaan, NHT, Ekologi Pembangunan dan Hukum Tata Lingkungan, Jakarta, Erlangga. 1987.
- Silalahi, Daud, Hukum Lingkungan (Dalam Sistem Penegakkan Hukum Lingkungan Indonesia), Bandung : PT.Alumni, 2001.
- Starke, J.G., Hukum Internasional, Edisi Kesepuluh, Sinar Grafika, Jakarta, 2006.
- Tan, Alan Khee Jin, Forest Fire of Indonesia: State Responsibility and International Liability, Faculty of Law National

- University of Singapore, Singapore, 2008.
- The Singapore based Economy and Environment Programme for Southeasat Asia (EEPSEA) and World Wide Fund for Nature (WWF); Indonesia Fires and Haze of 1997 : The Economic Tool, 1998.
- The Universal Declaration of Human Rights : A Guide for Journalist, Terjemahan : Hendriati Trianita, Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia : Panduan bagi Jurnalis, Lembaga Studi Pers dan Pembangunan (LSPP), cet. 2, Jakarta, 2000.
- <http://www.mediaindo.co.id>, “Indonesia belum Ratifikasi Perjanjian ASEAN”.
- [www.search.un.org](http://www.search.un.org)., “Documents of the UN conference On the Law of the Sea”.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup Tahun.