



Prinsip Pertanggungjawaban Negara terhadap Pencemaran Udara Lintas Batas Akibat Kebakaran Hutan Indonesia menurut *Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution*

Yulie Monaliza Saragih ✉

Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, Semarang, Indonesia

DOI: <http://dx.doi.org/10.15294/pandecta.v12i1.7275>

Info Artikel

Article History:

Received : June 2017;

Accepted: June 2017;

Published: June 2017

Keywords:

State responsibility; Trans-boundary haze pollution and ASEAN Agreement on Trans-boundary haze pollution

Abstrak

Penelitian bertujuan untuk menganalisis bentuk pertanggungjawaban Indonesia bagi negara-negara yang terkena dampak asap akibat kebakaran hutan Indonesia menurut AATHP. Selanjutnya, dianalisis tentang hak-hak negara yang terkena dampak akibat kebakaran hutan Indonesia menurut AATHP. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan yuridis Normatif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pertanggungjawaban Indonesia dalam kebakaran hutan dimuat dalam Pasal 3 AATHP. Merujuk pada Draft ILC Pasal 37 bentuk pertanggungjawabannya adalah permintaan maaf secara resmi. Indonesia pada tahun 2013-2015 sudah melakukan hal tersebut karena di AATHP juga memuat ketentuan bahwa negara-negara ASEAN menyelesaikan masalah dengan jalan damai. Adapun hak negara-negara terdampak asap akibat pembakaran hutan, diatur dalam Pasal 16 AATHP yang menyatakan untuk meningkatkan kesiagaan dan mengurangi risiko terhadap kesehatan manusia dan lingkungan para pihak dapat melakukan pertukaran informasi, tenaga ahli, teknologi dan keterampilan yang berguna meminimalisir dampak kebakaran.

Abstract

This Research aims to to nalyze the form of state responsibility of Indonesia for the countries affected by haze from Indonesian forest fires according to ASEAN Agreement on Transboundary Haze pollution. In addition, it also analyzes the rights of the countries affected by haze from Indonesian forest fires according to AATHP. This research used the method of qualitative with approach normative juridical. The result of this research reveals that the responsibility of indonesia in forest fires loaded in 3 article of AATHP. Based on draft ILC article 37, that a formal apology has been done by Indonesia was. On the other hand, the rights for the countries in article 16 AATHP to increase alertness and reduce risk of human health and enviroment the people could exchange of information, experts, technology and skill to minimize affected of the haze.



1. Pendahuluan

Indonesia menjadi salah satu Negara dalam sebuah kerjasama antar sesama Negara negara di asia tenggara yang membentuk wadah kerjasama yang diberi nama Association Of South East Asian Nation (ASEAN). ASEAN merupakan sebuah organisasi geo-politik dan ekonomi dari negara negara di kawasan asia tenggara, yang didirikan di bangkok, 8 agustus 1967 berdasarkan deklarasi bangkok oleh 5 negara yakni indonesia, malaysia, filipina, singapura dan thailand. Organisasi ini bertujuan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, kemajuan sosial, dan pengembangan kebudayaan negara negara anggotanya, memajukan perdamaian dan stabilitas di tingkat regionalnya, serta meningkatkan kesempatan untuk membahas perbedaan diantara anggotanya dengan damai, dengan semboyan "Satu Visi, Satu Identitas, Satu Komunitas". Saat ini negara yang sudah mengikatkan diri dalam wadah kerjasama ini berjumlah 10 negara. (Kemlu, 2008).

Sebagai sesama negara di kawasan asia tenggara, indonesia dan seluruh negara negara anggota ASEAN wajib mentaati dan menghargai hak dan kewajiban antar sesama anggota ASEAN. Hal ini tidak terlepas juga dalam kaitannya dalam mengatasi berbagai bencana yang terjadi di wilayah asia tenggara serta ikut berpartisipasi membantu menyelesaikan bencana yang terjadi. Contohnya bencana kabut asap sebagai akibat dari kebakaran hutan yang terjadi di beberapa negara anggota ASEAN yang hampir terjadi setiap tahun termaksud Indonesia. Hal itu tentunya sangat merugikan baik negara yang mengalami bencana itu sendiri maupun negara negara tetangga yang terkena dampak (Kemenlu, 2008).

Salah satu penyebab penurunan kualitas sistem lingkungan adalah kebakaran hutan, yang terjadi di Indonesia pada kurun waktu 2010 sampai 2014 dan telah menghancurkan lahan yang terdiri dari lahan gambut, lahan pertanian, semak belukar, perkebunan, dan area hutan. Luas area terbakar setiap tahunnya tidak selalu sama, namun pada kenyataannya Pulau Sumatera dan Pulau Kalimantan merupakan daerah paling rawan

terjadi peristiwa kebakaran ini.

Kebakaran hutan dapat terjadi oleh faktor yang disengaja dan tidak disengaja. Faktor kesengajaan ini pada umumnya disebabkan oleh tindakan oknum tidak bertanggung jawab yang membuang puntung rokok secara sembarangan dan pengusaha-pengusaha kelapa sawit yang secara sengaja membakar dengan alasan ingin melakukan pembukaan lahan. Faktor ketidaksengajaan seperti bahan-bahan kering yang mudah terbakar dan keadaan alam di sekitarnya juga dapat menimbulkan kebakaran hutan. Kebakaran hutan menimbulkan kerusakan kesuburan tanah, berkurangnya lahan tempat hidup margasatwa, kematian pohon/tumbuhan langka, terbakarnya hutan lindung, gangguan kesehatan, pariwisata, transportasi, dan terganggunya perekonomian (Menhut, 2015).

Dampak negatif dari asap tebal kebakaran hutan dapat mengganggu kesehatan masyarakat terutama gangguan saluran pernapasan dan dapat menyebabkan Infeksi Saluran Pernapasan Atas (ISPA). Selain itu asap kebakaran hutan juga mengganggu transportasi baik udara, darat, maupun air karena jarak pandang yang sangat pendek. Kerugian yang berdampak pada kecelakaan transportasi di udara, darat, serta di air tidak selalu terjadi dalam setiap kasus kebakaran hutan, tetapi dapat berdampak besar terhadap kehidupan masyarakat, perekonomian dan lingkungan. Dampak kebakaran hutan Indonesia berupa asap tersebut telah melintasi batas negara Indonesia seperti negara Singapura dan Malaysia (Kemlu, 2015).

Dampak lain dari kebakaran hutan adalah terancamnya habitat binatang yang dapat menyebabkan kepunahan bagi sejumlah margasatwa. Beberapa margasatwa yang terancam punah di Provinsi Sulawesi Tengah seperti Burung Maleo (*Macrocephalon maleo*), Monyet Hitam Sulawesi (*Macaca tonkeana*), Musang Coklat (*Macrogalidia muschenbroeckii*), Nuri Sulawesi (*Tanygnathus sumatranus*), dan Rangkong Sulawesi (*Rhyticeros cassidix*). (Menhut, 2015).

Kebakaran hutan juga berdampak pada kerusakan hutan, hutan yang telah terbakar berat akan sulit untuk dipulihkan seperti se-

mula. Tanah yang terbakar akibat kebakaran hutan dapat berkurang kualitasnya. Berkurangnya kualitas tanah ini menyebabkan tanah mudah erosi, dan berpotensi menimbulkan banjir.

Dari pemaparan diatas, kita dapat melihat bahwa telah terjadi penurunan kualitas sistem lingkungan. Untuk mengurangi risiko atas penurunan kualitas sistem lingkungan tersebut, dibutuhkan kesadaran dan suatu tindakan nyata dari seluruh elemen masyarakat, baik pemerintah setiap negara maupun warga negara dalam mengemban tanggung jawab untuk mengelola dan menjaga kelestarian lingkungan hidupnya.

Tanggung jawab dalam mengelola dan menjaga kelestarian lingkungan hidup merupakan salah satu wujud refleksi untuk keberlangsungan kehidupan di masa ini dan masa mendatang. Deklarasi Stockholm pada proclain 2 memproklamkan:

"The protection and improvement of the human environment is a major issue which affects the well-being of people and economic development throughout the world; it is the urgent desire of the peoples of the whole world and duty off all governments."

Perlindungan dan perbaikan lingkungan hidup manusia adalah masalah besar yang mempengaruhi kesejahteraan manusia dan pembangunan ekonomi di seluruh dunia; itu adalah keinginan mendesak bangsa-bangsa dunia dan tugas dari seluruh pemerintah. Sebagai tindak lanjut dari proclain 2, pada proclain 6 dijelaskan bahwa:

"A point has been reached in history when we must shape our actions throughout the world with a more prudent care for their environmental consequences. Through ignorance or indifference we can do massive irreversible harm to the earthly environment on which our life and well being depend. Conversely, through fuller knowledge and wiser action, we can achieve for ourselves and our posterity a better life in an environment more in keeping with human needs and hopes. There are broad vistas for the enhancement of environmental quality and the creation of a good life. What is needed is an enthusiastic but calm state of mind and intense

but orderly work. For purpose of attaining freedom in the world of nature, man must use knowledge to build, in collaboration with nature, a better environment. To defend and improve the human environment for present and future generations has become an imperative goal for a mankind a goal to be pursued together with, and in harmony with, the established and fundamental goals of peace and world-wide economic and social development."

Deklarasi Stockholm direfleksikan sebagai suatu titik dalam sejarah ketika kita sebagai masyarakat dunia diharuskan agar lebih berhati-hati dalam melakukan tindakan, mengingat kondisi lingkungan saat ini yang sudah mengalami kerusakan. Melalui ketidaktahuan atau ketidakpedulian terhadap kerusakan lingkungan, kita bisa melakukan pembahayaannya yang besar dan tidak dapat diubah lagi terhadap bumi di mana kehidupan dan kesejahteraan kita bergantung. Maka melalui pengetahuan yang lebih sempurna dan tindakan yang lebih bijaksana, kita dapat memperoleh kehidupan yang lebih baik dalam lingkungan yang lebih mampu memenuhi kebutuhan dan harapan manusia untuk diri kita dan anak cucu kita (Stockholm declaration, 1972).

Adji Samekto (1997:7) berpendapat bahwa ada pandangan yang luas untuk meningkatkan kualitas lingkungan dan menciptakan kehidupan yang baik. Dibutuhkan sebuah keantusiasan, pikiran yang tenang dan kuat namun bekerja dengan sepatutnya. Untuk tujuan pencapaian kebebasan akan sebuah dunia yang alami, manusia harus menggunakan pengetahuan untuk membangun, bekerja sama dengan alam, lingkungan yang lebih baik.

Untuk mempertahankan dan meningkatkan lingkungan hidup manusia untuk generasi sekarang dan mendatang telah menjadi suatu keharusan bagi umat manusia-sebuah tujuan untuk dikejar bersama-sama dengan, dan selaras dengan, tujuan yang mapan dan mendasar akan perdamaian dan pembangunan ekonomi dan sosial di seluruh dunia. Pada Deklarasi Stockholm proclain 7 disebutkan:

"To achieve this environmental goal will de-

mand the acceptance of responsibility by citizens and communities and by enterprises and institutions at every level, all sharing equitably in common efforts. Individuals in all walks of life as well as organizations in many fields, by their values and the sum of their actions, will shape the world environment of the future. Local and national governments will bear the greatest burden for large-scale environmental policy and action within their jurisdictions. International cooperation is also needed in order to raise resources to support the developing countries in carrying out their responsibilities in this field. A growing class of environmental problems, because they are regional or global in extent or because they affect the common international realm, will require extensive cooperation among nations and action by international organizations in the common interest. The Conference calls upon Governments and peoples to exert common efforts for the preservation and improvement of the human environment, for the benefit of all the people and for their posterity.”

Untuk mencapai tujuan lingkungan yang lebih baik, dibutuhkan penerimaan tanggung jawab oleh warga negara dan masyarakat dan oleh perusahaan dan lembaga-lembaga di setiap tingkatan, semua berbagi secara adil dalam usaha bersama. Individu pada semua lapisan masyarakat seperti juga organisasi-organisasi di berbagai bidang, dengan nilai-nilai mereka dan berbagai tindakannya, akan membentuk dunia menjadi lingkungan masa depan.

Pemerintah daerah dan pemerintah nasional akan menanggung beban terbesar untuk kebijakan lingkungan dan tindakan dalam yurisdiksi mereka dalam skala besar. Kerjasama internasional juga diperlukan dalam rangka untuk meningkatkan sumber daya untuk mendukung negara-negara berkembang dalam melaksanakan tanggung jawab mereka dalam bidang ini.

Pemerintah Indonesia meratifikasi *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (Persetujuan ASEAN Tentang Pencemaran Asap Lintas Batas) melalui rapat paripurna di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) pada tanggal 16

September 2014. Kebakaran besar di tahun 1997 mengakibatkan pencemaran asap lintas batas di beberapa negara ASEAN, sehingga pada tahun 2002 seluruh negara anggota ASEAN menyepakati untuk menandatangani *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP) di Kuala Lumpur, Malaysia yang berlaku secara resmi (*entry into force*) pada tahun 2003 (Menlh, 2014). Persetujuan ASEAN tentang Pencemaran Asap Lintas Batas ini diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 26 tahun 2014 yang mengatur tentang tindakan-tindakan yang harus dilakukan oleh seluruh negara anggota ASEAN dalam upaya pencegahan serta penanganan kebakaran hutan dan lahan (Menlh, 2014).

Persetujuan AATHP terdiri atas 32 (tiga puluh dua) Pasal dan 1 (satu) lampiran. Materi pokok persetujuan AATHP antara lain mengatur mengenai: pemantauan, penilaian, pencegahan, kesiapsiagaan, tanggap darurat nasional, kerja sama teknis dan penelitian ilmiah terkait dengan pengendalian kebakaran hutan dan/atau hutan termasuk pemadaman kebakaran. Namun dalam ASEAN agreement on transboundary haze pollution yang ditandatangani tersebut tidak dicantumkan bagaimana pertanggungjawaban bagi negara yang terkena dampak dari polusi asap yang dihasilkan oleh kebakaran hutan disuatu negara yang mengalami kebakaran hutan. Berdasarkan uraian tersebut maka penulis menyusun skripsi dengan judul, “Prinsip Pertanggungjawaban Negara Terhadap Pencemaran Udara Lintas Batas Akibat Kebakaran Hutan Indonesia Menurut ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution”.

2. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian kualitatif (Sugiyono, 2014:1). Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif (Soejono dan Abdurrahman, 2003: 56). Dalam penelitian ini sumber data utama yang digunakan adalah data sekunder. Untuk mengumpulkan data sekunder tersebut dibutuhkan teknik pengumpulan data dengan cara studi kepustakaan yaitu membaca dan memilih ketentuan-ketentuan hu-

kum internasional serta ketentuan-ketentuan hukum lainnya yang berkaitan. Hasil analisis data disajikan secara deskriptif, yaitu dengan menuturkan dan menggambarkan apa yang ada dengan permasalahan yang diteliti terkait prinsip pertanggungjawaban negara terhadap pencemaran udara lintas batas akibat kebakaran hutan Indonesia menurut ASEAN Agreement On Transboundary Haze Pollution.

3. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pertanggungjawaban Negara Indonesia Terhadap Pencemaran Udara Lintas Batas Internasional

Setiap negara pada dasarnya memiliki hak dan kewajiban yang sama dalam hal tanggungjawab terlebih dalam prinsip-prinsip hukum internasional hal ini pula terlihat dalam Pasal 3 AATHP mengenai prinsip seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa semua negara memiliki hak dan kewajiban yang sama terhadap perlindungan dan menjaga lingkungan dalam memanfaatkan sumber daya alam dan lingkungan dari negaranya masing-masing, dalam AATHP pertanggungjawaban negara tercantum dalam Pasal 3, Sebagaimana yang mengatakan 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 mengelola sumber daya yang ada tidak menyebabkan kerusakan lingkungan dan membahayakan kesehatan manusia dari negara lain atau diluar batas yurisdiksinya.

Negara juga diharapkan dalam mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam dilakukan dengan cara yang ramah lingkungan dan berkelanjutan serta dalam mengatasi polusi asap yang terjadi akibat dari kebakaran hutan diharapkan melibatkan semua pihak yang ada. Namun sangat disayangkan penjelasan mengenai tanggung jawab negara dalam AATHP dinilai sangat kurang hal ini terlihat dari tidak adanya Pasal lanjutan mengenai bentuk maupun mekanisme serta konsekuensi nyata yang diberikan kepada suatu negara apabila terjadi kebakaran hutan di wilayah yurisdiksinya dan terbukti telah

merugikan negara yang berada di luar yurisdiksinya, terutama Indonesia yang selama ini selalu mengalami kebakaran hutan. Sebagai contoh Malaysia dikemudian hari dapat saja menuntut Indonesia karena polusi asap yang diakibatkan kebakaran hutan di wilayah Indonesia, padahal salah satu tujuan dari tandatangainya AATHP adalah mencegah terjadinya polusi asap di kemudian hari.

Menjawab permasalahan ini peneliti akan merujuk pada prinsip-prinsip hukum umum, doktrin-doktrin, yurisprudensi, perjanjian internasional dan undang-undang yang relevan dengan masalah ini, serta lebih memfokuskan pada tanggung jawab negara pada bidang lingkungan. namun bentuk dan mekanismenya tidak disebutkan dalam pasal tersebut, maka dari itu untuk menjawab permasalahan ini peneliti merujuk pada perjanjian internasional yang telah ada.

Secara lengkap, bentuk-bentuk pertanggungjawaban negara diatur dalam Draft Articles on State Responsibility yang diadopsi oleh Komisi Hukum Internasional (ILC) International Law Commission. Meski draft ILC tersebut tidak mengikat sebagai suatu instrumen hukum Internasional karena belum ditetapkan sebagai sebuah produk hukum. Namun demikian, kekuatan mengikat Draft ILC tidak dilihat dari bentuknya sebagai suatu instrumen, melainkan dari isinya. Draft ILC dapat digunakan sebagai sumber tambahan dan mengikat sebagai hukum kebiasaan Internasional. Ganti rugi atau reparation diatur dalam Pasal 31.

"The responsible State is under an obligation to make full reparation for the injury caused by the internationally wrongful act.

Injury includes any damage, whether material or moral, caused by the internationally wrongful act of a State. "

Sedangkan bentuk-bentuk ganti rugi dapat berupa :

- a. Restitution (Pasal 35): Kewajiban mengembalikan keadaan yang dirugikan seperti semula.
- b. Compensation (Pasal 36): Kewajiban ganti rugi berupa materi atau uang.

c. Satisfaction (Pasal 37) : Penyesalan, permintaan maaf resmi.

Sebagaimana yang dimaksud dalam pasal tersebut dalam hal ini penulis menganalisis bahwa Indonesia memenuhi pertanggungjawabannya berdasarkan pasal 37 ILC yaitu permintaan maaf secara resmi dan negosiasi atau perundingan. Berdasarkan data yang didapat oleh penulis yang bersumber dari situs Kementerian luar negeri Republik Indonesia dan diperkuat dengan wawancara penulis dengan Bapak Direktur Fungsional Pejabat ASEAN George Lantu Kementerian luar negeri Republik Indonesia akan penulis uraikan bentuk-bentuk pertanggungjawaban Indonesia terhadap negara ASEAN terutama negara tetangga yang terdekat dari Indonesia yakni Singapura dan Malaysia.

Pada tahun 2010 Menteri Luar Negeri Singapura, George Yeo telah menghubungi Menteri Luar Negeri Indonesia, Marty Natalegawa, untuk mengungkapkan keprihatinannya atas kabut asap, dan menyampaikan kesiapannya memberi informasi bahwa pollutant standards index (PSI) atau indeks pengukur tingkat pencemaran udara telah melebihi 100 dan kasus-kasus masalah pernafasan termasuk asma meningkat secara signifikan. Dalam standard Singapura, api dan polusi asap kerap terjadi dan bisa menakutkan para turis dan mengacaukan sistem transportasi mereka. Kabut asap yang mulai mencemari udara Singapura, tampaknya disebabkan oleh api dari pembalakan hutan secara liar di perkebunan-perkebunan sawit di Dumai dan Bengkalis, Provinsi Riau. Menteri sumber daya alam dan lingkungan Malaysia, Douglas Unggah Embas, juga telah menyurati Indonesia agar mengambil langkah yang pantas untuk memitigasi masalah tersebut. Malaysia juga menawari Indonesia bantuan untuk memadamkan kebakaran hutan itu.

Menteri Kesehatan Malaysia, Liow Tiong Lai menyampaikan bahwa beliau mengetahui jika sedang terjadi pembakaran (hutan) terbuka di Indonesia. Tidak berselang lama setelah pernyataan pejabat negara tetangga disampaikan, kualitas udara di Malaysia dan Singapura mulai mengalami perbaikan karena tindak lanjut dari Indonesia menyelesaikan masalah asap. Namun, kabut

asap kembali lagi ke kawasan ini kurang dari seminggu setelah para menteri lingkungan hidup Asia Tenggara bertemu di Brunei untuk membahas masalah kebakaran hutan (Antaraneews, 2014).

Pada Tahun 2013, Perdana Menteri Singapura, Lee Hsien Loong, telah menyurati Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, untuk menawarkan bantuan menangani kebakaran hutan yang terjadi di wilayah Sumatera. Surat untuk Presiden tersebut berisi tentang kekhawatiran Singapura terhadap kabut asap, dan menawarkan bantuan kepada Pemerintah Indonesia. Singapura telah mengirimkan CEO Badan Lingkungan Hidup Nasional Singapura, Andrew Tan, ke Indonesia untuk bertemu dengan pejabat terkait. Selain itu, Singapura juga menyediakan citra satelit, lokasi titik panas di Indonesia, untuk membantu mereka mengidentifikasi perusahaan yang bertanggung jawab (menyebabkan kebakaran hutan), sebab terdapat dugaan bahwa beberapa perusahaan itu berasal dari Singapura dan Malaysia. Singapura tidak segan apabila ditemukan bukti yang menunjukkan perusahaan itu berasal dari negaranya. Melalui pernyataan Lee Hsien Loong, pemerintah Singapura siap menuntut tanggung jawab perusahaan tersebut (Tribun, 2014).

Pemerintah Indonesia dan Singapura telah menjalin komunikasi dan pertemuan yang intensif, baik di tingkat teknis maupun di tingkat pejabat tinggi. Menteri Luar Negeri kedua negara telah saling berkomunikasi, dan Menteri Lingkungan Hidup RI dan Menteri Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Air Singapura telah melakukan pertemuan. Di tingkat teknis, pada tanggal 20 Juni 2013 di Kementerian Luar Negeri RI telah dilakukan pertemuan antara kementerian / lembaga terkait kedua negara. Komunikasi dilakukan atas dasar mutual trust dan semangat untuk bekerjasama dan berbagi informasi (Tribun, 2014).

Pada tahun 2014 Pemerintah Malaysia telah mengirimkan surat kepada Kementerian Lingkungan Hidup Indonesia untuk segera bertindak mengatasi kebakaran hutan. Menurut pernyataan Menteri Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Malaysia, G. Palanivel, surat itu menyiratkan keprihatinan Malaysia

setelah ditemukannya peningkatan jumlah titik api yang menyebabkan kabut di semenanjung sejak 22 Juni 2014. Warga mengeluhkan pemandangan yang buruk karena kabut, baunya yang tidak enak dan membuat sakit seperti iritasi mata, tenggorokan kering dan batuk-batuk. Penghitungan Indeks Polutan Udara (API) menunjukkan angka yang tidak sehat di banyak wilayah di Malaysia. Di antaranya, wilayah Nilai dengan angka 106, disusul dengan Banting (126), Port Klang (108), Batu Muda (125), dan Putrajaya (112). Selain itu, wilayah lainnya hampir mendekati angka 100. Di antaranya adalah Shah Alam (93), Cheras (92), Petaling Jaya (89), Seremban (87), Port Dickson (86), dan Kuala Selangor (82). Angka 0-50 dalam API masuk kategori baik, 51-100 biasa, 101-200 tidak sehat, 201-300 sangat tidak sehat dan 301 ke atas dianggap berbahaya. Pihak Kementerian Lingkungan Hidup Indonesia telah menerima surat dari Malaysia tersebut pada Selasa 24 Juni 2014. Kepala Bidang Pengendali Kerusakan Lahan dan Akibat Kebakaran Hutan dan Lahan di Kementerian Lingkungan Hidup, Purwasto Saroprayogi, mengatakan bahwa surat itu akan segera ditanggapi. Namun, tanpa adanya permintaan dari Malaysia pun, penanggulangan kebakaran hutan memang menjadi tugas rutin Kementerian Lingkungan Hidup. Bahkan, mekanisme untuk mengatasi hal ini sudah ada dari tingkat provinsi sampai ke tingkat kabupaten. Beliau membernakan tentang pernyataan adanya peningkatan titik api dan mempersiapkan tim nya untuk mengecek kondisinya disana (Antarnews, 2015).

Kepala Pusat Data dan Informasi BNPB, Sutopo Purwo mengingatkan agar Bupati, Walikota, dan Gubernur Riau perlu segera mengambil langkah-langkah nyata untuk mengatasi kebakaran hutan dan lahan (karhutla). Sebab, karhutla di Riau selalu berulang dan semua faktor-faktor penyebab telah dikenali. Tindakan penanganan yang dilakukan yaitu dengan menerjunkan helikopter Kamov, Sikorsky, dan Bolco masih dioperasikan di Riau untuk bom air (water bombing). Begitu pula, pesawat Hercules dan Casa juga terus melakukan modifikasi cuaca. Tindak lanjut yang dilakukan untuk menanggapi surat tersebut, Presiden Susilo

Bambang Yudhoyono menyatakan permintaan maafnya pada Singapura dan Malaysia. Penyelidikan tetap dilakukan untuk mencari perusahaan yang melakukan pembabatan lahan di Riau. Hasil penyelidikan pada bulan Maret 2014 lalu menyebutkan ada 45 perusahaan yang terindikasi terlibat pembakaran lahan, beberapa milik investor dari Malaysia (Antarnews, 2015).

Presiden Joko Widodo Pada tahun 2015 menyampaikan rasa malunya akibat kebakaran hutan yang menimbulkan kabut asap hingga ke negeri jiran, Singapura, Malaysia, dan Thailand. Ia pun mengadakan pertemuan dengan Perdana Menteri Malaysia Najib Rajak pada 11 Oktober 2015 di Istana Bogor. Beliau merasa tertekan dan malu sehingga pada akhirnya ia pun meminta maaf mengingat kesepakatan pada AATHP bahwa kebakaran hutan Indonesia bukan merupakan masalah Indonesia saja melainkan semua negara Asean ikut berpartisipasi dalam menyelesaikan masalah asap. Perdana menteri Malaysia akhirnya berjanji akan membantu sepenuhnya menanggulangi asap yang terjadi di negara Indonesia (Kompas, 2015).

Berdasarkan penelitian yang didapat diatas di uraikan bahwa ketika AATHP tak mampu menjeleskan bentuk-bentuk pertanggungjawaban negara dari sisi ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution, melihat dari Hukum Internasional yang ada.

Dalam penelitian ini melihat tanggung jawab negara di bidang lingkungan berdasarkan Perjanjian Internasional seperti dikatakan oleh bukunya Hamzah (2008:133-140). Dalam tata Hukum Internasional, ketentuan berkenaan dengan masalah pertanggungjawaban negara ini memang belum ada yang pasti. International Law Commission (ILC), salah satu organ PBB yang bertugas untuk melakukan perumusan dan pembahasan ketentuan dan hukum internasional sampai saat ini masih berusaha merumuskan dan membahas draft tentang ketentuan tanggung jawab negara. Meskipun hasil kerjanya masih dalam bentuk draft, tetapi aktivitas ILC dalam mempersiapkan dan melakukan perkembangan Hukum Internasional khususnya mengenai tanggung jawab negara yang dilakukan oleh para ahli hukum terkemuka

yang mewakili kebudayaan-kebudayaan terpenting di dunia yang mempunyai nilai tinggi yang tergabung di dalam panitia Hukum Internasional (ILC), dapat digunakan sebagai sumber tambahan hukum Internasional. Jika ketentuan ini dipakai dalam praktek kenegaraan maka akan menjadi Hukum Kebiasaan Internasional.

Menurut Hukum Internasional, pertanggungjawaban negara timbul dalam hal negara yang bersangkutan merugikan negara lain, dan dibatasi hanya terhadap perbuatan yang melanggar Hukum Internasional. Apabila kemudian terbukti adanya pelanggaran tersebut, maka diperlukan adanya upaya pemulihan yang dapat berupa satisfaction, misalnya permohonan ma'af secara resmi, ataupun berwujud pecuniary reparation, misalnya dengan pemberian ganti rugi material.

Dalam konteks perlindungan lingkungan, untuk mengetahui ada tidaknya pertanggungjawaban negara (responsibility) dan atau (liability) dalam suatu peristiwa, Zemanek mengingatkan perlunya dilakukan penelitian terhadap empat aspek dari keadaan faktual yang bersangkutan, yang meliputi: akibat (effect); kegiatan (activity); tempat/ruang lingkup (space); serta sumber dan korban (sources and victims). Mengenai ada tidaknya akibat yang ditimbulkan dalam suatu peristiwa, pertama-tama perlu untuk dibedakan mengenai pengertian kerusakan (damage) dan pengertian membahayakan (harm). (Andi, 2008:137-140). Dalam Hukum Internasional, yaitu sebagaimana dirumuskan dalam Liability Treaty-1972, pengertian 'kerusakan' didefinisikan sebagai berikut:

"The term 'damage' means loss of life, personal injury or other impairment of health, or loss of or damage to property of States or persons, natural or juridical, or property of international intergovernmental organization".

"Istilah 'kerusakan' berarti hilangnya nyawa, cedera atau gangguan lain dari kesehatan, atau kehilangan atau kerusakan harta benda negara atau orang, atau badan hukum, atau milik organisasi antar pemerintah internasional".

Deklarasi Universal Hak-hak Asasi Manusia Pasal 25 juga memberikan pernyataan bahwa:

Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control. ("Setiap orang berhak atas taraf hidup yang menjamin kesehatan dan kesejahteraan dirinya dan keluarganya, termasuk pangan, pakaian, perumahan dan perawatan kesehatan serta pelayanan sosial yang diperlukan, dan berhak atas jaminan pada saat menganggur, sakit, cacat, janda, lanjut usia atau kurangnya mata pencarian yang lain keadaan di luar kekuasaannya").

Motherhood and childhood are entitled to special care and assistance. All children, whether born in or out of wedlock, shall enjoy the same social protection ("Ibu dan anak berhak atas perawatan dan bantuan khusus. Semua anak, baik yang lahir dalam atau di luar nikah, harus menikmati perlindungan sosial yang sama").

Ketentuan Pasal 1 Draft International Law Commission (ILC) tentang pertanggungjawaban negara berisi bahwa: "Setiap negara yang melakukan suatu tindakan yang merugikan Hukum Internasional akan mengakibatkan tanggung jawab pada suatu negara tersebut". Selain itu sesuai dengan prinsip ke-14 Deklarasi Rio 1992 yang mengatakan "Pencegahan peralihan bahan perusak lingkungan dari satu negara ke negara lainnya oleh setiap pemerintah".

Pada Bab X Pasal 65 butir 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup menyebutkan bahwa "Setiap orang berhak atas lingkungan yang baik dan sehat Sebagai bagian dari "hak asasi manusia". 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 (The Universal Declaration of Human

Right, 2000).

Tanggung jawab negara terhadap akibat-akibat dari tindakannya terhadap negara lain dan hak-hak negara terhadap lingkungan ditegaskan pula dalam Konferensi PBB tentang Lingkungan Hidup di Stockholm tahun 1972. 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. 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 bawah pengawasannya dilakukan dengan cara sedemikian rupa sehingga tidak mencemari wilayah negara lain (UN Conference, 2015).

Sedangkan 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.

Dalam Draft Articles on State Responsibility yang diadopsi oleh Komisi Hukum Internasional (ILC), disebutkan dalam pasal 1 bahwa "Every internationally wrongful act of a State entails the international responsibility of that State". Jadi setiap tindakan atau kelalaian yang dilarang oleh Hukum Internasional membawakan pertanggungjawaban internasional bagi negara itu. Draft ILC tersebut tidak mengikat sebagai suatu instrumen Hukum Internasional karena belum ditetapkan sebagai sebuah produk hukum. Namun demikian, kekuatan mengikat Draft ILC tidak dilihat dari bentuknya sebagai suatu instrumen, melainkan dari isinya. Draft ILC dapat digunakan sebagai sumber tambahan dan mengikat sebagai Hukum Kebiasaan Internasional (Martin, 1996:184).

Dalam draft ILC didapat pengertian bahwa Draft ILC ketika dilihat dari bentuknya bahwa Draft ILC tersebut tidak mengikat

namun isi dari Draft ILC tersebut dapat dijadikan sebagai sumber hukum tambahan yang mengikat untuk menerapkan suatu pertanggungjawaban negara. Ini berarti pertanggungjawaban yang sudah diuraikan di atas sudah memenuhi Hukum Kebiasaan Internasional atau diartikan Indonesia melakukan pertanggungjawabannya mengikuti Kebiasaan Hukum Internasional yang ada.

Melihat apa yang sudah diuraikan di atas maka berdasarkan penelitian disini peneliti akan memadukan pertanggungjawaban negara dibidang lingkungan ini berdasarkan doktrin/pendapat para sarjana yang mana dikatakan bahwa setiap negara berdaulat diakui dan dilindungi oleh Hukum Internasional. menyebabkan semua negara yang menjadi bagian dari masyarakat Internasional harus mengakui dan menghormati hal tersebut. Namun kedaulatan yang dimiliki oleh negara itu bukan tak terbatas. Maksudnya adalah bahwa dalam kedaulatan itu, terkait di dalamnya kewajiban untuk tidak menyalahgunakan kedaulatan tersebut. Jadi jika suatu negara melanggar ketentuan-ketentuan Internasional atau melakukan tindakan yang tidak sah secara Internasional akan dikenai suatu tanggung jawab negara.

Sampai saat ini walaupun belum ada ketentuan yang mapan, tanggung jawab negara tetap merupakan suatu prinsip fundamental dalam Hukum Internasional. Dalam hal ini baru bisa dikemukakan mengenai syarat-syarat atau karakteristik tanggung jawab negara, seperti dikemukakan oleh Shaw yang dikutip oleh Huala Adolf bahwa ada suatu kewajiban Hukum Internasional yang berlaku antara dua negara tersebut, yaitu ada suatu perbuatan atau kelalaian yang melanggar kewajiban Hukum Internasional tersebut yang melahirkan tanggung jawab negara; dan ada kerusakan atau kerugian sebagai akibat adanya tindakan yang melanggar hukum atau kelalaian.

Persyaratan-persyaratan ini kerap kali digunakan untuk menangani sengketa yang berkaitan dengan tanggung jawab negara. Misalnya dalam kasus *The Spanish Zone of Morocco Claims*. Hakim Huber dalam kasus ini menegaskan bahwa tanggung jawab ini merupakan konsekuensi logis dari adanya

suatu hak. 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 (Adolf, 1997:174-175).

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. Pembahasan masalah tanggung jawab atas lingkungan seperti telah dikemukakan di atas berkaitan dengan prinsip kedaulatan negara dan prinsip hormat-menghormati negara lain.

Menurut bukunya Daud Silalahi berpendapat konsep *state responsibility-liability* dalam kerangka hukum lingkungan internasional mengacu pada pembahasan the principle of sovereignty dan the freedom of the high seas (Silalahi, 1996:129). Prinsip ini sangat berguna dalam menyelesaikan sengketa lingkungan internasional yakni dalam hal terjadi pencemaran lintas batas (transboundary pollution) yang menimbulkan kerusakan lingkungan di wilayah negara lain, misal dalam kasus Trail Smelter.

Hal serupa dikemukakan Komar Kaatmadja, yakni bahwa "Perbuatan yang menyebabkan terjadinya kerugian menimbulkan kewajiban untuk memenuhi ganti rugi". Tentang bagaimana suatu negara yang dirugikan akan meminta sejumlah perbaikan, rehabilitasi atau ganti rugi sangat tergantung pada peristiwa yang terjadi. Kebanyakan negara yang menderita akan meminta sesuatu yang bersifat satisfaction melalui negosiasi diplomasi, apabila suatu negara merasa kehormatannya direndahkan sebuah permohonan maaf resmi dari negara yang bertanggung jawab biasanya dipenuhi atas diajukannya suatu keberatan. Sedangkan yang bersangkutan dengan perbaikan dan biaya kompensasi lainnya diajukan apabila negara yang dirugi-

kan itu telah menderita berupa material loss or damage. Guna memenuhi ini tidak jarang digunakan jalur hukum yang diajukan kepada Internasional Arbitral Or Tribunal. (Kusumaatmadja, 2010)

Melihat pertanggungjawaban negara dalam bidang lingkungan yang sudah penulis uraikan di atas bahwa pertanggungjawaban suatu negara biasanya dilakukan dengan sesuatu yang bersifat satisfaction atau negosiasi demikian pula pendapat para ahli tersebut sama halnya dengan pertanggung jawaban yang sudah dilakukan negara Indonesia dari tahun ke tahun terhadap kebakaran hutan. Ini berarti pertanggungjawaban yang dilakukan negara Indonesia sudah padu atau sama dengan yang dikemukakan oleh para ahli hukum di Indonesia.

Berbeda halnya yang dikemukakan oleh pertanggungjawaban negara dalam prinsip hukum umum dalam hal ini prinsip hukum umum lebih menegaskan bahwa pertanggungjawaban negara yang terbaik adalah dengan mengelola lingkungan itu dengan baik dan mencegah kerusakan lingkungan itu datang lagi Dewasa ini dengan semakin majunya teknologi serta meningkatnya kegiatan-kegiatan ekonomi yang terkait di dalamnya aspek lingkungan secara langsung ataupun tidak langsung telah membuat manusia semakin peka terhadap adanya perusakan lingkungan yang berdampak merugikan negara lainnya. Karenanya pula dalam hal timbulnya kerugian terhadap negara lain, tanggung jawab negara ini lahir.

Di samping itu penghormatan terhadap hak-hak negara lain menjadi semakin penting. Hal ini terkait dengan adanya prinsip kedaulatan negara dan prinsip hormat-menghormati wilayah negara lain. Ketentuan-ketentuan internasional yang mengatur hal yang sama tampak dalam Pasal 30 Piagam Hak-hak dan Kewajiban Ekonomi Negara tahun 1974:

"The protection, preservation and enbancement of the enviroment for the present and futurre generations is the responsibility of all states shall endeavour to estabilish their own environment and developmental policies in confirmity with such responsibility. The envo-

romental policies of all States should enhance and not adversely affect the present and future development potential of developing countries. All states have 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. All States should cooperate in evolving international norms and regulations in the field of the environment."

Bunyi Pasal 30 tersebut mengandung 5 (lima) prinsip penting sehubungan dengan tanggung jawab negara terhadap lingkungan:

Bahwa perlindungan, pemeliharaan dan peningkatan lingkungan untuk generasi sekarang dan akan datang adalah tanggung jawab semua negara.

- a. 1. Bahwa semua negara harus berupaya membuat kebijakan-kebijakan lingkungan dan pembangunan sesuai dengan prinsip pertama diatas;
- b. 2. Bahwa kebijakan lingkungan semua negara tidak boleh merugikan pembangunan negara sedang berkembang sekarang atau yang akan datang;
- c. Bahwa semua negara berkewajiban untuk menjaga kegiatan-kegiatan didalam wilayahnya agar tidak merugikan lingkungan negara lain;
- d. Bahwa semua negara perlu bekerja sama untuk mengembangkan norma-norma atau aturan-aturan dibidang lingkungan hidup (Adolf, 1997:167).

Tanggung jawab negara terhadap akibat-akibat dari tindakannya yang merugikan negara lain ditegaskan pula pada hasil konferensi PBB tentang Lingkungan Hidup di Stockholm tahun 1972 (Deklarasi Stockholm). Shaw (1997:168) Menyatakan Prinsip 21 yang dihasilkan konferensi ini menetapkan bahwa negara-negara memiliki hak berdaulat untuk mengeksploitasi kekayaan alamnya dan bertanggung jawab agar kegiatan-kegiatan eksploitasi tersebut tidak menimbulkan kerugian/kerusakan lingkungan negara lain. Prinsip 21 tersebut berbunyi:

"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 the areas beyond the limits of national jurisdiction".

Rumusan yang sama ditetapkan pula dalam pasal 194 (2) Konvensi Hukum Laut 1982. Pasal ini menetapkan bahwa negara-negara harus mengambil segala tindakan yang perlu untuk menjamin agar kegiatan-kegiatan yang berada di bawah yurisdiksi atau pengawasan mereka dilakukan dengan cara sedemikian rupa sehingga tidak mencemari wilayah negara lain atau lingkungannya. Pasal ini menetapkan pula agar pencemaran yang timbul dari tindakan dan kegiatan di wilayah yurisdiksi atau pengawasannya tidak menyebar ke daerah-daerah yang ada di bawah pelaksanaan hak-hak kedaulatan mereka (Shawn, 1997).

Tanggung jawab negara terhadap lingkungan ini semakin dipertegas lagi oleh Konferensi PBB tentang Lingkungan dan Pembangunan (UNCED atau United Nations Conference on Environment and Development) tahun 1992. Konferensi yang lebih dikenal dengan nama Konferensi Tingkat Tinggi Tentang Bumi (KTT Bumi atau Earth Summit) ini telah memberi dampak cukup besar terhadap kesadaran atas tanggung jawab negara untuk melindungi dan melestarikan lingkungan.

Dalam penelitiannya terdahulu Idris (2002:20) KTT Bumi tahun 1992 ini menghasilkan berbagai dokumen penting yang mengubah pola pandang setiap negara. Semula yang tidak peduli terhadap lingkungan menjadi lahir rasa kewajiban negara untuk memperhatikan kegiataannya yang bisa menimbulkan kerugian baik bagi lingkungannya maupun lingkungan negara lain. Adapun hasil penting dari KTT Bumi (Earth Summit) 1992 ini adalah:

1. Deklarasi Rio Tentang Lingkungan dan Pembangunan (Rio Declaration on Environment and Development);

2. Konvensi Tentang Perubahan Iklim (Framework Convention on Climate Change);
3. Konvensi Tentang Keanekaragaman Hayati (Convention on Biological Diversity);
4. Agenda 21 termaksud ketentuan Implementasi Tanggung Jawab Negara Dalam Berbagai Aspek Pengelolaan Lingkungan;
5. Prinsip-prinsip Manajemen, Konservasi, serta untuk meningkatkan Pembangunan Berkelanjutan Hutan (Statement of Principles on The Management, Conservation and Sustainable Development of All Types of Forest) (Idris, 2002:20).

Hasil-hasil penting ini pada dasarnya menekankan tanggung jawab negara untuk melindungi dan melestarikan lingkungan global, seperti tanggung jawab untuk mengurangi gas-gas emisi yang merusak iklim (Konvensi Perubahan Iklim), tanggung jawab untuk melindungi berbagai punahnya berbagai macam spesies (Konvensi Keanekaragaman Hayati), tanggung jawab pembangunan negaranya dengan memperhatikan dimensi lingkungan (Agenda 21), tanggung jawab mengelola hutan sebagai paru-paru dunia dengan menerapkan Sustainable development (Prinsip-prinsip Pengelolaan Hutan). Yang lebih penting lagi adalah prinsip 21 Deklarasi Stockholm 1972 (di atas). Prinsip ini dicantumkan kembali menjadi prinsip 2 Deklarasi Rio, tanpa mengubah isi teks (Idris, 2002:20).

Prinsip 2 Deklarasi Rio 1992 (Prinsip 21 Deklarasi Stockholm 1972) menegaskan bahwa setiap negara sesuai dengan Piagam PBB dan prinsip-prinsip hukum internasional mempunyai hak berdaulat untuk memanfaatkan sumber daya alamnya dan bertanggung jawab untuk menjamin bahwa kegiatannya itu tidak merugikan negara lain. Prinsip ini bermula dari hukum Romawi yang berbunyi "sic utere tuo ut non laedas" (artinya Sesuatu kegiatan tidak boleh merugikan pihak lain).

Dalam uraian yang telah disampaikan di atas berpendapat bahwa pertanggung-jawaban Indonesia dalam kasus kebakaran hutan yang menyebabkan pencemaran udara lintas batas negara merupakan hal yang

penting. Hal ini merupakan perwujudan dari azas penyelenggaraan negara yang baik dalam mengelola lingkungan dengan prinsip keterlanjutan sumber daya (sustainability) yang disebut dengan Prinsip *Good Environmental Governance* (GEG). Prinsip ini tertulis dalam Pasal 2 huruf m, "tata kelola pemerintahan yang baik" dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Perbedaan antara Undang-Undang ini dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup adalah tentang prinsip-prinsip perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup yang didasarkan pada tata kelola pemerintahan yang baik (*Good Governance*).

Pengertian dimaksud dengan "asas tata kelola pemerintahan yang baik" adalah bahwa perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup dijiwai oleh prinsip partisipasi, transparansi, akuntabilitas, efisiensi, dan keadilan. Berdasarkan Prinsip 21 Deklarasi Stockholm, Pemerintah Indonesia memiliki kedaulatan untuk mengeksploitasi sumber daya mereka sendiri sesuai dengan kebijakan lingkungan mereka sendiri, dan tanggung jawab untuk memastikan bahwa aktivitas dalam yurisdiksi atau kontrol mereka tidak menyebabkan kerusakan lingkungan dari negara lain atau kawasan di luar batas yurisdiksinya demikian juga pada Pasal 3 dan Pasal 4 AATHP yang mewajibkan serta bertanggung jawab pada setiap negara di ASEAN menjaga dan melestarikan lingkungan dengan baik dan bersama sama menyelesaikan kasus kebakaran yang hutan yang sedang terjadi di negara ASEAN itu sendiri.

Hak Negara-Negara Terdampak Pencemaran Kabut Asap Kebakaran Hutan

Pemerintah Indonesia menandatangani AATHP pada tanggal 10 Juni 2002 di Kuala Lumpur, Malaysia dan meratifikasinya dalam bentuk undang-undang yakni undang-undang nomor 26 tahun 2014 tentang Pengesahan ASEAN Agreement On Transboundary Haze Pollution (Persetujuan ASEAN Tentang Pencemaran Asap Lintas Batas). AATHP mulai berlaku secara resmi (enter into force) pada tanggal 25 November 2003 sete-

lah Thailand menjadi negara keenam yang meratifikasi dan menyerahkan instrument of ratification pada tanggal 25 September 2003. Hal ini didasari atas isi dari pasal 29 AATHP bahwa persetujuan akan mulai berlaku enam puluh hari setelah negara keenam menyerahkan *instrument of ratification*.

Hak bagi negara-negara yang terkena dampak pencemaran kabut asap kebakaran hutan dari Indonesia dalam ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution tidak dicantumkan secara tertulis, namun berupa hak secara tersirat. Hak secara tersirat tersebut terdapat pada Pasal 16 ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution yang menyatakan bahwa untuk meningkatkan kesiapsiagaannya dan mengurangi risiko terhadap kesehatan manusia dan lingkungan yang diakibatkan oleh kebakaran hutan dan/ atau lahan atau asap yang diakibatkan dari kebakaran tersebut, para pihak dapat melakukan pertukaran informasi, tenaga ahli, teknologi dan keterampilan yang relevan yang berguna untuk meminimalisir dampak kebakaran.

ASEAN membentuk Pusat Koordinasi ASEAN untuk Pengendalian Pencemaran Asap Lintas Batas, yang selanjutnya disebut sebagai "ASEAN Centre", dengan ini didirikan untuk tujuan memfasilitasi kerjasama dan koordinasi antar Para Pihak dalam mengelola dampak dari kebakaran lahan dan/atau hutan khususnya pencemaran asap yang timbul dari kebakaran tersebut. Pasal tersebut menimbulkan hak bagi negara-negara yang terkena dampak pencemaran asap yang akan ditindaklanjuti oleh ASEAN Centre. Isi dari ASEAN centre wajib:

Membentuk dan memelihara hubungan yang teratur dengan Pusat Pemantauan Nasional masing-masing mengenai data, termasuk yang berasal dari citra satelit dan pengamatan cuaca, yang berhubungan dengan:

kebakaran lahan dan/atau hutan;

kondisi lingkungan yang kondusif terhadap kebakaran tersebut;

kualitas udara dan tingkat pencemaran, terutama asap yang ditimbulkan dari kebakaran;

1. Menerima data tersebut di atas dari Pusat Pemantauan Nasional atau Focal Point masing-masing, berkonsolidasi,

menganalisis dan memproses data tersebut ke dalam suatu format yang mudah dipahami dan diakses;

2. Memfasilitasi kerja sama dan koordinasi antar-Para Pihak untuk meningkatkan kesiapsiagaannya dan merespon kebakaran lahan dan/atau hutan atau pencemaran asap yang diakibatkan dari kebakaran tersebut;
3. Memfasilitasi koordinasi antar-Para Pihak, negara lain dan organisasi yang relevan dalam pengambilan tindakan efektif untuk menanggulangi dampak kebakaran lahan dan/atau hutan atau pencemaran asap yang diakibatkan dari kebakaran tersebut;
4. Menyusun dan memelihara daftar ahli-ahli dari dalam dan luar kawasan ASEAN yang mungkin dimanfaatkan pada saat mengambil tindakan untuk menanggulangi dampak kebakaran lahan dan/atau hutan atau pencemaran asap yang diakibatkan oleh kebakaran tersebut, dan membuat daftar tersebut tersedia bagi semua Pihak;
5. Menyusun dan memelihara daftar perlengkapan dan fasilitas teknis dari dalam dan luar ASEAN yang mungkin tersedia pada saat mengambil tindakan untuk menanggulangi dampak kebakaran lahan dan/atau hutan atau pencemaran asap yang diakibatkan oleh kebakaran, dan membuat daftar tersebut tersedia bagi Para Pihak;
6. Menyusun dan memelihara daftar tenaga ahli dari dalam dan luar kawasan ASEAN untuk tujuan pelatihan, pendidikan dan kampanye peningkatan kesadaran yang relevan, dan membuat daftar tersebut tersedia bagi Para Pihak;
7. Menyusun dan memelihara hubungan dengan calon Negara donor dan organisasi untuk memobilisasi keuangan dan sumber daya lain yang diperlukan untuk pencegahan dan penanggulangan kebakaran lahan dan/atau hutan atau pencemaran asap yang diakibatkan oleh kebakaran tersebut serta untuk kesiapsiagaan Para Pihak, termasuk kemampuan pemadaman kebakaran;
8. Menyusun dan memelihara daftar donor,

dan membuat daftar tersebut tersedia bagi Para Pihak;

9. Menanggapi setiap permohonan atau tawaran bantuan dalam hal kebakaran lahan dan/atau hutan atau pencemaran asap yang diakibatkan oleh kebakaran dengan:
 - a. meneruskan dengan segera permohonan bantuan kepada Negara dan organisasi lain;
 - b. mengoordinasi bantuan tersebut, jika diminta oleh Pihak pemohon atau ditawarkan oleh Pihak pemberi bantuan;
 - c. 10. Menyusun dan memelihara sistem penyerahan informasi guna pertukaran informasi, keahlian, teknologi, teknik dan pengetahuan yang relevan, dan membuat sistem tersebut tersedia bagi Para Pihak dalam format yang mudah diakses;

Mengumpulkan dan menyebarkan kepada Para Pihak informasi dengan memperhatikan pengalaman masing-masing dan setiap informasi praktis lain yang berkaitan dengan pelaksanaan Persetujuan.

Pada Pasal 20 ASEAN angka 1 dan 2 Agreement on Transboundary Haze Pollution disebutkan,

"(1) A Fund is hereby established for the implementation of this Agreement (2) It shall be known as the ASEAN Transboundary Haze Pollution Control Fund (3) The Fund shall be administered by the ASEAN Secretariat under the guidance of the Conference of the Parties (ASEAN agreement on transboundary haze pollution, 2002)."

Para Pihak (Negara-negara anggota ASEAN) akan mendapatkan hak berupa dana untuk pengendalian pencemaran asap lintas batas yang akan dikelola oleh Sekretariat ASEAN dana tersebut akan ditetapkan berdasarkan sukarela dari setiap negara-negara yang terikat dengan AATHP. Negosiasi pihak yang bersangkutan, Pasal 27 ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution mengatur tentang penyelesaian sengketa antara Para Pihak mengenai interpretasi atau penerapan, atau pemenuhan atas perjanjian atau protokol ini

wajib diselesaikan secara damai melalui perundingan atau negosiasi.

4. Simpulan

Berdasarkan uraian-uraian yang telah dijabarkan pada bab-bab sebelumnya, maka ditarik simpulan bahwa bentuk dan mekanisme dari pertanggungjawaban negara tidak dicantumkan dalam AATHP maka, untuk menjelaskan permasalahan ini peneliti merujuk pada salah satu sumber hukum internasional yakni *Draft Articles on State Responsibility* yang diadopsi oleh *International Law Commission*.

Adapun Bentuk-bentuk pertanggungjawaban negara diatur dalam pasal-pasal *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): Permintaan maaf. Pertanggungjawaban Indonesia dalam kejadian kebakaran hutan diwujudkan dalam bentuk permintaan maaf kepada negara-negara terdampak pencemaran asap lintas batas dan upaya penanganan secara maksimal di lapangan tetap dilakukan.

Keputusan kasus *Trail Smelter Case* yaitu tentang pertanggungjawaban negara dengan ganti rugi berupa uang, menjadi yurisprudensi penting dalam pertanggungjawaban negara atas kasus pencemaran lingkungan yang bersifat lintas batas negara, yang dapat dikenakan terhadap Indonesia. Yurisprudensi kasus ini hanya dapat diterapkan jika Indonesia melakukan pencemaran asap lintas batas kepada negara-negara di luar anggota ASEAN, sebab negara anggota ASEAN sesuai dengan Pasal 27 ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution menyepakati untuk menyelesaikan sengketa secara damai melalui negosiasi atau perundingan.

Hak bagi negara-negara yang terkena dampak pencemaran kabut asap kebakaran hutan dari Indonesia dalam ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution tidak dicantumkan secara tertulis, namun

berupa hak secara tersirat. Hak secara tersirat tersebut terdapat pada Pasal 16 ASEAN *Agreement on Transboundary Haze Pollution* yang menyatakan bahwa untuk meningkatkan kesiapsiagaan dan mengurangi risiko terhadap kesehatan manusia dan lingkungan yang diakibatkan oleh kebakaran hutan dan/atau lahan atau asap yang diakibatkan dari kebakaran tersebut, para pihak dapat melakukan pertukaran informasi, tenaga ahli, teknologi dan keterampilan yang relevan yang berguna untuk meminimalisir dampak kebakaran.

Pada Pasal 5 angka 1 *Agreement on Transboundary Haze Pollution* disebutkan bahwa ASEAN membentuk Pusat Koordinasi ASEAN untuk Pengendalian Pencemaran Asap Lintas Batas, yang selanjutnya disebut sebagai “ASEAN Centre”, dengan ini didirikan untuk tujuan memfasilitasi kerjasama dan koordinasi antar Para Pihak dalam mengelola dampak dari kebakaran lahan dan/atau hutan khususnya pencemaran asap yang timbul dari kebakaran tersebut. Pasal tersebut menimbulkan hak bagi negara-negara yang terkena dampak pencemaran asap yang akan ditindaklanjuti oleh ASEAN Centre.

Daftar Pustaka

- Adji, S.F. 2009. Negara dalam Dimensi Hukum Internasional. Bandung: Citra Adi Bakti.
- Adolf, Huala, 1997. Hukum Ekonomi Internasional: Suatu Pengantar, Jakarta: Rajawali Pers.
- Ahmadi, S. 2014. Prinsip Non Inteferece ASEAN dan Problem Efektifitas AATHP. Jurnal Hubungan Internasional 10 (02): 23-25.
- Ali, Zainudin. 2010. Metode Penelitian Hukum. Jakarta: Sinar Grafika.
- Bambang. 2014. Indonesia Meratifikasi Undang-Undang Tentang Pengesahan Asean Agreement On Transboundary Haze Pollution (Persetujuan Asean tentang pencemaran udara lintas batas akibat kebakaran hutan). Dalam “<http://www.menlh.go.id/indonesia-meratifikasi-undang-undang-tentang-pengesahan-asean-agreement-on-transboundary-haze-pollution-persetujuan-asean-tentang-pencemaran-asap-lintas-batas/>.” (diakses pada 1 Mei 2016)
- Bambang. P. 2004. Pengendalian Kebakaran Hutan: Suatu Pengantar. Jakarta: Rineka Cipta.
- Boer Mauna, Boer, 2000. Hukum Internasional: Pengertian, peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global, Bandung: P.T Alumni.
- Brosoro, Adjie. 2015. Singapura dan Malaysia negara tetangga selalu keluhkan kabut. Dalam “<http://www.antaraneews.com/berita/229666/singapura-malaysia-keluhkan-kabut-asap>.” (diakses 9 Maret 2016).
- Daud Silalahi, Daud, 1996. Hukum Lingkungan: Dalam sistem penegakan Hukum Lingkungan di Indonesia Penegakkan, (Bandung: Penerbit Alumni, ed. 2, cet. 1).
- Faalah, N. 2015. Pengaruh Malaysia dan Singapura Terhadap Indonesia Dalam Ratifikasi ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution. Jurnal hukum internasional 03 (04): 11-12.
- FX Adji.S.F. 1997. Negara dalam Tata Tertib Hukum Internasional. Semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro.
- Istanto, F. Sugeng. 1994. Hukum Internasional, Yogyakarta: Penerbitan UAJ.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) online. Dalam “<http://kbbi.web.id/>” <http://kbbi.web.id/> . (diakses 31 Maret 2016)
- Maudy, Riana. 2015. Lagi asap parah dari Sumatera Buat Malaysia semakin Meradang. Dalam “<http://fokus.news.viva.co.id/news/read/515991-lagi-asap-dari-sumatera-buat-malaysia-meradang>” . (diakses 31 Maret 2016).
- Maya, O. 2007. Pertanggungjawaban Indonesia Terhadap Kasus Polusi Udara Lintas Batas Dalam Perspektif AATHP. Jurnal hukum Internasional 05 (01):7.
- Mochtar Kusumaatmadja, M. 1982. Pengantar Hukum Internasional, buku I Bagian Umum, (Jakarta: Binacipta, cetakan keempat.
- Oktadiyani, Poppy. 2014. Kampanye Burung Maleo (Macrocephalon Maleo) Di Suaka Margasatwa pemeliharaan burung Bakiriang Balai KSDA Sulawesi tengah. Dalam “<http://bp2sdmk.dephut.go.id/emagazine/index.php/umum/2>.” (23 Maret 2016).
- Putra, AK. 2015. Penandatanganan ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution. Jurnal Hukum Internasional 12 (04): 10.
- Reza, M. 2014. Ratifikasi Pengesahan ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution. Jurnal hukum internasional 01 (03): 27-28.
- Sari. 2009. Kajian Ekologis Atas Dampak Kebakaran Hutan yang Bersifat Lintas Batas. Jurnal hukum lingkungan 01 (03): 10-11.

- Soekanto, S. dan Sri Mamudji. 2013. Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Soemarwoto, Otto. 1991. Ekologi, Lingkungan Hidup dan Pembangunan. Jakarta: Djembatan.
- Starke, J.G. 2010. Pengantar Hukum Internasional, edisi kesepuluh, penerjemah Bambang Iriana Djajaatmaadja, S.H. Jakarta, Sinar Grafika.
- Starke, J.G.. 2010. Pengantar Hukum Internasional Edisi Kesepuluh Jilid 1. Jakarta: Sinar Grafika.
- Supanto, Wahab. 2015. Data Badan Nasional Penanggulangan Bencana. Dalam "<http://geospasial.bnpb.go.id/pantauanbencana/data/datakbhutan.php>, (diakses 23 April 2016).
- Thombang, S.N.H. 2004. Hukum Lingkungan Dan Ekologi Pembangunan. Jakarta: PT. Gelora Aksara Pratama.
- Tristan, Wijaya. 2013. Kabut Asap Makin Parah, PM Singapura Surati presiden SBY. Dalam "<http://www.tribunnews.com/internasional/2013/06/21/kabut-asap-makin-parah-pm-singapura-surati-sby>" (20 Maret 2016).
- Usman, H. dan Purnomo Setiady Akbar. 2004. Metodologi Penelitian Sosial. Jakarta : Bumi Aksara.
- Peraturan Perundangan-undangan**
Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.
Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan.
Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2009 tentang Meterologi, Klimatologi, dan Geofisika.
Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2008 Tentang Pengesahan Charter of The Association of Southeast Asian Nations (Piagam Perhimpunan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara).
Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2014 tentang Pengesahan ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (Persetujuan ASEAN tentang Pencemaran Asap Lintas Batas).
Ketentuan / Perjanjian Internasional
Stockholm Declaration Human Environment (1972).
United Conference on The Human Environment (1972).
Rio Declaration on Environment and Development (1992).
ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (2002).
International Law Commission Yearbook.