

***Transboundary Haze Pollution Dalam Perspektif Hukum Lingkungan
Internasional***

Oleh :

Akbar Kurnia Putra¹

Abstrak

Pencemaran udara diartikan sebagai adanya satu atau lebih pencemar yang masuk ke dalam udara atmosfer yang terbuka, yang dapat berbentuk sebagai debu, uap, gas, kabut, bau, asap, atau embun yang dicirikan bentuk jumlahnya, sifat dan lamanya. Dengan demikian disimpulkan bahwa yang dimaksud pencemaran lintas batas tersebut adalah pencemaran udara yang berasal baik seluruh atau sebagian dari suatu negara yang menimbulkan dampak dalam suatu wilayah yang berada dibawah yurisdiksi negara lain. Dalam hukum internasional, pertanggungjawaban negara timbul dalam hal negara yang bersangkutan merugikan Negara lain, dan dibatasi hanya terhadap perbuatan yang melanggar hukum internasional. Kebakaran hutan dan lahan di Indonesia terjadi hampir setiap tahun dan seringkali mengakibatkan asap lintas batas yang merugikan negara tetangga terdekat di lingkungan ASEAN seperti Singapura, Malaysia dan Brunei Darussalam. Oleh karena itu, maka Indonesia beserta negara ASEAN lainnya sepakat untuk mengatasi kebakaran dan dampak asapnya tersebut melalui penandatanganan ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution.

Kata Kunci : *Transboundary Haze Pollution, Hukum Lingkungan Internasional*

A. PENDAHULUAN

Masalah asap kebakaran hutan di Indonesia adalah masalah yang pelik. Hal ini disebabkan oleh gangguan terhadap sumber daya hutan yang terus berlangsung bahkan intensitasnya makin meningkat. Hampir setiap musim kemarau di Indonesia pada beberapa decade trakhir ini sering mengalami kebakaran, khususnya di beberapa wilayah yaitu Jambi, Riau, Sumatera dan Kalimantan.

Penyebab dari masalah kebakaran hutan adalah karena kesalahan sistemik dalam pengelolaan hutan secara nasional. Dalam praktek konservasi lahan, penyiapan atau pembersihan atau pembukaan lahan oleh perusahaan dilakukan

¹ Dosen Bagian Hukum Internasional Fak. Hukum Univ. Jambi.

dengan cara membakar. Metode *land clearing* dengan cara membakar tersebut lebih dipilih daripada metode lain, karena dinilai paling murah dan efisien. Faktor ekonomi dan ketidaktersediaan teknologi yang memadai menjadi latar belakang kenapa metode ini lazim dilakukan, meskipun dampak yang ditimbulkan dari penerapan metode ini terhadap lingkungan tidak sebanding dengan hasilnya.

Dampak langsung dari kebakaran hutan tersebut antara lain : Pertama, timbulnya penyakit infeksi saluran pernafasan akut bagi masyarakat. Kedua, berkurangnya efesiensi kerja karena saat terjadi kebakaran hutan dalam skala besar, sekolah-sekolah dan kantor-kantor akan diliburkan. Ketiga, terganggunya transportasi di darat, laut maupun udara.. Keempat, timbulnya persoalan internasional asap dari kebakaran hutan tersebut menimbulkan kerugian materiil dan imateriil pada masyarakat setempat dan sering kali menyebabkan pencemaran asap lintas batas (*transboundary haze pollution*) ke wilayah negara-negara tetangga, seperti Malaysia dan Singapura. Asap dari kebakaran hutan dan lahan itu ternyata telah menurunkan kualitas udara dan jarak pandang di region di Sumatera dan Kalimantan, termasuk Malaysia, Singapura, Brunei dan sebagian Thailand.

Permasalahan kabut asap ini menjadi masalah internasional karena kasus ini menimbulkan pencemaran di negara-negara tetangga (*transboundary pollution*) sehingga mereka mengajukan protes terhadap Indonesia atas terjadinya masalah ini. Berdasarkan pada pertemuan menteri lingkungan hidup ASEAN dalam masalah polusi kabut asap lintas batas pada 13 Oktober 2006, Malaysia dan Singapura mendesak Indonesia untuk menyelesaikan masalah ini. Protes Malaysia dan Singapura ini didasarkan pada alasan bahwa kabut asap tersebut telah menimbulkan gangguan terhadap kesehatan masyarakat, perekonomian serta pariwisata mereka.

Kerugian social ekonomi dan ekologis yang timbul oleh kebakaran hutan cukup besar, bahkan dalam beberapa hal sulit untuk diukur dengan nilai rupiah. Kerugian yang harus ditanggung oleh Indonesia akibat kebakaran hutan tahun 1997 dulu diperkirakan mencapai Rp.5,96 trilyun atau 70,1% dari nilai PDB sector kehutanan pada tahun 1997. Malaysia yang juga terkena mengalami

kerugian US\$ 300 juta di sector industri dan pariwisata, sedangkan Singapura mengalami kerugian sekitar US\$ 60 juta di sector pariwisata.

Pernyataan maaf secara resmi terhadap masalah ini sebenarnya sudah dikeluarkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono kepada Malaysia dan Singapura. ASEAN sebagai organisasi regional yang menaungi daerah bencana ini patut memberikan bantuan. ASEAN dalam hal ini sebagai organisasi tempat para pihak bernaung secara internasional memiliki perangkat yuridis berupa traktat internasional yaitu *The 1997 ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)*. Namun negara-negara ASEAN terutama Malaysia dan Singapura belum merasa puas karena Indonesia sampai saat ini belum meratifikasinya sehingga . Sampai dengan bulan Juli 2005, tujuh negara ASEAN telah meratifikasi yakni Brunei, Malaysia, Myanmar, Singapura, Thailand, Vietnam dan Laos dan Kamboja. Menurut *asas pacta sunt servanda*, Indonesia tidak terikat oleh traktat tersebut.

Meskipun demikian, pencemaran udara akibat kebakaran hutan bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum lingkungan internasional. Salah satu prinsip adalah “*Sic utere tuo ut alienum non laedes*” yang menentukan bahwa suatu Negara dilarang melakukan atau mengizinkan dilakukannya kegiatan yang dapat merugikan Negara lain,² dan prinsip *good neighbourliness*.³ Pada intinya prinsip itu mengatakan kedaulatan wilayah suatu negara tidak boleh diganggu oleh negara lain. Prinsip-prinsip hukum internasional untuk perlindungan lingkungan lainnya adalah *general prohibition to pollute principle, the prohibition of abuse of rights, the duty to prevent principle, the duty to inform principle, the duty to negotiate and cooperate principle, intergenerational equity principle*.⁴

Konsekuensi dari pelanggaran tersebut dapat menjadi dasar untuk meminta pertanggungjawaban Negara terhadap Negara yang telah melakukan tindakan yang merugikan Negara lain. Menurut hukum internasional pertanggungjawaban

² J.G, Starke, *Pengantar Hukum Internasional* , Jakarta : Sinar Grafika Offset, edisi kesepuluh, hal. 546.

³ Sucipto, *Sistem Tanggung Jawab Dalam Pencemaran Udara*, Malang, 1985, hal. 82

⁴ Adji Samekto, “*Negara Dalam Dimensi Hukum Internasional*”, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2009, hal.119.

Negara timbul dalam hal Negara yang bersangkutan merugikan Negara lain. Dalam hal ini kasus kebakaran hutan di Indonesia telah menimbulkan dampak negative terhadap Negara-negara tetangga.

B. RUMUSAN MASALAH

1. Apakah Indonesia dapat dimintai ganti rugi atas dasar *state responsibility* oleh Negara-negara tetangga yang mengalami kerugian atau *injured states* akibat *transboundary haze pollution*?
2. Bagaimanakah pengaruh ratifikasi *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* terhadap kepentingan dan kebijakan nasional Indonesia?

C. PEMBAHASAN

1. Tinjauan Umum *Transboundary Haze Pollution*

a. Pengertian *Transboundary Haze Pollution*

Pencemaran udara diartikan sebagai adanya satu atau lebih pencemar yang masuk ke dalam udara atmosfer yang terbuka, yang dapat berbentuk sebagai debu, uap, gas, kabut, bau, asap, atau embun yang dicirikan bentuk jumlahnya, sifat dan lamanya.⁵

Menurut rekomendasi OECD tentang *Principles Concerning Transfrontier Pollution 1974* merumuskan pencemaran sebagai berikut : "*the introduction by man, directly or indirectly, of substances or energy into the environment resulting in deleterious effects of living resources and ecosystems, and impair or interfere with amenities and other legitimate uses of the environment*".

Menurut rekomendasi dari *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* yang dimaksud dengan pencemaran udara adalah : "*smoke resulting from land and/or forest fire which causes deleterious effects of such a nature as to endanger human health, harm living resources and ecosystems and material*

⁵ F. Gunarwan Suratmo, *Analisis Mengenai Dampak Lingkungan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1995, hal.101.

property and impair or interfere with amenities and other legitimate uses of the environment”.

Dalam hal membicarakan masalah pencemaran lintas batas, khususnya pencemaran udara dapat diartikan sebagai suatu gambaran yang menerangkan bahwa suatu pencemaran yang terjadi dalam suatu wilayah negara akan tetapi dampak yang ditimbulkannya oleh karena faktor media atmosfer atau biosfer melintas sampai ke wilayah negara lain.

Atas dasar pengertian diatas, pencemaran udara lintas batas adalah : *Transboundary haze pollution” means haze pollution whose physical origin is situated wholly or in part within the area under the national jurisdiction of one Member State and which is transported into the area under the jurisdiction of another Member State.*⁶

Dengan demikian disimpulkan bahwa yang dimaksud pencemaran lintas batas tersebut adalah pencemaran udara yang berasal baik seluruh atau sebagian dari suatu negara yang menimbulkan dampak dalam suatu wilayah yang berada dibawah yurisdiksi negara lain.

b. Dampak dari transboundary haze pollution :

- 1) Dampak terhadap sosial, budaya, dan ekonomi
 - a. Hilangnya sejumlah mata pencaharian masyarakat di dan sekitar hutan : asap yang ditimbulkan dari kebakaran tersebut mengganggu aktifitas masyarakat.
 - b. Terganggunya aktifitas sehari-hari : gangguan asap akan mengurangi intensitas berada diluar ruangan, memaksa orang menggunakan masker yang dapat mengganggu aktifitas, kantor-kantor dan sekolah yang dihentikan atau libur karena tebalnya asap.
 - c. Terganggunya kesehatan : secara umum asap akibat kebakaran hutan telah meningkatkan kasus infeksi saluran pernapasan atas, pneumonia dan sakit mata.
 - d. Produktifitas menurun

⁶ ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution, 2002

- 2) Dampak terhadap ekologis dan kerusakan lingkungan
- a. Hilangnya sejumlah species : kebakaran hutan menghancurkan berbagai habitat satwa serta pohon-pohon dalam hutan.
 - b. Ancaman erosi : Hilangnya margasatwa menyebabkan lahan terbuka sehingga mudah terjadi erosi dan tidak dapat lagi menahan banjir.
 - c. Menurunnya devisa negara : turunnya produktifitas secara otomatis mempengaruhi perekonomian mikro yang pada akhirnya mempengaruhi perekonomian negara.
 - d. Pemanasan global : transboundary haze pollution juga menyebabkan terjadinya perubahan komposisi gas rumah kaca di atmosfer, yaitu meningkatnya konsentrasi gas rumah kaca secara global yang berakibat pada peningkatan suhu rata-rata permukaan bumi, yang kemudian dikenal dengan pemanasan global. Pemanasan global ini pada akhirnya membawa dampak terjadinya perubahan iklim yang mempengaruhi kehidupan di bumi. Pemanasan global sangat erat kaitannya dengan iklim yang menjadi panas secara perlahan tapi pasti dalam jangka waktu yang cukup panjang yang akan mengubah dunia menjadi daerah yang terlalu panas untuk didiami. Dalam kaitan tersebut, terkautilah peran dari suatu fenomena alam yang disebut dengan efek rumah kaca. Perubahan komposisi gas rumah kaca di atmosfer lebih banyak disebabkan oleh aktifitas manusia seperti pembakaran hutan secara luas sehingga meningkatkan konsentrasi gas rumah kaca secara global yang berakibat pada peningkatan suhu rata-rata permukaan bumi atau pemanasan global.

Lapisan ozon merupakan tameng yang melindungi bumi dari radiasi sinar ultraviolet yang merusak. Penipisan lapisan ozon disebabkan oleh penggunaan bahan-bahan kimia sebagai perusak lapisan ozon dan gas karbondioksida yang dapat berasal dari hasil proses pembakaran seperti kebakaran hutan.

Dengan demikian kebakaran hutan yang secara luas menyebabkan pemanasan global dan meningkatnya suhu bumi

merupakan ancaman yang sangat serius bagi keselamatan lingkungan hidup dan kehidupan manusia. Salah satu dampak dari pemanasan global ini adalah penipisan lapisan ozon. Dimana lapisan ozon ini memiliki ultra violet yang dipancarkan oleh matahari. Rusaknya lapisan ozon ini mengakibatkan kerusakan-kerusakan bagi kehidupan di bumi.

- 3) Dampak terhadap perhubungan dan pariwisata : asap tebal juga mengganggu transportasi khususnya udara. Pada saat kebakaran hutan yang cukup besar banyak kasus penerbangan terpaksa ditunda atau dibatalkan. Sering terdengar sebuah pesawat tidak bisa turun di suatu tempat karena tebalnya asap. Sudah tentu hal ini akan mengganggu bisnis pariwisata karena keengganan orang untuk beradap di tempat yang dipenuhi asap. Sementara pada transportasi darat dan lau terjadp beberapa kasus tabrakan atau kecelakaan yang menyebabkan hilangnya nyawa dan harta benda.

Kebakaran hutan yang mengakibatkan pencemaran udara disinyalir juga memberikan tiga ancaman strategis, kompleks dan melintasi batas-batas teritorial negara berupa penipisan lapisan ozon, berkurangnya oksidasi atmosfer serta pemanasan global. Ketiganya mempunyai daya untuk mengubah dan mengganggu peran keseimbangan atmosfer yang penting dalam sistem ekologi global.⁷

2. Tanggung Jawab Negara

Timbulnya tanggung jawab negara atas lingkungan didasarkan pada adanya tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan yang dilakukan yang berada di wilayah suatu negara atau di bawah pengawasan negara tersebut yang membawa akibat yang merugikan terhadap lingkungan tanpa mengenal batas negara. Dalam hukum internasional, tanggungjawab Negara dalam hal hukum lingkungan

⁷ Suparto Wijoyo, Hukum Lingkungan : *Mengenal Instrumen Hukum Pengendalian Pencemaran Udara di Indonesia*, Surabaya, Airlangga University Press, 2004, hlm.3

internasional khususnya masalah *transboundary haze pollution*, diatur dalam beberapa peraturan internasional, seperti Deklarasi Stockholm 1972, Deklarasi Rio 1992, Biodiversity Convention, dan Climate Change Convention, serta dilengkapi dengan prinsip-prinsip hukum lingkungan internasional yang telah disebutkan diatas.

Dalam *Draft Articles on State Responsibility* yang diadopsi oleh Komisi Hukum Internasional (ILC) ⁸, 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. ILC Draft tersebut tidak mengikat sebagai suatu instrumen hukum Internasional karena belum ditetapkan sebagai sebuah produk hukum. Namun demikian, kekuatan mengikat ILC Draft tidak dilihat dari bentuknya sebagai suatu instrumen, melainkan dari isinya. ILC Draft dapat digunakan sebagai sumber tambahan dan mengikat sebagai hukum kebiasaan Internasional.⁹

Secara lengkap, bentuk-bentuk pertanggungjawaban Negara diatur dalam pasal-pasal draf ILC. Ganti rugi atau reparation diatur dalam Pasal 31. 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.

Dalam kasus *transboundary haze pollution ini*, negara yang 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*, di mana Indonesia telah meratifikasinya, yang memuat ketentuan bahwa negara boleh saja mengeksploitasi

⁸ Draft Articles *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, International Law Commission, 2001

⁹ Martin Dixon, *Textbook on International Law, Third Edition*, Blackstone Press Limited 1996, hal 219.

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, bahkan telah diterapkan sejak tahun 1941 dalam kasus Trail Smelter (*AS vs Kanada*).

Di samping itu, ketentuan di atas juga telah diadopsi dalam Undang-Undang (UU) Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Oleh karena itu, tidak ada alasan hukum yang bisa membebaskan Indonesia dari tanggung jawab jika negara yang dirugikan menggugat Indonesia. Tanggungjawab Indonesia diperkuat lagi oleh hukum nasional Indonesia sendiri karena UU No 4/1999 tentang Kehutanan dan Peraturan Pemerintah (PP) No 4/2001 tentang Kebakaran Hutan serta PP No 45/2004 tentang Perlindungan Hutan melarang dengan tegas pembakaran hutan.¹⁰

Untuk membuktikan apakah Indonesia dapat dimintai ganti rugi, harus dilihat bentuk dari kerugian yang diakibatkan oleh suatu Negara yang bisa berupa tindakan aktif (*an act*) atau tidak adanya tindakan (*omission*). Tindakan aktif berarti tindakan yang dilakukan secara sengaja oleh aparat Negara yang kemudian menjadi tanggung jawab Negara. Sementara tindakan *omission* adalah aparat Negara tidak melakukan tindakan apapun namun karena ketiadaan tindakan mengakibatkan kerugian bagi Negara lain.

Negara yang tercemar oleh polusi yang disebabkan oleh asap tentunya dapat meminta pertanggungjawaban Indonesia. Mereka harus membuktikan bahwa pencemaran asap ke wilayah mereka merupakan kegagalan dari para pejabat Indonesia dalam menangani masalah asap. Ini bisa saja kandas karena yang terjadi adalah para pejabat Indonesia bukannya membiarkan (*omission*) terjadi pencemaran asap, melainkan karena ketidakmampuan aparat di Indonesia untuk menangani secara tuntas. Ketidakmampuan bukanlah tindakan membiarkan. Ketidakmampuan adalah sudah dilakukan tindakan tetapi tidak memadai.

¹⁰ Laode Syarif, *Menggantang Asap Indonesia*, Opini Kompas, 15 Agustus 2005

Menurut hukum internasional, *liability* timbul dalam hal negara yang bersangkutan merugikan Negara lain, dan dibatasi hanya terhadap perbuatan yang melanggar hukum internasional. Bila dilihat, sebenarnya Indonesia telah melakukan segala upaya yang mampu dilakukan untuk mencegah dan menanggulangi polusi asap akibat kebakaran hutan. Hal ini jelas bukan merupakan tindakan aktif negara dan juga tidak dapat dikategorikan sebagai tindakan membiarkan, mengingat upaya-upaya telah dilakukan. Namun, Presiden SBY telah meminta maaf kepada Malaysia dan Singapura sebagai bentuk tanggung jawab, meskipun hanya sebagai tanggung jawab moral.

3. ASEAN AGREEMENT On TRANSBOUNDARY HAZE POLLUTION (AATHP) DAN PENGARUHNYA TERHADAP KEPENTINGAN DAN KEBIJAKAN NASIONAL INDONESIA

a. Latar Belakang Pembuatan AATHP

Kebakaran hutan dan lahan di Indonesia terjadi hampir setiap tahun dan seringkali mengakibatkan asap lintas batas yang merugikan negara tetangga terdekat di lingkungan ASEAN seperti Singapura, Malaysia dan Brunei Darussalam. Oleh karena itu, maka Indonesia beserta negara ASEAN lainnya sepakat untuk mengatasi kebakaran dan dampak asapnya tersebut melalui penandatanganan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)* pada tanggal 10 Juni 2002. Salah satu alasan perlunya mengatasi kebakaran hutan dan lahan beserta dampak asapnya tersebut secara bersama-sama adalah masalah lemahnya kelembagaan, AATHP telah berlaku pada tanggal 25 November 2003 sejak 6 (enam) negara anggota ASEAN meratifikasinya.

Tujuan dari konvensi ini adalah merumuskan implikasi kelembagaan atas *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)*. Dengan diketahuinya bentuk-bentuk implikasi kelembagaan dari pemberlakuan AATHP khususnya yang dapat mendorong perbaikan persoalan kelembagaan penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan di Indonesia maka diharapkan Indonesia dapat lebih mampu mengatasi kebakaran hutan dan lahan beserta dampak asapnya. Untuk mengetahui hal ini, maka selain dilakukan kajian

terhadap isi AATHP, juga diperlukan kesamaan pendapat dari para stakeholder yang terkait dengan pemberlakuan AATHP.

Hasil studi menyimpulkan bahwa terdapat 7 (tujuh) bentuk implikasi kelembagaan atas AATHP sebagai berikut : (1) AATHP berimplikasi terhadap peningkatan kapasitas sumberdaya manusia dan peralatan dalam penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan di Indonesia melalui mekanisme perbantuan dan kerjasama teknis, (2) AATHP berimplikasi terhadap perbaikan pengelolaan informasi dan data kebakaran hutan dan lahan yang lebih efektif di Indonesia melalui mekanisme pemantauan, pelaporan dan komunikasi dengan ASEAN Centre, (3) AATHP berimplikasi terhadap kejelasan tugas dan fungsi institusi dalam penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan di Indonesia melalui penunjukan dan pembentukan NFP (National Focal Point), NMC (National Monitoring Centre) and CA (Competent Authorities), (4) AATHP berimplikasi dalam memacu pembuatan SOP Penanggulangan Bencana Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia, (5) AATHP berimplikasi terhadap pembangunan ASEAN Centre yang dapat memfasilitasi kerjasama dan koordinasi antar para Pihak dalam upaya penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan di Indonesia, (6) AATHP berimplikasi terhadap peningkatan pengembangan penerapan Pembukaan Lahan Tanpa Bakar (PLTB) di Indonesia melalui adanya penjaminan bahwa langkah legislatif, administratif dan langkah relevan lainnya akan diambil untuk mencegah pembukaan lahan dengan membakar serta adanya kerjasama teknis antar para Pihak untuk lebih mempromosikan PLTB, dan (7) AATHP berimplikasi dalam memacu alokasi dana yang lebih memadai dalam penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan di Indonesia¹¹.

b. Alasan Indonesia belum meratifikasi AATHP

Negara-negara ASEAN kesulitan untuk membantu Indonesia mengatasi kebakaran hutan karena Indonesia sendiri belum meratifikasi kesepakatan tersebut. Menurut beberapa pihak, ratifikasi ini terhambat oleh faktor politik karena parlemen Indonesia yang punya kewenang melakukan ratifikasi tersebut, ternyata minta soal perjanjian kabut asap ini dikaitkan dengan masalah lingkungan yang

¹¹Titi Novitha Harahap, Central Library Institute Technology Bandung

lain, yaitu agar undang undang itu juga dikaitkan dengan ilegal logging dan pengiriman limbah beracun. Jadi sebenarnya kesepakatan ini dipandang sebagai adu strategi politik regional hingga DPR minta agar pemerintah untuk membicarakan isu isu lain dengan memanfaatkan traktat tersebut.

Selain itu, melalui upaya penanggulangan dengan merupakan perwujudan solidaritas ASEAN, Indonesia akan didesak secara perlahan untuk bersikap lebih tegas dalam penegakan hukumnya, bila meratifikasi AATHP tersebut. Memang dalam perjanjian itu tidak secara tegas dijelaskan hukuman apa yang bakal dijatuhkan kepada Indonesia jika hutannya terus terbakar dan melakukan ekspor asap. Tetapi dengan perjanjian tersebut, selain Indonesia mendapat bantuan teknis, negara ini juga bakal mendapatkan tekanan politis dari negara negara tetangga untuk lebih serius terhadap masalah kebakaran hutan tersebut.

Indonesia sedang menyelesaikan proses ratifikasi tersebut yang memerlukan tahapan prosedur cukup panjang sesuai ketentuan UU No.24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional pasal 10 yang menyebut bahwa pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan undang-undang apabila berkenaan antara lain dengan bidang lingkungan hidup.

c. Pengaruh Ratifikasi AATHP Bagi Kepentingan dan Kebijakan Indonesia

AATHP terdiri dari 32 pasal dan sebuah lampiran. Berikut akan dibahas bagian-bagian terpenting dari kesepakatan tersebut yang memiliki pengaruh terhadap Indonesia.

1. Pasal 2 : Tujuan

Tujuan dari kesepakatan ini adalah untuk mencegah dan memonitor transboundary haze pollution yang diakibatkan oleh kebakaran hutan yang sebaiknya dilakukan dengan upaya-upaya nasional dan dengan kerjasama regional dan internasional.

2. Pasal 3 : Prinsip

- a. Prinsip tanggung jawab negara
- b. Prinsip pencegahan
- c. Prinsip precautionary

- d. Prinsip pembangunan yang aman
 - e. Prinsip kerjasama dengan semua pihak termasuk masyarakat lokal, NGO, petani dan perusahaan swasta.
3. Pasal 4 : Kewajiban Umum
- a. Bekerjasama dalam upaya pencegahan polusi udara lintas batas akibat kebakaran hutan termasuk didalamnya pengembangan upaya monitor, adanya sistem peringatan dini, pertukaran informasi dan teknologi dan saling memberi bantuan,
 - b. Ketika terjadi transboundary haze pollution dari suatu negara, segera merespon dan menginformasikan negara atau negara-negara yang terkena atau akan terkena polusi udara tersebut untuk meminimalisir akibatnya.
 - c. Melakukan upaya legislatif dan administratif untuk melaksanakan kewajiban dalam kesepakatan ini.
4. Pasal 5 : adanya ASEAN center yang dibuat untuk memfasilitasi kerjasama dan koordinasi antar pihak dalam mengelola dampak polusi asap. Ketika suatu negara menyatakan keadaan darurat, dapat meminta bantuan kepada ASEAN center
5. Pasal 16 : Kerjasama secara teknis dan penelitian termasuk pertukaran informasi, para ahli, teknologi dan alat. Memberikan pelatihan, pendidikan dan kampanye pengembangan kesadaran tentang dampak polusi udara terhadap kesehatan dan lingkungan.
6. Pasal 27 : Penyelesaian sengketa yang dilakukan dengan konsultasi dan negosiasi. Sebenarnya dalam hukum internasional terdapat banyak model penyelesaian sengketa internasional yang telah dikenal baik secara teori maupun praktek.¹² Hukum internasional selalu menganggap tujuan fundamentalnya adalah pemeliharaan perdamaian.¹³ Keharusan untuk menyelesaikan sengketa secara damai tercantum dalam Pasal 1 Konvensi

¹² Andreas Pramudianto, *Penyelesaian Sengketa dalam Hukum Lingkungan Internasional*, 2009

¹³ Malcom Shaw, *International Law*, Sixth Editon, Cambridge University Press, 2008, hlm.1010

mengenai Penyelesaian Sengketa-sengketa Secara Damai yang kemudian dikukuhkan oleh pasal 2(3) Piagam PBB.¹⁴ Berbagai aturan hukum internasional dapat dikemukakan prinsip-prinsip mengenai penyelesaian sengketa internasional seperti prinsip itikad baik, prinsip larangan penggunaan kekerasan dalam penyelesaian sengketa, prinsip kebebasan memilih cara-cara penyelesaian sengketa, prinsip kesepakatan para pihak, dan prinsip-prinsip hukum internasional tentang kedaulatan kemerdekaan dan integritas wilayah Negara-negara.¹⁵ Jadi dalam hukum internasional pada umumnya, dan kasus kebakaran hutan ini pada khususnya, penyelesaian sengketa terbaik adalah dengan jalur diplomatic secara langsung dan menghindari penggunaan acaman kekerasan.¹⁶

Bila dilihat isi beberapa pasal terpenting dalam AATHP di atas, dapat dilihat bahwa dengan meratifikasi AATHP tersebut, Indonesia akan mendapatkan banyak keuntungan.

1. Indonesia dapat memanfaatkan SDM dan dana yang disediakan dalam kesepakatan ini. Transboundary haze pollution dianggap sebagai masalah bersama oleh para anggota ASEAN. Bagi Indonesia tentunya menguntungkan mengingat keterbatasan dan ketidakmampuan untuk menyelesaikan sendiri.
2. Dari perspektif tanggung jawab negara, Indonesia akan terhindar dari potensi dimintai ganti rugi oleh negara tetangga. Hal ini karena masalah asap merupakan masalah seluruh anggota ASEAN. Segala potensi yang ada di negara anggota ASEAN, termasuk dana yang dialokasi dapat dimanfaatkan untuk menangani masalah asap.
3. Melihat kondisi asap yang berasal dari Indonesia maka ratifikasi akan menguntungkan karena negara ASEAN yang dari tahun ke tahun

¹⁴ Boer Mauna, *Hukum Internasional, Pengertian Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, Bandung, Alumni 2001, hlm.186

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

¹⁶ Peret Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, Routledge, 1997, hlm.275

mengalami masalah asap adalah Indonesia. Bila tidak terkena dampak baru akan rugi karena dana dan berbagai sumber tidak bermanfaat bagi kepentingan nasional namun karena adanya solidaritas ASEAN saja.

4. Indonesia akan ada anggaran yang terkumpul dari berbagai sumber yang dapat digunakan untuk mengatasi kebakaran hutan. Tanpa meratifikasipun kita juga akan mengeluarkan dana untuk memadamkan kebakaran, namun dengan meratifikasi maka dana yang bisa digunakan akan menjadi lebih besar. Dengan AATHP, penanggulangan kebakaran tersebut dapat dilaksanakan secara bersama-sama dengan negara ASEAN lainnya¹⁷. Indonesia diuntungkan juga karena akan menjadi tuan rumah bagi adanya pertemuan ASEAN tentang perjanjian tersebut serta menjadi pusat kegiatan untuk penanggulangan polusi asap di ASEAN.

Sudah sepatutnya, tindakan pertama pemerintah Indonesia adalah meratifikasi perjanjian tersebut, karena Indonesia sangat memerlukan bantuan dan kerjasama negara negara ASEAN memadamkan kebakaran hutan. Dari awal sampai akhir penanggulangan kebakaran hutan, Indonesia memerlukan sumber daya dan dana yang besar yang tidak bisa dia tanggung sendiri. Masalah illegal logging dan isu lingkungan lainnya, sebaiknya dibicarakan nanti setelah Indonesia meratifikasi perjanjian tersebut.

D. PENUTUP

Dalam hukum internasional, pertanggungjawaban negara timbul dalam hal negara yang bersangkutan merugikan Negara lain, dan dibatasi hanya terhadap perbuatan yang melanggar hukum internasional. Bila dilihat, sebenarnya Indonesia telah melakukan segala upaya yang mampu dilakukan untuk mencegah dan menanggulangi polusi asap akibat kebakaran hutan. Hal ini jelas bukan merupakan tindakan aktif negara dan juga tidak dapat dikategorikan sebagai tindakan membiarkan, mengingat upaya-upaya telah dilakukan. Selain itu,

¹⁷[www. Google.go.id](http://www.google.go.id) Article Indonesia-AATHP.

Presiden SBY telah meminta maaf kepada Malaysia dan Singapura sebagai bentuk tanggung jawab, meskipun hanya sebagai tanggung jawab moral.

Upaya pemerintah Indonesia sekarang menanggulangi kebakaran hutan sudah membaik namun keterbatasan dana dan personil serta luasnya skala kebakaran, menyebabkan Indonesia sekali lagi tidak berdaya. Indonesia memerlukan bantuan, tidak hanya menanggulangi kebakaran hutan dengan pengerahan personil dari ASEAN, tetapi juga pencegahan, yakni dengan membuat aturan hukum yang efektif menghukum pembakar hutan. Dan sebagian dari masalah ini bisa ditanggulangi hanya apabila Indonesia meratifikasi ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution ini. Bila dilihat, sebenarnya ratifikasi kesepakatan tersebut lebih banyak keuntungannya daripada kerugiannya terhadap kepentingan dan kebijakan nasional Indonesia. Contohnya Indonesia dapat memanfaatkan bantuan teknis serta dana yang ada dalam menanggulangi kebakaran hutan (Pasal 20 AATHP). Dan juga, Indonesia tidak lagi dapat dituntut karena telah menjadi tanggung jawab bersama negara ASEAN, meskipun munculnya polusi asap berasal dari Indonesia. (Pasal 4 dan Pasal 5 AATHP).

DAFTAR PUSTAKA

LITERATUR

Adji samekto, “*Negara Dalam Dimensi Hukum Internasional*”, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2009

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

F. Gunarwan Suratmo, *Analisis Mengenai Dampak Lingkungan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1995

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

J.G, Starke, *Pengantar Hukum Internasional*, Jakarta : Sinar Grafika Offset, Edisi kesepuluh 1999

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

Martin Dixon, *Textbook on International Law, Third Edition*, Blackstone Press Limited, 1996

Peret Malanczuk, *Akehurst’s Modern Introduction to International Law*, Routledge, 1997

Sucipto, *Sistem Tanggung Jawab Dalam Pencemaran Udara*, Malang, 1985

Suparto Wijoyo, *Hukum Lingkungan : Mengenal Instrumen Hukum Pengendalian Pencemaran Udara di Indonesia*, Surabaya, Airlangga University Press, 2004

PERJANJIAN INTERNASIONAL

ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution, 2002

Draft Articles *Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*,
International Law Commission, 2001

Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia (TAC) 1976

ARTIKEL

Andreas Pramudianto, *Penyelesaian Sengketa dalam Hukum Lingkungan Internasional*, 2009

Laode Syarif, *Menggantang Asap Indonesia*, Opini Kompas, 15 Agustus 2005