

**IMPLEMENTASI PRINSIP TANGGUNG JAWAB NEGARA  
TERHADAP PENCEMARAN UDARA LINTAS BATAS  
AKIBAT KEBAKARAN HUTAN DI INDONESIA**

**SKRIPSI**

*Diajukan Guna Memenuhi Salah Satu Syarat  
Untuk Memenuhi Gelar Sarjana (S.H)  
Program Ilmu Hukum*

**Oleh:**

**WINNY RUHDI**  
**NPM: 1506200023**



**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA  
MEDAN  
2019**



**UMSU**  
Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini, agar disebutkan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI  
**UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA**  
**FAKULTAS HUKUM**

Jalan Kapten Muchtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474

Website : <http://www.umsu.ac.id>, <http://www.fahum.umsu.ac.id> E-mail : [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id), [fahum@umsu.ac.id](mailto:fahum@umsu.ac.id)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**KARTU BIMBINGAN SKRIPSI MAHASISWA**

**NAMA** : WINNY RUHDI  
**NPM** : 1506200023  
**PRODI/BAGIAN** : Ilmu Hukum/ Hukum Internasional  
**JUDUL SKRIPSI** : IMPLEMENTASI PRINSIP TANGGUNG JAWAB  
NEGARA TERHADAP PENCEMARAN UDARA LINTAS  
BATAS AKIBAT KEBAKARAN HUTAN DI INDONESIA  
**Pembimbing** : HARISMAN SH.,MH

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	TANDA TANGAN
17/2-2021	Latar belakang di ganti	
19/2-2021	Rumusan Masalah	
25/2-2021	Metode Penelitian	
30/2-2021	Tintauan Pustaka Jelaskan	
5/3-2021	Hasil penelitian harus sesuai	
10/3-2021	Rumusan Masalah yang kedua	
25/3-2021	Kesimpulan terlalu sedikit.	
31/3-2021	ACC di kumitiku.	
27/4-2021	ACC untuk diujikan pada sidang meja hijau skripsi	

Diketahui,  
DEKAN FAKULTAS HUKUM

( Dr. IDA HANIFAH, SH., MH )

DOSEN PEMBIMBING

( HARISMAN SH.,MH )



MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI, PENELITIAN & PENGEMBANGAN  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA  
**FAKULTAS HUKUM**

Jalan Kapten Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6623301 Fax. (061) 6625474  
Website : <http://www.umsu.ac.id> E-mail : [rektor@umsu.ac.id](mailto:rektor@umsu.ac.id)  
Bankir : Bank Syariah Mandiri, Bank Mandiri, Bank BNI 1946, Bank Sumut

**PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI**

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Winny Ruhdi  
NPM : 1506200023  
Program : Strata – I  
Fakultas : Hukum  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Bagian : Hukum Internasional  
Judul : **IMPLEMENTASI PRINSIP TANGGUNG JAWAB NEGARA TERHADAP PENCEMARAN UDARA LINTAS BATAS AKIBAT KEBAKARAN HUTAN DI INDONESIA**

Dengan ini menyatakan dengan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis ini secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya.

Dan apabila ternyata di kemudian hari skripsi ini merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik dari Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

Medan, April 2021

Saya yang menyatakan



**WINNY RUHDI**

## **ABSTRAK**

# **IMPLEMENTASI PRINSIP TANGGUNG JAWAB NEGARA TERHADAP PENCEMARAN UDARA LINTAS BATAS AKIBAT KEBAKARAN HUTAN DI INDONESIA**

**WINNY RUHDI**

**1506200023**

Kerugian yang dialami negara lain sebagai akibat pencemaran kabut asap membuat konsep pertanggung jawaban negara yang mensyaratkan adanya *injury* bagi negara lain kembali dipertanyakan.

Indonesia merupakan salah satu negara yang tergabung dalam suatu organisasi yang di sebut ASEA., indonesia dikenal dengan kekayaan hutannya terkhusus di pulau sumatera dan kalimantan namun sering kali hutann yang luas tersebut di buka untuk lahan sebagai kepentingan masyarakat karena ketidak hati-hatian masyarakat kerap kali menimbulkan kebakaran hutan yang sapnya mencemari sampai ke negara tetangga seperti malaysia dan singapura.

Berdasarkan hal tersebut maka penelitian ini bertujuan untuk:

- 1.)Menganalisis bagaimana tanggung jawab negara indonesia terhadap pencemaran udara lintas batas akibat kebakaran hutan di indonesia
- 2.)Menganalisis bentuk tanggung jawa negara indonesia terhadap pencemaran udara akibat kebakaran hutan di indonesia
- 3.)Menganalisis kendala hukum internasional terkait kabut asap akibat kebakaran hutan di indonesia

Penelitian ini menggunakan metode Yuridis Empiris. Alat pengumpul data yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara, studi dokumen berupa praturan perundang-undangan, teori hukum dan pendapat sarjana hukum serta studi pustaka berupa buku-buku, skripsi, tesis dan jurnal ilmiah.

Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa : 1).Pertanggungjawaban indonesia dalam kebakaran di muat dalam pasal 3 AATHP. Berdasarkan data-data yang didapat dari penelitian bahwa indonesia memenuhi tanggungjawabnya merujuk pada draft ILC pasal 37 yakni permintaan maaf secara resmin dan indonesia di tahun 2013-2015 sudah melakukan hal tersebut. 2). Bentuk tanggung jawab tersyarat dalam pasal 16 AATHP yang menyatakan untuk meningkatkan kesiagaan dan mengurangi resiko terhadap kesehatan manusia. 3). Kendala hukum internasional dalam mengatasi permasalahan kebakaran hutan maupun pencemaran udara di indonesia adalah .

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar belakang**

Hutan merupakan suatu pondasi alam dalam menyediakan dan mengendalikan berbagai kebutuhan manusia, seperti udara, air dan sebagainya. Selain sebagai sumber daya alam, hutan juga merupakan faktor ekonomi dilihat dari hasil-hasil yang dimilikinya. Namun, bersamaan dengan itu pula sebagai dampak negative atas pengelolaan hutan yang eksploitatif dan tidak berpihak pada kepentingan rakyat, pada akhirnya menyisakan banyak persoalan, diantaranya tingkat kerusakan hutan yang sangat mengkhawatirkan.<sup>1</sup> Sedemikian besarnya faedah hutan bagi manusia, sehingga apabila terjadi kerusakan seperti penebangan liar, kebakaran hutan dan lain sebagainya akan menimbulkan dampak yang kurang baik dalam tatanan hidup masyarakat.

Begitu juga di Indonesia, permasalahan kerusakan hutan yang dampaknya tidak hanya saja dirasakan oleh masyarakat sekitar hutan tersebut tetapi juga meliputi aspek lepas batas negara, sehingga merugikan masyarakat negara lain, demikian juga halnya kebakaran hutan di Indonesia memberikan akibat terjadinya pencemaran udara di beberapa negara di kawasan ASEAN, antara lain adalah Malaysia. Namun disebabkan kebakaran hutan tidak hanya meliputi satu negara saja, tetapi sudah meluas ke beberapa negara ASEAN lainnya, maka pelaksanaan pengendalian kebakaran hutan tersebut dilakukan melalui bentuk kerjasama sesama anggota ASEAN.

Dampak dari kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia antara lain ialah

---

<sup>1</sup> Abdul Khakim, *Pengantar Ilukum Kehutanan Indonesia (Dalam Era Otonomi Daerah)*, Cet. 1, (Bandung: Pt. Citra Aditya Bakti, 2005), hal. 1

timbulnya penyakit Infeksi Saluran Pernafasan Akut (ISPA) bagi masyarakat sekitar yang mengalami dampak kebakaran hutan, berkurangnya efektifitas bekerja karena saat terjadi kebakaran hutan dalam skala besar sekolah-sekolah, dan perkantoran diliburkan, terganggunya transportasi baik darat, laut maupun udara, timbulnya persoalan internasional asap dari kebakaran hutan tersebut menimbulkan kerugian materiil dan immaterial pada masyarakat setempat dan sering kali menyebabkan pencemaran asap lintas batas (transboundary haze pollution) ke wilayah negara-negara tetangga. Asap dari kebakaran hutan tersebut telah menurunkan kualitas udara dan jarak pandang di region Sumatera dan Kalimantan, termasuk Malaysia sebagai negara tetangga.

Pada mulanya perusakan lingkungan hanya terbatas pada masalah domestik, namun dalam kurun waktu yang tidak dapat diprediksi kerusakan lingkungan mulai merambah ke kawasan di wilayah dan juga mempengaruhi hubungan internasional di ASEAN. Saat ini masyarakat tidak lagi meragukan bahwa lingkungan merupakan suatu problem utama yang menjadikannya sebagai isu internasional. Dengan timbulnya permasalahan ini, muncul masalah yang terjadi di lingkungan ASEAN, antara lain ialah polusi asap. Karena sejak tahun 1995 membicarakan isu asap yang menciptakan gangguan kesehatan di lingkungan masyarakat ASEAN. Walaupun tidak mudah dalam menyelesaikan permasalahan kabut asap, pada tahun 2002 ASEAN akhirnya mengesahkan sebuah perjanjian yang mengatur pengelolaan asap tersebut.

ASEAN meliputi wilayah daratan seluas 4.46 juta km<sup>2</sup> atau setara dengan 3% total luas daratan di Bumi, dan memiliki populasi yang mendekati angka 600 juta orang atau setara dengan 8.8% total populasi dunia. Luas wilayah laut

ASEAN tiga kali lipat dari luas wilayah daratan.

Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) ASEAN Ke-13 yang diadakan di Singapura pada tanggal 20 November 2007, menyepakati untuk membuat Cetak Biru Masyarakat Sosial Budaya ASEAN atau ASEAN Socio-Cultural Community (ASCC) Blueprint untuk menjamin adanya tindak lanjut konkret untuk mempromosikan pembentukan sebuah Masyarakat Sosial Budaya ASEAN.<sup>2</sup>

Salah satu bentuk kerjasama ASEAN dalam bidang *Socio-Cultural Community* yaitu lingkungan hidup salah satunya pencemaran kabut asap (haze). Peristiwa kebakaran hutan dan/atau lahan yang terjadi di Indonesia pada tahun 1997 menjadi pemicu munculnya pembahasan isu ini pada tingkat regional ASEAN. Isu pencemaran udara lintas negara dimasukkan menjadi salah satu agenda pembahasan pada Pertemuan Tingkat Tinggi Informal ASEAN II di Kuala Lumpur pada tahun 1997. Pertemuan tersebut ditindaklanjuti dengan Hanoi Plan of Action 1997 yang mencakupi upaya mengatasi masalah pencemaran asap lintas batas sebagai akibat kebakaran hutan dan/atau lahan.

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 kelapa sawit yang secara sengaja membakar dengan alasan ingin melakukan pembukaan lahan. Faktor ketidaksengajaan seperti bahan-bahan kering yang mudah terbakar dan keadaan alam disekitarnya juga dapat menimbulkan kebakaran hutan. Kebakaran hutan menimbulkan kerusakan kesuburan tanah, berkurangnya lahan tempat hidup, margasatwa, kematian pohon/tumbuhan langka, terbakarnya hutan lindung,

---

<sup>2</sup> ASEAN Selayang Pandang (*Jakarta: Dirjen Kerjasama ASEAN Kemenlu, 2015*) hlm.1

gangguan kesehatan, pariwisata, transportasi, dan terganggunya perekonomian idealnya, tanggung jawab negara muncul akibat adanya suatu tindakan-tindakan, keadaan-keadaan, atau prinsip-prinsip yang tidak sah secara internasional serta merugikan kedaulatan negara lain. Akibat hal tersebut, negara yang merasa dirugikan memiliki kewenangan untuk menuntut haknya. Karena dalam hukum internasional, suatu negara berdaulat tidak tunduk pada negara berdaulat lainnya negara mempunyai kedaulatan penuh atas apa yang ada dalam wilayah teritorialnya. Namun tidaklah berarti bahwa negara itu dapat menggunakan kedaulatan dengan seenaknya. Dalam hukum internasional telah mengatur bahwa jika suatu negara menyalah gunakan kedaulatannya itu dapat dimintai suatu pertanggungjawaban atas tindakan dan kelalaiannya.

Indonesia sebagai subjek hukum internasional yang memiliki kedaulatan atas negara Indonesia seharusnya memiliki hak dan kewajiban baik kepada negara sendiri maupun negara yang terkena dampak dari peristiwa kabut asap yang ditimbulkan dari kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia yang menyebar hingga ke negara tetangga, mengakibatkan pengajuan protes terhadap Indonesia atas terjadinya permasalahan ini.

Berdasarkan pembahasan diatas penulis ingin mengkaji lebih dalam lagi masalah tanggung jawab negara Indonesia terhadap kebakaran hutan yang ada di Indonesia yang berjudul **"Implementasi prinsip tanggung jawab Negara terhadap pencemaran udara lintas batas akibat kebakaran hutan di Indonesia"**.



## **1. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian diatas, maka yang menjadi permasalahan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana tanggung jawab Negara terhadap pencemaran udara lintas batas akibat kebakaran hutan ?
- b. Bagaimana pelaksanaan penerapan tanggung jawab Negara Indonesia terhadap pencemaran udara lintas batas akibat kebakaran hutan ?
- c. Apa kendala penerapan hukum internasional dalam mengatasi kabut asap akibat kebakaran hutan ?

## **2. Faedah penelitian**

Semoga penelitian ini dapat bermanfaat atau faedah baik secara teoritis maupun praktis. Adapun manfaat dari penelitian ini secara teoritis dan praktis sebagai berikut:

- a. Secara teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya ilmu pengetahuan hukum, terutama di bidang hukum internasional, guna mengetahui implementasi prinsip tanggung jawab negara terhadap pencemaran udara lintas batas akibat kebakaran hutan di Indonesia.

- b. Secara praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan faedah sebagai acuan dalam hukum internasional serta sebagai bentuk sumbangan pemikiran bagi masyarakat internasional.

## **B. Tujuan penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini seperti yang telah diuraikan diatas, maka tujuan penelitian ini sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui Bagaimana tanggung jawab Negara terhadap pencemaran udara lintas batas akibat kebakaran hutan
2. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan penerapan tanggung jawab Negara Indonesia terhadap pencemaran udara lintas batas akibat kebakaran hutan
3. Untuk mengetahui apa kendala penerapan hukum internasional dalam mengatasi kabut asap akibat kebakaran hutan

## **C. Defenisi oprasional**

Definisi operasional atau kerangka konsep adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara definisi-definisi/konsep-konsep khusus yang akan diteliti. Konsep merupakan salah satu unsur konkrit dari teori. Namun demikian, masih diperlukan penjabaran lebih lanjut dari konsep ini dengan jalan memberikan definisi operasional. Sesuai dengan judul penelitian yang diajukan yaitu: "Implementasi prinsip tanggung jawab negara terhadap pencemaran udara lintas batas akibat kebakaran hutan di Indonesia" maka dapat diterangkan definisi operasional sebagai berikut :

1. Implementasi adalah menurut kamus besar bahasa Indonesia (KBBI) yaitu pelaksanaan/penerapan. Sedangkan pengertian umum adalah suatu tindakan atau pelaksanaan rencana yang telah disusun secara cermat dan rinci (matang).
2. Prinsip tanggung jawab negara adalah suatu keharusan bagi negara untuk

melaksanakan dengan seleyaknya apa yang telah di wajibkan kepadanya.

3. Pencemaran udara lintas batas adalah pencemaran udara akibat adanya kontaminasi udara yang karakteristiknya berbahaya terjadi dari bagian yuridiksi Negara mengenai yuridiksi dan dampak kerugian bagi Negara lain baik atas aktivitas manusia maupun alam.

#### **D. Keaslian Penelitian**

Persoalan mengenai pencemaran udara bukanlah persoalan yang baru. Khususnya persoalan pencemaran udara di Indonesia, oleh karenanya, penulis meyakini telah banyak peneliti-peneliti sebelumnya yang angkat tentang pencemaran udara ini sebagai tajuk penelitian. Namun berdasarkan bahan perpustakaan baik via internet maupun penelusuran kepustakaan dari lingkungan Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara dan perguruan tinggi lainnya, penulis tidak menemukan penelitian yang sama dengan tema dan pokok pembahasan yang penulis teliti terkait " Implementasi Prinsip Tanggung Jawab Negara Terhadap Pencemaran Udara Lintas Batas Akibat Kebakaran Hutan di Indonesia"

Dari beberapa judul penelitian yang pernah diangkat oleh peneliti sebelumnya, ada dua judul yang hampir mendekati sama dengan penelitian dalam penulisan skripsi ini, antara lain;

1. Skripsi Hanifah Sonella, Mahasiswi Fakultas Hukum Universitas Andalas, tahun 2018 yang berjudul "Implementasi Peran Dinas Lingkungan Hidup Dan Kehutanan Provinsi Riau Dalam Menanggulangi Pencemaran Udara Akibat Kebakaran Hutan".
2. Skripsi Indra Januar Siregar , Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Indonesia, tahun 2010 yang berjudul " Dampak Kebakaran Hutan Dan

Lahan di Kalimantan Barat Terhadap Kualitas Udara Kota Pontianak.

## **E. Metode penelitian**

Penelitian memegang peranan penting dalam membantu manusia untuk memperoleh pengetahuan baru dalam memecahkan masalah, disamping akan menambah ragam pengetahuan lama. Dalam memecahkan suatu permasalahan dan guna mencari jawaban atas permasalahan tersebut, maka penelitian ini menggunakan dengan pendekatan yuridis empiris guna mendapatkan hasil yang maksimal, maka metode penelitian meliputi :

### **1. Jenis dan pendekatan penelitian**

Jenis dan pendekatan penelitian yang di gunakan adalah dengan jenis yuridis empiris. Pendekatan yuridis empiris yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara menganalisis permasalahan dengan cara memadukan bahan-bahan hukum yang merupakan bahan hukum skunder dengan primer yang diperoleh di lapangan.

### **2. Sifat penelitian**

Penelitian hukum bertujuan untuk mengetahui dan menggambarkan keadaan sesuatu mengenai apa dan bagaimana keberadaan norma hukum dan bekerjanya norma hukum pada masyarakat. Berdasarkan tujuan penelitian hukum tersebut, maka kecenderungan sifat penelitian yang digunakan adalah deskriptif. Penelitian hukum empiris istilah lain yang digunakan adalah penelitian hukum sosiologis dan dapat pula disebut dengan penelitian lapangan. Berdasarkan pada uraian diatas maka metode pendekatan pada penelitian ini adalah penelitian hukum sosiologis (yuridis empiris) dengan menggunakan data primer yang diperoleh langsung dari lapangan dengan melalui wawancara dan didukung juga

menggunakan data sekunder atau studi dokumentasi.

### **3. Sumber data**

Sumber data yang digunakan dalam penelitian dengan metode pendekatan yuridis empiris adalah data primer, dimana data primer data yang diperoleh melalui studi lapangan wawancara dengan pihak-pihak terkait dan menggunakan data skunder sebagai rujukan, yang terdiri dari :

- a. Bahan hukum primer yang mengikat yang dari peraturan perundang-undangan yang berlaku atau ketentuan-ketentuan yang berlaku. Sehubungan dengan itu maka bahan hukum primer yang digunakan terdiri dari Hukum Internasional seperti Konferensi Stockkholm 1972, Koferensi Rio De Jeneiro 1992 dan Hukum Nasional seperti Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945, dan Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup
- b. Bahan hukum skunder yaitu bahan hukum yang menjelaskan mengenai bahan hukum primer berupa buku, jurnal, hasil penelitian dan karya ilmiah.
- c. Bahan hukum tersier yaitu berupa bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan skunder seperti kamus Bahasa Indonesia dan website internet.

### **4. Alat pengumpul data**

Untuk keseluruhan sumber data hukum dipenulisan ini dikumpulkan melalui studi lapangan, yakni melakukan penelitian terjun ke lapangan kantor kehutanan meriset tanggung jawab negara terhadap pencemaran udara lintas batas akibat kebakaran hutan dengan melakukan wawancara dan dokumentasi.

## **5. Analisis data**

Data yang terkumpul, baik dari tulisan maupun dokumen, cara berfikir, pendapat-pendapat akan dianalisis secara deskriptif dan juga pola fikir yang induktif. Jenis analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif yang menguraikan hasil penelitian dengan kalimat-kalimat sehingga dapat memecahkan masalah.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Prinsip-prinsip penerapan hukum lingkungan internasional

Sejak Deklarasi Stockholm 1972 prinsip-prinsip hukum lingkungan internasional telah mempengaruhi secara mendasar pembentukan hukum lingkungan internasional, yang semula masih didasarkan pada prinsip-prinsip umum hukum internasional. Prinsip-prinsip hukum lingkungan internasional ini selain memberikan tekanan pada pentingnya perlindungan lingkungan, juga memberikan perhatian yang makin besar pada prinsip-prinsip konserpasi sumber daya alam yang akhir-akhir ini juga makin terinteggrasi dengan hukum perlindungan lingkungan. Gerakan kesadaran lingkungan yang merupakan bagian dari konfrensi PBB tentang lingkungan hidup mulai tumbuh dengan cepat setelah tahun 1970-an, khususnya terkait dengan konsep pembangunan yang berwawasan lingkungan (*ecodevelopment*). Gerakan kesadaran lingkungan yang telah mendapat dukungan dalam bentuk deklarasi dalam pembangunan lingkungan dengan segera membawa perkembangan baru pada proses pembentukan hukum, abdikasinya dan kualifikasi pendidikan sumber daya manusia yang diperlukan.

Berbeda dengan pembentukan hukum Internasional pada umumnya, perkembangan hukum baru ini bersifat ekologis. Rumusan kaidahnya sangat dipengaruhi oleh ilmu-ilmu yang bersifat universal, terutama oleh ilmu lingkungan atau ekologi. Pembentukan hukum dalam arti ekologis pada saat itu masih merupakan hal baru dalam sistem hukum. Hal ini juga dengan segera mempengaruhi struktur hukum Lingkungan Internasional.

Hukum lingkungan dalam tarap ini juga terkait dengan konsep hukum

sebagai sarana pembaharuan dalam perspektif pembangunan internasional oleh karena itu, perkembangan ini dengan segera pula mendorong terbentuknya lembaga atau organisasi internasional yang posisinya dalam pembentukan hukum lingkungan internasional sangat signifikan. Bilamana pembentukan hukum lingkungan baru ini dikaji dari pemikiran dalam konvensi PBB tentang lingkungan hidup pada tahun 1970-an, proses pembentukan hukum pada tarap ini mempengaruhi secara substansi materi hukum lingkungan internasional.

### **B. Prinsip Tanggung Jawab Negara**

Pada hakikatnya, lahirnya prinsip tanggung jawab Negara didasari oleh 2 (dua) teori, yaitu teori resiko dan teori kesalahan. Kedua teori ini memiliki alur logika dan argumentasinya masing-masing.

a. Teori resiko (*risk theory*) menentukan bahwa suatu Negara mutlak bertanggung jawab atas setiap kegiatan yang menimbulkan akibat yang sangat membahayakan (*harmful effectson hazardous activities*) walaupun kegiatan tersebut merupakan kegiatan yang mempunyai legalitas hukum.

Teori ini kemudian melahirkan prinsip tanggung jawab mutlak (*absolute liability* atau *strict liability*) atau tanggung jawab objektif (*objektive responsibility*). Contohnya penerapan teori ini dapat dilihat dalam pasal 2 *Liability Convention* 1972 yang menyatakan bahwa Negara peluncur (*launching state*) mutlak bertanggung jawab untuk membayar konvensasi untuk kerugian di permukaan bumi atau pada pesawat udara yang sedang dalam penerbangan yang mana kerugian dan kecelakaan tersebut ditimbulkan oleh benda angkasa miliknya.

b. Teori kesalahan (*fault theory*) menyatakan bahwa prinsip tanggung jawab negara muncul pada saat perbuatan negara tersebut dilakukan dengan sengaja



beritikad buruk atau dengan kelalaian yang tidak dapat dibenarkan.

Teori kesalahan ini kemudian melahirkan prinsip tanggung jawab subjektif (*subjective responsibility*) atau tanggung jawab atas dasar kesalahan (*liability based on fault*)

### **Tanggung jawab negara dalam hukum internasional klasik**

Masalah siapa yang dapat meminta atau menuntut pertanggungjawaban negara sebenarnya sudah menjadi perdebatan para pakar hukum internasional sejak abad lampau. Perbedaan pendapat antara pendapat bahwa hanya negara yang dirugikan langsunglah (*direct injury*) yang dapat menuntut serta pendapat lain bahwa semua negara atau masyarakat internasional (*international society*) dapat menuntut pertanggungjawaban pada negara yang melanggar hukum internasional tidak pernah berakhir dengan memuaskan sehingga menimbulkan ketidakkonsistenan atau keragaman dalam praktek penerapannya.

Perdebatan mengenai hal ini yang paling terkenal adalah perbedaan pandangan antara dua pakar hukum terkenal dari Italia yaitu *Dionisio Anzilotti* dan *Roberto Ago*. Apabila Anzilotti tidak membuat tingkatan terhadap pelanggaran hukum Internasional maka Ago membedakannya menjadi delik (*delicts*) dan crimes dimana crimes dipandang sebagai pelanggaran yang lebih serius daripada delik. Anzilotti berpendapat bahwa tanggung jawab negara hanya timbul dalam hubungan bilateral 195 negara, adapun menurut Ago teitidap kejahatan tertentu masyarakat internasional secara keseluruhan dapat meminta pertanggungjawaban pada negara pelanggar hukum internasional.

Perbedaan ini muncul karena Anzilotti yang positivist berpandangan bahwa timbulnya tanggung jawab adalah dari suatu pelanggaran terhadap

kewajiban yang mengikat antara dua pihak. Adapun Ago yang mewakili aliran hukum alam berpen<sup>3</sup>dapat bahwa kepentingan masyarakat internasional (*international community interest*) yang dilanggar dapat menimbulkan tanggung jawab negara. Dalam berbagai putusan pengadilan baik nasional maupun internasional, bahkan dalam draft ILC yang lama tentang tanggung jawab negara, pendapat Anzilotti lebih dominan

Tanggung jawab Negara (*state responsibility*) merupakan prinsip fundamental dalam hukum Internasional yang bersumber dari doktrin para ahli Hukum Internasional. Tanggung jawab Negara timbul bila terdapat pelanggaran atas suatu kewajiban Internasional untuk berbuat sesuatu, baik kewajiban tersebut berdasarkan perjanjian Internasional maupun berdasarkan pada kebiasaan Internasional.

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

Dalam hukum internasional dikenal 2 (dua) macam aturan yakni:

- *Primary rules* adalah seperangkat aturan yang mendefinisikan hak dan kewajiban negara yang tertuang dalam bentuk traktat, hukum kebiasaan atau instrumen lainnya; dan

---

<sup>3</sup> Roberto Ago, 2001, *The Classical International Law of State Responsibility and the Traditional Primacy of a Bilateral Conception of Inter-state Relations*. European Journal of International Law/EMU 2002, Vol. 13 No.5

- *Secondary rules* adalah seperangkat aturan yang mendefinisikan bagaimana dan apa akibat hukum apabila *primary rules* tersebut dilanggar oleh suatu negara.

*Secondary rules* inilah yang disebut sebagai hukum tanggung jawab negara (the law of state responsibility)

Pasal 1 *Draft Articles International Law Commission 2001* menegaskan bahwa setiap tindakan suatu negara yang tidak sah secara internasional melahirkan suatu tanggung jawab. Prinsip dalam rancangan pasal inilah yang dianut dengan teguh oleh praktek negara dan keputusan-keputusan pengadilan serta telah menjadi doktrin dalam hukum internasional.

Disamping itu tanggung jawab Negara (*state responsibility*) muncul sebagai akibat dari adanya prinsip persamaan dan kedaulatan negara (*equality and sovereignty of state*) yang terdapat dalam hukum Internasional. Prinsip ini kemudian memberikan kewenangan bagi suatu negara yang melanggar haknya untuk menuntut suatu Hak yaitu berupa perbaikan (*reparation*) meskipun suatu negara mempunyai kedaulatan atas dirinya, tidak lantas Negara tersebut dapat menggunakan kedaulatannya tanpa menghormati kedaulatan negara-negara lain. Didalam Hukum Internasional telah diatur bahwa kedaulatan tersebut berkaitan dengan kewajiban untuk tidak menyalah gunakan kedaulatan itu sendiri, karena apabila suatu negara menyalahgunakan kedaulatannya, maka Negara tersebut dapat dimintai suatu pertanggung jawaban atas tinfdakan dan kelalainnya.

Negara adalah subjek hukum internasional dalam arti yang klasik, dan telah demikian halnya sejak lahirnya hukum internasional. Bahkan, hingga sekarangpun masih ada anggapan bahwa hukum internasional itu pada hakikatnya adalah hukum antar negara.

Dalam suatu Negara Federal, yang menjadi pengemban hak dan kewajiban subjek hukum internasional adalah pemerintah federal. Akan tetapi, ada kalanya konstitusi federal memungkinkan negara bagian mempunyai hak dan kewajiban yang terbatas atau melakukan hal yang biasanya dilakukan oleh pemerintah federal. Minsalnya, konstitusi USSR memungkinkan dalam batas-batas tertentu negara bagian seperti Byelo-Russia SSR dan Ukraina SSR mengadakan hubungan luar negri sendiri di samping USSR.

Dalam golongan negara ini dapat dimasukkan suatu gejala yang khas yaitu *Dominioin* dalam rangka *British Commonwealth*. Walaupun secara resmi dikepalai oleh seorang Gubernur jenderal sebagai wakil ratu (atau raja) inggris yang menjadi kepalab *Commonwealth*, secara praktis suatu *Dominion* punya kedudukan dalam hukum internasional dan karenanya menjalankan hubungan internasional secara bebas seperti suatu negara berdaulat penuh lainnya lepas dari inggris Contoh suatu *Dominion* demikian pada masa kini ialah Australia.

Praktik inggris pada masa lampau juga menunjukkan bahwa daerah jajahan atau Protrktoratnya ada kalanya menghadiri koferensi intemasioanal dan menjadi peserta konvensi atau badan internasional secara tersendiri, lepas dari kerajaan Inggris.

Walaupun sekrang sudah tidak ada artinya lagi karena telah diganti dengan sistem perwalian PBB (UN Trusteeship system), sejarah mengenal pula daerah mandat sebagai subjek hukum internasional dalam arti yang terbatas.<sup>4</sup>

Selama ini kita berbicara tentang negara dalam hukum internasional dan menggap adanya hukum internasional itu sebagai suatu yang tak dapat diragukan

---

<sup>4</sup> Mochtar Kusumaatmadja & Etty R. Agoes. 2002. *Pengantar Hukum Intemasional*. Bandung: P.T ALUMNI. Halaman 98.

lagi. Sesungguhnya adanya negara dan hukum internasional itu menganggap terlebih dahulu adanya masyarakat internasional yang diatur oleh tertib hukum itu. Dengan perkataan lain, untuk dapat meyakini adanya atau lebih tepat lagi perlu adanya hukum internasional, terlebih dahulu harus ditunjukkan adanya suatu masyarakat internasional sebagai landasan sosiologis bidang hukum yang akan kita pelajari ini. Setelah itu akan diuraikan tentang sifat dan hakikat hukum internasional, sebagai tertib hukum yang mengatur kehidupan masyarakat internasional.

Akan diuraikan pula perubahan besar yang terjadi baik dalam bidang politik maupun dalam bidang teknologi yang tidak dapat kita abaikan dalam mempelajari masyarakat dan hukum internasional dewasa ini.

#### **❖ Kedaulatan negara : hakikat dan fungsinya dalam masyarakat internasional**

Hakikat dan fungsi kedaulatan dalam masyarakat internasional perlu dijelaskan mengingat pentingnya peran negara dalam masyarakat dan hukum internasional dewasa ini. Kedaulatan merupakan kata yang sulit karena orang memberikan arti yang berlainan padanya. Menurut sejarah, asal kata kedaulatan yang dalam bahasa Inggris dikenal dengan istilah *sovereignty* berasal dari kata Latin *superanus* berarti teratas. Negara dikatakan berdaulat atau *sovereign* karena kedaulatan merupakan suatu sifat atau ciri hakiki negara. Bila dikatakan bahwa negara itu berdaulat, dimaksudkan bahwa negara itu mempunyai kekuasaan tertinggi. Pengertian kedaulatan negara sebagai kekuasaan tertinggi inilah yang menimbulkan banyak salah paham.

Memang dilihat secara sepintas lalu, dimilikinya kekuasaan tertinggi oleh

negara ini bertentangan dengan hukum internasional sebagai suatu sistem hukum yang mengatur hubungan internasional terutama hubungan antar negara. Dapat dikemukakan bahwa hukum internasional itu mungkin mengikat negara apabila negara itu merupakan kekuasaan tertinggi yang tidak mengakui suatu kekuasaan yang lebih tinggi di atasnya<sup>5</sup>.

Jika pandangan ini benar, kedaulatan memang bertentangan dengan hukum internasional, bahwa boleh dikatakan paham kedaulatan demikian pada hakikatnya merupakan penyangkalan terhadap hukum internasional sebagai suatu sistem hukum yang mengikat bagi negara dalam hubungannya satu Sama lain.

Tidaklah mengherankan njika dalam dunia ilmu hukum internasional terdapat para sarjana yang menganggap kedaulatan negara sebagai suatu penghalang bagi pertumbuhan masyarakat internasional dan bagi perkembangan hukum internasional yang mengatur kehidupan masyarakat terhadap pandangan ini ingin kami kemukakan bahwa pertama pertama pandangan demikian didasarkan atas suatu pandangan yang keliru tentang masyarakat internasional.

Pendapat demikian benar, seandainya masyarakat internasional dan hukum yang yang mengaturnya merupakan suatu masyarakat atau negara dunia. Dalam sturuktur organisasi masyarakat dunia demikian memang tidak ada tempat bagi negara yang berdaulat. Di puncak negara dunia demikian akan terdapat suatu pemerintahan dunia. Akan tetapi, sebagaimana telah kami kemukakan pernyataan diatas, kenyataan masyarakat internasional dewasa ini lebih jauh dari demikian. Masryarakat dunia dengan suatu pemerintahan dunia masih jauh dari terwujud. Adalah suatu kenyataan bahwa masyarakat internasional dewasa ini merupakan suatu masyarakat yang terdiri terutama dari negara-negara yang bebas satu dari

---

<sup>5</sup> Ibid Hal. 16

yang lainnya. Selain didasarkan atas suatu anggapan yang keliru tentang hakikat masyarakat dunia dewasa ini, sehingga serangan atas paham kedaulatan salah sasaran, paham yang mengatakan bahwa kedaulatan itu merupakan penghalang bagi pertumbuhan hukum internasional juga didasarkan atas pengertian kedaulatan yang keliru.

Menurut asal katanya, kedaulatan memang berarti kekuasaan tertinggi. negara berdaulat memang berarti bahwa negara itu tidak mengakui suatu kekuasaan yang lebih tinggi daripada kekuasaannya sendiri. Dengan perkataan yang lain, negara memiliki monopoli kekuasaan, suatu sifat khas organisasi masyarakat dan kenegaraan dewasa ini yang tidak lagi membenarkan orang perseorangan mengambil tindakan sendiri apabila ia dirugikan. Walaupun demikian, kekuasaan tertinggi ini mempunyai batas-batasnya.

Ruang berlaku kekuasaan tertinggi ini dibatasi oleh batas wilayah negara itu, artinya suatu negara hanya memiliki kekuasaan tertinggi di dalam batas wilayahnya.

Di luar wilayahnya, suatu negara tidak lagi memiliki kekuasaan demikian. Misalnya, negara A berbatasan dengan negara B, di luar batas wilayah negara A, tegasnya di wilayah negara B, bukan negara A melainkan B-lah yang memiliki kekuasaan tertinggi. jadi, pengertian kedaulatan sebagai kekuasaan tertinggi mengandung dua pembatasan dalam dirinya yaitu;

1. Kekuasaan itu terbatas pada batas wilayah negara yang memiliki kekuasaan itu dan
2. Kekuasaan itu bershir di mana kekuasaan suatu negara lain mulai.

Jadi, pembatasan yang penting ini yang melekat pada pengertian

kedaulatan itu sendiri dilupakan oleh orang yang beranggapan bahwa kekuasaan yang dimiliki oleh suatu negara menurut paham kedaulatan itu tidak terbatas.

Bahwa kedaulatan suatu negara terbatas dan bahwa batas ini terdapat dalam kedaulatan negara lain merupakan kosekuensi yang logis dari paham kedaulatan sendiri ddh mudah sekali dipahami apabila kita mau memikirkan persoalan ini secara kosekuensi. Dilihat secara demikian, paham kedaulatan tidak usah bertentangan dengan adanya suatu masyarakat internasional yang terdiri dari negara-negara yang masing-masing berdiri sendiri-sendiri atau dengan perkataan lain merdeka (independent) yang satu dari yang lainnya. Paham juga demikian tidak akan bertentangan dengan hukum internasional yang mengatur masyarakat demikian.

Suatu akibat paham kedaulatan dalam arti yang terbatas ini selain kemerdekaan (independence) juga paham persamaan derajat (equality) artinya, bahwa negara-negara yang berdaulat itu selain masing-masing merdeka, artinya yang satu bebas dari yang lainnya, juga sama derajatnya satu dengan yang lainnya. Dilhat secara demikian , tiga konsep atau pengetian ini yaitfi kedaulatan, kemerdekaan dan kesamaan derajat tidak bertentangan satu dengan yang lainnya, bahkan kemerdekaan dengan persamaan derajat negara merupakan bentuk perwujudan dan pelaksanaan pengertian kedaulatan dalam arti yang wajar. Jelas kiranya bahwa paham kedaulatan, kemerdekaan dan persamaan derajat negara seperti diuraikan diatas tidak bertentangan dengan konsep suatu masyarakat internasional yang diatur oleh hukum internasional. Bahkan, dapat dikatakan bahwa jika diartikan secara wajar, paham kedaulatan ini dengan dua pengertian yang sejajar dengannya yaitu kemerdekaan dan persamaan derajat, merupakan



suatu pengertian yang mempunyai fungsi yang penting sekali dalam mewujudkan suatu masyarakat internasional yang diatur oleh hukum internasional sebagai suatu pernyataan. Dalam rangka pemikiran tentang kedaulatan negara dan pergaulan antar negara sebagaimana dilukiskan diatas, jika pada tahap pertama pembatasan terhadap kedaulatan suatu negara terletak dalam kedaulatan negara lain, pembatasan terhadap kedaulatan sebagian negara pada analisis terakhir terletak dalam hukum internasional yang mengatur kehidupan masyarakat antar negara atau masyarakat internasional yang teratur tidak mungkin tanpa menerima pembatasan terhadap kedaulatan negara yang menjadi anggota masyarakat itu. Tunduknya suatu negara yang berdaulat atau tunduknya paham kedaulatan kepada kebutuhan pergaulan masyarakat internasional demikian merupakan syarat mutlak bagi terciptanya suatu masyarakat internasional yang teratur. Mengingat bahwa kehidupan suatu masyarakat internasional yang teratur hanya mungkin dengan adanya hukum internasional keharusan tunduknya negara-negara kepada hukum internasional yang mengatur hubungan antara negara-negara yang berdaulat itu merupakan kesimpulan yang tak dapat dielakkan lagi.<sup>6</sup>

Prinsip tanggung jawan Negara adalah suatu keharusan bagi Negara untuk melaksanakan dengan selayaknya apa yang telah diwajibkan kepadanya. Tanggung jawab Negara atau pertanggung jawaban Negara terdapat didalamnya dua istilah yang hams mendapat perhatian, yaitu responsibility dan liability. Kedua istilah itu sering digunakan secara rancu atau diperlakukan untuk menunjuk pada maksud yang sama.

Masalah tanggung jawab Negara sampai sekarang belum diatur oleh ketentuan-ketentuan hukum internasional yang mapan karena masih dalam proses

---

<sup>6</sup> Ibid hal. 16

perkembangan dan sebagaimana telah dijelaskan bahwa tanggung jawab Negara sudah dirumuskan dalam Draft Articles.<sup>7</sup>

Tanggung jawab Negara sebagai prinsip hukum internasional telah ditetapkan dalam Chorzow Factory Case 1926. Para ahli hukum internasional, termasuk Komar Kantaatmadja, telah mengakui bahwa tanggung jawab Negara ini merupakan prinsip fundamental, bahkan kaidah hukum internasional atau jus cogens. Setiap pelanggaran jus cogens merupakan tindak pidana internasional, misalnya pelanggaran perjanjian internasional yang bukan mengatur tindak pidana internasional. Pelanggaran perjanjian adalah pelanggaran terhadap prinsip pacta sunt ser vanda. Yang merupakan jus cogens juga. Prinsip hukum internasional merupakan salah satu sumber (kaidah) hukum internasional. Maka, prinsip tanggung jawab Negara, walaupun belum diatur atau dikodifikasikan dalam hukum (perjanjian) internasional, mengikat sebagai kaidah hukum (internasional) terhadap Negara.

Menurut ilmu hukum internasional, dikenal dua macam perbuatan Negara yang dapat dipertanggungjawabkan secara internasional, yaitu: (1) perbuatan Negara termasuk dalam Original Responsibility; (2) perbuatan Negara yang termasuk dalam Vicarious Responsibility. Menurut Oppenheim, kedua macam tanggung jawab Negara ini mempunyai perbedaan yang prinsipil, namun Oppenheim tidak memberikan rumusan yang rinci dan jelas tentang kedua macam tanggung jawab Negara tersebut. Original Responsibility adalah tanggung jawab yang lahir dari tindakan Negara itu sendiri, yaitu tanggung jawab yang timbul karena perbuatan dari pemerintah Negara itu sendiri. Perbuatan pemerintah Negara yang tergolong Original Responsibility adalah perbuatan yang dilakukan

---

<sup>7</sup> Oentoeng Wahjoe. 2011. *Hukum Pidana Internasional*. Jakarta: Erlangga. Halaman 81.

langsung oleh pejabat tinggi pemerintahan ataupun pejabat pemerintah yang lebih rendah. Jadi, perbuatan Negara yang termasuk dalam Original responsibility adalah perbuatan Negara yang lahir dari kebijakan pemerintah (eksekutif) atau lembaga-lembaga Negara lainnya seperti legislatif ataupun yudikatif yang melanggar kewajiban internasional.

Menurut J.G. Starke dalam bukunya *Stark's International Law*, mengemukakan definisi Hukum Internasional adalah sekumpulan hukum yang untuk sebagian besar terdiri dari azas-azas dan peraturan-peraturan tingkah laku dimana negara-negara itu sendiri merasa terikat dan menghormatinya, dan dengan demikian mereka (negaranegara) itu juga mencakup :

- a. Peraturan-peraturan hukum yang berkenaan dengan berfungsinya lembaga-lembaga atau organisasi-organisasi internasional, hubungan antara organisasi internasional dengan organisasi internasional lainnya, hubungan antara organisasi internasional dengan individu;
- b. Peraturan-peraturan hukum tertentu yang berkenaan dengan individu-individu
- c. dan subyek-subyek hukum bukan negara (non state entities) sejauh hak-hak dan kewajiban individu dan subyek hukum bukan negara itu bersangkutan paut dengan persoalan masyarakat internasional.

### **C. Pencemaran Udara Lintas Batas**

Pencemaran lingkungan merupakan masalah kita bersama dan hampir ada di setiap negara baik negara maju maupun negara berkembang, yang semakin penting untuk diselesaikan, karena menyangkut keselamatan, kesehatan, kehidupan dan kelangsungan perkembangan lingkungan kita. Siapapun bisa berperan serta dalam menyelesaikan masalah pencemaran lingkungan ini, termasuk

kita sendiri.

Dalam konvensi jenuwa 1979 mendefinisikan pencemaran udara dalam pasal 1 ayat 1 yaitu:

*"air pollution means the introduction by man, directly or indirectly, of substances or energy into the air resulting in deleterious effects of such a nature as to endanger human health, harm living resources and ecosystems and material property and other legitimate uses of the environment, and "air pollutants" shall be construed accordingly"*

Definisi ini menyebabkan munculnya pencemaran udara adalah aktivitas orang baik secara langsung yang efeknya merusak sumber daya alam. Sehingga faktor alamiah sebagai penyebab atau sumber terjadinya pencemaran udara tidak disebutkan. Dengan demikian, pencemaran udara lintas batas Negara adalah pencemaran akibat adanya kontaminasi udara mempunyai karakteristik berbahaya terjadi dari bagian yurisdiksi Negara mengenai yurisdiksi dan berdampak kerugian bagi Negara lain baik atas aktivitas manusia maupun alam.

perlindungan lingkungan juga tercermin dalam Prinsip 27 Deklarasi Rio, yaitu : *"States and people shall cooperate in good faith and in spirit of partnership in the fulfillment of principles embodied in this Declaration and in the further development of international law in the field of sustainable development"*

( Negara dan orang-orang akan bekerja sama dengan itikad baik dan dalam aspirit kemitraan dalam pemenuhan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Deklarasi ini dan dalam pengembangan lebih lanjut dari hukum internasional di bidang pembangunan berkelanjutan)

Tanggung jawab Negara sebagai prinsip hukum internasional telah

ditetapkan dalam *Chorzow Factory Case 1926*. Para ahli hukum internasional, termasuk Komar Kantaatmadja, telah mengakui bahwa tanggung jawab Negara ini merupakan prinsip fundamental, bahkan kaidah hukum internasional atau *jus cogens*. Setiap pelanggaran *jus cogens* merupakan tindak pidana internasional, misalnya pelanggaran perjanjian internasional yang bukan mengatur tindak pidana internasional. Pelanggaran perjanjian adalah pelanggaran terhadap prinsip *pacta sunt ser vanda*. Yang merupakan *jus cogens* juga. Prinsip hukum internasional merupakan salah satu sumber (kaidah) hukum internasional. Maka, prinsip tanggung jawab Negara, walaupun belum diatur atau dikodifikasikan dalam hukum (perjanjian) internasional, mengikat sebagai kaidah hukum (internasional) terhadap Negara.

Memurut ilmu hukum internasional, dikenal dua macam perbuatan Negara yang dapat dipertanggungjawabkan secara internasional, yaitu: (1) perbuatan Negara termasuk dalam Original Responsibility; (2) perbuatan Negara yang termasuk dalam Vicarious Responsibility. Menurut Oppenheim, kedua macam tanggung jawab Negara ini mempunyai perbedaan yang prinsipil, namun Oppenheim tidak memberikan rumusan yang rinci dan jelas tentang kedua macam tanggung jawan Negara tersebut. Original Responsibility adalah tanggung jawab yang lahir dari tindakan Negara itu sendiri, yaitu tanggung jawab yang timbul karena perbuatan dari pemerintah Negara itu sendiri. Perbuatan pemerintah Negara yang tergolong Original Responssibility adalah perbuatan yang dilakukan langsung oleh pejabat tinggi pemerintahan ataupun pejabat pemerintah yang lebih rendah. Jadi, perbuatan Negara yang termasuk dalam Original responsibility adalah perbuatan Negara yang lahir dari kebijakan pemerintah (eksekutif) atau

lembaga-lembaga Negara lainnya seperti legislatif ataupun yudikatif yang melanggar kewajiban internasional.

contohnya Malaysia dan singapura.

Dari perjanjian-perjanjian internasional yang diinventarisir diketahui betapa besarnya komitmen komunitas dunia pada masalah perlindungan atmosfer dan pengendalian pencemaran udara lintas batas. Namun, perjanjian-perjanjian internasional yang adadinilai terlkalu fragmental dan sulit untuk diimplementasikan sebagai halnya sebagai instrumen hukum lingkungan internasional pada umumnya.

Kesepakatan internasional mengenai lingkungan selama ini dirasakan belum dapat dilaksanakan secara efektif. WSSD di Johannesburg tahun 2002 merasa perlu untuk menemukan cara-cara mengoptimalkan penerapan perjanjian internasional di bidang lingkungan dalam "plan of implementation" terutama di bagian " meansof implementation" guna menghadapi dua tantangan besar; kehidupan yang lebih baik dari semua manusia dan melindungi lingkungan yang menopang kehidupan bumi,

Perjanjian-perjanjian dalam konteks pengendalian pencemaran udara lointas batas yang perlu mendapatkan kajian mendalam untuk diimplementasikan dan dikembangkan lebih lanjut di indonesia. Menurut hukum nasional di indonesia terdapat beberapa perangkat peraturan perundang-undamgan yang mengatur tentang lingkungan hidup dan pencemaran udara.

1. Undang-undang dasar negara republik indonesia tahun 1945

Undang-undang dasar republik indonesia tahun 1945 menyatakan bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi dan hak

konstitusional bagi setiap masyarakat Indonesia. Pada dasarnya UUD 1945 merupakan perundang-undangan hukum yang tertinggi di Indonesia. Di dalam pasal 33 ayat (3) telah dijelaskan bahwa pentingnya lingkungan bagi kesejahteraan masyarakat Indonesia.

2. Undang-undang no 32 Tahun 2009 tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Pengertian lingkungan hidup menurut Undang-undang ini adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya. Dan pengelolaan lingkungan hidup didefinisikan pada Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 Pasal 1 sebagai upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemampaatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum.

#### **a. Pencemar Partikel**

##### **1. Atmosfer Bumi**

Dapatkah anda membayangkan jika kita kehilangan udara ? Tidak akan ada angin, awan, hujan, dan api. Anda tidak dapat melihat indahny matahari. Begitupun tidak akan ada tanaman atau hewan. Radiasi matahari akan menjadi sangat berbahaya. Tanpa udara, suhu akan mengalami fluktuasi, antara 110c pada siang hari dan -185c pada malam hari. Jadi tanpa udara maka andapun tidak akan ada. Udaralah yang mengatur lingkungan kita dan sifat-sifat dunia seperti yang kita miliki sekarang ini.

Udara tidak tampak, sehingga kita sering kita anggap tidak ada. Disekitar bumi kita ada 5,8 miliar ton udara makin jauh dari bumi, kerapatan udara makin kecil. Setelah 10km di atas bumi kita tidak dapat hidup lagi. Diatas 12 km lilin tidak dapat menyala lagi. Karena itu makhluk hidup bergantung kepada selapis udara setebal 900km. Jika bumi dicecilkan sampai garis tengahnya 5cm, maka lapisan udara tempat kita dapat hidup tidak akan lebih tipis dari sehelai kertas. Ilmuan menduga bahwa 95% makhluk hidup dibumi didukung oleh lapisan udara setebal 3 km dari permukaan bumi. Udara yang masih bersih merupakan campuran berbagai gas.

Jika terlalu banyak partikel asing di atmosfer, maka daur normal akan terganggu. Keseimbangan biosfir perlu dipertahankan. Setiap saat kita, manusia dan makhluk lain, memerlukan oksigen untuk respirasi. Hanya spesies anaerob yang tidak memerlukan oksigen. Proses fotosintesis mengeluarkan oksigen. Hal ini terjadi pada siang hari dengan energi sinar matahari. Oksigen yang dikeluarkan tanaman lebih besar daripada yang diperlukan untuk respirasi.

Setiap hari kita bernapas dan menghabiskan sekitar 1kg oksigen, tetapi mengeluarkan CO<sub>2</sub> untuk fotosintesis tanaman. Keadaan ini seimbang, karena tanaman akan mengeluarkan oksigen sekitar yang dipakai diatas. Tetapi karena manusia menggunakan lebih banyak oksigen dan mengeluarkan banyak CO<sub>2</sub> sehubungan dengan kemajuan industri, maka keseimbangan dapat terganggu. Ilmuan menduga bahwa jumlah oksigen di udara sekarang berkurang sedangkan CO<sub>2</sub> bertambah. Tetapi kita belum takut akan kekurangan oksigen, karena persediaan cukup banyak. Yang merisaukan ialah peningkatan CO<sub>2</sub>.



Diskusikan berapa banyak udara dihabiskan sehari. Hitung berapa kali kita mengambil napas, dan berapa volume setiap kali kita menghirup ? volume udara yang dikeluarkan untuk sekali bernapas dapat diukur dengan pemindahan air dalam botol besar.

Jika satu hektar tanah berumput menghabiskan 125kg CO<sub>2</sub> dan mengeluarkan 110kg CO<sub>2</sub> dalam satu hari, berapa orang dapat dicukupi selama sehari untuk bernapasnya ? apa akibatnya jika lapangan dihabiskan untuk pembangunan kebun-kebun kelapa sawit ?

## 2. CM dan sebab pencemaran udara

Pada dasarnya penyebab polusi udara serupa dengan polusi air. Pencemaran udara ialah jika udara di atmosfer dicampuri dengan zat atau radiasi yang berpengaruh jelek terhadap organisme hidup. jumlah pengotoran ini cukup banyak sehingga tidak dapat di absorsi atau dihilangkan. Umumnya pengotoran ini bersifat alami, misalnya gas pembusukan debu akibatnya erosi, dan serbuk tepung sari yang terbawa angin. Kemudian ditambah oleh manusia karena ulah hidupnya dan jumlah kadar bahayanya makin meningkat. Tanpa gangguan ini alam biasanya menyediakan unsur-unsur dasar yang diperlukan makhluk hidup dalam jumlah cukup dan berkelanjutan. Tetapi karena tambahan pengotoran manusia itu maka udara tidak dapat di bersihkan dan dirinya lagi. Pencemaran udara ini dapat tersebar kemana-mana, kepekatannya, kemudian masuk kedalam air atau tanah dan menambah polusi air ataupun polusi tanah.<sup>8</sup>

Pencemaran udara dapat digolongkan kedalam tiga katagori: yang pertama ialah pergesekan permukaan, kedua ialah penguapan dan ketiga ialah

---

<sup>8</sup> A. Tresna Sastrawijaya, M.Sc. Tahun 1991. *Pencemaran Lingkungan*. Surabaya: Rineka Cipta. Hal 168

pembakaran. Pergesekan permukaan adalah penyebab utama pencemaran partikel padat di udara dan ukurannya dapat bermacam-macam. Penggergajian, pengeboran, atau pengasahan barang-barang seperti kayu, minyak, aspal dan baja memberikan banyak partikel ke udara.

Penguapan merupakan fase cairan menjadi gas. Penyeblinan juga dapat menambah uap udara. Polusi udara banyak disebabkan zat-zat yang mudah menguap, seperti pelarut cat dan perikat. Demikian pula terjadi uap pencemar jika ada reaksi kimia pada suhu tinggi atau tekanan rendah. Industri yang berhubungan dengan cat, logam, bahan kimia, atau karet banyak memberikan pencemaran ini. Jika uap-uap ini berkondensasi akan tampak pada kita dan bertimbul mengotori ruangan.

Sejak jaman purbakala manusia telah memanfaatkan api untuk kenyamanan hidupnya. Zaman sekarang ditambah dengan pemakaian api pembakaran pembukaan-pembukaan lahan untuk perindustrian yang jumlahnya amat banyak. Pembakaran merupakan reaksi kimia yang berjalan cepat dan membebaskan energi, cahaya dan panas. Pada pembakaran banyak digunakan oksigen dan dihasilkan berbagai oksida bahan bakar yang umum digunakan ialah kayu, batu bara, kokas minyak, semuanya adalah berasal dari alam. Semuanya mengandung karbon, banyak yang molekul-molekulnya besar. Pada pembakaran seperti hutan atau lahan-lahan lainnya dihasilkan senyawa karbon dioksida dan air.<sup>9</sup>

#### **D. Kebakaran hutan di Indonesia**

Kebakaran hutan merupakan salah satu penyebab kerusakan hutan yang memiliki dampak negatif. Kebakaran hutan, kebakaran vegetasi, atau kebakaran

---

<sup>9</sup> *Ibid* hal. 169

semak, adalah sebuah kebakaran yang terjadi di alam liar, tetapi juga dapat memusnahkan rumah-rumah dan lahan pertanian lainnya. Selain itu, kebakaran hutan dapat didefinisikan sebagai pembakaran yang tidak tertahan dan menyebar secara bebas dan mengomsumsi bahan bakar yang tersedia di hutan, antara lain terdiri dari serasa, rumput, cabang kayu yang sudah mati, dan lain-lain. Istilah kebakaran hutan didalam ensiklopedia kehutan Indonesia disebut juga api hutan.

Selanjunya terdapat aturan-aturan, kongres dan deklarasi Internasional yang mengatur tentang hutan yaitu :

1. Kongres Kehutanan Sedunia VII di Jakarta. 1978

Kongres bertemakan "*Forrest for People*" yang diselenggarakan pada tanggal 16 – 28 Oktober 1978 di Jakarta ini dihadiri oleh 102 negara dan 19 organisasi internasional. Dalam kongres ini ditegaskan bahwa hutan diseluruh dunia harus dibina atas dasar kelestarian, demi kesejahteraan semua umat manusia.

2. Deklarasi Yokohama, 1991

Pada tanggal 22-26 Juli 1991, para rimbawan senior dunia berkumpul di Yokohama, dan menghasilkan Deklarasi Kehutanan Yohohama yang berisi delapan butir. Beberapa isu pokok dalam deklarasi tersebut antara lain adalah perlunya pengelolaan hutan tropis secara lestari, baik untuk kepentingan industry perkayuan, pemanfaatan hasil hutan nonkayu, konservasi keanekaragaman hayati, nilai-nilai lingkungan dan kemanusiaan, serta pengakuan akan pentingnya keterlibatan masyarakat local dalam pengelolaan hutan yang lestari untuk pembangunan pedesaa

### 3. Kongres Kehutanan Sedunia X, Paris, 1991

Kongres Kehutanan Dunia ke-10 di Paris yang menghasilkan Sembilan butir keputusan, antara lain tentang “penghijauan bumi”, pengendalian emisi gas polutan dan emisi rumah kaca, pengembangan perdagangan sesuai kesepakatan GATT, kerja sama tingkat politik untuk penanganan hutan dan pengelolaan daerah aliran sungai utama, perlunya mobilisasi dana-dana internasional kenegara-negara berkembang, penguatan penelitian, percobaan lapangan, pelatihan dan tukar-menukar informasi, serta penguatan koordinasi antar lembaga internasional. Hasil-hasil kesepakatan ini termasuk hasil kerja dan usulan dari Komisi Bruntland, kemudian dibawa dan dipadukan dengan rekomendasi-rekomendasi lain dalam *United Nation Conference on Environment and Development (UNCED)* di Rio tahun 1992

Selanjutnya ada aturan perundang-undangan nasional yang mengatur tentang hutan yaitu :

1. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan
2. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang kehutanan

Selanjutnya dijelaskan bahwa kebakaran hutan atau api hutan adalah api liar yang terjadi didalam hutan, yang membakar sebagian atau seluruh komponen hutan. Dikenal ada 3 macam kebakaran hutan, jenis-jenis kebakaran hutan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

- Api permukaan atau kebakaran permukaan yaitu kebakaran yang terjadi pada lantai hutan dan membakar seresah, kayu-kayu kering dan tanaman bawah. Sifat api permukaan cepat merambat, nyalanya besar dan panas, namun cepat padam. Dalam kenyataannya semua tipe kebakaran berasal

dari api permukaan.

- Api tajuk atau kebakaran tajuk yaitu kebakaran yang membakar seluruh tajuk tanaman pokok terutama pada jenis-jenis hutan yang daunnya mudah terbakar. Apabila tajuk hutan cukup rapat, maka api yang terjadi cepat merambat dari satu tajuk ke tajuk yang lain. Hal ini tidak terjadi apabila tajuk-tajuk pohon penyusun tidak saling bersentuhan
- Api tanah adalah api yang membakar lapisan organik yang dibawah lantai hutan.oleh karena sedikit udara dan bahan organik ini, kebakaran yang terjadi tidak ditandai dengan adanya nyala api. Penyebaran api juga sangat lambat, bahan api tertahan dalam waktu yang lama pada suatu tempat. Kebakaran Kebakaran dapat diartikan sebagai terjadinya api yang tidak dikehendaki dan tidak terkendali, dan selalu merugikan. Oleh sebab itu kebakaran tidak selalu identik dengan sesuatu yang besar.<sup>10</sup>

#### ❖ **Penyebab terjadinya kebakaran**

##### a. Karena kelalaian

Hampir setiap peristiwa kebakaran terjadi karena faktor kelalaian yang disebabkan karena:

- Kurangnya pengetahuan tentang pencegahan kebakaran.
- Kurangnya hati-hati dalam menggunakan alat atau bahan yang dapat menimbulkan api.
- Kurangnya kesadaran pribadi atau tidak disiplin.

##### b. Karena peristiwa alam

Pada umumnya adalah peristiwa alam yang menyangkut keadaan cuaca atau

---

<sup>10</sup> Ir.B.Boedi Rijanto.,MM. 2010. *Kebakaran dan perencanaan bangunan*. Jakarta: Mitra wacana media. hal 2

kondisi alam, seperti sinar matahari, letusan gunung berapi, gempa bumi, petir, angin topan.

c. Karena penyalaan sendiri

Penyalaan sendiri sering terjadi pada gudang-gudang bahan kimia. Juga dapat terjadi pada tempat penyimpanan kopra, dimana udara yang kering dan panas dapat menyebabkan kopra terbakar sendiri.

d. Karena unsur kesengajaan

Peristiwa kebakaran yang disengaja pada umumnya mempunyai tujuan tertentu, misalnya:

- Sabotase untuk menimbulkan huru-hara, kebanyakan karena alasan politik
- Mencari keuntungan pribadi, misalnya karena kehendak mendapatkan ganti rugi dari asuransi.
- Untuk menghilangkan jejak kejahatan dengan cara membakar dokumen atau bukti-bukti yang memberatkan.
- Untuk tujuan taktis dalam pertempuran, misalnya dengan bumi hangus.<sup>11</sup>
- Klasifikasi kebakaran

Klasifikasi kebakaran adalah pengelompokan jenis-jenis kebakaran berdasarkan jenis-jenis bahan yang terbakar. Kegunaan klasifikasi kebakaran adalah untuk menentukan cara dan media yang tepat untuk memadamkannya.

Kebakaran hutan/lahan berulang setiap tahun di Indonesia. Ketika memasuki musim kering apalagi musim kering ekstrim (el nino) seperti saat kebakaran hutan/lahan dan perkebunan terjadi di banyak tempat. Kebakaran hutan lindung sampai kebakaran perkebunan meskipun sudah diantisipasi dan diingatkan

---

<sup>11</sup> *Ibid* hal.3

jauh-jauh hari, kebakaran juga tetap terjadi. Ketika kebakaran hutan dan perkebunan terjadi seperti saat ini, semua pihak cenderung gamang, saling menyalahkan dan tak jarang logika yang dipakai jungkir balik.

Namun demikian peningkatan kebakaran hutan baik secara internasional maupun nasional memerlukan perbaikan tata kelola hutan yang lebih baik dari pada yang ada saat ini. Barang kali kebakaran hutan terkait dengan pengelolaan dan kepemilikan (property right). Sebagaimana pandangan Ekonom Sustainability dari bank dunia, Theodore Panayotou (1993) yang mengatakan bahwa salah satu penyebab terjadinya kerusakan hutan termasuk kebakaran hutan adalah tentang pemilikan (property right) hutan itu sendiri. Hutan disetiap Negara merupakan hutan Negara (common resources) merupakan sumber daya yang terbuka bagi semua orang (open acces) sehingga sering terperangkap pada apa yang di sebut dengan tragedy of the common property (Hardin, G. 1968; Brown, G and C, Harris, JR. 1992; Markov, Z, et al. 2010). Teori tragedy of the common property tersebut yang di populerkan oleh Hardin mengatakan common property right is nobody property right. Hutan Negara sebagai milik public sesungguhnya tidak dimiliki siapapun dan semua memiliki akses untuk masuk dan memamfaatkannya tanpa ada beban untuk bertanggungjawab dalam pelestariannya.

Patut diduga kebakaran hutan yang terjadi baik di berbagai Negara maupun di Indonesia merupakan korban dari "tragedy of common" tersebut. Terjadinya kebakaran hutan Negara pada hampir setiap provinsi memperkuat dugaan tersebut. Masyarakat termasuk masyarakat yang hidup di sekitar hutan, tidak merasa memiliki (sense of belonging) mamfaat keberadaan hutan Negara

yang ada disekitarnya, sehingga masyarakat juga tidak merasa harus bertanggungjawab atas siapapun yang keluar masuk hutan, termasuk membakarnya. Setiap masyarakat sekitar hutan menyaksikan keluar-masuk logging baik illegal maupun legal dari hutan Negara. Sementara mereka sendiri tidak boleh melakukan hal yang sama dan menikmati mamfaat ekonomi daro hutan yang setiap hari berada "dihalaman" rumah mereka. Oleh karena itu, sebagaimana diusulkan Panayotao tersebut, bahwa untuk mencegah terjadinya degradasi hutan baik akibat kebakaran hutan maupun faktor lain, diperlukan perubahan tata kelola kehutanan yang mengeluarkan hutan dari perangkap *tragedy of the common property* .

#### ❖ Pencegahan kerusakan hutan

Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2013 memberikan pengertian perusakan hutan sebagai proses, cara, atau perbuatan merusak hutan melalui kegiatan pembakaran liar, penggunaan kawasan hutan tanpa izin atau penggunaan izin yang bertentangan dengan maksud dan tujuan pemberian izin di dalam kawasan hutan yang ditetapkan, yang telah ditunjuk, ataupun yang sedang diproses penetapannya oleh pemerintah.

Dalam rangka pencegahan perusakan hutan, pemerintah membuat kebijakan berupa:

1. Koordinasi lintas sektor dalam pencegahan dan pemberantasan perusakan hutan.
2. Pemenuha kebutuhan sumber daya aparatur pengamanan hutan.
3. Insentif bagi para pihak yang berjasa dalam menjaga kelestarian hutan
4. Peta penunjukan kawasan hutan atau koordinat geografis sebagai dasar



yuridis batasan kawasan hutan

5. Pemenuhan kebutuhan sarana dan prasarana pencegahan pemberantasan perusakan hutan.

Pencegahan perusakan hutan dilakukan oleh masyarakat, badan hukum, atau korporasi yang memperoleh izin pemanfaatan hutan.

#### ❖ **Pemberantasan perusakan hutan**

Pemberantasan perusakan hutan adalah segala upaya yang dilakukan untuk menindak secara hukum terhadap pelaku perusakan hutan seperti pembakaran yang dilakukan secara langsung maupun tidak langsung maupun yang terkait lainnya. Dalam pemberantasan perusakan hutan kewajiban untuk melakukan pemberantasan hutan berada pada pemerintah dan pemerintah daerah. Hal ini berada dengan upaya pencegahan yang dapat dilakukan oleh masyarakat, badan hukum, atau korporasi yang memperoleh izin pemanfaatan hutan, pemberantasan hanya dapat dilakukan oleh negara yang termanifestasi dalam kewenangan pemerintah dan pemerintah daerah.<sup>12</sup>

#### ❖ **Kebun sawit dan masyarakat adalah korban**

Apapun, siapapun atas alasan apapun penyebab kebakaran hutan, masyarakat telah menjadi korban dari kebakaran hutan sendiri. Selain mengganggu aktivitas masyarakat sehari-hari, asap tebal yang ditimbulkan dari kebakaran hutan perlu memperoleh penanganan/pertolongan dari pemerintah. Berbeda dengan hutan Negara sebagai common property, pertanian, perkebunan, hutan tanaman industry merupakan private property ringht dimana kerugian dan mafaat akan terjadi tanggungjawab pemiliknya.

---

<sup>12</sup> Dr. Ahmad Redi, S.H. M.H. 2014. *Hukum sumber daya alam dalam sektor kehutanan*. Jakarta: sinar grafika. hlm 238.

Kabut asap yang terjadi akibat kebakaran hutan menimbulkan berbagai banyak gangguan kesehatan penyakit seperti rabun jauh, gangguan pernafasan/sesak nafas hingga kepenjuru negara tetangga seperti malaysia, singapura, dan lain-lain. Dalam hal ini peran pemerintah dalam pertanggung jawaban atas kabut asap lintas batas ini sangat penting.

### BAB III

#### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

##### **A. Tanggung jawab negara terhadap pencemaran udara lintas batas akibat kebakaran hutan**

Hutan merupakan satu penentu kehidupan serta sumber kesejahteraan rakyat yang semakin menurun kualitasnya, oleh sebab itu keberadaannya harus dijaga dengan baik, agar tetap abadi dan juga harus ditangani dengan budi pekerti yang luhur berkeadilan, transparan, berwibawa, professional dan juga bertanggung jawab. Penanganan dan pengelolaan hutan yang berkesenambungan dan berfikiran global, harus menyerap aspirasi dan partisipasi masyarakat yang berdasarkan norma-norma hukum yang 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 khususnya pada prrovinsi riau 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. Adapun penyebabnya dapat di jabarkan sebagai berikut :

- a. Asap dari cerobong pabrik, kendaraan bermotor, pembakaran atau kebakaran hutan, asap rokok, yang membebaskan *CO dan CO<sub>2</sub>* ke<sup>13</sup> udara.

---

<sup>13</sup> Saniya Ilma Arifa., *Kajian Dan Analisis Kasus Kejadian Kebakaran Hutan DI Indonesia* . 2015, hlm 5.

- b. Asap vulkanik dari aktivitas gunung merapi dan asap letusan gunung merapi yang menebarkan partikel debu udara.
- c. Bahan dan partikel radio aktif dari bom atom atau percobaan nuklir yang membebaskan partikel debu radio aktif udara.
- d. Asap dari pembakaran batu bara pada pembangkit listrik atau pabrik yang membebaskan partikel *nitrogen oksida dan oksida sulfur*
- e. Chloro fluoro carbon (CFC) yang berasal dari kebocoran mesin pendingin ruangan, kulkas, ac mobil.

Pada undang-undang n0 41 tahun 1999 tentang kehutanan, pasal 1 ayat 1 kehutanan adalah sistem pengurusan yang bersangkutan paud dengan hutan, kawasan hutan dan hasil hutan yang diselenggarakan secara terpadu. Pasal 2 ayat 2 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 dipisahklan.

Berdasarkan pengertian tersebut, kawasan seperti ini terdapat di wilayah-wilayah yang luas didunia dan berpungsi 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 didunia, dimana jenis hutannya adalah hutan tropis yang dimiliki indonesia sepanjang hamparan kepulauannya khususnya disumatera, kalimantan dan irian jaya. Hutan dari hasil hutan indonesia merupakan pemasok utama kayu tropis dunia. Dengan tercatat besar dan banyaknya jumlah hutan diindonesia serta hasil dari hutan itu khususnya kayu yang menjadi hasil utama mengakibatkan

banyaknya terjadi penebangan liar dan kebakaran hutan. Persoalan lingkungan hidup yang sering terjadi dibahas dalam beberapa tahun belakangan ini adalah persoalan lapisan ozon yang semakin menipis dan perubahan iklim yang semakin tak menentu. Beberapa negara adalah kebakaran hutan.

Permasalahan kerusakan hutan yang khususnya terjadi di riuan akibatnya dirasakan oleh masyarakat sekitar hutan dan masyarakat sekitar wilayah sumatera dan juga meliputi aspek lepas batas negara yang mengakibatkan kerugian bagi masyarakat warga negara tetangga indonesia. Kebakaran hutan diindonesia juga mengakibatkan pencemaran udara di beberapa negara, khususnya negara malaysia dan singapura.

Banyak Negara yang setiap tahunnya mengalami permasalahan lingkungan hidup yang dampaknya sampai ke negara tetangga, untuk itu menanggapi permasalahan lingkungan internasional ini dengan mulai mengadopsi konsep pertanggung jawaban negara (*state responsibility*). Dengan mengadopsi konsep tersebut dapat menunjukkan menjadi betuk pertanggung jawaban negara terhadap pencemaran yang mengakibatkan injury bagi negara lain.

Berdasarkan koprensi lingkungan hidup Internasional yang memuat tentang *state responsibility* ini terdapat dalam :

### **1. Deklarasi Stockholm 1972**

Sebagai tiang utama hukum lingkungan internasional Deklarasi Stockholm 1972 menyatakan bahwa: Prinsip 1, Man has the fundamental right to freedom, equality and adequate conditions of life, in an environment of a quality that permits a life of dignity and well-being, and he bears a solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations. In this

respect, policies promoting or perpetuating apartheid, racial segregation, discrimination, colonial and other forms of oppression and foreign domination stand condemned and must be eliminated. Diterjemahkan: (Manusia memiliki hak mendasar untuk kebebasan, kesetaraan dan kondisi kehidupan yang memadai, dalam suatu lingkungan berkualitas yang memungkinkan kehidupan yang bermartabat dan kesejahteraan, dan dia memegang tanggung jawab suci untuk melindungi dan memperbaiki lingkungan untuk hadir dan generasi mendatang).

## **2. Deklarasi Rio 1992**

Prinsip 1, Human beings are at the centre of concerns for sustainable development. They are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature. Diterjemahkan: (Manusia sasaran utama pembangunan berkelanjutan. Mereka berhak untuk hidup sehat dan produktif dalam keserasian dengan alam)<sup>26</sup>

Prinsip 1 Deklarasi Rio 1992 Ini menegaskan bahwa lingkungan hidup harus terus dijaga dan dilestarikan secara berkelanjutan, dalam hal ini manusia sebagai makhluk paling sempurna dimuka bumi yang dianugerahi akal dan pikiran harus berperan aktif dalam menjaga dan melestarikan lingkungan hidup guna terpenuhinya kebutuhan untuk terus hidup sehat dan produktif untuk generasi saat ini dan masa mendatang. Kemudian dalam Prinsip 14 Deklarasi Rio menyatakan, States should effectively cooperate to discourage or prevent the relocation and transfer to other States of any activities and substances that cause severe environmental degradation or are found to be harmful to human health. Diterjemahkan: (Negara harus bekerjasama secara efektif untuk mencegah atau mencegah relokasi dan transfer ke negara-negara lain dari setiap kegiatan dan zat yang menyebabkan degradasi lingkungan yang parah atau ditemukan berbahaya

bagi kesehatan manusia)

### **3. The Geneva Convention on The Long-Range Transboundary Air Pollutan, 1979 (Konvensi Geneva 1979)**

Pasal 2 menyatakan “The Contracting Parties, taking due account of the facts and problems involved, are determined to protect man and his environment against air pollution and shall endeavour to limit and, as far as possible, gradually reduce and prevent air pollution including long-range transboundary pollution”. Diterjemahkan: (Para Pihak, dengan mempertimbangkan fakta-fakta dan masalah yang terlibat, bertekad untuk melindungi manusia dan lingkungan melawan polusi udara dan akan berusaha untuk membatasi dan, sejauh mungkin, secara bertahap mengurangi dan mencegah pencemaran udara termasuk jangka panjang polusi lintas batas). Berdasarkan Pasal 2 Konvensi Geneva 1979 yang menunjukkan bahwa, negara bertekad untuk melindungi manusia dan lingkungan serta mencegah dari pencemaran udara termasuk pencemaran udara lintas batas Negara.

### **4. The 1997 ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP) 2002**

Pasal 3 Ayat 3, The Parties should take precautionary measures to anticipate, prevent and monitor tranboundary haze pollution as a result of land and/or forest fires which should be mitigated, to minimise its adverse effects. Where there are threats of serious or irreversible damage from transboundary haze pollution, even without full scientific certainty, precautionary measures shall be taken by Parties concerned. Diterjemahkan: (Para Pihak harus mengambil tindakan pencegahan untuk mengantisipasi, mencegah dan mengawasi polusi asap sebagai hasil dari tanah dan/atau kebakaran hutan yang harus dikurangi, untuk

meminimalkan nya efek samping. Dimana ada ancaman serius atau tidak dapat diperbaiki kerusakan dari polusi asap lintas batas, bahkan tanpa penuh kepastian ilmiah, tindakan pencegahan harus diambil oleh Pihak yang bersangkutan). Berdasarkan Pasal 3 Ayat 3 diatas, Pemerintah sebagai penyelenggara Negara di haruskan mengambil langkah pencegahan kebakaran hutan agar tidak terjadi kerusakan lingkungan dan pencemaran lintas batas negara serta melaksanakan amanat dari Pasal 3 Ayat 1 untuk tidak membahayakan kesehatan manusia atau meminimalisir dampak dari kebakaran hutan di Indonesia yang berupa kabut asap yang mana kabut asap tersebut sangat mengganggu aktifitas dan kesehatan manusia yang dirasakan rakyat Indonesia sendiri maupun oleh rakyat Malaysia

deklarasi stockholm 1972. Pada awalnya prinsip tanggung jawab negara berada dalam pelaksanaan secara internal, yaitu sejauh mna suatu entititas negara melakukan suatu kegagalan dalam memberikan fungsi kedamaian dan kesejahteraan yang layak bagi warganya. Prinsip tanggung jawab negara juga mempunyai pungsi eksternal, serta mempunyai pungsi internal, yaitu terhadap warga negara dari yang bersangkutan. Perbedaan siknifikan dari bentuk pertanggung jawaban negara terhadap warga negara adalah objek dari penerapan prinsip yaitu melibatkan hubungan antara negara atau pemerintah yang melaksanakan fungsi negara dari negara yang bersangkutan.

Suatu prinsip pertanggung jawaban negara sebagai salah satu prinsip utama dalam hukum internasional pda 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. Keberadaan hukum lingkungan internasional sebagai salah satu



cabang dari hukum internasional turut pula membawa pemberlakuan dari prinsip pertanggung jawaban negara dalam beberapa kasus hukum lingkungan internasional.

Seiring dalam perkembangan perseptip masyarakat internasional yang menganggap bahwa lingkungan hidup adalah satu kesatuan internasional tanpa adanya batas administratif, keberadaan prinsip pertanggung jawaban negara mulai tergeser dengan prinsip *common but differentiated responsibility* yang menekankan pada tanggung jawab secara bersama-sama yang didasari oleh suatu pertanggung jawaban hukum oleh negara tertentu.

❖ Pengaturan yang berkaitan dengan pencemaran kabut asap dalam lingkup hukum lingkungan internasional

Perlindungan lingkungan dipandang sebagai sebuah kepentingan bersama yang dapat di wujudkan jika terdapat kerja sama antara negara dalam lingkup global maupun regional. Pentingnya kerja sama antara negara dalam perlindungan lingkungan juga tercermin dalam prinsip 27 deklarasi rio *"States and people shall cooperate in good faith and in aspirit of partnership in the fulfillment of principles embodied in this declaration and in the further development ofinternationals law in the fielt of sustainnable development"*. (Negara dan orang-orang zakan bekerja sma dengan iktikad baik dan dalam aspirit kemitraan dalam pemilihan prinsip-prinsip yang terkandung dalam deklarasi ini dan dalam pengembangan lebih lanjut dari hukum internasional di bidang pembangunan berkelanjutan ).

Pada bagian sebelumnya telah dibahas mengenai KTT bumi, untuk menindak lanjuti dan melihat hasil-hasil yang telah dicapai selama ini maka pada

tahun 1997 di new york, as dilakukan sebuah pertemuan yang disebut konprensi rio +5 (earth summit +5) dalam konprensi ini dilaporkan hasil-hasil dari KTT bumi 1992 yang telah dicapai dan dilaksanakan anggota PBB termasuk indonesia.

Sebuah dokumen telah disiapkan oleh dewan ekonomi dan sosial PBB melalui komisi pembangunan berkelanjutan yang berjudul “program inplementasi lanjutan agenda 21”. Pada saat yang bersamaan dilakukanlah sidang majelis umum ke 55 yang kemudian memutuskan bulan desember 2000 CSB berperan sebagai badan pusat pengelolaan untuk menyelenggarakan konprensi dunia mengenai pemba gunanan berkelanjutan yang akan diselenggarakan pada tahun 2002.

Pada tahun 2002 diadakanlah konprensi tingkat tinggi rio +10 di johanes burg mengenai pembangunan berkelanjutan dengan tujuan untuk lebih menekankan permasalahan lingkungan hidup secara lebih luas dengan aspek-aspek pembangunan lainnya yaitu konsep pembangunan berkelanjutan.

Hasil akhir dari KTT ini telah berhasil memutuskan untuk menyetujui dokumen-dokumen yang sudah di persiapkan pada pertemuan panitia persiapan selain itu pengaturan hukum lingkungan internasional dapat dikaitkan dengan konprensi stockholm 1972 dengan timbulnya kesadaran masyarakat internasional tentang pentingnta perlindungan dan pelestarian lingkungan hidup maka terbentuklah deklarasi stockholm 1972 deklarasi ini mengatur secara umum dengan memiliki preamble, 26 prinsip dan 109 rekomendasi untuk mengimplementasikan prinsip-prinsipnya yang mengatur tentang perlindungan lingkungan alami penggunaan sumber kekayaan alam yang tidak habis terpakai, perlindungan flora dan pauna, pembatasan pembuangan-pembuangan zat-zat

racun, masalah pencemaran lingkungan laut dan lain sebagainya.

Pada dasarnya hal ini sangat berkaitan dengan prinsip dua sampau prinsip lima deklarasi stockholm yng pada umumnya berdasarkan penggunaan dan perlindungan kekayaan alam berdasarkan ekosistem alami, sehingga daya dukung bumi terpelihara, kekayaan alam terkelola, pemborosan dicegah dan pemampaatannya dapat diperoleh oleh seluruh umat manusia. Oleh karena itu, negara-negara harus mengadakan kerja sama yang terkoordinasi dalam merencanakan setiap kegiatannya, terkhususnya untuk mengantisipasi berbagai kepentingan dalam penggunaan lingkungan baik itu lingkungan laut maupun darat.

Deklarasi stockholm secara tegas menyatakan bahwa setiap negara harus menjaga lingkungannya agar tidak terjadinya kerusakan apalagi sampai merugikan negara lain. Namun masih serignya terjadi kebakaran hutan yang telah merusak lingkungan hutan itu sendiri dan dampaknya juga dirasakan negara lain (bersipat lintas batas). Oleh sebab itu, permasalahan ini harus diselesaikan secepatnya agar tidak terjadinya persengketaan antar negara dan harus dilakukan secara internasional.

Perangkat-perangkat hukum internasional lainnya yang berkaitan dengan peraturan yang berkenaan dengan pencemaran udara lintas batas adalah konvensi jenewa 1979 menyatakan secara tegas mewajibkan negara-negara beserta konvensi untuk berusaha menekan serendah mungkin, secara bertahap mengurangi dan mencegah pencemaran udara termasuk pencemaran uadara lintas batas.

## **B. Bagaimana pelaksanaan penerapan tanggung jawab Negara Indonesia terhadap pencemaran udara lintas batas akibat kebakaran hutan**

Pertanggung jawaban negara atas kasus kebakaran hutan di atur dalam pasal 3 AATHP mengenai prinsip-prinsip dan pasal 4 mengenai kewajiban umum, namun sangat disayangkan mengenai penjelasan pasal tersebut dirasa sangat kurang, hal ini terlihat dari isi AATHP yang tidak memuat sanksi bagi setiap negara yang melanggar ketentuan internasional tersebut, namun dalam pelaksanaannya setiap negara tentu bisa menuntut haknya di depan hukum internasional manakala negaranya telah dirugikan oleh pihak lain.

Dalam kasus *transboundary haze polution*, negara yang dirugikan dapat saja menggugat pemerintah indonesia karena menurut sejumlah konvensi internasional yang juga telah di ratifikasi oleh indonesia, dalam piagam stouckholn 1972 (pasal 22 dan 23) serta *asean aggritman on the conservaction of natureand natural resorces 1985*, dimana indonesia telah merativikasinya, yang memuat ketentuan bahwa negara boleh saja mengeksploitasi sumber daya alam mereka, tetapi berkewajiuban untuk memastikan bahwa aktivitas tersebut tidak menimbulkan di wilayah negara lain (*state resbonsbility*), hal innipun berlaku sama terhadap negar- egara lain anggota asean. Bentuk dan mekanisme pertanggung jawaban negara berdasarkan AATHP.

Bentuk dan mekanisme dari pertanggung jawaban negara tidak dicantumkan dalam AATHP maka, untuk menjelaskan permasalahan ini kita merujuk pada salah satu sumber hukum internasional yakni draft articles on state responsibility yang di adopsi oleh international law comision.

### ❖ **Langkah dan kebijakan indonesia mengatasi masalah kebakaran hutan dan kabut asap**

Perkembangan hukum lingkungan modern di Indonesia lahir sejak diundangkannya Undang-Undang No. 4 Tahun 1982 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup, tanggal 11 Maret 1982 yang biasa disingkat dengan sebutan UULH 1982. UULH 1982 pada tanggal 19 September 1997 digantikan oleh Undang-undang No. 23 Tahun 1997 dan kemudian UU No. 23 Tahun 1997 (UULH 1997) juga dinyatakan tidak berlaku oleh UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (LN tahun 209 No. 140, disingkat dengan UUPPLH).

Berikut adalah merupakan kebijakan yang dapat dilakukan oleh indonesia dalam mengatasi masalah kebakaran hutan dan kabut asap yaitu:

#### 1. Kebijakan status quo

Kebijakan status quo pada kebakaran hutan diindonesia dimana pemerintah berusaha mempertahankan keadaan yang kondusif dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pelestarian hutan beberapa kebijakan yang dilakukan pemerintah indonesia dalam rangka mencegah kebakaran hutan dan pengelolaan hutan, antara lain:

- a. Undang-undang no 41 tahun 1999 tentang kehutanan, berdasarkan pasal 78 ayat 3 dimana pelaku dapat di ancam pidana paling lama 15 tahun dan denda paling banayk 5 miliar rupiah (Rp 5 miliar ).
- b. Undang-undang no 18 tahun 2004 tentang perkebunan, Berdasarkan pasal 49 ayat 1 yang menyatakan apabila pembakaran dengan sengaja di ancam pidana penjara paling lama 3 tahun dan denda 3 miliar rupiah (

RP 3 miliar )

- c. Undang-Undang no 32 tahun 2009 tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, berdasarkan pasal 109 menyatakan bahwa orang yang melakukan pembakaran lahan di ancam pidana paling lama 10 tahun dan denda paling banyak 10 miliar rupiah (Rp 10 miliar )
- d. Undang-undang no 5 tahun 1990 tentang konservasi sumber daya alam hayati dan ekosistemnya, berdasarkan pasal 40 ayat 2 menyatakan bahwa setiap pelaku di ancam pidana paling lama 5 tahun di penjara dan di denda paling banyak 100 juta rupiah
- e. Undang-undang no 45 tahun 2004 tentang perlindungan hutan, berdasarkan pasal 42 bahwa setiap orang yang melanggar di ancam pidana 5 tahun dipenjara dan denda paling banyak 10 miliar rupiah

## 2. Kebijakan modifikasi

Kebijakan modifikasi merupakan alternatif kebijakan yang memodifikasi kebijakan yang telah ada baik itu mengurangi atau menambah kebijakan yang telah ada, tetapi tidak merubah seluruhnya. Alternatif kebijakan modifikasi dalam sektor hukumnya hanya menambah sanksi dan penanggulangan yang komprehensif kedlamnya. Kemudia dalam inplementasi kebijakan modifikasi menambah pengawasan terhadap undang-undang yang telah ada tetapi di awasi dengan ketat. Berikutnya aparaturnya hanya melakukan pengawasan dan sanksi yang tegas tanpa mengganti tenaga yang sudah profesional dalam memberikan ijin land clearing, masih memberi ijin HPH akan tetapi akan mencabutnya apabila membakar hutan. Kriteria hukuman menambah hukum denda, serta didalam sarana prasarana masih seperti status

quo akan tetapi melakukan koordinasi dengan pihak lain. Kebijakan modifikasi ini memiliki beberapa keunggulan seperti dalam sarana prasarana, dengan kebijakan seperti itu biaya yang dikeluarkan menjadi lebih murah, begitupula dengan aparatur sehingga biaya penanggulangan kebakaran bisa ditekan. Kebijakan modifikasi ini banyak memiliki kekurangan, diantaranya masih seperti kebijakan yang lama, sehingga efektivitasnya ditakutkan masih seperti kebijakan status quo.

### 3. Kebijakan sistem baru

Kebijakan sistem baru menawarkan kebijakan-kebijakan baru untuk menanggulangi kebakaran hutan, seperti dalam tujuan hukum kebijakan baru menawarkan undang-undang melarang segala jenis land clearing seperti membuat semacam SKB atau impres sere dalam ilegal logging. Agar para pelaku pembakar hutan menjadi jera. Didalam implementasi sistem baru memperkuat baik itu pengawasan, pelaksanaan dan penanggulangan dari birokrasi sampai yang bersangkutan dengan hutan. Selanjutnya didalam aparatur sistem baru menawarkan merekrut aparat yang profesional, serta memberi sanksi terhadap apa yang menyimpang dan memberi reward kepada yang berprestasi. Didalam izin pembukaan hutan tidak memberi izin semua hanya boleh dimiliki oleh negara, kemudian didalam sanksi sama seperti didalam alternatif pada undang-undang kehutanan, yaitu membuat hukuman penjara yang berat seperti dalam ilegal logging. Masalah sarana dan prasarana dalam penanggulangan kebakaran hutan harus mengadakan alat-alat yang baru agar kebakaran cepat di tanggulasi. Kebijakan sistem baru memiliki banyak

keunggulan diantaranya adalah hukum berdiri kokoh, ijin diperketat implementasi yang jelas serta sanksi yang tegas dan prasarana yang memadai. Dengan hal ini, kebakaran hutan di Indonesia menjadi cepat ditanggulangi. Akan tetapi kebijakan sistem baru ini memiliki beberapa kekurangan yaitu memerlukan anggaran biaya yang besar serta memerlukan waktu adaptasi bagi para stateholder yang menjalankannya

Upaya langkah-langkah tindak lanjut yang perlu di tempuh pemerintah dalam mengatasi masalah kebakaran hutan dan lahan ini adalah :

1. Pemberdayaan masyarakat dan lembaga masyarakat adat terutama yang berada disekitar kawasan hutan.
2. Menetapkan suatu batas kawasan dan redelinasi dengan melibatkan tokoh masyarakat, tokoh adat, sehingga batas kawasan tersebut betul-betul diakui sepenuhnya oleh masyarakat.
3. Menggalakkan program pemerintah dalam pemampatan hutan oleh masyarakat disekitar kawasan hutan lindung yang telah banyak memberi hasil yang positif
4. Perlu ada suatu pola pengelolaan kawasan hutan lindung dan hutan produksi terbatas yang merupakan zona penyanggah bagi taman nasional dengan melibatkan masyarakat
5. Meningkatkan kegiatan rehabilitasi lahan diluar kawasan hutan dengan berorientasi kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat dimasa yang akan datang.
6. Meningkatkan peningkatan masyarakat dengan berbagai pola seperti pola hutan rakyat dengan sistem kerja sama dengan masyarakat.



Kegiatan lain yang tujuannya untuk mensejahterakan masyarakat namun berpihak kepada aspek pencegahan kebakaran hutan.

Bentuk-bentuk pertanggung jawaban negara di atur dalam pasal-pasal draft articles on state responsibility. Ganti rugi atau reparation di atur dalam pasal 31, sedangkan bentuk-bentuk ganti rugi dapat berupa:

1. *Restitution* (pasal35): kewajiban mengembalikan keadaan yang merugikan seperti semula.
2. *Compensation* (pasl 36): kewajiban ganti rugi berupa materi atau uang.
3. *Satis pactions* (pasal 37): permintaan maaf resmi.

Indonesia memenuhi pertanggung jawabannya berdasarkan pasal 37 ILC yaitu permintaan maaf secara resmi dan negosiasi atau perundingan. Tanggung jawab internasional terhadap kebakaran hutan di indonesia sudah di atur dalam ILC (*internasional law comiston*) yang merupakan salah satu organ PBB yang bertugas utuk perumusan dan pembahasan ketentuan hukum internasional, yang hingga saat ini masih berusaha merumuskan dan membahas draft tentang ketentuan tanggung jawab negara.

Menurut hukum internasional, pertanggung jawaban negara timbul dalam hal negara ya 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, minsalnya permohonan maaf secara resmi, ataupun berwujud pecuniare reparation, minsalnya dengan pemberian ganti rugi material.

Persoalan-persoalan yang terkait dalam krisis lingkungan hidup salah satunya kebakaran hutan ini telah dianalisis secara seksama sejak 20 tahun lalu

oleh majelis umum perserikatan bangsa-bangsa dalam laporan tentang persoalan-persoalan lingkungan hidup manusia, tanggal 26 mei 1969 ( dokumen W/4667) yang dipersiapkan dalam kaitan penyelenggaraan koonverensi stouckholm juni 1972 tentang lingkungan hidup manusia, sesuai dengan resolusi majelis umum perserikatan bangsa-bangsa yang mengesahkan laporan, menyerahkan kepada sekretaris jendral tanggung jawab secara keseluruhan untuk mengatur dan mempersiapkan koprensi dan membentuk komite persiapan.

Laporan tersebut mengidentifikasi tiga penyebab utama yang bertanggung jawab atas meburuknya kondisi lingkungan, yaitu pesatnya pertumbuhan penduduk, meningkatnya urbanisasi, berkembangnya dan dihasilkannya teknologi baru, yang menyebabkan meningkatnya tuntutan akan rung, pangan dan sumber-sumber daya alam.

Dalam prinsip 21 dan 22 deklarasi lingkungan hidup manusia, dinyatakan 3 prinsip internasional.

1. Negara-negara memiliki hak berdaulat untuk mengeksploitasi sumber daya yang mereka miliki dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan bidang lingkungan mereka.
2. Negara-negara bertanggung jawab untuk menjamin bahwa aktivitas-aktivitas yang berlangsung didalam yurisdiksi atau kontrol mereka tidak menimbulkan kerugian terhadap lingkungan negara-negara lain, atau kawasan-kawasan diluar batas-batas yurisdiksi nasional.
3. Negara-negara berkewajiban untuk bekerja sama guna mengembangka lebih lanjut hukum i ternasional mengenai ta ggung jawab dan ganti rugi terhadap korban-korban pencemaran dan kerusakan lingkungan

lain diluar yurisdiksi nasional.

Prinsip 21 deklarasi stockholm yang menyatakan hal yang sama, dan hak seperti ini di lindungi oleh hak mengajukan gugatan. Hak-hak tersebut juga dilengkapi dengan hak-hak perlakuan yang sama kepada negara-negara yang tercemar walaupun hak-hak tersebut memiliki batas. Adapun tanggung jawab sipil memiliki penyelesaian untuk masalah diatas dimana protes antara negara nantinya tidak akan diperlukan. Tanggung jawab sipil juga menerapkan prinsip *ipoluter pays* dengan baik. Tetapi penerapan tanggung jawab ini tidak akan jalan tanpa adanya keaja sama internasional.

Ketentuan hukum internasional yang mengatur masalah tanggung jawan dan hak-hak negara hingga kini belum ada yang mapan dan terus mengalami perkembangan sesuai dengan perkembangan jaman, maka PBB melalui ILC harus segera merumuskan aturan-aturan yang terkait dengan masalah hak-hak negara khususnya yang berhubungan dengan tanggung jawab negara atas kebakaran hutan. Akan leboh baik apabila mahkamah internasional tidak hanya berorientasi pada prinsip ganti rugi dalam kitannya dengan lingkungan. Melainkan selalu diimbangi dengan kewajiban-kewajiban lain seperti kewajiban bantuan teknis, kewajiban untuk ikut serta dalam mengatasi dampak dan kewajiban untuk mencegas serta menghentikan dampak selanjutnya.

Kasus kebakaran hutan di indonesia yang merugikan negara malaysia dan singapur sebenarnya dapat membuat mereka menuntut kerugian materil dan pembebanan biaya kepada indonesia untuk melakukan rehabilitasi lingkungan, namun malaysia dan singapura hanya melkukan protes melalui jalur diplomasi. Perundingan-perundingan dapat diadakan dalam bentuk pembicaraan langsung

antara negara-negara yang terlibat yang biasanya dilakukan menteri-menteri luar negeri, duta besar atau wakil-wakil yang ditugaskan. Indonesia sebagai pihak yang bertanggung jawab atas kebakaran hutan harus menyelesaikan kasus kebakaran hutan yang sering terjadi dalam wilayah Indonesia ini terlebih dahulu agar untuk kedepannya kasus ini tidak akan berlanjut ke mahkamah internasional.

Untuk itu perlu diadakan kerja sama yang mendalam antara negara-negara tetangga dengan Indonesia. Kerja sama multilateral atau regional lebih baik dipersiapkan mulai dari sekarang untuk penanganan khusus di lapangan, dimana dalam hal ini negara yang bersangkutan bersama-sama mengawasi hutan yang ada di Indonesia walaupun kenyataannya hutan ini merupakan hutan Indonesia, tetapi berdampak baik juga bagi negara-negara tetangga seperti Malaysia dan Singapura. Maka oleh karenanya negara-negara yang dekat dengan Indonesia juga harus bersama-sama bertanggung jawab atas kebakaran hutan di Indonesia karena hutan yang luas di Indonesia memberikan kesejukan bagi negara seperti Malaysia dan Singapura, untuk itu tanggung jawab bersama dalam mencegah dan mengawasi terjadinya kebakaran hutan di Indonesia sangat diperlukan agar terciptanya kualitas hutan yang baik dan kebakaran hutan tidak terulang-ulang kembali.

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 polutan standar indeks (PSI) atas indeks pengukur tingkat pencemaran udara akibat kebakaran hutan yang telah melebihi 100 dan kasus masalah pernafasan termasuk asma meningkat secara signifikan. Dalam standar Singapura, api dan polusi asap kerap terjadi dan bisa menakutkan para

turis dan mengacaukan sistem transportasi mereka.

Kabut asap akibat kebakaran hutan di Indonesia yang mulai mencemari udara Singapura, tampaknya disebabkan oleh kebakaran hutan secara liar diperkebunan-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 namun kebakaran hutan kembali lagi terjadi kurang dari seminggu setelah para menteri lingkungan hidup Asia Tenggara bertemu di Brunei untuk membahas masalah kebakaran hutan.

Hak-hak negara-negara terdampak asap akibat pembakaran hutan, diatur dalam pasal 16 AATHP yang menyatakan untuk meningkatkan kesiagaan mengurangi resiko terhadap kesehatan manusia dan lingkungan para pihak dapat melakukan pertukaran informasi, tenaga ahli, teknologi dan keterampilan yang berguna meminimalisir dampak kebakaran.

Aktivitas negara dalam menjalankan hubungan internasional kadang kala tidak dapat terhindar dengan resiko timbulnya konflik dan kesalahan. Sehingga dibutuhkan suatu konsep dimana, ketika negara tersebut melakukan kesalahan, negara tersebut berkewajiban memulihkan atau memperbaiki kesalahannya. Dewasa ini, konsep pertanggungjawaban negara terus mengalami perkembangan sesuai dengan perkembangan zaman, para ahli hukum internasional mengakui bahwa tanggung jawab negara merupakan suatu prinsip fundamental hukum internasional.

Prinsip tanggung jawab negara lahir dari kewajiban internasional yang bersifat primer (*primary rules of obligation*), yakni suatu prinsip keseimbangan

antara hak dan kewajiban suatu negara, setiap negara yang menyanggah hak tertentu adalah juga merupakan subjek yang mendukung kewajiban tertentu pula. Kewajiban ini merupakan sisi lain dari hak yang diberikan oleh hukum.

Fungsi dasar dari prinsip tanggung negara dalam kajian hukum internasional adalah untuk memberikan perlindungan kepada setiap negara, antara lain dengan cara mewajibkan setiap negara pelanggar membayar ganti rugi kepada negara yang menderita kerugian yang diakibatkannya, pertanggungjawaban negara biasanya dilakukan dalam bentuk perbaikan, rehabilitasi ataupun ganti rugi, dan bentuk pertanggungjawabannya sangat tergantung kepada peristiwa yang terjadi.

Dalam praktiknya, negara yang menderita kerugian akan meminta sesuatu yang bersifat *satisfaction* melalui cara-cara diplomatis. Disisi lain, apabila suatu negara merasa kehormatannya direndahkan, permohonan maaf resmi dari negara yang melakukan perbuatan tersebut merupakan bentuk tanggung jawab negara yang dilakukan. Sedangkan kesalahan negara yang menimbulkan suatu kondisi kerugian dan membutuhkan perbaikan ataupun kompensasi, jalur hukum biasanya akan diajukan kepada badan arbitrase internasional atau tribunal untuk memutuskan suatu perkara.

Dalam konteks kerusakan lingkungan, pelaksanaan kegiatan didalam suatu wilayah suatu negara terhadap lingkungannya merupakan perwujudan kedaulatan dari suatu negara. Jika kegiatan tersebut menimbulkan kerugiannya bagi negara lainnya (*the act injuris to another states*) maka timbulah tanggung jawab negara. Prinsip *responsibility* dikaitkan pula dengan *legal strategy*, yakni upaya pencegahan terhadap suatu aktivitas dengan cara suatu standar *permissible*

(*environmental injuries*) dapat pula dianggap sebagai ongkos eksternal yang timbul dari kegiatan ekonomi. Adanya kerusakan lingkungan ditetapkan berdasarkan ambang batas atau baku mutu lingkungan.

Penetapan *permissible injury* dilakukan berdasarkan putusan pengadilan internasional, atau penetapan standar perbuatan yang dapat menimbulkan kerusakan lingkungan, dan melalui pelaksanaan fungsi pengaturan oleh badan-badan internasional. Sebagian besar tanggung jawab negara didasarkan pada ketentuan larangan *injury of one state to another*. Berbeda halnya apabila suatu kerusakan tersebut terjadi diwilayah yang termasuk *common heritage of mankind* (wilayah wilayah yang merupakan warisan bersama umat manusia) maka tanggung jawab yang timbul adalah tanggung jawab internasional (*shared responsibility*). Dalam kajian hukum lingkungan internasional, terdapat beberapa prinsip yang diakui dan diatur secara internasional. Salah satu prinsipnya *principles of good neighbourliness* yang mengatur kewajiban negara untuk tidak mengganggu kedaulatan negara lain. Prinsip selanjutnya yakni *preservation and the protection of environment* yang menegaskan tindakan-tindakan apa saja yang perlu diambil untuk mencegah dampak buruk kerusakan lingkungan bagi kondisi yang baik di masa depan. Kemudian *preventive principle* yang mengatur terkait upaya-upaya pencegahan kerusakan lingkungan.

Pelanggaran terhadap prinsip-prinsip diatas akan berimbas kepada penerapan prinsip berikutnya yakni prinsip ke *21 deklarasi stockholm* yang menuntut negara pencemar untuk melakukan usaha perbaikan akibat perbuatannya. Pendekatan yang sama ini bisa juga dilihat dalam pasal 2 (1) dari konvensi ECE tentang pengendalian dampak lingkungan yang menyatakan tiap

negara harus ikut serta dalam upaya pencegahan dan mengurangi dampak lintas batas. Pada umumnya kewajiban setiap negara adalah mewujudkan langkah-langkah administratif dan legislatif untuk melindungi lingkungan sehingga dapat dikatakan sebagai pemerintah yang baik. Menurut lingkungan sehingga dapat dikatakan sebagai pemerintah yang baik. Menurut *stake*, sengketa-sengketa internasional bukan saja mengenai sengketa antara negara-negara, melainkan juga kasus-kasus lain yang berada dalam lingkup pengaturan internasional yakni beberapa kategori sengketa tertentu antara negara di satu pihak dan individu-individu, badan-badan korporasi serta badan-badan bukan negara di pihak lain.

Menurut *stani*, penyelesaian sengketa secara damai dibedakan menjadi penyelesaian melalui pengadilan dan penyelesaian diluar pengadilan. Penyelesaian pengadilan dapat melalui berupa

## **1. Penyelesaian melalui pengadilan**

### **a. Penyelesaian melalui arbitrase internasional**

Arbitrase adalah suatu cara penyelesaian sengketa diluar pengadilan dengan cara menyajikan sengketa kepada orang-orang tertentu, yang di pilih secara bebas oleh pihak-pihak bersengketa untuk memutuskan sengketa itu tanpa harus memperhatikan hukum itu secara ketat. Hakikat arbitrase adalah prosedur penyelesaian secara konsensual dalam arti bahwa penyelesaian sengketa hanya akan dicapai bila kedua negara (pihak-pihak) yang bersengketa melakukan persetujuan. Hal-hal yang perlu ditekankan pada arbitrase adalah perlunya persetujuan pada pihak dalam setiap tahapan arbitrase, dan persengketaan itu harus diselesaikan dengan selalu menghormati hukum internasional.



Dalam lembaga arbitrase terdiri atas; seorang arbitror, komisi bersama anggota-anggota yang ditunjuk oleh para pihak yang bersengketa, formasi campuran yang terdiri dari orang-orang yang di ajukan oleh pihak yang bersengketa dan anggota tambahan yang dipiloih dengan cara lain. Pengadilan arbitrase ini dilaksanakan oleh suatu panel arbitror yang dibentuk atas dasar persetujuan khusus para pihak, atau dengan perjanjian arbitrase yang telah ada.

#### **b. Pengadilan internasional**

Pengadilan internasional yang dapat digunakan sebagai sarana penyelesaian sengketa internasional adalah mahkamah internasional (*internationa l court of justice*) mahkamah ini dapat dimanfaatkan oleh negara ataupun dunia, karena mahkamah terbuka bagi;

- 1) Negara-negara baik anggota ataupun bukan anggota PBB,
- 2) Negara-negara lain dengan syarat-syarat yang ditentukan oleh dewan keamanan PBB, dan ketentuan-ketentuan khusus yang dimuat dalam traktat yang berlaku,

Dalam praktik, masyarakat internasional (negara-negara) relatif jarang memakai mahkamah internasional untuk menyelesaikan sengketa. Hal ini antara lain disebabkan oleh:

- 1) Proses penyelesaian di mahkamah internasional hanya ditempuh sebagai jalan terakhir.
- 2) Waktu penyelesaian sengketa relatif lama.
- 3) Biaya perkara besar.
- 4) Kasus yang diajukan harus merupakan persengketaan internasional yang besar

5) Mahkamah internasional tidak mempunyai yurisdiksi wajib.

Mahkamah internasional mempunyai beberapa karakteristik yang unik dan tidak dimiliki negara lain. Karakteristik tersebut adalah sebagaimana terjabar pada uraian berikut :

- 1) Pihak yang boleh berperkara (menuntut) dalam mahkamah internasional hanyalah negara, tetapi individu justru dapat dituntut melalui pengadilan ini.
- 2) Pada prinsipnya suatu negara boleh mengajukan sengketa secara sepihak kepada mahkamah internasional, tapi lawan sengketa harus menyetujui bahwa kasusnya akan diselesaikan melalui mahkamah internasional.

## **2. Penyelesaian di luar pengadilan**

### **a. Negosiasi**

Untuk menyelesaikan persengketaan antar negara melalui negosiasi ini ternyata peranan diplomasi suatu negara sangat menentukan. Karena pada hakikatnya negosiasi adalah pertukaran pendapat dan usulan antara para pihak yang bersengketa untuk mencari alternatif penyelesaian sengketa secara damai. Negosiasi ini biasanya dipakai sebagai metode awal sebelum metode/teknik lain digunakan, tetapi apabila melalui metode negosiasi ini persengketaan sudah dapat diselesaikan maka metode lainnya tidak perlu digunakan. Dalam metode negosiasi ini peran serta negara lain di luar pihak yang bersengketa tidak diperlukan.

Dalam negosiasi, para wakil (mungkin kepala negara, perdana menteri, menteri luar negeri, pejabat departemen, pejabat khusus yang dibentuk, pimpinan partai atau pimpinan-pimpinan lembaga kemasyarakatan) akan

mengajukan usul, alasan, pendapat, berdasarkan kepentingan nasionalnya masing-masing untuk selanjutnya dicarikan jalan pemecahannya (solusi) yang terbaik dan dapat diterima oleh kedua belah pihak.

Pelaksanaan negosiasi tidak harus dilakukan secara resmi, tetapi dapat juga dilaksanakan secara informal, misalnya pada sela-sela jamuan makanan, pada forum khusus yang bersifat informal atau bahkan dapat juga dilakukan di koridor-koridor hotel yang kondusif dan sopan. Dalam kaitannya dengan negosiasi informal, Merrlis menjelaskan bahwa negosiasi informal telah banyak membawa ke arah suksesnya penyelesaian, menolong tercapainya penyelesaian sengketa yang tidak bisa di capai dalam diskusi resmi. Secara umum baik negosiasi formal maupun informal dapat dilakukan secara bilateral maupun multilateral dan atas masalah apapun juga.

#### **b. Mediasi**

Mediasi adalah penyelesaian sengketa antara negara secara damai dengan jalan turut melibatkan pihak ke tiga (baik individu maupun negara) kedalam negosiasi sebagai upaya mencapai kesepakatan. Para mediator menurut konvensi den haag 1899 adalah mendamaikan tuntutan yang saling berlawanan serta meredakan rasa dendam yang mungkin timbul diantara negara yang bertengkar/konflik. Walau demikian saran mediator tidak mempunyai dasar ikat yang kuat terhadap negara yang bersengketa.

Namun jika dilihat dari substansinya, kebakaran hutan di indonesia belum dikategorikan sebagai sengketa internasional, karena jika dilihat dari kasus kebakaran hutan yang terjadi di indonesia belum ada negara yang mengajukan klaim atas yurisdiksinya melainkan hanya sebatas proses di negara-negara

yang berdampak akibat kebakaran hutan di indonesia.

Protes, dapat di definisikan sebagai komunikasi formal dari suatu subjek internasional kepada subjek internasional lainnya untuk mengutarakan keberatan terhadap pelanggaran hukum internasional, negara yang sering terkena dampak akibat kebakaran hutan di indonesia seperti malaysia dan singapura belum mengajukan secara resmi lewat jalur yuridis namun paksaan dengan jalur diplomatik dari kedua negara tersebut kepada indonesia sudah cukup besar untuk mengatasi masalah ini. Cara penyelesaian sengketa yang paling tradisional adalah dengan rundingan secara langsung perundingan dilakukan dalam bentuk-bentuk pembicaraan langsung antara negara-negara yang bersengketa dalam pertemuan tertutup antara wakil-wakilnya. Perundingan-perundingan langsung ini biasanya dilakukan menteri-menteri luar negeri, duta besar atau wakil-wakil yang ditugaskan khusus untuk merunding dalam rangka diplomasi ad hoc. Adakalanya sengketa itu juga di internasionalisasikan dalam sebuah konprensi internasional.

Dalam kasus kebakaran hutan di indonesia cara yang paling cepat dalam penyelesaian sengketa internasional yaitu dengan negosiasi, dalam menyusun draft-draff kesepakatan dalam menyelesaikan masalah kebakaran hutan. Konprensi internasional juga terbukti dengan adanya sub regional minisperial meeting dalam lingkup asean.

### **C. Apa kendala penerapan Hukum Internasional dalam mengatasi kabut asap akibat kebakaran hutan**

Rancangan resolusi hukum internasional dalam hubungan tentang masalah kedaulatan nasional, tidak saling mengintervensi urusan internal negara lain dan hak manusia, telah di bahas dalam Majelis Umum IPU 131, diantaranya menegaskan kedaulatan nasional merupakan dasar bagi kerja sama internasional dan merupakan faktor yang penting bagi ke stailan. Ketentuan undang-undang perdamaian, keamanan, hak manusia dan perkembangan yang berkesinambungan mempunyai saling hubungan yang erat dan saling memperkuat.

Rencana resolusi ini juga menekankan tanggung jawab semua negara dalam menghormati hak manusia dan semua hak kebebasan fundamental untuk semua orang, tanpa membedakan ras, etnis, warna kulit, kelaminan, bahasa, agama, politik, atau pandangan-pandangan lainnya, sumber asal usul negara atau masyarakat, harta benda, keturunan atau keadaan-keadaan lainnya.

Selama tahun-tahun belakangan ini situasi dunia mengalami banyak perkembangan yang rumit. Di banyak forum multilateral dan bilateral, hampir semua negara berbagi pemahaman bersama bahwa perdamaian dan kestabilan merupakan prasyarat yang penting dan fundasi yang mantap bagi perkembangan yang berkesinambungan. Akan tetapi, ketidakstabilan, bentrokan agama, etnis, sengketa wilayah, pencemaran udara, sengketa wilayah, laut dan pulau semua negara adi kuasa, tanpa memperdulikan hukum internasional, dan lain-lain ada kecendrungan meningkat. Dengan tema target-target perkembangan yang berkesinambungan, mengubah kata-kata menjadi aksi, IPU 132 mengajukan tanggung jawab yang penting ialah berbagi ide-ide dan aksi untuk turut

mendorong pelaksanaan semua target bersama dari umat manusia. Salah satu prioritas dalam agenda majelis umum IPU kali ini ialah “mengubah kata-kata menjadi aksi” agar hukum dan prinsip fundamental hukum internasional dihormati, semua permupakatan, kode etik dalam hubungan antar negara-negara dilaksanakan secara serius, semua sengketa dan perselisihan di tangani dengan langkah damai dan semua bangsa mempunya hak sama derajatnya.

Ketiadaan aparat-aparat penegak hukum pidana internasional, minsalnya, badan penegak hukum dalam bidang pembuatan peraturan-peraturan HPI (legeslatip), pelaksanaan (eksekutif), ataupun pemaksanya (yudikatif) merupakan titik lemah dari HPI. Meskipun badan-badan peradilan HPI yang bersifat anhod yang memiliki yuridiksi untuk mengadili pelaku kejahatan kemanusiaan, genosida, agresi dan pencemaran namun pembentuknyapun tidak lepas dari faktor politik.

UUPPLH telah secara tegas mengadopsi asas-asas yang terkandung dalam Delarasi Rio 1992, yaitu asas-asas tanggungjawab negara, keterpaduan, kehati-hatian, keadilan, pencemar membayar, partisipatif dan kearifan lokal. Pengadopsian ini merupakan politik hukum yang penting karena dapat memperkuat kepentingan pengelolaan lingkungan hidup mmanakala berhadapan dengan kepentingan ekonomi jangka pendek. Hakim dalam mengadili sebuah perkara dapat menggunakan asas-asas itu untuk memberikan perhatian atas kepentingan pengelolaan lingkungan hidup yang mungkin tidak diperhatikan oleh pelaku usaha ataupun pejabat pemerintah yang berwenang

Deklarasi rio telah gagal untuk menekankan hak asasi manusia dalam bidang lingkungan sebagai bagian dari hukum hak asasi manusia dalam

perkembangan hukum lingkungan internasional. Hal ini bukan disebabkan karena oleh kurangnya kepentingan pada masalah ini. Akan tetapi sebaliknya, referensi tentang hak dalam kesehatan, atau hak lain yang berkaitan dengan lingkungan muncul dalam beberapa konvensi hak asasi manusia baik global maupun regional, dan dalam resolusi organisasi internasional.

Secara jelas dikatakan dalam deklarasi Rio tentang hak lingkungan sebagai warisan untuk claim lingkungan sebagai warisan untuk memperoleh kesehatan mamfaatnya. Dalam hal ini hak lingkungan menuntut adanya suatu tingkat kualitas lingkungan tertentu. Selain itu hak lingkungan juga termuat dalam Draft *Principles of the UN Sub-Commission on Human Rights and Environment* yang meliputi ;

1. Kebebasan dari polusi, kerusakan lingkungan, kegiatan yang membahayakan terhadap lingkungan, atau mengancam kehidupan, kesehatan atau pembangunan berkelanjutan
2. Perlindungan dan pelestarian terhadap udara, tanah, air, daerah kutub, flora dan fauna, serta proses yang penting untuk pelestarian keaneka ragaman hayati dan ekosistem
3. Standar yang tinggi untuk kesehatan
4. Makanan, air dan lingkungan kerja yang sehat
5. Perumahan yang memadai dan kondisi kehidupan yang aman serta berwawasan lingkungan
6. Akses terhadap ekologi, dan konservasi sumber daya alam yang berkelanjutan
7. Pelestarian tempat-tempat yang unik

#### 8. Hak untuk menikmati kehidupan tradisional.

Hak-hak tersebut menggambarkan adanya hubungan yang erat antara perlindungan hak asasi manusia dan perlindungan lingkungan.

Beberapa usaha telah dilakukan oleh institusi hak asasi manusia, dan oleh para penulis, untuk menarik atau menjadikan hak lingkungan sebagai bagian dari hak asasi dari hak-hak lain yang dilindungi oleh hukum internasional. Selain itu ada suatu kecenderungan baru untuk menempatkan perlindungan lingkungan dalam konstitusional nasional suatu negara baik secara eksplisit maupun secara implisit dalam perundang-undangan lainnya. Hal ini telah mendorong *UN-Sub Commission on the prevention of discrimination and protection of minorities* untuk mengadakan suatu studi tentang hak asasi manusia dan lingkungan untuk mengetahui dimana posisi hukum hak asasi manusia dalam perlindungan lingkungan.

Kendala lain yang perlu diperhatikan, terlepas dari isu perubahan iklim yang menggetarkan dunia, adalah adanya *hidden agenda* Pemerintah kita untuk mendapatkan dana insentif REDD+, baik yang bersifat bilateral maupun multilateral, karena skema REDD+ juga melakukan program kerjanya di kawasan taman nasional. Direktorat Pemanfaatan Jasa Lingkungan Kawasan Konservasi dan Hutan Lindung, Direktorat Jenderal PHKA, Kementerian Kehutanan (2013: 45) menyebutkan bahwa sejak tahun 2010-2012 pelaksanaan DA (*Demonstration Activities*) REDD+ tidak mengalami kemajuan. Penyebabnya adalah negosiasi REDD+ di UNFCCC (COP) yang tidak sesuai harapan peserta-pesertanya karena komitmen dana dari stakeholder belum dipenuhi. Hal ini berimplikasi pada timbulnya berbagai ketidakpastian di tingkat nasional terkait DA REDD+.



Padahal dana pendamping sumber pembiayaan kegiatan persiapan implementasi program ini telah dikeluarkan dari APBD dan APBN.<sup>9</sup> Kebijakan semacam ini mengindikasikan bahwa hukum kehutanan merupakan produk politik yang dihasilkan dari tekanan pihak-pihak luar yang mempunyai dan/ atau menggunakan kekuatan (*power*). Upaya ini tentunya demi kepentingan pihak mereka sendiri tanpa mengindahkan kepentingan masyarakat lokal hutan.

Lebih lanjut lagi, hal yang sangat penting adalah memperoleh poin-poin tentang sifat human rights dan perlindungannya dalam hukum internasional. Khususnya, perbedaan hak sipil dan politik serta hak ekonomi dan hak sosial, yang sering disebut hak solidaritas atau hak generasi ke 3 memiliki implikasi yang penting dalam pengembangan hak lingkungan sebagai bagian dari hak asasi manusia. Perbedaan diantara hak-hak tersebut belumlah begitu jelas, namun secara pragmatis sudah tertuang dalam *UN Covenants* 1966 tentang Civil and Political Rights and Economic, Sosial and Cultural Rights.

*Civil and Political rights* diklarifikasikan sebagai hak individu yang kurang dari pengaruh campur tangan pemerintah dalam masyarakat sipil, sedangkan hak sosial dan ekonomi biasanya ada campur tangan pemerintah dalam bentuk kebijaksanaan yang menciptakan kondisi bagi individu atau kelompok tertentu untuk menciptakan keseimbangan di antara mereka. Sedangkan hak generasi ke tiga atau hak solidaritas meliputi perdamaian, pembangunan dan lingkungan yang baik, yang biasanya diperoleh dalam kelompok dariada secara individual. Pemenuhan hak ini membutuhkan kerja sama dengan pemerintah maupun agen-agen internasional untuk bekerja sama dan membantu untuk membantu kelompok-kelompok tersebut dalam memenuhi kebutuhannya dengan

sumber alam yang terbatas. Isi daripada hak solidaritas masih sangat prokramatip, akan tetapi pertanggung jawabannya tersebar dan berisi keadilan distributif antar negara.

Permasalahan kerusakan hutan yang khususnya terjadi di riua akibatnya dirasakan oleh masyarakat sekitar hutan dan masyarakat sekitar wilayah sumatera dan juga meliputi aspek lepas batas negara yang mengakibatkan kerugian bagi masyarakat warga negara tetangga indonesia. Kebakaran hutan diindonesia juga mengakibatkan pencemaran udara di beberapa negara, khususnya negara malaysia dan singapura.

Indonesia merupakan Negara yang setiap tahunnya mengalami permasalahan lingkungan hidup yang dampaknya sampai ke negara tetangga, untuk itu indonesia menanggapi permasalahan lingkungan internasional ini dengan mulai mengadopsi konsep pertanggung jawaban negara (*state responsibility*). Dengan mengadopsi konsep tersebut dapat menunjukkan menjadi bentuk pertanggung jawaban negara terhadap pencemaran yang mengakibatkan injury bagi negara lain.

Berdasarkan koprensi lingkungan hidup internasional yang memuat tentang *state responsibility* ini terdapat dalam pasal 21 deklarasi stockholm 1972. Pada awalnya prinsip tanggung jawab negara berada dalam pelaksanaan secara internal, yaitu sejauh mna suatu entititas negara melakukan suatu kegagalan dalam memberikan fungsi kedamaian dan kesejahteraan yang layak bagi warganya. Prinsip tanggung jawab negara juga mempunyai pungsi eksternal, serta mempunyai pungsi internal, yaitu terhadap warga negara dari yang bersangkutan. Perbedaan signifikan dari bentuk pertanggung jawaban negara terhadap warga

negara adalah objek dari penerapan prinsip yaitu melibatkan hubungan antara negara atau pemerintah yang melaksanakan fungsi negara dari negara yang bersangkutan.

Suatu prinsip pertanggung jawaban 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. Keberadaan hukum lingkungan internasional sebagai salah satu cabang dari hukum internasional turut pula membawa pemberlakuan dari prinsip pertanggung jawaban negara dalam beberapa kasus hukum lingkungan internasional.

Tanggung jawab Negara sebagai prinsip hukum internasional telah ditetapkan dalam *Chorzow Factory Case 1926*. Para ahli hukum internasional, termasuk Komar Kantaatmadja, telah mengakui bahwa tanggung jawab Negara ini merupakan prinsip fundamental, bahkan kaidah hukum internasional atau jus cogens. Setiap pelanggaran jus cogens merupakan tindak pidana internasional, misalnya pelanggaran perjanjian internasional yang bukan mengatur tindak pidana internasional. Pelanggaran perjanjian adalah pelanggaran terhadap prinsip pacta sunt ser vanda. Yang merupakan jus cogens juga. Prinsip hukum internasional merupakan salah satu sumber (kaidah) hukum internasional. Maka, prinsip tanggung jawab Negara, walaupun belum diatur atau dikodifikasikan dalam hukum (perjanjian) internasional, mengikat sebagai kaidah hukum (internasional) terhadap Negara.

Memurut ilmu hukum internasional, dikenal dua macam perbuatan Negara

yang dapat dipertanggungjawabkan secara internasional, yaitu: (1) perbuatan Negara termasuk dalam Original Responsibility; (2) perbuatan Negara yang termasuk dalam Vicarious Responsibility. Menurut Oppenheim, kedua macam tanggung jawab Negara ini mempunyai perbedaan yang prinsipil, namun Oppenheim tidak memberikan rumusan yang rinci dan jelas tentang kedua macam tanggung jawan Negara tersebut. Original Responsibility adalah tanggung jawab yang lahir dari tindakan Negara itu sendiri, yaitu tanggung jawab yang timbul karena perbuatan dari pemerintah Negara itu sendiri.

Perbuatan pemerintah Negara yang tergolong Original Responssibility adalah perbuatan yang dilakukan langsung oleh pejabat tinggi pemerintahan ataupun pejabat pemerintah yang lebih rendah. Jadi, perbuatan Negara yang termasuk dalam Original responsibility adalah perbuatan Negara yang lahir dari kebijakan pemerintah (eksekutif) atau lembaga-lembaga Negara lainnya seperti legislatif ataupun yudikatif yang melanggar kewajiban internasional.

Tanggung jawab Negara sebagai prinsip hukum internasional telah ditetapkan dalam Chorzow Factory Case 1926. Para ahli hukum internasional, termasuk Komar Kantaatmadja, telah mengakui bahwa tanggung jawab Negara ini merupakan prinsip fundamental, bahkan kaidah hukum internasional atau jus cogens. Setiap pelanggaran jus cogens merupakan tindak pidana internasional, misalnya pelanggaran perjanjian internasional yang bukan mengatur tindak pidana internasional. Pelanggaran perjanjian adalah pelanggaran terhadap prinsip pacta sunt ser vanda. Yang merupakan jus cogens juga. Prinsip hukum internasional merupakan salah satu sumber (kaidah) hkum internasional. Maka, prinsip tanggung jawab Negara, walaupun belum diatur atau

dikodifikasikan dalam hukum (perjanjian) internasional, mengikat sebagai kaidah hukum (internasional) terhadap Negara.

Menurut ilmu hukum internasional, dikenal dua macam perbuatan Negara yang dapat dipertanggungjawabkan secara internasional, yaitu: (1) perbuatan Negara termasuk dalam Original Responsibility; (2) perbuatan Negara yang termasuk dalam Vicarious Responsibility. Menurut Oppenheim, kedua macam tanggung jawab Negara ini mempunyai perbedaan yang prinsipil, namun Oppenheim tidak memberikan rumusan yang rinci dan jelas tentang kedua macam tanggung jawab Negara tersebut. Original Responsibility adalah tanggung jawab yang lahir dari tindakan Negara itu sendiri, yaitu tanggung jawab yang timbul karena perbuatan dari pemerintah Negara itu sendiri. Perbuatan pemerintah Negara yang tergolong Original Responsibility adalah perbuatan yang dilakukan langsung oleh pejabat tinggi pemerintahan ataupun pejabat pemerintah yang lebih rendah. Jadi, perbuatan Negara yang termasuk dalam Original responsibility adalah perbuatan Negara yang lahir dari kebijakan pemerintah (eksekutif) atau lembaga-lembaga Negara lainnya seperti legislatif ataupun yudikatif yang melanggar kewajiban internasional.

Dari perjanjian-perjanjian internasional yang diinventarisir diketahui betapa besarnya komitmen komunitas dunia pada masalah perlindungan atmosfer dan pengendalian pencemaran udara lintas batas. Namun, perjanjian-perjanjian internasional yang ada dinilai terkalu fragmental dan sulit untuk diimplementasikan sebagai halnya sebagai instrumen hukum lingkungan internasional pada umumnya.

Kesepakatan internasional mengenai lingkungan selama ini dirasakan

belum dapat dilaksanakan secara efektif. WSSD di Johannesburg tahun 2002 merasa perlu untuk menemukan cara-cara mengoptimalkan penerapan perjanjian internasional di bidang lingkungan dalam "plan of implementation" terutama di bagian "means of implementation" guna menghadapi dua tantangan besar; kehidupan yang lebih baik dari semua manusia dan melindungi lingkungan yang menopang kehidupan bumi,

Perjanjian-perjanjian dalam konteks pengendalian pencemaran udara lintas batas yang perlu mendapatkan kajian mendalam untuk diimplementasikan dan dikembangkan lebih lanjut di Indonesia. Menurut hukum nasional di Indonesia terdapat beberapa perangkat peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang lingkungan hidup dan pencemaran udara.

### 3. Undang-undang dasar negara republik Indonesia tahun 1945

Undang-undang dasar republik Indonesia tahun 1945 menyatakan bahwa lingkungan hidup yang baik dan sehat merupakan hak asasi dan hak konstitusional bagi setiap masyarakat Indonesia. Pada dasarnya UUD 1945 merupakan perangkat hukum yang tertinggi di Indonesia. Di dalam pasal 33 ayat (3) telah dijelaskan bahwa pentingnya lingkungan bagi kesejahteraan masyarakat Indonesia.

### 4. Undang-undang no 32 Tahun 2009 tentang perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup.

Pengertian lingkungan hidup menurut Undang-undang ini adalah kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi alam itu sendiri, kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lainnya. Dan

pengelolaan lingkungan hidup didefinisikan pada Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 Pasal 1 sebagai upaya sistematis dan terpadu yang dilakukan melestarikan fungsi lingkungan hidup dan mencegah terjadinya pencemaran dan kerusakan lingkungan hidup yang meliputi perencanaan, pemampatan, pengendalian, pemeliharaan, pengawasan, dan penegakan hukum.

## BAB IV

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### A. KESIMPULAN

1. Asas tanggung jawab negara menurut hukum internasional J.G Starke adalah (a) Peraturan-peraturan hukum yang berkenaan dengan berfungsinya lembaga-lembaga atau organisasi-organisasi internasional, hubungan antar organisasi internasional dengan organisasi internasional lainnya, hubungan antar organisasi internasional dengan individu; (b) Peraturan-peraturan hukum tertentu yang berkenaan dengan individu-individu dan subyek-subyek hukum bukan negara (*non state entities*) sejauh hak-hak dan kewajiban individu dan subyek hukum bukan negara itu bersangkutan paud dengan persoalan masyarakat internasional
2. Peraturan tentang pencemaran kabut asap dalam Hukum Internasional dapat di lihat dari beberapa deklarasi dan kovensi yang ada, seperti dalam deklarasi Stockholm 1972 yang mengakui adanya hak dasar manusia untuk dapat hidup dalam suatu lingkungan baik dan sehat dan berkewajiban untuk memelihara serta bertanggung jawab dalam segala tindakan guna mencegah terjadinya pencemaran. Apabila pencemaran tersebut kebakaran hutan dapat dikaitkan dengan deklarasi Rio 1992. Dalam konteks konvensi internasional diterapkan konvensi The Geneva Convention on The Long-Range Transboundary Air Pollution 1979 (Konvensi Geneva 1979) yang dalam pasal 2 menyebutkan bahwa mewajibkan negara-negara peserta konvensi untuk menekan serendah mungkin. Secara bertahap mengurangi dan mencegah pencemaran udara termasuk pencemaran lintas batas.



3. Peran pemerintah Indonesia dalam menghadapi kabut asap akibat kebakaran hutan yang ditinjau dalam perspektif hukum internasional dapat dilihat dari keluarnya instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2011 tentang peningkatan pengendalian Kebakaran Hutan dan lahan yang membagi-bagi tugas masing-masing dari pemerintah yang ada di Indonesia serta usaha Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang meminta maaf langsung kepada negara-negara yang terkena imbas kebakaran hutan. Hal ini berarti bahwa sengketa yang terjadi antara Indonesia dengan Singapura dan Malaysia tidak perlu di bawa ke pengadilan internasional cukup diselesaikan dengan cara perundingan bilateral, serta kerja sama negara-negara ASEAN dalam pengendalian pencemaran udara akibat kebakaran hutan dapat mengacu pada pelaksanaan kerja sama antara sesama anggota ASEAN.

## **B. SARAN**

1. Kebakaran hutan yang menyebabkan banyak dampak negatif, hendaknya dilakukan pencegahan dan pengendalian secepat mungkin, karena hutan adalah sumber daya alam yang berpotensi menunjang proses kehidupan, karena keadaan yang semakin memburuk akibat dari kabut asap kebakaran hutan maka disarankan untuk lebih meningkatkan kesadaran akan kelestarian lingkungan
2. Dampak buruk yang mengakibatkan banyak kerugian bagi Indonesia maupun negara tetangga, harusnya menjadi acuan Pemerintah Indonesia untuk lebih meningkatkan pengawasan dalam hal pengelolaan hutan baik itu dengan memberikan sanksi yang lebih berat bagi pelaku pembakaran

hutan serta mengambil tindakan yang lebih tegas untuk oknum-oknum yang ikut terlibat.

3. Pemerintah Indonesia hendaknya harus lebih meningkatkan koordinasi lintas batas negara khususnya di kawasan ASEAN terkait dengan adanya akibat-akibat kebakaran hutan yang mengakibatkan kabut asap sehingga tidak akan terjadi saling melempar tanggung jawab. Mencegah kebakaran hutan dapat dilakukan dengan lebih menguatkan pengawasan di bidang kehutanan yang dapat mengajak serta TNI atau pihak-pihak yang terkait lainnya, seperti polisi kehutanan untuk sama-sama melakukan pengawasan sebagai tindakan pencegahan, rutinnya melakukan patroli di sekitar hutan agar lebih cepat tanggap dalam melakukan pemadaman api apabila terjadi kebakaran hutan.