

**TANGGUNG JAWAB NEGARA TERHADAP PENCEMARAN
UDARA BERSIFAT LINTAS BATAS NEGARA DALAM
HUKUM INTERNASIONAL**
(Studi Kasus Kabut Asap Kebakaran Hutan Indonesia Terhadap Singapura)

SKRIPSI
Diajukan Untuk Memenuhi Syarat
Mendapatkan Gelar Sarjana Hukum

Oleh:

MUHAMMAD RAHUL
NPM. 1806200092



UMSU
Unggul | Cerdas | Terpercaya

FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATRA UTARA
MEDAN
2023



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjawab surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019

Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003

<https://fahum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [fumsumedan](https://www.facebook.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.instagram.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.youtube.com/umsumedan) [umsumedan](https://www.tiktok.com/umsumedan)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

BERITA ACARA
UJIAN MEMPERTAHANKAN SKRIPSI SARJANA
BAGI MAHASISWA PROGRAM STRATA I

Panitia Ujian Sarjana Strata I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, dalam sidangnya yang diselenggarakan pada hari Selasa, Tanggal 04 April 2023, Jam 08.30 WIB sampai dengan selesai, setelah mendengar, melihat, memperhatikan menimbang:

MENETAPKAN

NAMA : MUHAMMAD RAHUL
NPM : 1806200092
PRODI/BAGIAN : HUKUM/HUKUM INTERNASIONAL
JUDUL SKRIPSI : TANGGUNGJAWAB NEGARA TERHADAP
PENCEMARAN UDARA BERSIFAT LINTAS BATAS
NEGARA DALAM HUKUM INTERNASIONAL (Studi
Kasus Kabut Asap Kebakaran Hutan Indonesia
Terhadap Singapura)

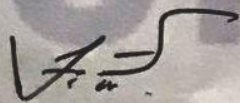
Dinyatakan : (B+) Lulus Yudisium dengan Sangat Memuaskan
() Lulus Bersyarat, Memperbaiki/Ujian Ulang
() Tidak Lulus

Setelah lulus, dinyatakan berhak dan berwenang mendapatkan gelar Sarjana Hukum (SH) dalam Bagian Hukum Internasional.

PANITIA UJIAN

Ketua

Sekretaris


Dr. FAISAL, S.H., M.Hum
NIDN: 0122087502


Dr. ZAINUDDIN, SH., M.H
NIDN: 0118047901

ANGGOTA PENGUJI:

1. Hj. RABIAH Z. HARAHAP, S.H., M.H
2. MIRSA ASTUTI, S.H., M.H
3. MUHAMMAD NASIR SITOMPUL, S.H., M.H

1.

2.

3.



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Bila menjabar surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003
<https://fahum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [fahum](#) [umsu](#) [umsu](#) [umsu](#)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

PENDAFTARAN UJIAN SKRIPSI

Pendaftaran Skripsi Sarjana Strata 1 Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, bagi:

NAMA : MUHAMMAD RAHUL
NPM : 1806200092
PRODI/BAGIAN : HUKUM/HUKUM INTERNASIONAL
JUDUL SKRIPSI : TANGGUNGJAWAB NEGARA TERHADAP
PENCEMARAN UDARA BERSIFAT LINTAS BATAS
NEGARA DALAM HUKUM INTERNASIONAL (Studi
Kasus Kabut Asap Kebakaran Hutan Indonesia
Terhadap Singapura)

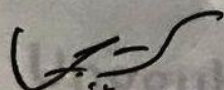
PENDAFTARAN : 28 Maret 2023

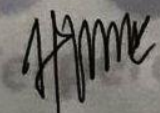
Dengan diterimanya Skripsi ini, sesudah Lulus dari Ujian Skripsi Penulis berhak memakai gelar:

SARJANA HUKUM (S.H)

Diketahui
DEKAN FAKULTAS HUKUM

PEMBIMBING


Dr. FAISAL, S.H., M.Hum
NIDN: 0122087502


MUHAMMAD NASIR SITOMPUL, S.H., M.H
NIDN. 0118097203



UMSU

Unggul | Cerdas | Terpercaya

Ini membuat surat ini agar disebutkan nomor dan tanggalnya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAN-PT/Akred/PT/III/2019
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003
🌐 <https://fahum.umsu.ac.id> ✉ fahum@umsu.ac.id 📺 [umsumedan](#) 📷 [umsumedan](#) 📺 [umsumedan](#) 📺 [umsumedan](#)

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

LEMBAR PERSETUJUAN PEMBIMBING

NAMA : MUHAMMAD RAHUL
NPM : 1806200092
PRODI/BAGIAN : HUKUM/HUKUM INTERNASIONAL
JUDUL SKRIPSI : TANGGUNGJAWAB NEGARA TERHADAP
PENCEMARAN UDARA BERSIFAT LINTAS BATAS
NEGARA DALAM HUKUM INTERNASIONAL (Studi
Kasus Kabut Asap Kebakaran Hutan Indonesia
Terhadap Singapura)

Disetujui Untuk Disampaikan Kepada
Panitia Ujian

Medan, 02 Februari 2023

DOSEN PEMBIMBING

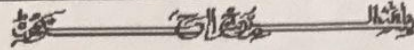
MUHAMMAD NASIR SITOMPUL, S.H., M.H

NIDN. 0118097203



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

Jalan Kapten Mochtar 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,
fahum@umsu.ac.id



KARTU BIMBINGAN SKRIPSI MAHASISWA

NAMA : MUHAMMAD RAHUL
NPM : 1806200092
PRODI/BAGIAN : HUKUM INTERNASIONAL
JUDUL SKRIPSI : TANGGUNG JAWAB NEGARA TERHADAP PENCEMARAN UDARA BERSIFAT LINTAS BATAS NEGARA DALAM HUKUM INTERNASIONAL (Studi Kasus Kabut Asap Kebakaran Hutan Indonesia Terhadap Singapura)
PEMBIMBING : MHD NASIR SITOMPUL, SH., M.H.

TANGGAL	MATERI BIMBINGAN	TANDA TANGAN
3-12-2022	Revisi judul dan permasalahan	
17-12-2022	Revisi penulisan proposal	
1-01-2023	Bimbingan dan koreksi proposal	
15-01-2023	Koreksi permasalahan pertama	
26-01-2023	Pengecekan tulisan	
5-01-2023	Revisi catatan kaki	
10-01-2023	Penambahan materi di Pembahasan	
19-01-2023	Konvensi Apa yang digunakan	
26-01-2023	Pelopor ASEAN AGREEMENT TRANSBOUNDARY HAZE POLLUTION	
2-02-2023	ACC HKK Disidangkan	

Diketahui Dekan
DEKAN FAKULTAS HUKUM

(Dr. FAISAL, S.H., M.Hum)

DOSEN PEMBIMBING

(MHD NASIR SITOMPUL, SH., M.H)



UMSU
Seri, Cerdas, Terpercaya

MAJELIS PENDIDIKAN TINGGI PENELITIAN & PENGEMBANGAN PIMPINAN PUSAT MUHAMMADIYAH
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
FAKULTAS HUKUM

UMSU Terakreditasi A Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional Perguruan Tinggi No. 89/SK/BAH-PT/Akred/PT/III/2019
Pusat Administrasi: Jalan Mukhtar Basri No. 3 Medan 20238 Telp. (061) 6622400 - 66224567 Fax. (061) 6625474 - 6631003
<https://fahum.umsu.ac.id> fahum@umsu.ac.id [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#) [umsumedan](#)


PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya yang bertandatangan di bawah ini :

Nama : MUHAMMAD RAHUL
NPM : 1806200092
Fakultas : HUKUM
Program Studi : HUKUM
Bagian : HUKUM INTERNASIONAL
Judul Skripsi : TANGGUNG JAWAB NEGARA TERHADAP
PENCEMARAN UDARA BERSIFAT LINTAS BATAS
NEGARA DALAM HUKUM INTERNASIONAL (STUDI
KASUS KABUT ASAP KEBAKARAN HUTAN INDONESIA
TERHADAP SINGAPURA)

Dengan ini menyatakan sesungguhnya bahwa skripsi yang saya tulis secara keseluruhan adalah hasil penelitian/karya saya sendiri, kecuali pada bagian-bagian yang dirujuk sumbernya. Apabila ternyata di kemudian hari skripsi ini diketahui merupakan hasil plagiat atau merupakan karya orang lain, maka dengan ini saya menyatakan bersedia menerima sanksi akademik sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Medan, 14 Maret 2023
Saya yang menyatakan,


METERAI TEMPEL
MUHAMMAD RAHUL
NPM. 1806200356

ABSTRAK

TANGGUNG JAWAB NEGARA TERHADAP PENCEMARAN UDARA BERSIFAT LINTAS BATAS NEGARA DALAM HUKUM INTERNASIONAL (Studi Kasus Kabut Asap Kebakaran Hutan Indonesia Terhadap Singapura)

MUHAMMAD RAHUL
NPM. 1806200092

Pencemaran udara lintas batas atau pencemaran transnasional didefinisikan sebagai polusi yang berasal dari suatu Negara tetap, dengan menyebrangi perbatasan melalui jalur udara yang dapat menimbulkan kerusakan lingkungan di Negara lain. *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* adalah suatu aturan regional pertama di dunia yang mengikat kelompok Negara yang berdekatan untuk mengatasi polusi asap lintas batas yang diakibatkan oleh kebakaran lahan dan hutan. Adapun penelitian ini untuk mengetahui regulasi terhadap pencemaran udara bersifat lintas batas Negara menurut hukum Internasional, upaya Negara Singapura terhadap pencemaran udara akibat kebakaran pada lalu lintas batas Negara, serta tanggung jawab Negara Indonesia atas kebakaran hutan yang menimbulkan pencemaran udara pada wilayah lintas batas negara.

Metode penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif, sedangkan pendekatan menggunakan pendekatan perundang-undangan, sumber data yang diambil dari data yang bersumber dari data sekunder yang diperoleh yang diperoleh secara studi kepustakaan (*library research*). Kemudian, data diolah dan dilakukan dengan menggunakan analisis kualitatif

Berdasarkan hasil penelitian bahwa regulasi terhadap pencemaran udara bersifat lintas batas Negara menurut hukum Internasional seperti halnya pemerintah Indonesia meratifikasi *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*. Upaya Negara Singapura terhadap pencemaran udara akibat kebakaran pada lalu lintas batas Negara dengan melakukan upaya menggunakan regulasi *Transboundary Haze Pollution Act 2014 Singapore* yang merupakan Undang-Undang Nasional Singapura yang memberikan kewenangan bagi pemerintah Singapura untuk mengadili pelaku pencemaran asap yang berasal dari entitas dan organ yang berasal dari negara lain. Tanggung jawab Negara Indonesia atas kebakaran hutan yang menimbulkan pencemaran udara pada wilayah lintas batas Negara pada dasarnya mekanisme dari pertanggung jawaban negara tidak tercantum dalam *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*, maka untuk menjelaskan permasalahan ini merujuk pada *Draft Articles on State Responsibility* yang diadopsi oleh *International Law Commission (ILC)*. Bentuk-bentuk pertanggung jawaban tercantum dalam *Draft Articles on State Responsibility*. Ganti rugi atau *reparation* diatur dalam pasal 31, sedangkan bentuk-bentuk ganti rugi dapat berupa *Restitution*, Kewajiban mengembalikan keadaan yang dirugikan seperti semula, *Compensation* Kewajiban ganti rugi berupa materi atau uang, *Satisfaction* Penyesalan, permintaan maaf secara resmi.
Kata Kunci: Tanggungjawab Negara, Pencemaran Udara, Lintas Batas.

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum, Wr. Wb.

Pertama-tama disampaikan rasa syukur kehadiran Allah SWT yang maha pengasih lagi maha penyayang atas segala rahmat dan karuniaNya sehingga skripsi ini dapat diselesaikan. Skripsi merupakan salah satu persyaratan bagi setiap mahasiswa yang ingin menyelesaikan studinya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Sehubungan dengan itu, disusun skripsi yang berjudul: **“TANGGUNG JAWAB NEGARA TERHADAP PENCEMARAN UDARA BERSIFAT LINTAS BATAS NEGARA DALAM HUKUM INTERNASIONAL (Studi Kasus Kabut Asap Kebakaran Hutan Indonesia Terhadap Singapura)”**.

Dengan selesainya skripsi ini, perkenankanlah diucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya dengan rasa hormat dan penghargaan yang setinggi-tingginya penulis ucapkan kepada Ayahanda dan Ibunda yang telah mengasuh dan mendidik dengan curahan kasih sayang, sehingga penulis dapat menyelesaikan program studi ini dengan skripsi yang telah selesai ini.

Terima kasih kepada Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Prof. Dr. Agussani, M. AP atas kesempatan yang diberikan untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program Sarjana ini. Dekan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara Bapak Dr. Faisal, S.H., M.Hum, atas kesempatan menjadi mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah

Sumatera Utara. Demikian juga halnya kepada Wakil Dekan I Bapak Dr. Zainuddin, S.H., M.H., dan Wakil Dekan III Ibu Atikah Rahmi, S.H., M.H.

Terimakasih yang tak terhingga juga disampaikan kepada Bapak Mhd Nasir Sitompul, S.H., M.H., selaku Pembimbing yang dengan penuh sabar serta perhatian telah memberikan dorongan, bimbingan dan saran sehingga skripsi ini selesai, dan disampaikan juga penghargaan kepada seluruh staf pengajar Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara yang berkontribusi dalam memberikan pelayanan sehingga skripsi ini dapat dengan mudah diselesaikan. Tiada memori yang paling indah, terkhusus diucapkan juga kepada teman dekat penulis serta teman-teman seperjuangan di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu, terimakasih atas semua kebaikannya Semoga Allah SWT membalas kebaikan semuanya.

Akhirnya, tiada gading yang tak retak, retaknya gading karena alami, tiada orang yang tak bersalah, kecuali Ilahi Robbi. Mohon maaf atas segala kesalahan selama ini, begitupun disadari bahwa skripsi ini jauh dari sempurna. Untuk itu, diharapkan ada masukan serta terwujud kesempurnaannya. Terimakasih semua, tiada lain diucapkan selain kata semoga kiranya mendapat balasan dari Allah SWT dan mudah-mudahan semuanya selalu dalam lindungan Allah SWT, Amin.

Wassalamualaikum Wr. Wb.

Medan, April 2023
Penulis,

MUHAMMAD RAHUL

DAFTAR ISI

PENDAFTARAN UJIAN

BERITA ACARA UJIAN

PERSETUJUAN PEMBIMBING

PERNYATAAN KEASLIAN

ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR.....	ii
DAFTAR ISI.....	iv

BAB I : PENDAHULUAN

A. Latar Belakang	1
1. Rumusan Masalah	7
2. Faedah Penelitian	7
B. Tujuan Penelitian	8
C. Definisi Operasioanal.....	8
D. Keaslian Penelitian.....	9
E. Metode Penelitian.....	10
1. Jenis dan Pendekatan Penelitian.....	10
2. Sifat Penelitian	11
3. Sumber Data.....	11
4. Alat Pengumpul Data	12
5. Analisis Data	12

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Hukum Internasional	13
B. Tanggungjawab Negara dalam Hukum Internasional.....	24
C. Pencemaran Udara Bersifat Lintas Batas Negara	28

BAB III: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Regulasi Terhadap Pencemaran Udara Bersifat Lintas Batas Negara Menurut Hukum Internasional.....	33
B. Upaya Negara Singapura Terhadap Pencemaran Udara Akibat Kebakaran Pada Lalu Lintas Batas Negara.....	43
C. Tanggung Jawab Negara Indonesia Atas Kebakaran Hutan Yang Menimbulkan Pencemaran Udara Pada Wilayah Lintas Batas Negara	69

BAB IV: KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan	75
B. Saran.....	77

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hukum Lingkungan merupakan bidang hukum yang relatif baru, jika dibandingkan dengan bidang-bidang hukum lainnya semisal hukum pidana maupun perdata. Pembahasan tentang permasalahan lingkungan baru mendapat perhatian dunia sekira tahun 1960 dan awal-awal tahun 1970. Perhatian inipun dipicu oleh bermunculannya berbagai kasus-kasus lingkungan (perusakan dan pencemaran) yang langsung mengancam manusia maupun lingkungan secara keseluruhan.¹

Hutan sebagai salah satu penentu penyangga kehidupan dan sumber kesejahteraan rakyat yang semakin menurun keadaannya, oleh sebab itu eksistensinya harus dijaga secara terus-menerus, agar tetap abadi dan ditangani dengan budi pekerti yang luhur, berkeadilan, berwibawa, transparan dan profesional serta bertanggung jawab. Berawal dari keprihatinan ini, maka tepatnya pada tanggal 5 sampai dengan 12 Juni 1972 (kemudian disepakati sebagai hari Lingkungan Hidup Sedunia) diadakanlah Konfrensi Stockholm yang merupakan konfrensi internasional pertama dalam masalah lingkungan. Point penting yang dicapai dalam pertemuan ini adalah kesepakatan Negara-negara peserta untuk menangani permasalahan lingkungan secara bersama-sama.²

Akhir-akhir ini permasalahan mengenai lingkungan hidup semakin besar, meluas dan serius. Persoalan yang ditimbulkanpun tidak terbatas pada tingkat

¹ Veri Mei Hafnizal, "Bentuk Pertanggungjawaban Indonesia Dalam Pencemaran Udara Lintas Batas Negara", *At-Tasyri'*, Vol. X. No. 1, Januari - Juni 2018, halaman 95.

² *Ibid.*, halaman 96.

lokal atau translokal saja, melainkan sudah merambah di tingkat regional, nasional, transnasional dan global. Salah satu hal penting yang menjadi pokok pembicaraan pada saat ini adalah penanganan terhadap pencemaran lingkungan yang bersifat lintas batas negara atau transnasional (*transboundary pollution*). Terlebih pada era globalisasi yang mendorong banyak negara maju untuk semakin meningkatkan kemajuan ekonomi dengan paham kapitalisme yang dimiliki, sehingga berdampak pada kerugian yang harus diterima oleh negara lain baik yang terjadi sebagai suatu bentuk akibat secara langsung maupun tidak langsung.³

Permasalahan kabut asap dari kebakaran hutan dan lahan gambut di Indonesia menjadi masalah internasional karena kasus ini menimbulkan pencemaran di Negara tetangga (*transboundary pollution*) sehingga Singapura mengajukan protes terhadap Indonesia atas terjadinya masalah ini. Singapura mendesak Indonesia untuk menyelesaikan masalah ini karena kebakaran hutan yang terjadi bukanlah kejadian yang pertama kali bagi mereka. Protes Singapura ini didasarkan pada kabut asap yang menyelimuti wilayah yurisdiksi negaranya sehingga menimbulkan beberapa dampak yang merugikan bagi warga negaranya, seperti terjadinya gangguan kesehatan berupa asma/Infeksi Saluran Pernafasan Akut (ISPA), dan gagal pernafasan yang berujung pada kematian, perekonomian yang tidak stabil serta sektor pariwisata yang menurun. Efek lain dari kabut asap juga berpengaruh pada meningkatnya kecelakaan lalu lintas baik darat, laut dan udara karena jarak pandang yang menjadi terbatas.⁴

³ Riski Indra Bayu Pratama, "Tinjauan Yuridis Pertanggungjawaban Negara Terhadap Pencemaran Polusi Udara Transnasional Pasca Peratifikasian AATHP (*ASEAN Agreement Transboundary Haze Pollution*)", *Jurnal Panorama Hukum*, Vol. 1 No. 1 Juni 2016, halaman 44.

⁴ *Ibid.*

Polusi Asap Lintas Batas atau dikenal dengan nama lain *Transboundary Haze Pollution* (THP) adalah sebuah masalah lingkungan besar yang terjadi di kawasan negara Asia Tenggara. Masalah pelik ini sebenarnya sudah masuk menjadi agenda para negara yang tergabung didalam Association of South East Asia Nation (ASEAN) sejak tahun 90-an. Puluhan tahun telah berlalu sejak pertama kalinya agenda tersebut dibahas dan solusi terbaik atas masalah ini belum juga ditemukan. Polusi asap itu sendiri berasal dari pembakaran hutan dan lahan (karhutla) yang terjadi di Pulau Sumatra dan Kalimantan. Pembakaran merupakan cara termurah untuk membersihkan wilayah hutan, setelah dibersihkan area tersebut dapat diubah menjadi lahan kelapa sawit dan pohon akasia.⁵

Walaupun Indonesia yang dibantu oleh negara Asean lainnya telah coba menerapkan beberapa strategi di masa lalu seperti tehnik penebangan *Zero burning* dan kampanye asistensi pemadaman api hutan, hasil dari upaya kolaborasi bersama itu masih mengecewakan. Hal ini bisa terlihat dari angka standar polusi di Singapura yang mencapai 401 pada Juni 2013, dimana itu adalah angka polusi tertinggi negara tersebut selama 1 dekade terakhir. Pada situs resminya yang diupdate per tanggal 8 Oktober 2019, Badan Nasional Penanggulangan Bencana Republik Indonesia menyatakan bahwa luas lahan di Sumatra dan Kalimantan yang telah terbakar sepanjang bulan Januari s.d Agustus 2019 adalah seluas 328.722 Hektar. Data terkini pada situs tersebut juga

⁵ Agi Sardjasmita, “Solusi untuk Penanganan Polusi Asap Lintas Batas di kawasan Negara Asia Tenggara”, melalui <https://djpb.kemenkeu.go.id/kppn/tarakan/id/data-publikasi/artikel/2833-solusi-%E2%80%9Ccoasian%E2%80%9D-untuk-penanganan-polusi-asap-lintas-batas-di-kawasan-negara-asia-tenggara.html>, diakses pada tanggal 10 April 2023, Pukul 10.20 Wib.

menerangkan bahwa Indeks Standar Pencemar Udara di Provinsi Jambi dan Kalimantan Tengah mencapai 97,5 dan 101 (kategori tidak sehat).⁶

Kualitas udara di Singapura kembali ke tingkat tidak sehat, sehari setelah dilaporkan sempat membaik usai terkepung kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan di Indonesia. Badan Lingkungan Hidup Nasional Singapura (NEA) melaporkan bahwa kualitas udara kembali ke tingkat tidak sehat setelah Indeks Standar Polutan (PSI) di barat dan selatan negara itu menembus angka 102. Sementara itu, PSI di timur Singapura mencapai 93, disusul 92 di utara, dan 91 di kawasan pusat Negeri Singa.⁷

Hukum internasional merupakan hasil kesepakatan dan mufakat negara-negara melalui hubungan-hubungan yang terjalin diantara mereka sebagai *homo homini socius*.⁸ Peraturan internasional pada tingkat ASEAN mengenai permasalahan terkait telah coba dirumuskan oleh para petinggi Negara ASEAN. Dimana berangkat dari kejadian kebakaran hutan hebat yang melanda kawasan ASEAN pada 1997/1998, para petinggi ASEAN mencoba merumuskan pola penanganan yang efektif dengan mengadakan pertemuan persiapan di Hanoi yang menghasilkan *Plan of Action* dan Visi ASEAN 2020. Sebagai puncak pertemuan tersebut, para pemimpin ASEAN merumuskan pola penanganan pencemaran kabut asap di Asia Tenggara dalam suatu *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (Persetujuan ASEAN tentang Pencemaran Kabut Asap Lintas

⁶ *Ibid.*

⁷ Media Online CNN Indonesia, “Kualitas Udara Singapura Kembali Tak Sehat Akibat Kabut Asap”, melalui <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20190917174949-106-431306/kualitas-udara-singapura-kembali-tak-sehat-akibat-kabut-asap>, diakses pada tanggal 10 April 2023, Pukul 10.20 Wib.

⁸ Arman Anwar, dkk. 2021. *Hukum Internasional*. Bandung: Widina Bhakti Persada, halaman 177.

Batas) yang mengatur pendistribusian tanggung jawab dan penanganan pencemaran kabut asap pada kawasan regional Asia Tenggara.

Perjanjian ini ditandatangani oleh 10 Negara peserta ASEAN pada Juni 2002, dan kemudian *came into force* atau mulai berlaku pada 25 November 2003.⁹ Setelah tiga tahun berjalan, tujuh dari sepuluh Negara penandatangan perjanjian ini telah melakukan ratifikasi dan harmonisasi dengan peraturan perundang-undangan nasional Negara peserta setempat. Baru pada tahun 2014 atau setelah 12 tahun dari perjanjian ini ditandatangani, Indonesia melakukan Ratifikasi terhadap *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP) ke dalam Undang-Undang RI Nomor 26 Tahun 2014 tentang Pengesahan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*.

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk dapat mengetahui serta menganalisis mengenai bentuk perjanjian AATHP berdasarkan aturan hukum internasional. Dan untuk mengetahui implementasi pertanggungjawaban Negara terhadap pencemaran udara transnasional setelah pasca ratifikasi AATHP. Tanggungjawab dapat diartikan sebagai keadaan wajib menanggung segala sesuatu hal dalam terjadi suatu kejadian tertentu dapat dituntut, dipersalahkan, diperkarakan dan sebagainya.¹⁰ Sedang dalam hukum internasional, pertanggungjawaban Negara muncul pada saat Negara tersebut terbukti merugikan Negara lain. Pertanggungjawaban Negara sendiri hanya terbatas pada pelanggaran hukum internasional saja. Sedang dalam hal perbuatan suatu Negara

⁹ *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*, Art. 29.

¹⁰ Wahyu Utara. 2019. *Kamus Lengkap bahasa Indonesia*. Yogyakarta: Indonesia Tera, halaman 480.

merugikan Negara lain tetapi tidak melanggar hukum internasional, maka terhadap perbuatan ini tidak menimbulkan pertanggungjawaban.

Pencemaran udara lintas batas atau pencemaran transnasional didefinisikan sebagai polusi yang berasal dari suatu Negara tetap, dengan menyebrangi perbatasan melalui jalur udara yang dapat menimbulkan kerusakan lingkungan di Negara lain. *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* adalah suatu aturan regional pertama di dunia yang mengikat kelompok Negara yang berdekatan untuk mengatasi polusi asap lintas batas yang diakibatkan oleh kebakaran lahan dan hutan. Perjanjian ini ditandatangani oleh sepuluh Negara-Negara Anggota ASEAN pada tanggal 10 Juni 2002 di Kuala Lumpur Malaysia dan kemudian berlaku pada bulan November 2003. Sesuai dengan naskah AATHP Pasal 2, perjanjian ini bertujuan untuk mencegah dan memantau pencemaran asap lintas batas Negara sebagai akibat dari kebakaran lahan dan/atau hutan yang harus ditanggulangi, melalui upaya nasional secara bersama-sama dan mengintensifkan kerjasama regional dan internasional. Tujuan ini harus dicapai dalam konteks yang menyeluruh dari pembangunan berkelanjutan dan sesuai dengan ketentuan pada Persetujuan ini.

Pada tahun 2019, kabut asap sedang hingga pekat terus memancar dari titik api yang terus-menerus di Provinsi Riau dan Jambi, hal ini disampaikan oleh NEA dalam pernyataannya. Kondisi tersebut diperburuk dengan adanya 749 titik api yang terdeteksi di Pulau Kalimantan.¹¹

¹¹ Media Online Kompas, "Kualitas Udara di Singapura Terancam Jadi Tidak Sehat Gara-Gara Kebakaran Hutan di Indonesia", melalui <https://internasional.kompas.com/read/2019/09/11/06060051/kualitas-udara-di-singapura-terancam-jadi-tidak-sehat-gara-gara?page=all>, diakses pada tanggal 10 April 2023, Pukul 10.20 Wib.

Berdasarkan hal tersebut, maka untuk itu penulis melakukan penelitian dengan judul: **“Tanggung Jawab Negara Terhadap Pencemaran Udara Bersifat Lintas Batas Negara Dalam Hukum Internasional (Studi Kasus Kabut Asap Kebakaran Hutan Indonesia Terhadap Singapura)”**.

1. Rumusan Masalah

Permasalahan dalam penulisan skripsi adalah:

- a. Bagaimana regulasi terhadap pencemaran udara bersifat lintas batas Negara menurut hukum Internasional?
- b. Bagaimana upaya Negara Singapura terhadap pencemaran udara akibat kebakaran pada lalu lintas batas negara?
- c. Bagaimana tanggung jawab Negara Indonesia atas kebakaran hutan yang menimbulkan pencemaran udara pada wilayah lintas batas negara?

2. Faedah Penelitian

a. Secara Teoritis

Penelitian hukum ini, diharapkan bisa memberikan gambaran mengenai tanggung jawab negara terhadap pencemaran udara bersifat lintas batas negara, serta diharapkan akan menambah literatur ilmiah, khususnya di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.

b. Secara Praktis

Hasil penelitian ini secara praktis diharapkan dapat memberikan masukan ataupun informasi kepada praktisi-praktisi mengenai tanggung jawab negara terhadap pencemaran udara bersifat lintas batas negara dalam hukum Internasional.

B. Tujuan Penelitian

Tujuan dalam penelitian skripsi ini, yaitu:

1. Untuk mengetahui regulasi terhadap pencemaran udara bersifat lintas batas Negara menurut hukum Internasional.
2. Untuk mengetahui upaya Negara Singapura terhadap pencemaran udara akibat kebakaran pada lalu lintas batas negara.
3. Untuk mengetahui tanggung jawab Negara Indonesia atas kebakaran hutan yang menimbulkan pencemaran udara pada wilayah lintas batas negara.

C. Definisi Operasional

Berdasarkan judul peneliti ini mengenai “Tanggung Jawab Negara Terhadap Pencemaran Udara Bersifat Lintas Batas Negara Dalam Hukum Internasional”, sehingga secara operasional diperoleh hasil penelitian yang sesuai dengan tujuan ditentukan:

1. Tanggung jawab adalah Keadaan wajib menanggung segala sesuatunya jika terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, diperkatakan atau juga berarti hak yang berfungsi menerima pembebanan sebagai akibat sikapnya oleh pihak lain.¹²
2. Negara adalah negara yang berdaulat dan merdeka saja yang diakui sebagai subjek hukum internasional. Sedangkan negara jajahan atau koloni belum dianggap sebagai subjek Hukum Internasional.¹³

¹² Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. 2018. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka, halaman 1006.

¹³ Arum Sutrisni Putri, “Subyek Hukum Internasional”, melalui <https://www.kompas.com/skola/read/2020/06/15/193000169/subyek-hukum-internasional?page=all>, diakses pada tanggal 10 April 2023, Pukul 10.10 Wib.

3. Pencemaran Udara adalah masuknya, atau tercampurnya unsur-unsur berbahaya ke dalam atmosfer yang dapat mengakibatkan terjadinya kerusakan lingkungan, gangguan pada kesehatan manusia secara umum serta menurunkan kualitas lingkungan.¹⁴
4. Lintas Batas Negara adalah garis batas yang merupakan pemisah kedaulatan suatu negara yang didasarkan atas hukum internasional.¹⁵
5. Hukum Internasional adalah bagian dari hukum yang mengatur segala aktivitas entitas dalam skala internasional.¹⁶

D. Keaslian Penelitian

Berdasarkan permasalahan dan cara yang terdapat dalam penelitian ini. Penulisan ini merupakan hasil karya asli penulis dan bukan merupakan bahan duplikasi ataupun plagiat dari hasil karya penulis lain. Walaupun ada beberapa penelitian lain yang hampir sejenis dengan penelitian yang peneliti lakukan, akan tetapi ini terbukti bukan merupakan duplikasi ataupun plagiat dari hasil karya penulis lain. Berdasarkan hal tersebut, adapun penelitian penulis lain, diantaranya:

1. Penelitian yang dilakukan oleh Rahmilia Indah Hayati, Mahasiswi Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Palembang, Tahun 2018, dengan judul: “Tanggung Jawab Negara Atas Pencemaran Lintas Batas (*Haze Pollution*) Dalam Perspektif Hukum Internasional”. Permasalahan dalam penelitian ini adalah apakah penyebab dan dampak yang ditimbulkan oleh polusi kabut asap

¹⁴ Putra, “Pencemaran Udara, melalui <https://myklass-fkik.umy.ac.id/mod/forum/discuss.php?d=10689>, diakses pada tanggal 10 April 2023, Pukul 10.10 Wib.

¹⁵ Dewa Gede Sudika Mangku. 2021. *Pengantar Hukum Internasional*. Klaten: Lakeisha, halaman 71.

¹⁶ Arman Anwar, dkk. *Op. Cit.*, halaman 19.

serta kerugian yang diderita oleh Indonesia dan negara tetangga yang terkena dampak *haze pollution* dari Indonesia, bagaimana pertanggung jawaban negara yang menimbulkan *haze pollution* dalam perspektif hukum internasional dan dalam lingkup ASEAN, serta bagaimana upaya yang dilakukan oleh Indonesia sebagai upaya untuk mencegah polusi asap dalam lingkup nasional.

2. Penelitian yang dilakukan oleh Riski Indra Bayu Pratama, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Kanjuruhan, Malang, Tahun 2016, dengan judul Penelitian: “Tinjauan Yuridis Pertanggungjawaban Negara Terhadap Pencemaran Polusi Udara Transnasional Pasca Peratifikasian AATHP (*ASEAN Agreement Transboundary Haze Pollution*)”. Sesuai dengan naskah AATHP Pasal 2, perjanjian ini bertujuan untuk mencegah dan memantau pencemaran asap lintas batas Negara sebagai akibat dari kebakaran lahan dan/atau hutan yang harus ditanggulangi, melalui upaya nasional secara bersama-sama dan mengintensifkan kerjasama regional dan internasional. Tujuan ini harus dicapai dalam konteks yang menyeluruh dari pembangunan berkelanjutan dan sesuai dengan ketentuan pada Persetujuan ini.

Secara konstruktif, substansi dan pembahasan terhadap kedua penelitian tersebut diatas berbeda dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis saat ini.

E. Metode Penelitian

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif, adapun yang dimaksud dengan jenis penelitian yuridis normatif adalah penelitian hukum

kepuustakaan karena dalam penelitian hukum normatif dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder saja.¹⁷ Sedangkan pendekatan penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan, adapun yang dimaksud adalah menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang diketengahkan. Pendekatan perundang-undangan dilakukan dalam rangka penelitian hukum untuk kepentingan praktis maupun penelitian hukum untuk kepentingan akademis.¹⁸

2. Sifat Penelitian

Berdasarkan judul penelitian dan rumusan masalah, sifat penelitian yang digunakan termasuk dalam kategori deskriptif analisis, melalui penelitian deskriptif peneliti berusaha mendeskripsikan peristiwa dan kejadian yang menjadi pusat perhatian tanpa memberikan perlakuan khusus terhadap peristiwa tersebut.

3. Sumber Data

Sumber data yang dapat digunakan dalam penelitian hukum ini yaitu data sekunder yaitu, data pustaka yang mencakup dokumen-dokumen resmi, publikasi tentang hukum. Data Sekunder terdiri dari beberapa bahan hukum:

- a. Bahan Hukum Primer yaitu *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP), Undang-Undang RI Nomor 26 Tahun 2014 tentang Pengesahan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*.
- b. Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang berupa karya ilmiah, buku, serta yang berhubungan dengan permasalahan ini.

¹⁷ Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi. 2019. *Penelitian Hukum (Legal Research)*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 19.

¹⁸ *Ibid.*, halaman 110.

- c. Bahan hukum tersier yaitu berupa bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum, internet, dan sebagainya yang ada hubungannya dengan permasalahan yang sesuai dengan judul ini.¹⁹

4. Alat Pengumpul Data

Teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara penelitian kepustakaan (*library research*), yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau yang disebut dengan data sekunder. Adapun data sekunder yang digunakan dalam penulisan skripsi ini antara lain berasal dari buku-buku baik koleksi pribadi maupun dari perpustakaan serta jurnal-jurnal hukum.

5. Analisis Data

Metode penulisan data yang sesuai dengan penelitian hukum dengan cara deskriptif adalah menggunakan pendekatan kualitatif, merupakan suatu analisis data yang mengungkapkan dan mengambil kebenaran dari kepustakaan, yaitu dengan menggabungkan antara informasi dengan yang ada di dapat dari perundang-undangan, Peraturan-peraturan dan serta tulisan ilmiah yang ada kaitannya dengan judul ini. Untuk di analisis secara kualitatif sehingga mendapat kesimpulan untuk dipahami dengan baik.

¹⁹ Ida Hanifah, dkk. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa*. Medan: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara, halaman 21.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Hukum Internasional

Hukum Internasional (*International Law*) atau hukum Internasional publik (*Public International Law*) merupakan istilah yang lebih populer digunakan saat ini dibandingkan istilah hukum bangsa-bangsa (*law of nations*), hukum antarnegara (*inter state law*).²⁰

Istilah hukum Internasional pertama kali diperkenalkan oleh Jeremy Bentham dalam bukunya, *the introduction to the principles of morals and legislation*, yang ditulis pada tahun 1840, dalam bahasa Inggris dan Romawi, istilah hukum internasional telah menggantikan terminologi lama *law of nations* atau *droit de gens* yang dapat ditelusuri balik pada konsep Romawi, *ius gentium* dan ditulis oleh Cicero.²¹ Dalam bahasa Jerman, Belanda, Skandinavia dan Slavic, masih menggunakan terminologi lama yaitu *Volkerrecht*, *Volkenrecht*, dan lainnya.²² Dalam perkembangannya, istilah hukum internasional banyak digunakan dalam literatur hukum internasional baik literatur asing maupun bahasa Indonesia.

Hukum internasional diartikan sebagai himpunan dari peraturan-peraturan dan ketentuan-ketentuan yang mengikat serta mengatur hubungan antara negara-negara dan subjek-subjek hukum lainnya dalam kehidupan masyarakat internasional. Definisi hukum Internasional yang diberikan oleh pakar-pakar

²⁰ Sefriani. 2019. *Hukum Internasional*. Jakarta: Rajagrafindo Persada, halaman 1

²¹ Suparto Wijoyo dan A'an Efendi. 2018. *Hukum Lingkungan Internasional*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 14-15.

²² *Ibid.*

hukum terkenal di masa lalu seperti Oppenheim dan Brierly terbatas pada negara sebagai satu-satunya pelaku hukum dan tidak memasukkan subjek-subjek hukum lainnya.²³

Hukum internasional juga dapat didefinisikan sebagai keseluruhan hukum yang untuk sebagian besar terdiri dari prinsip-prinsip dan kaidah-kaidah perilaku yang terhadapnya negara-negara merasa dirinya terikat untuk menaati dan karenanya benar-benar ditaati secara umum dalam hubungan-hubungan mereka satu sama lain, dan yang meliputi juga:

1. Kaidah-kaidah hukum yang berkaitan dengan berfungsinya lembaga-lembaga atau organisasi-organisasi internasional, hubungan-hubungan mereka satu sama lain, dan hubungan mereka dengan negara-negara, dan individu-individu;
2. Kaidah-kaidah hukum tertentu yang berkaitan dengan individu-individu dan badan-badan non-negara sejauh hak-hak dan kewajiban individu dan badan non-negara tersebut penting bagi masyarakat internasional.²⁴

Definisi ini melampaui tradisional hukum internasional sebagai suatu sistem yang semata-mata terdiri dari kaidah-kaidah yang mengatur hubungan-hubungan antara Negara-negara saja. Definisi tradisional mengenai pokok permasalahan ini, yaitu dengan pembatasan pada perilaku negara-negara *inter se*, dapat dijumpai dalam sebagian besar karya standar hukum internasional yang lebih tua usianya, tetapi mengingat perkembangan-perkembangan yang terjadi selama empat dekade yang lampau, definisi tersebut tidak dapat bertahan sebagai suatu

²³ Boer Mauna. 2018. *Hukum Internasional (Pengertian, Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global)*. Bandung: Penerbit Alumni, halaman 1.

²⁴ J.G. Starke. 2018. *Pengantar Hukum Internasional*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 3.

deskripsi komprehensif mengenai semua kaidah yang saat ini diakui merupakan bagian dari hukum internasional.²⁵

Pengertian hukum internasional yang lazim sekarang ialah hukum yang mengatur antara negara yang satu dengan yang lain, antara negara dengan organisasi internasional yang menimbulkan hak-hak dan kewajiban-kewajiban terhadap negara-negara dan atau lembaga internasional yang bersangkutan. Di dalam hukum internasional (publik) diutamakan pada hubungan antara negara bukan hubungan antara bangsa-bangsa, karena itu bukan hukum antarbangsa.²⁶

Istilah hukum internasional dalam pembahasan ini dimaksud ialah hukum internasional publik, yang harus dibedakan dengan hukum perdata internasional. Hukum perdata internasional ialah keseluruhan kaidah dan asas hukum yang mengatur hubungan perdata yang melintasi batas negara. Dengan perkataan lain, hukum yang mengatur hukum perdata antara para pelaku hukum yang masing-masing tunduk pada hukum perdata (nasional) yang berlainan.²⁷

J.G. Strake memberikan definisi hukum internasional sebagai berikut: “Hukum internasional dapat dirumuskan sebagai sekumpulan hukum (*body of law*) yang sebagian besar terdiri dari asas-asas dan karena itu biasanya ditaati dalam hubungan negara-negara satu sama lain, dan yang juga meliputi:

1. Peraturan-peraturan hukum mengenai pelaksanaan fungsi lembaga-lembaga organisasi-organisasi internasional, hubungan-hubungan lembaga-lembaga dan organisasi-organisasi itu masing-masing, serta;
2. Peraturan-peraturan hukum tersebut mengenai individu-individu dan kesatuan-kesatuan bukan negara, sepanjang hak-hak atau kewajiban-

²⁵ *Ibid.*,

²⁶ Umar Said Sugiarto. 2018. *Pengantar Hukum Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 288.

²⁷ Mochtar Kusumaatmadja dan Eddy R. Agoes. 2018. *Pengantar Hukum Internasional*. Bandung: Penerbit PT. Alumni, halaman 1.

kewajiban individu dan kesatuan itu merupakan masalah persekutuan internasional.²⁸

Istilah hukum internasional, sering juga dipergunakan istilah hukum bangsa-bangsa, hukum antarbangsa atau hukum antarnegara untuk lapangan hukum yang sedang dibicarakan. Aneka ragam istilah ini tidak saja terdapat dalam bahasa Indonesia, tetapi terdapat pula dalam bahasa berbagai bangsa yang telah lama mempelajari hukum internasional sebagai suatu cabang ilmu hukum sendiri.²⁹

Istilah hukum bangsa-bangsa (*law of nations, droit de gens, Voelkerrecht*) berasal dari istilah hukum Romawi *ius gentium*. Dalam arti yang semula *ius gentium* bukanlah berarti hukum yang berlaku antar bangsa-bangsa saja, melainkan pula kaidah dan asas hukum yang mengatur hubungan antara orang Romawi dengan orang bukan Romawi dan antara orang bukan Romawi satu sama lain. Baru kemudian orang membedakan benar antara hubungan individu dengan menggunakan istilah *ius inter gentes*. Istilah terakhir ini yang berarti hukum antarbangsa menandakan permulaan lahirnya hukum internasional (publik) sebagai suatu lapangan hukum sendiri. Sebenarnya istilah hukum antarbangsa sama dengan istilah hukum antarnegara, karena berlainan dengan kerajaan dan republik pada zaman dahulu negara modern pada hakikatnya merupakan negara kebangsaan (*nation state*).³⁰

Hukum internasional memiliki peranan besar dalam menyelesaikan permasalahan internasional, yaitu:

²⁸ *Ibid.*, halaman 3.

²⁹ Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R. Agoes. *Op. Cit.*, halaman 4.

³⁰ *Ibid.*,

1. Pada prinsipnya hukum internasional berupaya agar hubungan antarnegara terjalin lewat ikatan persahabatan (*friendly relations among states*) dan tidak mengharapkan adanya persengketaan.
2. Hukum internasional memberikan aturan-aturan pokok kepada negara-negara yang bersengketa untuk menyelesaikan sengketa.
3. Hukum internasional memberikan pilihan yang bebas kepada para pihak tentang cara, prosedur atau upaya yang seyogianya ditempuh untuk menyelesaikan sengketa.
4. Hukum internasional modern semata-mata menganjurkan cara penyelesaian secara damai; apakah sengketa itu sifatnya antarnegara atau antarnegara dengan subjek hukum internasional lainnya. Hukum internasional tidak menganjurkan sama sekali cara kekerasan atau peperangan.³¹

Tujuan utama hukum internasional lebih mengarah kepada upaya untuk menciptakan ketertiban daripada sekedar menciptakan sistem hubungan-hubungan internasional yang adil, akan tetapi dalam perkembangan-perkembangan selanjutnya (sebagai contoh, dalam kaidah-kaidah tanggungjawab negara mengenai penyelewengan keadilan, dan dalam kaidah-kaidah serta praktek-praktek mengenai arbitrase internasional) telah terbukti adanya suatu upaya untuk menjamin, secara obyektif, adanya keadilan di antara negara-negara. Lagi pula, selain mengingatkan bahwa negara-negara memperoleh perlakuan adil, hukum bangsa-bangsa modern bertujuan untuk menjamin keadilan bagi umat manusia. Selanjutnya, perlu sekali diingat bahwa kata “*justice*” (keadilan) dipakai pada nama *Permanent Court of International Justice* dan penggantinya, *International Court of Justice*, keduanya itu merupakan pengadilan-pengadilan yudisial yang didirikan untuk menyelesaikan sengketa-sengketa antara negara-negara dan memberikan opini nasihat menurut hukum internasional. Bahwa keadilan

³¹ Huala Adolf. 2018. *Hukum Penyelesaian Sengketa Internasional*. Jakarta: Sinar Grafika, halaman 8.

merupakan suatu tujuan utama hukum bangsa-bangsa menekankan pertaliannya pada hukum negara.³²

Berdasarkan pada definisi-definisi di atas, secara sepintas sudah diperoleh gambaran umum tentang ruang lingkup dan substansi dari hukum internasional, yang di dalamnya salah satunya terkandung mengenai sumber hukum dalam hukum internasional. Perkataan sumber hukum dipakai pertama sekali pada arti dasar berlakunya hukum. Dalam hal ini yang dipersoalkan adalah apa sebabnya suatu hukum mengikat, yakni sebagai sumber hukum material yang menerangkan apa yang menjadi hakikat dasar kekuatan mengikatnya hukum internasional.³³

J.G. Starke mengemukakan bahwa sumber-sumber materil hukum internasional dapat didefinisikan sebagai bahan-bahan actual yang digunakan oleh para ahli hukum internasional untuk menetapkan hukum yang berlaku bagi suatu peristiwa atau situasi tertentu. Pada garis besarnya, bahan-bahan tersebut dapat dikategorikan dalam lima bentuk, yaitu:

1. Kebiasaan;
2. Traktat;
3. Keputusan pengadilan atau badan-badan arbitrase;
4. Karya-karya hukum;
5. Keputusan atau ketetapan organ-organ/lembaga internasional.³⁴

Pasal 38 ayat (1) Statuta Mahkamah Internasional menetapkan bahwa sumber hukum internasional yang dipakai oleh Mahkamah dalam perkara-perkara adalah:

1. Perjanjian internasional (*international conventions*), baik yang bersifat umum maupun khusus;
2. Kebiasaan internasional (*international custom*);

³² J.G. Starke. *Op. Cit.*, halaman 6.

³³ Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R. Agoes. *Op. Cit.*, halaman 113.

³⁴ Boer Mauna, *Op Cit.*, halaman 8.

3. Prinsip-prinsip umum hukum (*general principles of law*) yang diakui oleh negara-negara beradab;
4. Keputusan pengadilan (*judicial decisions*) dan pendapat para ahli yang telah diakui kepakarannya (*teachings of the most highly qualified publicists*) merupakan tambahan hukum internasional.

Pasal 38 Statuta Mahkamah Internasional tersebut tidak termasuk keputusan-keputusan badan arbitrase sebagai sumber hukum internasional karena dalam prakteknya penyelesaian sengketa melalui badan arbitrase hanya merupakan pilihan hukum dan kesepakatan para pihak dalam perjanjian. Di lain pihak, prinsip-prinsip umum hukum dimasukkan ke dalam Pasal 38 tersebut sebagai sumber hukum, sebagai upaya memberikan wewenang kepada Mahkamah Internasional untuk membentuk kaidah-kaidah hukum baru apabila ternyata sumber-sumber hukum lain tidak dapat membantu mahkamah dalam menyelesaikan suatu sengketa. Prinsip-prinsip umum tersebut harus digunakan secara analogi dan diperoleh dengan jalan memilih konsep-konsep umum yang berlaku bagi semua sistem hukum nasional.³⁵

Dalil-dalil hukum yang dikutip dan dipopulerkan secara luas tidak dengan sendirinya merupakan “prinsip-prinsip umum” dalam pengertian ini. Dari *American Law Institute Restatement of the Foreign Relations Law of the United States* (1986) menggolongkan “prinsi-prinsip umum” sebagai suatu sumber tambahan hukum internasional.³⁶

Urutan penyebutan sumber hukum dalam Pasal 38 ayat (1) Piagam Mahkamah Internasional tidak menunjukkan urutan pentingnya masing-masing sumber hukum itu sebagai sumber hukum formal, karena hal ini sama sekali tidak

³⁵ *Ibid.*,

³⁶ J.G. Starke. *Op. Cit.*, halaman 43.

diatur oleh Pasal 38. Pasal 38 mengklasifikasikan sumber hukum internasional formal kedalam 2 bagian yaitu sumber hukum pokok bagi pembentukan hukum internasional dibagian a sampai dengan bagian c, dan sumber hukum tambahan atau pelengkap pada bagian d. Hal ini berarti bahwa sarana-sarana utama (a-c) diperlukan, dan bahwa sarana pelengkap (d) hanya memiliki efek yang memenuhi kualifikasi dan atau efek penjelasan.

1. Perjanjian Internasional

Perjanjian internasional menurut Mochtar Kusumaatmadja diartikan sebagai perjanjian yang diadakan antara anggota masyarakat bangsa-bangsa dan bertujuan untuk mengakibatkan akibat hukum tertentu. Dari batasan di atas jelaslah bahwa untuk dapat dinamakan perjanjian internasional, perjanjian itu harus diadakan oleh subjek hukum internasional yang menjadi anggota masyarakat internasional.³⁷

Konvensi-konvensi atau perjanjian-perjanjian internasional merupakan sumber utama hukum internasional. Konvensi-konvensi itu dapat berbentuk bilateral bila yang menjadi pihak hanya dua negara dan multilateral bila yang menjadi pihak lebih dari dua negara. Kadang-kadang suatu konvensi disebut regional bila yang menjadi pihak hanya negara-negara dari suatu kawasan. Konvensi multilateral dapat bersifat universal bila menyangkut seluruh negara di dunia.³⁸

Pergolongan yang lebih penting dalam rangka pembahasan perjanjian internasional sebagai sumber hukum formal ialah pergolongan perjanjian

³⁷ Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R. Agoes. *Op. Cit.*, halaman 117.

³⁸ Boer Mauna, *Op Cit.*, halaman 9.

dalam *treaty contract dan law making treaties*.³⁹ Apabila dilihat dari segi fungsinya sebagai sumber hukum, sumber hukum formal merupakan *law making* yang artinya menimbulkan hukum. *Treaty contract* dimaksudkan sebagai suatu bentuk perjanjian dalam hukum perdata, hanya mengakibatkan hak dan kewajiban bagi para pihak yang mengadakan perjanjian itu dan pihak ketiga umumnya tidak dapat ikut serta dalam perjanjian ini. Seperti perjanjian perbatasan, perjanjian perdagangan dan perjanjian pemberantasan penyelundupan. *Law making treaties* diartikan sebagai perjanjian yang meletakkan ketentuan atau kaidah hukum bagi masyarakat internasional sebagai keseluruhan. Seperti Konvensi Perlindungan Korban Perang, Konvensi Hukum Laut dan Konvensi Wina tentang Hubungan Diplomatik.

2. Hukum Kebiasaan Internasional

Hukum kebiasaan berasal dari praktek negara-negara melalui sikap dan tindakan yang diambilnya terhadap suatu persoalan. Bila suatu negara mengambil suatu kebijaksanaan dan kebijaksanaan tersebut diikuti oleh negara-negara lain dan dilakukan berkali-kali serta tanpa adanya protes atau tantangan dari pihak lain maka secara berangsur-angsur terbentuklah suatu kebiasaan. Terbentuknya suatu hukum kebiasaan didasari oleh praktek yang sama, dilakukan secara konstan tanpa adanya piha yang menentang serta diikuti oleh banyak negara.⁴⁰

Viner's Abridgment, yang berkenaan dengan kebiasaan dalam hukum inggris, mengemukakan hal tersebut secara singkat menyatakan kebiasaan

³⁹ Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R. Agoes. *Op. Cit.*, halaman 122.

⁴⁰ Boer Mauna, *Op Cit.*, halaman 10.

sebagaimana dimaksudkan oleh hukum, adalah suatu adat istiadat yang telah memperoleh kekuatan hukum.⁴¹ Dalam pasal 38 ayat (1) sub b Mahkamah Internasional, kebiasaan internasional dirumuskan sebagai “kebiasaan internasional yang merupakan kebiasaan umum yang diterima sebagai hukum”.⁴² Hal ini berarti bahwa persyaratan utama bagi pembentukan “kebiasaan” adalah adanya “praktik umum” dalam hubungan antar negara. Kebiasaan internasional yang menjadi sumber hukum internasional harus memenuhi unsur material dan unsur psikologis, yakni kenyataan adanya kebiasaan yang bersifat umum dan diterimanya hukum internasional tersebut sebagai hukum. Kebiasaan internasional sebagai suatu kebiasaan umum memerlukan adanya suatu pola tindak yang berlangsung lama, yang merupakan serangkaian tindakan yang serupa mengenai hal dan keadaan yang serupa serta bersifat umum dan bertalian dengan hubungan internasional. Kebiasaan internasional ini juga harus memenuhi suruhan kaidah atau kewajiban hukum.

3. Prinsip-Prinsip Umum Hukum

Sumber ketiga hukum internasional adalah prinsip-prinsip umum hukum yang berlaku dalam seluruh atau sebagian besar hukum nasional negara-negara. Walaupun hukum nasional berbeda dari satu negara ke negara lain namun prinsip-prinsip pokoknya sama. Prinsip-prinsip umum yang

⁴¹ J.G. Starke. *Op. Cit.*, halaman 45.

⁴² Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R. Agoes. *Op. Cit.*, halaman 143.

diambil dari sistem-sistem nasional ini dapat mengisi kekosongan yang terjadi dalam hukum internasional.⁴³

Asas hukum umum menurut Mochtar Kusumaatmadja adalah asas hukum yang mendasari sistem hukum modern yakni sistem hukum positif yang didasarkan atas asas dan lembaga hukum negara barat yang untuk sebagian besar didasarkan atas asas dan lembaga hukum romawi.⁴⁴

Prinsip-prinsip umum hukum yang berlaku dalam seluruh atau sebagian besar hukum nasional negara-negara yang menjadi salah satu sumber hukum internasional menunjukkan bahwa hukum internasional sebagai suatu sistem hukum merupakan sebagian dari suatu sistem hukum keseluruhan yang lebih besar. Keberadaan asas hukum umum sebagai sumber hukum internasional mempunyai arti penting bagi pertumbuhan dan perkembangan hukum internasional sebagai sistem hukum positif. Sumber hukum ini berperan dalam hal mahkamah tidak dapat menyatakan *non liquet* yakni menolak mengadili perkara karena tiadanya hukum yang mengatur persoalan yang diajukan. Dengan demikian kedudukan mahkamah internasional sebagai badan yang membentuk dan menemukan hukum baru diperkuat oleh sumber hukum ini.

4. Keputusan-Keputusan Peradilan

Keputusan-keputusan peradilan memainkan peranan yang cukup penting dalam membantu pembentukan norma-norma baru hukum internasional. Keputusan-keputusan Mahkamah Internasional misalnya dalam

⁴³ Boer Mauna, *Op Cit.*, halaman 11.

⁴⁴ Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R. Agoes. *Op. Cit.*, halaman 148.

sengketa-sengketa ganti rugi dan penangkapan ikan telah memasukkan unsur-unsur baru ke dalam hukum internasional yang selanjutnya mendapat persetujuan negara-negara secara umum.

Salah satu pengadilan yudisial internasional permanen yang ada yang memiliki yuridiksi umum adalah Internasional Court of Justice, yang sejak tahun 1946 menggantikan kedudukan permanent Court of International Justice yang dibentuk pada tahun 1921.⁴⁵

Putusan pengadilan dan pendapat para ahli seperti yang telah dikemukakan sebelumnya merupakan suatu sumber hukum tambahan. Artinya keputusan pengadilan dan pendapat para sarjana dapat dikemukakan untuk membuktikan adanya kaidah hukum internasional mengenai suatu persoalan yang didasarkan atas sumber primer, namun tidak dapat mengikat atau menimbulkan kaidah hukum internasional.⁴⁶

B. Tanggung Jawab Negara Dalam Hukum Internasional

Pertanggungjawaban berarti kewajiban memberikan jawaban yang merupakan perhitungan atas semua hal yang terjadi dan kewajiban untuk memberikan pemulihan atas kerugian yang mungkin ditimbulkannya. Setiap orang individu, kelompok maupun negara yang melakukan suatu tindakan yang merugikan orang lain maka dapat dituntut dan dikenakan pertanggungjawaban.

Tanggung jawab Negara dalam hukum internasional diartikan sebagai kewajiban yang harus dilakukan oleh negara kepada negara lain berdasarkan

⁴⁵ J.G. Starke. *Op. Cit.*, halaman 56.

⁴⁶ Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R. Agoes. *Op. Cit.*, halaman 150.

perintah hukum internasional. Pertanggungjawaban berarti kewajiban memberikan jawaban yang merupakan perhitungan atas suatu hal yang terjadi, dan kewajiban untuk memberikan pemulihan atas kerugian yang mungkin ditimbulkannya. Di samping itu, hukum internasional mengenai pertanggungjawaban belum berkembang begitu pesat.

Tanggung jawab Negara dalam hukum internasional muncul dari bentuk hukum internasional serta doktrin kedaulatan Negara dan doktrin persamaan antara Negara-negara, tanggung jawab Negara menetapkan asas dasar hukum internasional. Negara mempunyai kedaulatan penuh atas orang, barang dan perbuatan yang ada diwilayahnya. Meskipun demikian, tidaklah berarti bahwa negara dapat menggunakan kedaulatan itu seenaknya sendiri.⁴⁷

Tanggung jawab internasional (*International Responsibility*) atau yang sering disebut dengan Tanggung Jawab Negara (*State Responsibility*) dalam hukum Internasional merupakan prinsip dalam hukum Internasional yang mengatur mengenai timbulnya pertanggungjawaban suatu negara kepada negara lainnya karena kesalahan atau kelalaian suatu negara yang menimbulkan dampak terhadap negara atau orang lain. Pada dasarnya suatu kelalaian maupun kesalahan yang dilakukan oleh suatu negara dapat menimbulkan dampak yang apabila dampak tersebut dirasakan oleh negara lain maka timbul suatu pertanggungjawaban yang dalam hukum internasional dinamakan prinsip *International Responsibility*.

⁴⁷ Arman Anwar, dkk. *Op. Cit.*, halaman 125.

Latar belakang timbulnya suatu tanggung jawab negara dalam hukum internasional yaitu bahwa tidak ada satu negara pun yang dapat menikmati hak-haknya tanpa menghormati negara lain. Setiap pelanggaran terhadap hak negara lain, menyebabkan negara tersebut wajib untuk memperbaiki pelanggaran hak itu. Artinya, negara tersebut harus bertanggung jawab. Ada dua istilah yang menunjuk pada pertanggungjawaban dalam hukum internasional, yaitu *liability* dan *responsibility*.

Liability merupakan istilah hukum yang luas yang menunjuk hampir semua karakter risiko atau tanggung jawab, yang pasti, yang bergantung atau yang mungkin meliputi semua karakter hak dan kewajiban secara aktual atau potensial seperti kerugian, ancaman, kejahatan, biaya atau kondisi yang menciptakan tugas untuk melaksanakan undang-undang. *Responsibility* berarti hal yang dapat dipertanggungjawabkan atas suatu kewajiban, dan termasuk putusan, keterampilan, kemampuan dan kecakapan meliputi juga kewajiban bertanggung jawab atas undang-undang yang dilaksanakan.

Dalam pengertian dan penggunaan praktis, istilah *liability* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum, yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subyek hukum, sedangkan istilah *responsibility* menunjuk pada pertanggungjawaban politik.⁴⁸ Pada intinya *Liability* lebih menunjuk pada hal ganti rugi atas kerugian pihak lain atau perbaikan kerusakan. Sedangkan *Responsibility* menunjuk pada pertanggungjawaban yang diatur secara hukum. Hukum tentang tanggung jawab negara terkait dengan yurisdiksi negara.

⁴⁸ Ridwan HR. 2019. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, halaman 337.

Hukum tentang yurisdiksi negara adalah hukum yang mengatur tentang kekuasaan negara untuk melakukan suatu tindakan. Sedangkan hukum tentang tanggung jawab negara adalah hukum mengenai kewajiban negara yang timbul manakala negara telah atau tidak melakukan suatu tindakan. Munculnya konsep tanggung jawab negara ini bisa dilacak dari adanya prinsip persamaan derajat, kedaulatan negara dan hubungan damai dalam hukum internasional. Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut, suatu negara yang hak-haknya dilanggar oleh negara lain dapat menuntut pertanggungjawaban atau reparasi.

Tuntutan tersebut dapat diajukan sesuai kerugian yang didapat negara yang merasa dirugikan. Setiap negara berhak mendapatkan kesempatan dan hak yang sama, maka dari itu setiap negara yang merasa telah dilanggar haknya maka dapat melakukan protes atau tuntutan kepada negara yang bersangkutan. Suatu negara dikatakan sebagai negara yang mempunyai tanggung jawab internasional yaitu apabila negara tersebut memenuhi unsur-unsur pertanggungjawaban negara.

Berdasarkan unsur-unsur tersebut, apabila suatu negara melakukan suatu tindakan baik itu yang dilakukan oleh pemerintah maupun suatu badan atau perorangan dalam suatu negara yang melanggar hukum internasional dan melanggar atau mengganggu hak negara-negara lain dalam hukum internasional, maka negara pelaku dapat dikenakan prinsip pertanggungjawaban internasional. Lahirnya tanggung jawab internasional didasari oleh dua teori yaitu teori risiko (*Risk Theory*) dan teori kesalahan (*Fault Theory*).

Teori risiko menentukan bahwa suatu negara mutlak bertanggung jawab atas setiap kegiatan yang menimbulkan akibat yang sangat membahayakan

(*harmful effects of 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 (*Objective Responsibility*). Sedangkan teori kesalahan menyatakan bahwa tanggung jawab negara muncul pada saat perbuatan negara tersebut dapat dibuktikan mengandung unsur kesalahan. Teori kesalahan ini melahirkan prinsip tanggung jawab subjektif (*subjective responsibility*) atau tanggung jawab atas dasar kesalahan (*liability based on fault*).

Suatu perbuatan dikatakan mengandung kesalahan apabila perbuatan tersebut dilakukan dengan sengaja beritikad buruk atau dengan kelalaian yang tidak dapat dibenarkan. Dalam hal ini negara menjadi bertanggung jawab tanpa adanya keharusan bagi pihak yang menuntut pertanggungjawaban untuk membuktikan adanya kesalahan pada negara tersebut. Kedua teori tersebut tentu mempunyai dua pandangan yang berbeda dalam menentukan pertanggungjawaban negara dalam hukum internasional. Teori risiko menyatakan suatu negara harus bertanggungjawab apabila terdapat dampak yang membahayakan orang/negara lain, sedangkan teori kesalahan menyatakan bahwa negara bertanggungjawab atas kegiatan yang sengaja dilakukan dengan tidak dapat dibenarkan.

C. Pencemaran Udara Bersifat Lintas Batas Negara

Kata “pencemaran” terkandung pengertian pengotoran (*contamination*), dan pemburukan (*deterioration*). Pengotoran dan pemburukan terhadap sesuatu semakin lama akan kian menghancurkan apa yang dikotori atau diburukkan, sehingga akhirnya dapat memusnahkan setiap sasaran yang dikotorinya.

Dalam Konvensi Jenewa 1979 mendefinisikan pencemaran udara dalam Pasal 1 butir 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 impair or interfere with amenities and other legitimate uses of the environment, and “air pollutants’ shall be construed accordingly”*.⁴⁹ Definisi ini menyebabkan munculnya pencemaran udara adalah aktivitas orang baik secara langsung maupun tidak 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 udara 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.

Pencemaran udara lintas batas negara dapat dibedakan berdasarkan unsur-unsur yang terkandung di dalamnya maupun berdasarkan akibatnya. Dijelaskan oleh Joseph H. Alcamo dan Eliodoro Runca bahwa ada beberapa unsur pokok pencemaran udara lintas batas, yaitu masuknya *Sulfur dioksida (SO₂)*, *Sulfat (SO₄)*, *Nitrogen dioksida (NO₂)*, *Ozon (O₃)* dan unsur gas berat lainnya, seperti timah hitam, nikel dan jenis-jenis besi lainnya. Penting ditegaskan bahwa unsur-unsur tersebut dapat dengan mudah dan tidak termasuk menjadi pencemaran secara jarak jauh tergantung bagaimana keadaan lapisan atmosfer, seberapa kuat

⁴⁹ Pasal 1 Butir 1 Konvensi Jenewa 1979.

angin yang meniup di daerah tersebut dengan kekuatan yang lebih dominan. Jika gas-gas tersebut lebih kuat maka udara akan kotor dan akan terjadi pencemaran udara. Jika gas-gas tersebut lebih kuat maka udara akan kotor dan akan terjadi pencemaran udara.⁵⁰

Adanya perbedaan komposisi dan akibat terhadap pencemaran udara lintas batas yang berbeda-beda. Hal ini dapat menyebabkan zat-zat tersebut dapat menempuh jarak yang jauh dikarenakan adanya persamaan situasi meteorologi. Contoh situasi yang sering ditemukan pada perjalanan pencemaran lintas batas di bagian bumi di atas khaltulistiwa:

Pada siang hari dan di bawah langit yang cerah, zat pencemar bercampur sangat efektif dalam lapisan yang menyelimuti permukaan bumi hingga jarak antara satu sampai dua kilometer. Di lapisan ini, zat pencemar tercampur oleh arus atmosfer yang biasa disebut “*eddies*”. Malam harinya, hasil zat pencemar berjalan dengan cara yang berbeda. Di bawah langit malam yang bersih maka permukaan bumi akan mendingin lebih cepat dari udara di atasnya. Ini menghasilkan adanya sebuah lapisan udara yang stabil, saling berdekatan dengan tanah, tidak hanya terjadi antara lapisan ini dengan lapisan di atasnya. Selain itu, angin yang berada di lapisan atas tidak diperlambat oleh gesekan dengan permukaan tanah seperti pada siang hari. Kecepatan angin akan bertambah, hingga mencapai kecepatan 10-15 meter per detiknya dengan ketinggian sekitar 300-500 meter. Fenomena ini dikenal sebagai “*nocturnal jet*”. Zat pencemar yang memasuki daerah ini akan ditransportasikan oleh angin kuat, dan pada esok paginya akan mencapai daerah yang cukup jauh dari sumbernya.⁵¹

Pencemar tersebut dapat berpindah ke tempat yang jauh. Efek pencemaran udara ini dapat terjadi 1.000 km dari sumbernya. Sebab itu, pencemaran udara lintas batas harus dapat respon dari masyarakat internasional. Mengenai pencemaran lintas batas negara diatur dalam *The Geneva Convention on Long-*

⁵⁰ Widya Krulinasari, “Tanggung Jawab Negara Dalam Upaya Pencegahan Global Warming Akibat Dari Pencemaran Udara Lintas Batas Negara”, *Fiat Justisia*, Volume 5, No.3, September-Desember 2011, halaman 242-243.

⁵¹ *Ibid.*

Range Transboundary air Pollution, pada 13 November 1979 yang merupakan konvensi multilateral pertama dalam pengendalian pencemaran udara dan hampir semua Negara di benua Eropa dan Amerika Utara turut berpartisipasi. Konvensi ini menitikberatkan baik Negara wilayah yurisdiksinya merupakan sumber dan yang terkena pencemaran lintas batas saling bekerjasama. Konvensi ini juga mendorong Negara-negara peserta untuk mengadakan kerjasama di bidang penelitian dan pengembangan, antara lain di bidang-bidang teknologi pengurangan emisi instrument atau teknik-teknik pemantauan dan pengukuran tingkat emisi dan konsentrasi ambient zat-zat pencemar udara, serta program pendidikan dan pelatihan yang relevan dengan pengendalian udara.⁵²

Di dalam prinsip ini telah menjadi kewajiban semua Negara sebagai subjek hukum internasional untuk menjaga dan memelihara udara yang serta menghindari terjadinya kerugian pada Negara lain. Konvensi ini tidak memuat jangka waktu dan target tertentu. Pendekatan stabilisasi politik ini untuk diadakannya kebijakan penyetaraan ukuran dan batas emisi di negara peserta. Kesepakatan *ASEAN Agreement on Transboundary on Haze Pollution*, 2002 hal ini merupakan itikad baik Negaranegara di Asia Tenggara sebagai langkah kerjasama dalam menanggulangi kebakaran hutan pada 19 Juni 2002 oleh para Menteri Lingkungan Hidup ASEAN.

Kesepakatan ini mengikat Negaranegara anggotannya untuk saling bekerjasama dalam mencegah pencemaran asap dengan cara mengendalikan kebakaran, membentuk suatu system peringatan dini, pertukaran informasi dan

⁵² *Ibid.*, halaman 243.

teknologi serta penyediaan bantuan apabila diperlukan. Tujuan kesepakatan terdapat Pasal 2 yaitu, untuk mencegah dan mengawasi pencemaran asap lintas batas Negara yang ditimbulkan oleh kebakaran hutan dan lahan yang dikurangi ataupun ditiadakan, melalui usaha nasional dan kerjasama regional dan internasional yang lebih ditingkatkan lagi.⁵³

⁵³ *Ibid.*, halaman 244.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Regulasi Terhadap Pencemaran Udara Bersifat Lintas Batas Negara Menurut Hukum Internasional

Menyikapi masalah kebakaran hutan yang terjadi di wilayah Indonesia yang membawa dampak buruk terhadap negara lain di kawasan Asia Tenggara bahkan memberikan efek pada pemanasan global, maka ASEAN sebagai organisasi regional di kawasan Asia Tenggara melakukan berbagai upaya dengan membentuk perjanjian-perjanjian di bidang lingkungan hidup dengan harapan agar kawasan Asia Tenggara menjadi kawasan yang ramah lingkungan. Upaya ASEAN terkait masalah pencemaran udara lintas batas sebenarnya sudah ada sejak tahun 1971 melalui *Permanent Committee on Science and Technology*. Namun, secara formal kerja sama ASEAN di bidang lingkungan dimulai sejak tahun 1978, ditandai dengan dibentuknya *ASEAN Experts Group on the Environment* (AEGE) di bawah *Committee on Science and Technology* (COST).

Pembentukan AEGE ini dimaksudkan untuk memperkuat kerjasama yang sudah dirintis sejak tahun 1971. *ASEAN Experts Group on the Environment* (AEGE) diberi mandat untuk mempersiapkan *ASEAN Environmental Programme* (ASEP) yaitu program ASEAN di bidang lingkungan hidup. Pada tahun 1985, masalah kebakaran hutan mendapat perhatian dari ASEAN, terbukti dengan dihasilkannya *ASEAN Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources* 1985 (ASEAN ACNNR). Walaupun ASEAN ACNN merupakan kerjasama ASEAN dalam bidang konservasi alam dan sumber daya alam pada

umumnya, kesepakatan tersebut juga memuat tentang kewajiban-kewajiban negara-negara anggota ASEAN untuk mencegah kebakaran hutan.

ASEAN ACNNR merupakan “*ASEAN document on the environment*” yang bersifat “*hard law*” bagi Indonesia, karena telah diratifikasi melalui Keppres No.26 Tahun 1986. Seiring dengan meluasnya lingkup kerjasama ASEAN di bidang lingkungan hidup, pada tahun 1990 ASEAN membentuk *ASEAN Senior Officials on the Environment (ASOEN)* yang mengandung enam kelompok kerja:

1. Penanganan polusi lintas batas.
2. Konversi alam.
3. Lingkungan hidup.
4. Pengelolaan lingkungan hidup.
5. Ekonomi lingkungan.
6. Informasi lingkungan, peningkatan pengetahuan dan kesadaran publik.⁵⁴

Mekanisme konsultasi formal yang digunakan negara-negara ASEAN dalam membahas masalah lingkungan hidup tidak hanya terbatas pada *ASEAN Senior Officials on the Environment (ASOEN)* tetapi juga pada Pertemuan Tingkat Menteri Lingkungan (*ASEAN Ministerial Meeting on Environment*). Selanjutnya, upaya ASEAN di bidang lingkungan hidup dilanjutkan dengan kesepakatan *Kuala Lumpur Concord on Environment and Development* pada 19 Juni 1990 yang dihadiri oleh Menteri Lingkungan Hidup negara-negara anggota ASEAN. Hasil dari kesepakatan ini adalah himbauan mengenai pentingnya nilai keselarasan implementasi terhadap pencegahan pencemaran udara lintas batas.

Pada tanggal 27-28 Februari 1992 diadakan Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) ASEAN ke-4 di Singapura. Para kepala pemerintahan negara anggota

⁵⁴ Direktorat Jendral Kerjasama ASEAN Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, “ASEAN Selayang Pandang”, melalui <http://www.deplu.go.id/download/asean-selayangpandang2007.pdf>, diakses pada tanggal 18 Januari 2023, Pukul 10.10 Wib.

ASEAN menyatakan bahwa perlu adanya kerjasama yang erat secara berkelanjutan di bidang lingkungan hidup terutama terkait isu pencemaran udara lintas batas. Pada kesempatan itu, para kepala pemerintahan tersebut juga menyatakan bahwa permasalahan lingkungan dan isu pencemaran lintas batas semakin mendapat perhatian khusus oleh ASEAN.

Pernyataan tersebut dipicu oleh dua hal, yaitu:

1. Kebakaran hutan di kawasan ASEAN kembali terjadi pada tahun 1991 untuk kelima kalinya;
2. Berlangsungnya KTT Bumi atau KTT *Rio de Janeiro*, pada tahun 1992. KTT Bumi/KTT *Rio de Janeiro* melahirkan kesepakatan yang salah satunya berkaitan dengan perubahan iklim global, biodiversitas, perlindungan terhadap hutan, serta masalah lingkungan hidup lainnya.⁵⁵

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

Berdasarkan *ASEAN Cooperation on Transboundary Pollution* yang diadakan oleh *ASEAN Meeting on the Management of Transboundary Pollution*,

⁵⁵ Andreas Pramudianto. 2019. *Penyelesaian Sengketa dalam Hukum Lingkungan Internasional*. Jakarta: Bina Cipta, halaman 128.

maka dirumuskan upaya dalam mengatasi pencemaran udara lintas batas secara garis besar, yaitu:

1. Kapabilitas pemadaman kebakaran (*fire fighting capability*), termasuk didalamnya pengembangan sistem peringatan dini, larangan praktik pembakaran selama musim kemarau yang dalam jangka panjang akan ditetapkan zero burning dan kesadaran upaya penghapusan api dalam membersihkan lahan;
2. Pendirian *focal points* untuk menindak lanjuti butir kesepakatan regional ditingkat nasional masing-masing negara anggota;
3. Memajukan kapabilitas nasional dalam mengatasi masalah berkaitan dengan kebakaran hutan;
4. Berbagai pengetahuan dan teknologi dalam mencegah dan memitigasi kebakaran hutan;
5. Pembangunan sistem tingkat bahaya kebakaran hutan (*fire danger rating system*) untuk kawasan;
6. Pembaruan dan pengembangan metode peramalan lintasan dan penyebaran asap;
7. Mempertimbangkan dukungan dari luar kawasan berupa keahlian teknis dan bantuan finansial yang tersedia atau dapat dimobilisasi untuk mendukung upaya ASEAN mengimplementasikan rencana kerja.⁵⁶

Sebagai tindak lanjut ASEAN terhadap kerjasama di bidang lingkungan hidup, dibentuk forum *Haze Technical Task Force* (HTTF) pada pertemuan ASEAN ke-6 di Bali pada September 1995 dan Indonesia ditunjuk sebagai ketua dalam forum ini. Forum ini berada di bawah naungan *ASEAN Senior Officials on the Environment* (ASOEN). Tujuan utama dibentuknya forum ini adalah untuk memusatkan kegiatan dalam upaya penanganan kebakaran hutan dan lahan serta pencemaran udara lintas batas di kawasan ASEAN.⁵⁷

⁵⁶ Dina S. T Manurung, "Pengaturan Hukum Internasional tentang Tanggungjawab Negara dalam Pencemaran Udara Lintas Batas", Jurnal Ilmu Hukum, Departemen Hukum Internasional, Universitas Sumatera Utara, 2014, halaman 17.

⁵⁷ Direktorat Jendral Kerjasama ASEAN Departemen Luar Negeri Republik Indonesia. 2004. *Peningkatan Kerjasama ASEAN di Bidang Pertukaran Informasi dalam Upaya Penanggulangan Masalah Kabut Asap*. Jakarta: Deplu, halaman 5.

Memaksimalkan proses koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah, pada tahun 1997 ASEAN mengaktifkan *Regional Haze Action Plan* sesuai dengan kesepakatan pada saat itu yaitu dokumen kerja yang mengidentifikasi tindakan penanganan pencemaran lintas batas untuk ditindaklanjuti instansi di tingkat nasional, sub-regional, maupun regional. Seiring dengan berjalannya kerjasama di bidang lingkungan hidup, kepala pemerintah negara anggota ASEAN menyepakati sebuah kerangka kerjasama yang dikenal dengan *Strategic Plan of Action on Environment 1999-2004* (SPAE 1999-2004). Kerangka kerja ini disepakati pada tahun 1997 dan 1998.

Tujuan terpenting dari kerangka kerjasama ini adalah untuk menaggulangi masalah pencemaran udara lintas batas sebagai dampak kebakaran hutan yang terjadi di negara anggota ASEAN dan wilayah Asia Tenggara. Dalam perkembangannya, negara-negara anggota ASEAN menyepakati untuk menandatangani sebuah Persetujuan ASEAN yang dilakukan dengan tahap negosiasi yang dimulai dari bulan Maret hingga September tahun 2001.

Haze Technical Task Force (HTTF) membahas mengenai pencemaran udara lintas batas atau yang lebih dikenal dengan ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP). Perjanjian ini ditandatangani oleh 10 negara anggota ASEAN di Kuala Lumpur pada 10 Juni 2002, seiring dengan penyelenggaraan *ASEAN Ministerial Meeting on Haze* (AMMH) dan *World Conference and Exhibition on Land and Forest Fire Hazards*.

Tujuan yang ingin dicapai oleh negara-negara anggota ASEAN dalam persetujuan ini tercantum dalam Pasal 2 *ASEAN Agreement on Transboundary*

Haze Pollution yang berbunyi sebagai berikut, “*The objective of this Agreement is to prevent and monitor transboundary haze pollution as a result of land and/or forest fires which should be mitigated, through concerted national efforts and intensified regional and international co-operation. This should be pursued in the overall context of sustainable development and in accordance with the provisions of this Agreement*”. Sehingga dapat diartikan bahwa tujuan dari persetujuan ini adalah untuk mencegah dan memantau pencemaran asap lintas batas sebagai akibat dari kebakaran lahan dan/atau hutan yang harus ditanggulangi, melalui upaya nasional secara bersama-sama dan mengintensifkan kerjasama regional dan internasional.

Tujuan ini harus dicapai dalam konteks yang menyeluruh dari pembangunan berkelanjutan dan sesuai dengan ketentuan pada persetujuan ini. Pada saat itu Indonesia belum meratifikasi persetujuan ASEAN tersebut. Sampai pada akhirnya pada tanggal 16 September 2014, Indonesia meratifikasi *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* kedalam Undang-undang Nomor 26 Tahun 2014 tentang Pengesahan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*. Hal ini merupakan babak baru bagi Indonesia dalam mencegah dan menanggulangi masalah kebakaran hutan dan lahan yang menyebabkan pencemaran udara lintas batas di wilayah regional ASEAN.

ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP) secara keseluruhan terdiri dari 32 pasal yaitu mengenai ketentuan-ketentuan, gambaran kerjasama dan tindakan dalam menanggulangi bencana kebakaran hutan dan kabut asap lintas batas serta dibuat juga dalam sebuah lampiran yang berisi mengenai

keabsahan dan keaslian perjanjian tersebut yang ditandatangani oleh masing-masing pemerintah dari negara-negara anggota ASEAN.

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

1. AATHP berimplikasi terhadap peningkatan kapasitas sumberdaya manusia dan peralatan dalam penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan di Indonesia melalui mekanisme perbantuan dan kerjasama teknis;
2. AATHP berimplikasi terhadap perbaikan pengelolaan informasi dan data kebakaran hutan dan lahan yang lebih efektif di Indonesia melalui mekanisme pemantauan, pelaporan dan komunikasi dengan *ASEAN Centre*;
3. AATHP berimplikasi terhadap kejelasan tugas dan fungsi institusi dalam penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan di Indonesia melalui penunjukan dan pembentukan NFP (*National Focal Point*), NMC (*National Monitoring Centre*) and CA (*Competent Authorities*);
4. AATHP berimplikasi dalam memacu pembuatan SOP Penanggulangan Bencana Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia;
5. AATHP berimplikasi terhadap pembangunan *ASEAN Centre* yang dapat memfasilitasi kerjasama dan koordinasi antar para Pihak dalam upaya penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan di Indonesia;
6. AATHP berimplikasi terhadap peningkatan pengembangan penerapan Pembukaan Lahan Tanpa Bakar (PLTB) di Indonesia melalui adanya penjaminan bahwa langkah legislatif, administratif dan langkah relevan lainnya akan diambil untuk mencegah pembukaan lahan dengan membakar serta adanya kerjasama teknis antar para Pihak untuk lebih mempromosikan PLTB; dan
7. AATHP berimplikasi dalam memacu alokasi dana yang lebih memadai dalam penanggulangan bencana kebakaran hutan dan lahan di Indonesia.⁵⁸

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

1. Pasal 2: Tujuan dari kesepakatan ini adalah untuk mencegah dan memonitor *Transboundary Haze Pollution* akibat kebakaran hutan

⁵⁸ Valentsia I.P. Rintjap, "Pencemaran Udara Lintas Batas Akibat Kebakaran Hutan Di Indonesia Dalam Perspektif Hukum Lingkungan Internasional", *Lex Administratum*, Vol. IX/No. 3/Apr/2021, halaman 136-137.

- yang harus dikurangi melalui upaya nasional terpadu dan kerjasama regional maupun internasional secara intensif dan berkelanjutan yang sesuai dengan ketentuan-ketentuan perjanjian AATHP.
2. Pasal 3: Prinsip-prinsip dalam melaksanakan perjanjian
 - a. Prinsip tanggung jawab negara, untuk memastikan kegiatan yang dilakukan tidak menyebabkan kerusakan lingkungan dan membahayakan kesehatan manusia secara nasional maupun negara lain sesuai dengan Piagam PBB dan prinsip-prinsip di dalam hukum internasional;
 - b. Prinsip kerjasama dan semangat solidaritas untuk mencegah, memonitor dan mengurangi *Transboundary Haze Pollution*.
 - c. Prinsip pencegahan, untuk meminimalisir dampak dari kabut asap.
 - d. Prinsip pembangunan dan pengelolaan sumber daya alam yang aman.
 - e. Prinsip sosialisasi yang melibatkan segala lapisan masyarakat baik dari masyarakat lokal, petani, pemerintah, organisasi non pemerintah dan organisasi internasional.
 3. Pasal 4: Kewajiban umum
 - a. Bekerjasama dalam upaya pencegahan polusi udara lintas batas akibat kebakaran hutan termasuk didalamnya pengembangan upaya monitor, adanya sistem peringatan dini, pertukaran informasi dan teknologi dan saling memberi bantuan.
 - b. Ketika terjadi *transboundary haze pollution* dari suatu negara, segera merespon dan menginformasikan negara atau negara-negara yang terkena atau akan terkena polusi udara tersebut untuk meminimalisir akibatnya.
 - c. Melakukan upaya legislatif dan administratif untuk melaksanakan kewajiban dalam kesepakatan ini.
 4. Pasal 5: Mengenai pembukaan *ASEAN center* serta penjelasan mengenai fungsi, struktur dan tujuan dari adanya *ASEAN center* yaitu untuk memfasilitasi kerjasama dan koordinasi antar pihak dalam mengelola dampak polusi asap. Ketika suatu negara menyatakan keadaan darurat, dapat meminta bantuan kepada *ASEAN center*.
 5. Pasal 16: Kerjasama secara teknis dan penelitian termasuk pertukaran informasi, para ahli, teknologi dan alat. Memberikan pelatihan, pendidikan dan kampanye pengembangan kesadaran tentang dampak polusi udara terhadap kesehatan dan lingkungan.
 6. Pasal 27: Menjelaskan langkah yang tepat dalam menyelesaikan sengketa yaitu diselesaikan dengan cara damai melalui konsultasi dan negosiasi.⁵⁹

Sebenarnya dalam hukum internasional terdapat banyak model penyelesaian sengketa internasional yang telah dikenal baik secara teori maupun

⁵⁹ *Ibid.*, halaman 137.

praktek. Hukum internasional selalu menganggap tujuan fundamentalnya adalah pemeliharaan perdamaian. Keharusan untuk menyelesaikan sengketa secara damai tercantum dalam Pasal 1 Konvensi mengenai Penyelesaian Sengketa-sengketa Secara Damai yang kemudian dikukuhkan oleh Pasal 2 ayat (3) Piagam PBB.

Berbagai aturan hukum internasional dapat dikemukakan prinsip-prinsip mengenai penyelesaian sengketa internasional seperti prinsip itikad baik, prinsip larangan penggunaan kekerasan dalam penyelesaian sengketa, prinsip kebebasan memilih cara-cara penyelesaian sengketa, prinsip kesepakatan para pihak, dan prinsip-prinsip hukum internasional tentang kedaulatan kemerdekaan dan integritas wilayah Negara-negara.⁶⁰ Jadi dalam hukum internasional pada umumnya, dan kasus kebakaran hutan ini pada khususnya, penyelesaian sengketa terbaik adalah dengan jalur diplomatik secara langsung dan menghindari penggunaan acaman kekerasan.

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

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

⁶⁰ Huala Adolf, *Op. Cit.*, halaman 18.

kebakaran dapat dilaksanakan secara bersama-sama dengan negara ASEAN lainnya.⁶¹

Pemerintah Indonesia terus melakukan itikad baiknya untuk peduli terhadap permasalahan pencemaran udara akibat kebakaran hutan di wilayahnya. Dengan meratifikasi perjanjian AATHP pula, Indonesia mendapat posisi tawar yang lebih baik untuk dipandang sebagai negara yang besar di ASEAN dan benar-benar peduli terhadap isu lingkungan. Pencapaian-pencapaian pasca ratifikasi dinilai cukup signifikan walaupun kebakaran hutan masih tetap terjadi dalam skala yang tidak terlalu besar.

Pemerintah Indonesia juga terus bekerja sama dengan berbagai macam elemen baik dalam politik domestik dan juga luar politik domestik untuk terus mengatasi permasalahan kebakaran hutan. Implementasi perjanjian AATHP kedalam beberapa kebijakan terhadap lingkungan juga memberikan pengaruh yang cukup signifikan. Pemerintah Indonesia sekarang lebih leluasa dalam hal memberikan sanksi kepada perusahaan-perusahaan yang mengantongi izin pembukaan lahan yang melanggar aturan seperti tetap melakukan pembakaran hutan untuk pembukaan lahan. Selain itu juga, elemen masyarakat turut diajak dalam berkolaborasi bersama pemerintah untuk tetap menjaga kelestarian hutan dan lingkungan dengan tidak melakukan pembakaran dalam hal pembukaan lahan untuk perkebunan. Hal ini merupakan kerja keras pemerintah Indonesia dalam menangani permasalahan yang sangat kompleks ini.

Dalam kenyataannya, permasalahan pembukaan lahan dengan cara membakar tidak bisa dipandang sebelah mata, banyak elemen yang terlibat dalam

⁶¹ Valentsia I.P. Rintjap, *Op. Cit.*, halaman 138.

hal ini seperti pejabat daerah, kelompok masyarakat hingga perusahaan-perusahaan yang masih saja melanggar aturan dari pemerintah Indonesia. Dalam mengimplementasikan perjanjian AATHP tersebut, pemerintah Indonesia perlu banyak bantuan dari para LSM lingkungan serta elemen masyarakat untuk lebih memperhatikan permasalahan tersebut. Hal ini dikarenakan Indonesia harus menjaga komitmen dan hal tersebut adalah konsekuensi daripada perjanjian AATHP yang sudah diratifikasinya.⁶²

B. Upaya Negara Singapura Terhadap Pencemaran Udara Akibat Kebakaran Pada Lalu Lintas Batas Negara

Kasus pencemaran udara dari asap akibat pembakaran lahan dan hutan yang terjadi di Indonesia, mengakibatkan Singapura menerapkan prinsip *extra-territorial application* yang berusaha untuk mengadili membawa pelaku pencemaran ini dengan menggunakan instrumen Hukum Nasional Singapura. Pada pencemaran udara akibat asap dari kebakaran hutan di Indonesia tahun 2019, Singapura mulai memberlakukan ketentuan Undang-Undanganya Nasionalnya yaitu *Transboundary Haze Pollution Act 2014 Singapore*. Undang-Undang ini memberikan kewenangan untuk Singapura mengadili pelaku pencemaran asap yang berasal dari luar negaranya dengan menerapkan prinsip *extra-territorial application and Liability*.

Upaya tersebut dilakukan dengan memberikan peringatan dan Somasi kepada beberapa perusahaan di Indonesia yang terindikasi melakukan pembakaran hutan dan lahan. Beberapa perusahaan itu antara lain perusahaan *multinasional*

⁶² *Ibid.*

Asia Pulp and Paper (APP). Sementara empat perusahaan lain yang akan dikenakan sanksi oleh Singapura antara lain, Rimba Hutani Mas, Sebangun Bumi Andalas Wood Industries, Bumi Sriwijaya Sentosa dan Wachyuni Mandira. Perusahaan ini didesak untuk mengambil langkah memadamkan api dan dilarang untuk membuka lahan baru, serta menerapkan rencana aksi agar kegiatan pembakaran tidak terulang kembali.⁶³

Peringatan atau notifikasi yang diberikan oleh Pemerintahan Singapura sebagai peringatan terjadinya kebakaran hutan dan berpotensi akan pencemaran udara yang luas tidak ditanggapi. Sehingga pencemaran udara terus terjadi tanpa adanya upaya pencegahan yang dilakukan. Namun upaya hukum (*Law Enforcement*) yang telah dilakukan mengalami kendala dan tidak bisa diterapkan karena adanya permasalahan terkait yuridiksi yang dimiliki oleh Singapura. Kesulitan untuk memberlakukan ketentuan Undang-Undang ini mengakibatkan Singapura mengambil langkah lain.

Kebijakan dalam negeripun diberlakukan oleh Singapura dengan melakukan boikot produk-produk perusahaan tersebut. Sejumlah supermarket Singapura menarik tisu produksi perusahaan Indonesia buatan *Asian Pulp and Paper* (APP) dan empat perusahaan lain asal Indonesia. Supermarket yang telah menarik tisu itu adalah NTUC Fair Price, Sheng Siong, Prime Supermarket, Dairy Farm Group (7 Eleven, Cold Storage, Giant), IKEA, Unity Pharmacy dan Watsons. Aksi ini dilakukan setelah keluar sikap Singapore Environment Council

⁶³ Media Online Metro News, "Singapura Incar Perusahaan Indonesia yang Diduga Bakar Lahan", melalui <http://internasional.metrotvnews.com/read/2015/09/26/173960/singapura-incar-perusahaan-Indonesia-yang-diduga-bakar-lahan>, diakses pada tanggal 18 Januari 2023, Pukul 10.10 Wib.

(SEC) yang mencabut sementara sertifikat hijau kepada Universal Sovereign Trading yang merupakan distributor APP di Singapura. SEC menuding lima perusahaan tisu Indonesia telah merusak dan menyebabkan kebakaran hutan dan asap.⁶⁴

Kasus ini terus berlanjut dengan adanya penetapan pengadilan Singapura pada April 2020 yang memerintahkan *National Environmental Agency* (NEA) Badan Perlindungan Lingkungan Singapura untuk melakukan Penangkapan terhadap beberapa direksi perusahaan yang mengabaikan panggilan pemeriksaan yang dilakukan oleh otoritas Singapura. Terlepas dari tidak bisanya negara Singapura membawa perkara ini kedalam negerinya. Namun upaya-upaya yang telah dilakukan oleh Pemerintah Singapura sebagai bukti bahwa negara Singapura telah menempuh jalan lain untuk dapat menjerat pelaku pencemaran asap yang seringkali merugikan negara tersebut.

Extraterritorial Application and liability sebagai prinsip yang tertuang dalam *Transboundary Haze Act Singapore 2014* merupakan landasan utama yang memberikan kewenangan kepada Pemerintah Singapura untuk mengadili perkara pencemaran lingkungan yang berasal dari luar yurisdiksinya. Beberapa kasus diatas memperlihatkan upaya yang dilakukan oleh suatu negara untuk dapat mengadili pelaku pencemaran lingkungan yang berasal dari luar yurisdiksi negara tersebut.

Upaya untuk membawa pelaku pencemaran yang merupakan entitas dan organ di luar yurisdiksi negara tersebut melalui mekanisme yang berbeda-beda.

⁶⁴ Kemenperin, "Produk Tisu Diboikot Singapura, Pengusaha Kertas Meradang", melalui <http://kemenperin.go.id/artikel/13231/Produk-Tisu-Diboikot-Singapura,-Pengusaha-Kertas-Meradang>, diakses pada tanggal 18 Januari 2023, Pukul 10.10 Wib.

Teori-teori perluasan yurisdiksi diadopsi dalam hukum nasional dan digunakan dalam menangani perkara pencemaran lingkungan lintas batas negara (*transboundary pollution*).

Tujuan utama dari kewenangan tersebut adalah demi melindungi negaranya atas kerugian yang ditimbulkan dari pencemaran lingkungan yang berasal dari negara lain. Namun dalam praktiknya dalam beberapa kasus tersebut belum mengatur secara jelas dalam batasan apa saja negara dapat memperluas yurisdiksi dari negara terhadap perkara pencemaran lingkungan, Kasus Pakootas Vs Teck Cominco di Amerika Serikat memperlihatkan bahwa masih belum ada kepastian akan kewenangan negaranya untuk dapat mengadili perkara pencemaran lingkungan yang berasal dari negaranya. Sedangkan Australia hanya dapat mengadili pelaku pencemaran yang merupakan bagian dari salah satu badan hukum atau perusahaan yang berasal dari negara. Hanya negara Singapura yang benar-benar menerapkan prinsip *extraterritorial application* dalam *Transboundary Haze Act 2014 Singapore*. Namun implementasi atas Undang-Undang tersebut belum dapat dilaksanakan karena adanya pembatasan kedaulatan yang tidak dapat ganggu gugat oleh negara Singapura.

Transboundary Haze Pollution Act 2014 Singapore merupakan produk hukum nasional Singapura yang memberikan kewenangan untuk dapat mengadili perkara pencemaran kabut asap yang merugikan negara Singapura. Kewenangan tersebut merupakan bentuk extra-territorial application yang termaktub dalam Pasal 4 *Transboundary Haze Pollution Act 2014 Singapore*. Sasaran utama undang-undang ini yaitu segala perbuatan yang terjadi di dalam atau luar

Singapura yang menyebabkan atau berkontribusi terhadap pencemaran asap ke Singapura.

Kasus pencemaran udara akibat asap kebakaran hutan menimbulkan kerugian yang begitu besar. Tidak hanya negara sumber terjadinya kebakaran hutan itu sendiri, melainkan negara di sekitar sumber api juga mendapatkan dampak yang sama. Kualitas udara yang buruk mengakibatkan Infeksi saluran pernafasan atas (ISPA), batuk, radang, gangguan paru-paru dan gangguan kesehatan lainnya. Akibatnya, mulai dari sekolah, pelayanan umum hingga Bandara Udara harus ditutup. Jarak pandang yang terganggu mengakibatkan kacanya jadwal penerbangan. Selain itu, dampak yang diterima tidak hanya dari aspek kesehatan semata, tetapi juga berdampak terhadap sosial dan ekonomi.

Kasus kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia hampir setiap tahunnya memperlihatkan bahwa masih banyaknya permasalahan yang belum dapat diselesaikan oleh Pemerintah Indonesia dalam menaggulangi bencana ini. Masalah yang timbul yaitu tidak adanya kepastian hukum dan upaya yang cepat dilakukan oleh pemerintah Indonesia dalam menindak pelaku pembakaran hutan, mengakibatkan kebakaran hutan terus meluas sepanjang tahunnya.

Asap di Singapura pada 21 September 2019 kembali lagi menyelimuti negara itu. Gangguan asap ini terjadi pada hari kedua penyelenggaraan balapan Formula 1. Kualitas udara sepanjang malam berdasarkan Indek Standar Polusi atau PSI telah mencapai tingkat tidak sehat. Data PSI pada Sabtu pagi, 21 September 2019, memperlihatkan polusi udara yang semula 92 naik menjadi 97. Angka itu pun naik dibanding malam sebelumnya dari 66 menjadi 67 per pukul

10 malam. Dalam sebuah penjelasan singkat, NEA mengatakan berharap ukuran tingkat pencemaran udara PSI pada Minggu, 22 September 2019 bisa turun dari level saat ini. Namun dalam beberapa hari ke depan, NEA memperkirakan udara kemungkinan kering di wilayah selatan Pulau Sumatera, Indonesia, sumber yang berdasarkan pengalaman biasanya 'mengirimkan' asap ke Singapura.⁶⁵

Pengaturan mengenai permasalahan pencemaran udara kabut asap dari kebakaran hutan dan lahan di tingkat regional ASEAN pada dasarnya telah diatur dalam *The ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution 2002*. Perjanjian ini ditujukan sebagai bentuk pencegahan dan pemantauan terhadap pencemaran asal lintas batas negara yang berasal dari kebakaran hutan dan lahan.⁶⁶ Namun yang menjadi kelemahan dari Perjanjian ini mekanisme penyelesaian sengketa yang terjadi hanya sebatas penyelesaian melalui negosiasi dan mengutamakan penyelesaian damai, sehingga seringkali permasalahan pencemaran tidak dapat terselesaikan dengan baik dan terus berulang setiap tahunnya.

Singapura pun mulai memberlakukan ketentuan *Transboundary Haze Pollution Act*. Upaya hukum yang dilakukan oleh Singapura melalui Undang-Undang nasional menimbulkan perdebatan terkait beban tanggungjawab yang seharusnya diterima. Beban tanggungjawab yang seharusnya diterima negara dialihkan kepada pelaku pencemar lingkungan yang merupakan entitas dari negara tersebut. *Transboundary Haze Pollution Act 2014 Singapore* merupakan Undang-Undang nasional Singapura tentang Pencemaran Kabut Asap Lintas

⁶⁵ Media Online Tempo, "Singapura Kembali Diselimuti Asap", melalui <https://dunia.tempo.co/read/1250734/singapura-kembali-diselimuti-asap>, diakses pada tanggal 10 April 2023, Pukul 10.10 Wib.

⁶⁶ *Article 2 of the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*

Batas Negara. di dalam Undang-Undang ini menjelaskan menjelaskan terkait ketentuan *Extraterritorial Application* dan *Liability for Transboundary Haze Pollution*. Undang-undang ini memberikan ruang bagi Pemerintah Singapura untuk memperoleh ganti kerugian bagi perusahaan atau pelaku yang terbukti berkontribusi dalam pencemaran asap.

Pasal 4 *Transboundary Haze Pollution Act 2014 Singapore* mengatur mengenai penerapan prinsip *Extra-territorial*, yaitu:

“This Act shall extend to and in relation to any conduct or thing outside Singapore which causes or contributes to any haze pollution in Singapore.”

Mengandung makna bahwa undang-undang ini dapat berlaku terhadap setiap perbuatan atau hal yang terjadi di luar Singapura yang menyebabkan atau berkontribusi dalam pencemaran asap yang berdampak terhadap Singapura.

Dalam Pasal 2 menyebutkan perbuatan yang dimaksud dapat berupa pembakaran hutan yang berhubungan dengan kegiatan perkebunan atau operasi hutan dan pembakaran lahan yang tidak terkendali. Ketentuan selanjutnya menjelaskan tentang tanggung jawab bagi pencemaran asap (*Liability for Transboundary Haze Pollution*).

Pasal 5 huruf a menjelaskan entitas yang dapat dimintai pertanggungjawaban yaitu:

An entity shall be guilty of an offence if

1. the entity

- a. engages in conduct (whether in or outside Singapore) which causes or contributes to any haze pollution in Singapore; or*
- b. engages in conduct (whether in or outside Singapore) that condones any conduct (whether in or outside Singapore) by another entity or individual which causes or contributes to any haze pollution in Singapore; and*

2. *there is haze pollution in Singapore at or about the time of that conduct by that entity.*

Ketentuan tersebut menjelaskan bahwa entitas yang dapat dinyatakan bersalah dalam tindakan ini yaitu setiap perbuatan (di dalam atau di luar Singapura) yang menyebabkan atau berkontribusi dalam pencemaran asap di Singapura serta setiap perbuatan (di dalam atau di luar Singapura) yang membiarkan terjadinya perbuatan pencemaran baik badan hukum atau individu yang menyebabkan atau berkontribusi dalam pencemaran asap di Singapura

Pasal 5 huruf b menjelaskan terkait dengan denda terhadap perbuatan ini yaitu:

An entity which is guilty of an offence under subsection (1) shall be liable on conviction to

1. *a fine not exceeding \$100,000 for every day or part thereof that there is haze pollution in Singapore occurring at or about the time of the entity's conduct referred to in subsection (1)(a)(i) or (ii) (as the case may be), but not exceeding in the aggregate the maximum prescribed in subsection (5); and*
2. *if it is proved that, at or about the time of that haze pollution in Singapore, the entity had failed to comply with any preventive measures notice given in relation to that haze pollution in Singapore, then in addition to any fine imposed under paragraph (a), a fine not exceeding \$50,000 for every day or part thereof that the entity fails to comply with the preventive measures notice, but not exceeding in the aggregate the maximum prescribed in subsection (5).*

Ketentuan ini menyatakan bahwa perbuatan pencemaran tersebut dapat dikenakan sanksi denda \$100,000 setiap hari selama pencemaran asap itu terhadap perbuatan yang diatur dalam Pasal 5 *subsection (1) (a) (i) atau (ii)*. Serta denda sebesar \$50,000 setiap harinya bagi intitas yang gagal melakukan tindakan pencegahan setelah adanya pemberitahuan terjadi kebakaran hutan dan lahan yang menyebabkan pencemaran asap. Otoritas yang berwenang dari Singapura

memiliki kewenangan untuk menegakkan ketentuan Undang-Undang ini diberikan kepada badan hukum lingkungan Singapura atau yang dikenal dengan *National Environment Agency*.

Adapun kewenangan yang dimiliki oleh NEA antara lain:

1. Memberikan pemberitahuan dan peringatan untuk mengambil tindakan pencegahan dan pengendalian asap terhadap entitas yang diduga melakukan pencemaran Asap (diatur dalam Pasal 9)
2. Melakukan Investigasi terhadap pelanggaran berdasarkan ketentuan Undang-Undang ini (diatur dalam Pasal 11)
3. Memberikan surat pemberitahuan untuk menghadiri persidangan (diatur dalam pasal 17)

Dalam proses peradilannya diatur dalam Pasal 18 mengenai yurisdiksi pengadilan yang menyatakan bahwa:

Notwithstanding any provision to the contrary in the Criminal Procedure Code (Cap. 68), a District Court shall have jurisdiction to try any offence under this Act and shall have power to impose the full penalty or punishment in respect of the offence.

Berarti bahwa mengenyampingkan dari ketentuan kitab hukum pidana (Cap. 68), pengadilan distrik memiliki yurisdiksi untuk mencoba mengadili perbuatan yang diatur dalam undang-undang ini dan memiliki kuasa penuh untuk memaksakan hukuman penuh atau hukuman yang berhubungan dengan pelanggaran ini.

Dalam Hal ketika orang yang telah diberikan surat pemberitahuan untuk menghadiri pemeriksaan dalam kasus ini lalai atau tidak menghadiri pemeriksaan, Pengadilan dapat mengeluarkan surat ketetapan penangkapan berdasarkan ketentuan Pasal 153 Hukum Pidana. Ketentuan tersebut diatur lebih jelas dalam 17 ayat 4 yaitu :

If a person, upon whom such a notice has been served, fails to appear before a court in accordance therewith, the court shall thereupon issue a warrant for the arrest of that person.

Yang diartikan Jika seseorang, yang telah diberikan surat pemberitahuan seperti yang diperintahkan, tidak menghadiri persidangan berdasarkan pemberitahuan tersebut, pengadilan dapat mengeluarkan surat perintah penangkapan terhadap orang tersebut.

Selain itu, dalam keadaan tertentu Undang-Undang ini dapat dikesampingkan seperti terjadinya fenomena alam seperti bencana atau keadaan perang. Kedua tersebut dapat menjadi pertimbangan untuk tidak diberlakukannya undang-undang ini atas ada pencemaran kabut asap.

Polusi udara merupakan salah satu hal yang sedang ramai menjadi perbincangan pada 2019 ini dan tampaknya masih akan terus jadi perhatian pada tahun-tahun berikutnya. Pada 2019 ini, meningkatnya polusi udara tampak dari kebakaran hutan serta maraknya penggunaan kendaraan bermotor. Peningkatan suhu udara yang terjadi pada tahun 2019 ini juga disebut terjadi karena pemanasan global yang muncul karena polusi udara. Masalah dari polusi udara ini juga bisa berujung pada kesehatan tubuh seseorang.⁶⁷

Dalam kasus kebakaran hutan dan pencemaran udara yang terjadi, upaya hukum yang dilakukan oleh Singapura terus berjalan hingga adanya surat perintah penahanan dan menginterogasi seorang direksi dari perusahaan yang diduga sebagai penyebab kabut asap. Tidak bisanya otoritas berwenang Singapura untuk menjangkau pelaku pencemaran yang berasal dari entitas dari luar negaranya mengakibatkan penerapan Undang-Undang ini tidak bisa berjalan dengan semestinya. Ada beberapa faktor yang dapat dijadikan alasan dan analisis terkait permasalahan ini :

⁶⁷ Media Online Merdeka, "Polusi Udara Semakin Parah di 2019, Masalah Kesehatan ini Berisiko Meningkat", melalui <https://www.merdeka.com/sehat/polusi-udara-semakin-parah-di-2019-masalah-kesehatan-ini-berisiko-meningkat.html>, diakses pada tanggal 10 April 2023, Pukul 10.10 Wib.

1. Yurisdiksi Hukum Negara

Kasus kebakaran hutan dan lahan di Indonesia pada tahun 2019 dikategorikan sebagai bentuk pencemaran lingkungan lintas batas negara (*transboundary pollution*). Karena sifat dari pencemaran itu tidak hanya dalam batas teritorial negara Indonesia tetapi juga berdampak terhadap negara disekitar titik api itu berasal. Pencemaran lintas batas atau lazim pula disebutkan sebagai *transfrounter pollution* adalah pencemar yang fisik yang seluruhnya atau sebagian terletak dalam wilayah suatu negara dan yang memiliki efek merusak di wilayah negara lain. Dengan demikian kasus pencemaran asap yang terjadi di Indonesia telah di kategorikan sebagai pencemaran lingkungan yang bersifat lintas batas negara.

Ketentuan *Transboundary Haze Pollution Act 2014 Singapore* memberikan ruang terhadap negaranya untuk menuntut setiap entitas yang berkontribusi baik atas unsur kesengajaan atau kelalaiannya yang mengakibatkan terjadi pencemaran asap hingga ke Singapura. Namun untuk dapat menjangkau pelaku pencemar lingkungan yang berasal dari luar negaranya adanya kendala utama yaitu terkait dengan yurisdiksi dari negara Singapura itu sendiri. Perluasan yurisdiksi yang dilakukan oleh negara tidak boleh melanggar atas kedaulatan negara Indonesia.

Kedaulatan negara (*state sovereignty*) dipahami sebagai sebagai suatu yang tertinggi, yaitu kekuasaan mutlak dan abadi, tidak terbatas dan tidak dapat dibagi-bagi. Bodin menyatakan bahwa “..... *state it not limited either power, charge, or strenght...* “ yang berarti bahwa tidak ada kekuasaan yang

lebih tinggi yang dapat membatasi negara. Sehingga untuk menerapkan ketentuan Undang-Undang Polusi Singapura harus menjunjung tinggi kedaulatan negara dan tidak melanggar batas-batas negara.

Ada satu asas yang menyatakan bahwa *par in parem no habet imperium* yang bermakna bahwa tidak ada satu negarapun yang dapat mengganggu atas kedaulatan negara lain. Prinsip hukum *par in parem non habet imperium*, memiliki beberapa pengertian. Pertama, suatu negara tidak dapat melaksanakan yurisdiksi melalui pengadilannya terhadap tindakan-tindakan negara lain, kecuali negara lain menyetujui. Kedua. Suatu pengadilan yang dibentuk berdasarkan perjanjian internasional tidak dapat mengadili tindakan suatu negara yang bukan merupakan anggota atau peserta dari perjanjian internasional tersebut.

Ketiga, pengadilan suatu negara tidak berhak mempersoalkan keabsahan tindakan suatu negara lain yang dilaksanakan di wilayah negaranya. Sehingga Singapura tidak memiliki yuridiksi untuk melaksanakan yuridiksi pengadilannya terhadap tindakantindakan yang dilakukan oleh entitas negara lain, namun ada pengecualian ketika ada persetujuan yang diberikan oleh negara tersebut. Dengan kata lain, selama Indonesia tidak membuka ruang untuk pemerintah Singapura untuk menggugat entitas yang berasal dari negaranya maka Singapura tidak dapat menjalankan kewenangannya berdasarkan ketentuan *Transboundary Haze Act Pollutin 2014*.

Berdasarkan hal tersebut, jika Pemerintah Singapura terus memakasakan untuk menerapkan perluasan yurisdiksi yang dimiliki oleh

negaranya akan berpotensi menimbulkan konflik antar negara atau mengganggu hubungan diplomatik antar negara. Selain itu Indonesia telah memiliki upaya penegakan hukum sendiri dalam kasus pencemaran Lingkungan Hidup. Undang-Undang 32 Tahun 2009 tentang Lingkungan hidup Mengatur tentang kewajiban setiap orang untuk memelihara kelestarian fungsi lingkungan hidup serta mencegah dan menanggulangi pencemaran dan perusakan lingkungan hidup.

Dalam rangka penegakan hukum ketentuan tersebut disertai dengan sanksi, baik yang bersifat kepidanaan maupun administratif. Sanksi administrasi yang dijatuhkan dapat bersifat paksaan dan pencabutan atas izin usaha perusahaan tersebut. Selain itu, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Kehutanan. Pasal 50 ayat (3) menentukan bahwa pada prinsipnya pembakaran hutan dilarang.

Pembakaran hutan secara terbatas diperkenankan hanya untuk tujuan khusus atau kondisi yang tidak dapat dielakkan, antara lain pengendalian kebakaran hutan, pembasmian hama dan penyakit, serta pembinaan habitat tumbuhan dan satwa. Sanksi pidana terhadap perbuatan yang dilakukan yang mengakibatkan kerusakan hutan diatur dalam pasal 50 ayat (3) huruf d, dimana diancam dengan pidana penjara paling lama 15 (lima belas) tahun dan denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah). Sedangkan Pasal 78 ayat (4) menentukan bahwa barang siapa karena kelalaiannya melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (3) huruf d,

diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan denda paling banyak Rp.1.500.000.000,00 (satu miliar lima ratus juta rupiah).

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 juga mencantumkan sanksi pidana secara kumulatif, yaitu pidana penjara dan denda sekaligus. Ketentuan tersebut telah menjelaskan bahwa Indonesia memiliki kedaulatan hukum untuk menindak pelaku pencemaran yang berasal dari dalam negerinya. Sehingga Pemerintah Singapura tidak dapat mengganggu penegakan hukum yang telah ada di Indonesia.

2. Tanggungjawab Negara dalam Pencemaran lingkungan lintas batas negara

Pada dasarnya hukum lingkungan internasional menyatakan tentang perlindungan hukum terkait pencemaran udara lintas batas negara, pencemaran udara akibat kebakaran hutan jelas bertentangan dengan prinsip *sic utere tuo alicuius non laedas* dan prinsip *good neighbourliness* prinsip itu mengatakan bahwa kedaulatan wilayah suatu negara tidak boleh diganggu oleh negara lain. Prinsip tanggungjawab negara akan menjadi sangat spesifik, artinya istilah ini tidak hanya diartikan dengan kewajiban negara tapi harus diartikan bahwa tanggungjawab negara secara spesifik menunjukkan posisi yuridis setelah terjadinya pelanggaran suatu kewajiban internasional.

Adanya suatu asas yang menyatakan bahwa penghitungan biaya pencegahan dan penanggulangan pencemaran lingkungan dilaksanakan berdasarkan prinsip pencemar membayar (*the polluter-pays principle* atau *het beginsel 'de vervuiller betaalt'*). Dasar pemikiran tersebut menjadi bentuk tujuan untuk membiayai upaya-upaya pencegahan dan penanggulangan

pencemaran. Namun dalam kasus pencemaran lintas batas negara prinsip pencemaran harus membayar dibebankan kepada suatu entitas atau negara sebagai bentuk pertanggungjawaban negara (*state responsibility*).

Pengaturan terkait permasalahan pencemaran asap akibat kebakaran hutan dalam regional ASEAN telah diatur dalam *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* Tahun 2002. Perjanjian ini telah mengatur terkait tanggungjawab negara dan kewajiban negara dalam melakukan upaya pencegahan pencemaran asap dari kebakaran hutan dan lahan.

Pasal 3 ayat (3) menyatakan bahwa:

The parties should take precautionary measures to anticipate, prevent and monitor transboundary haze pollution as a result of land and/or forest fires which should be mitigated, to minimise its adverse effect. 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.

Jika diartikan bahwa para pihak harus mengambil tindakan pencegahan untuk mengantisipasi, mencegah dan mengawasi polusi asap sebagai hasil dari tanah dan/atau kebakaran yang harus dikurangi, untuk meminimalkan efek samping dimana ada ancaman serius atau tidak dapat diperbaiki kerusakan dari polusi asap lintas batas, bahkan tanpa penuh kepastian ilmiah, tindakan pencegahan harus di ambil oleh pihak yang bersangkutan.

Pasal tersebut menjelaskan adanya bentuk tindakan yang harus dilakukan oleh suatu negara untuk melakukan pencegahan untuk mengantisipasi terjadinya polusi asap. Tindakan tersebut kemudian diatur lebih lanjut pada pasal 4 dimana setiap negara memiliki hak untuk mengambil tindakan baik dari legislatif, administratif dan/atau tindakan lainnya untuk melaksanakan kewajiban berdasarkan persetujuan ini.

Sehingga jelas bahwa setiap negara berhak memiliki hak untuk menghasilkan produk legislasi sendiri dalam pemberantasan pencemaran udara demi melaksanakan kewajibannya, sedangkan kewajiban yang harus dipenuhi oleh setiap negara antara lain:

- a. Bekerjasama dalam mengembangkan dan melaksanakan tindakan mencegah dan memantau pencemaran asap lintas batas sebagai akibat kebakaran hutan dan/atau hutan yang harus ditanggulangi, dan untuk mengendalikan sumber kebakaran, termasuk identifikasi kebakara, pengembangan pemantauan, penilaian dan sistem peringatan dini, pertukaran informasi dan teknologi dan ketentuan yang saling menguntungkan;
- b. Apabila pencemaran asap lintas batas berasal dari wilayahnya, menanggapi secara cepat terhadap informasi yang relevan atau konsultasi yang dipengaruhi oleh pencemaran asap lintas batas tersebut.⁶⁸

Kewajiban tersebut memberikan ruang suatu negara untuk membuat regulasi sendiri baik legislatif ataupun administratif dalam upaya pencegahan dan pemantauan pencemaran asap lintas batas negara. Dengan demikian setiap negara yang ikut serta dalam perjanjian memiliki kedaulatan untuk menentukan peraturannya sendiri. Sehingga dalam pembentukan *Transboundary Haze Act pollution 2014* Singapura tidak bertentangan dengan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* Tahun 2002. Namun yang menjadi permasalahannya adalah bisa atau tidaknya peraturan tersebut di Implementasikan dalam permasalahan pencemaran asap lintas batas negara di regional ASEAN.

Jika melihat penerapan *Transboundary Haze Pollution Act 2014 Singapore* menimbulkan masalah terkait tanggungjawab yang seharusnya

⁶⁸ *The ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* Tahun 2002.

diterima. Karena dalam undang-undang ini mengalihkan beban tanggungjawab yang seharusnya diterima oleh negara berdasarkan hukum kebiasaan internasional menjadi tanggungjawab dari suatu entitas pelaku pencemaran.

Ketentuan hukum internasional, khususnya hukum kebiasaan internasional, prinsip yang berkenaan adalah:

Enjoying every state not allow its territory to be used in such a way as to damage the environment of other states or of areas beyond the limits of national jurisdiction.

Dapat diartikan bahwa setiap negara tidak membiarkan wilayahnya digunakan sedemikian rupa untuk merusak lingkungan rupa untuk merusak lingkungan negara lain atau kawasan di luar batas nasional yurisdiksi negaranya.

Prinsip ini menunjukkan bahwa pengawasan yang dilakukan oleh negara terhadap wilayah nasionalnya atau kegiatan yang berada di negaranya sangat penting agar tidak menimbulkan kerusakan lingkungan di negara lain yang dapat berujung konflik. Dalam kasus kebakaran hutan yang mengakibatkan pencemaran udara yang terjadi di Indonesia. Kelalaian oleh pemerintah Indonesia yaitu dari aspek pengawasan atau pembiaran terhadap kegiatan di negaranya yang berpotensi menimbulkan pencemaran udara di negara tetangga. Dengan demikian Indonesia harus bertanggung atas pencemaran udara yang merugikan negara lain. Sehingga Indonesia dapat menjadi acuan untuk diminta pertanggungjawaban.

Beban tanggungjawab baru dapat timbul ketika suatu negara memikul kewajiban untuk membayar perbaikan (*remedy* atau *reparation*) yang pantas setelah terjadinya pelanggaran kewajiban atau norma hukum internasional. Ini

dianggap sebagai kewajiban konsekuensial yang sudah merupakan sejarah hukum hubungan antar negara seperti dilukiskan dengan pernyataan di bawah ini:

Historical, the idea of responsibility between states may be traced back to the vague origins of the rights and duties which have always been regarded as fundamental by mankind. Among these is the conviction that reparation should be made for an injury comitted; and this idea of responsibility, whether between person or state, is as old as morality itself.

Pernyataan di atas mengandung makna bahwa tanggungjawab negara secara historis dapat ditelusuri semenjak masih belum jelasnya pengertian hak dan kewajiban yang telah selalu dianggap fundamental oleh umat manusia. Diantaranya adalah penghukuman dimana pemulihan harus dilakukan terhadap kerugian yang ditimbulkan; dan tanggungjawab, apakah antara perorangan ataupun antar negara, sama tuanya dengan moralitas sendiri. Berdasarkan pengertian ini, tanggungjawab negara merupakan konsekuensi dari sanksi atas pelanggaran negara atas kewajiban internasionalnya yang menimbulkan kerugian pada negara lain.

Untuk dapat menyatakan bahwa telah timbul tanggungjawab negara harus dipenuhi dua anasir yaitu; anasir objektif dan anasir subjektif. Anasir subjektif diartikan bahwa negara yang melakukan perbuatan pelanggaran itu merupakan subjek pemikul kewajiban internasional dan harus dikaitkan dengan kesalahan yang terdiri dari niat dan kesalahan. Sedangkan anasir objektif artinya bahwa perbuatan yang dilakukan oleh negara merupakan pelanggaran kewajiban internasional negara dan ini harus dikaitkan dengan resiko perbuatan melawan hukum tersebut.

Draft Article Responsibility of state for Internationally Wrongfull Acts, International Law Commision pada tahun 2001 telah menjelaskan terkait tanggungjawab dari sebuah negara Pasal 1 menyatakan bahwa: “*Every Internationally wrongful act of state entails the internasional responsibility of that state*”.

Diartikan bahwa setiap tindakan atau kelalaian yang salah oleh hukum internasional membawakan pertanggungjawaban internasional bagi negara itu. Kemudian kesalahan tersebut dapat dijelaskan berupa:

- a. a conduct consisting of an action or omission is attributable to the state under international law;*
- b. the conduct constitutes a breach of an international obligation of the state.*

Dapat diartikan yaitu; pertama, perbuatan yang meliputi tindakan atau kelalaian berdasarkan hukum internasional. Kedua, perbuatan dalam memenuhi kewajiban internasional dari suatu negara. Pencemaran lintas batas negara (*transboundary pollution*) yaitu suatu pencemaran lintas batas negara oleh negara atau organnya ataupun individu dalam suatu territorial negara dimana pencemaran itu kemudian menimbulkan dampak lingkungan atau dampak ekologis pada negara lain.

Kasus kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia dapat dijadikan contoh sebagai pencemaran lintas batas negara yang menimbulkan kerugian materil bagi negara tetangga. Oleh karena itu agar dapat menentukan bahwa pencemaran udara akibat kebakaran hutan ini merupakan tanggungjawab negara maka harus melihat terlebih dahulu hal-hal yang dapat dijadikan dasar penuntutan.

Dasar tersebut dapat dianalisis melalui prinsip tanggungjawab negara objektif dan Subjektif.

a. Unsur Objektif

Timbulnya tanggung jawab negara adalah dengan adanya kejadian atau perbuatan pelanggaran kewajiban internasional. Namun dalam hubungan antar negara, kewajiban yang dimaksud disini adalah setiap kewajiban negara yang harus merupakan kewajiban dari hak-hak lain yang menuntut pemenuhan. Bila kewajiban ini dilanggar, akibatnya hak-hak yang dimiliki oleh negara lain tersebut dapat dikatakan terganggu.

Dalam kasus pencemaran udara akibat kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia pada tahun 2019, adanya suatu pelanggaran terhadap kewajiban internasional. Hal ini sesuai dengan prinsip 21 Deklarasi Stockholm 1972 yang menyatakan bahwa kedaulatan atau hak suatu negara untuk melakukan eksploitasi sumberdaya alamnya dibatas oleh hak negara lain untuk tidak dicemari dan hak negara lain ini merupakan kewajiban yang harus dipenuhi oleh setiap negara dalam pemanfaatan sumberdaya alamnya.

Prinsip telah digunakan dalam praktik dunia Internasional, salah satunya dalam penyelesaian kasus *Trail Smelter Arbitration* antara Amerika Serikat dan Kanada. Kasus ini terjadi akibat timbulnya kerugian yang di derita oleh warganegara Amerika Serikat karena asap beracun yang timbul dari pengoperasian pabrik smelter oleh sebuah perusahaan dari Kanada.

Dalam putusannya, Arbitrator menyimpulkan bahwa: “*No state has the right to use or permit the use of its territory in such manner as to cause injury by fumes in or to the territory of another or properties or person therein...*” Diartikan bahwa tidak ada satu negara pun memiliki hak untuk menggunakan atau diizinkan untuk menggunakan wilayahnya terhadap tindakan yang dapat menimbulkan kerusakan dari kegiatan itu atau wilayah lainnya atau benda dan orang sekalipun.

Prinsip 21 Stockholm telah menjadi suatu kewajiban yang harus dipenuhi oleh setiap negara demi menghindari kerusakan lingkungan yang luas. Selain itu dalam kasus pencemaran udara akibat kebakaran hutan di Indonesia masih ada kewajiban lain yang harus dipenuhi oleh Indonesia yaitu melaksanakan upaya atau tindakan pencegahan dan pemantauan pencemaran asap lintas batas negara akibat kebakaran hutan dan lahan, serta harus mengambil tindakan penanggulangan dan pengendalian sumber kebakaran.

Sekalipun pengertian kewajiban sudah cukup jelas di formulasikan di atas, dalam prakteknya tetap saja menimbulkan kontroversi seperti kapankah suatu perbuatan negara dikatakan melanggar kewajiban internasional, maka untuk melihat itu harus didasari atas dua hal yaitu sifat perbuatan dan ada atau tidaknya kesalahan:

- 1) Sifat perbuatan

Hal penting yang harus selalu diingat dalam memahami tanggung jawab negara bahwa perbuatan melanggar kewajiban

internasional yang dimaksud bukan di ukur dari hukum nasional negara. sehingga perbuatan yang diatur dalam hukum nasional dapat dijadikan perbuatan melawan hukum internasional kalau internasional menentukannya demikian. Bahkan negara tidak dapat, dengan menggunakan pasal-pasal dalam konstitusinya, mengelak untuk melaksanakan kewajiban internasionalnya. Perbuatan itu merupakan suatu pembangkangan terhadap suatu perbuatan yang menurut hukum internasional seharusnya dilakukan tapi tidak dilakukan, maka perbuatan semacam itu masuk ke dalam kategori sifat negatif.

Perbuatan negara yang memicu lahirnya tanggung jawab negara mempunyai dua sifat yaitu positif dan negatif. Bila perbuatan hukum negara merupakan pelanggaran kewajiban internasional maka perbuatan itu mempunyai sifat positif. Misalnya dalam kasus Corfu Channel dimana dalam kasus itu pemerintah Albania melalui pejabat penjaga pantainya tidak memberitahu dan tidak memberikan peringatan kepada Angkatan Laut Inggris bahwa adanya ranjau lau di selat Corfu yang akan di lewati oleh kapal perang Inggris. Akibatnya iringan kapal perang itu terkena ranjau laut yang mengakibatkan hancurnya kapal perang Inggris.

Tidak ada pemberitahuan yang dilakukan oleh pemerintah Albania merupakan pelanggaran atas suatu kewajiban Internasional. Misalnya dalam kasus Trail Smelter, perbuatan pencemaran dilakukan oleh warga negara Kanada, tapi karena tidak ada upaya pencegahan

yang dilakukan oleh pemerintah dapat dianggap telah melakukan perbuatan negatif ini.

2) Ada atau tidaknya kesalahan

Menurut Yurisprudensi Internasional yang berdasarkan prinsip Hukum Romawi, tanggung jawab sangat bergantung pada faktor kesalahan (*fault/culpa*) dalam suatu perbuatan yang dipersalahkan. Jadi sehubungan dengan perbuatan organ negara, tanggung jawab negara hanya ada apabila dalam perbuatan organ negara itu terdapat kesalahan (*fault/culpa*) yang dilakukan oleh negara. Oleh karena itu bila tidak ada kesalahan negara maka masalahnya tidak dapat diselesaikan dengan hukum internasional tapi harus dengan hukum nasional.

Negara harus bertanggung jawab atas perbuatan melawan individu bila terjadinya *potentia* (gagal mencegah) dan *receptus* (gagal menghukum) sehingga dapat dimaknai bahwa *potentia* dan *receptus* menjadi alasan bahwa negara gagal dalam memenuhi kewajiban internasional. Jika melihat unsur objektif maka beban tanggung jawab yang harus diterima dalam kasus pencemaran udara akibat kabut asap dari kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Indonesia merupakan tanggungjawab negara. Karena, pertama, telah adanya pelanggaran kewajiban internasional yang harus dilaksanakan oleh Indonesia yang diatur dalam Prinsip 21 *Deklarasi Stockholm* atau yang dikenal dengan *sic utere tuo alicuius non laedas* atau *good neighbourliness*.

Kedua, Indonesia lalai dalam menanggulangi kasus kebakaran hutan yang mengakibatkan dampaknya meluas dan menimbulkan pencemaran udara hingga ke negara lain. Kewajiban yang diamanatkan dalam *ASEAN Agreement on transboundary Haze Pollution* untuk mencegah dan melakukan penanggulangan dalam kasus kebakaran hutan dan lahan tidak dapat dipenuhi oleh Indonesia. Serta kegagalan pemerintah Indonesia dalam mencegah dan melakukan penindakan terhadap pelaku pencemaran asap dari kebakaran hutan juga dianggap sebagai bentuk pelanggaran atas kewajiban Internasional seperti yang dijelaskan oleh Grotius.

b. Unsur Subjektif

Unsur ini merujuk kepada negara sebagai aktor atau pelaku pencemaran yang terlibat dalam perbuatan melanggar kewajiban hukum internasional. Agar negara memikul tanggung jawab, kerugian atau kerusakan (*injuries*) harus merupakan pelanggaran aturan hukum internasional yang dilakukan oleh negara itu sendiri; atau bila perbuatan itu merupakan perbuatan individu, maka dia harus segera dapat secara hukum dibebankan sebagai perbuatan negara.

Untuk itu melihat perbuatan individu dapat dikatakan sebagai perbuatan negara harus dengan merujuk kepada beberapa sifat perbuatan sebagaimana yang akan diuraikan berikut ini:

- 1) Organ atau Wakil Negara. Menurut *article 5 draft ILC*, setiap perbuatan atau tidak berbuat sesuatunya suatu organ atau wakil negara,

yang mempunyai status demikian dalam hukum nasional, dapat dibebankan sebagai perbuatan negara sepanjang organ atau wakil negara tersebut bertindak sesuai dengan kapasitasnya pada waktu perbuatan itu terjadi. Sehingga perbuatan organ-organ negara masih bisa dibebankan kepada negara walaupun perbuatan itu di luar kompetensi mereka sebagaimana yang diizinkan oleh hukum nasional. Kemudian dalam article 10 menjelaskan bahwa ketika suatu organ negara bertindak seperti itu, dan perbuatan warganegaraanya merugikan negara lain, negara akan bertanggung jawab selama organ negara tersebut bertindak atas nama negaranya.

- 2) Sehingga tindakan dari suatu organ negara yang merugikan negara lain maka negara memiliki tanggung jawab karena perbuatan organ tersebut telah menyimpang dari perannya sebagai organ negara. Individu Orang perorangan atau individu, yang dimaksud dalam konteks ini adalah orang-orang tidak memiliki hubungan dengan negara yang menjadikan negara mereka bagian dari organ negara atau wakil negara.

Article 8 Draft ILC yang menyatakan bahwa perbuatan individu warganegara dapat dibebankan menjadi perbuatan negara bila:

- 1) Perbuatan itu dilakukan oleh individu atas nama negara;
- 2) Warganegara atau individu dimanfaatkan oleh negara atau organ negara untuk melakukan perbuatan yang dituduhkan;
- 3) Perbuatan itu terjadi karena negara tidak menjalankan fungsinya untuk mencegah terjadinya perbuatan tersebut (*patentia*).

Kasus Pencemaran udara lintas batas negara yang disebabkan oleh asap dari kebakaran hutan dan lahan di Indonesia dapat dijadikan salah satu bentuk tanggung jawab negara, karena pada permasalahan ini walaupun pembakaran hutan dilakukan oleh warganegara dan badan hukum serta diperburuknya dengan gejala alam el-nino, tetapi pemerintah Indonesia dianggap pemikul tanggung jawab negara karena pemerintah Indonesia telah lalai mencegah terjadinya pencemaran yang telah berulang-ulang kali (*patentia*).

Masih lemahnya penegakan hukum yang terjadi di Indonesia, akibatnya putusan pengadilan masih ringan dan belum memberikan efek jera (*deffentor factor*) dapat juga menjadi tanggungjawab negara karena telah gagal menjatuhkan hukuman (*receptus*). Perluasan yurisdiksi yang dilakukan oleh Singapura untuk mengadili pelaku pencemaran yang merupakan perusahaan-perusahaan yang berasal dari Indonesia dalam kasus pencemaran asap lintas batas negara akibat kebakaran hutan pada tahun 2019 tidak dapat di terapkan untuk mengadili pelaku pencemaran.

Azas sic utere tuo alineum non leadas telah menjadi praktik kebiasaan hukum internasional dimana memberikan tanggungjawab kepada negara untuk menjaga kedaulatan lingkungan negara lain. Dengan demikian, Pemberlakuan *Transboundary Haze Act Pollution 2014 Singapore* dalam kasus pencemaran asap akibat kebakaran hutan dan lahan pada tahun 2015 sulit untuk diberlakukan. Karena untuk memberlakukan ketentuan dari Undang-Undang tersebut adanya prinsip hukum lingkungan

internasional yang terlanggar, yaitu tanggung jawab negara (*state responsibility*). Singapura harus dapat membuktikan terlebih dahulu bahwa pelanggaran yang dilakukan oleh perusahaan atau organ yang menimbulkan pencemaran udara itu bukan sebagai tanggung jawab yang harus dipenuhi suatu negara. sehingga perusahaan yang terbukti mencemari udara tersebut benar-benar akibat kesalahannya bukan kelalaian dari pemerintah Indonesia.

C. Tanggung Jawab Negara Indonesia Atas Kebakaran Hutan Yang Menimbulkan Pencemaran Udara Pada Wilayah Lintas Batas Negara

Segala aktivitas negara dalam pelaksanaan hubungan dalam lingkup internasional kadangkala tidak lepas dari kesalahan. Misalnya melakukan tindakan terhadap negara lain yang akibat dari tindakan itu dapat menimbulkan kerugian terhadap negara lain sehingga menimbulkan pertanggungjawaban negara. Dalam hal pencemaran udara lintas batas dapat berkenaan dengan tanggung jawab suatu negara. Tanggung jawab suatu negara (*state responsibility*) merupakan konsep dalam hukum internasional yang di dalamnya mencakup tanggung gugat negara (*state liability*).⁶⁹

Tanggung jawab negara merupakan suatu kewajiban yang sesuai dengan prinsip bertetangga yang baik (*good neighborliness*). Hal ini sebagai penghormatan terhadap hak-hak warga negara lain yang didasarkan pada prinsip kedaulatan negara (*principle of state sovereignty*). Timbulnya tanggung jawab

⁶⁹ Thadir Rahmadi. 2020. *Hukum Lingkungan di Indonesia*. Jakarta: PT Grafindo Persada, halaman 90.

negara atas lingkungan didasarkan pada adanya tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan yang dilakukan yang berada di wilayah suatu negara atau di bawah pengawasan negara tersebut yang membawa akibat yang merugikan terhadap lingkungan tanpa mengenal batas negara.

Dalam hukum internasional, tanggungjawab Negara dalam hal hukum lingkungan internasional khususnya masalah *transboundary haze pollution*, diatur dalam beberapa peraturan internasional, seperti *deklarasi Stockholm 1972* dan *Deklarasi Rio 1992*, serta dilengkapi dengan prinsip-prinsip hukum lingkungan internasional seperti yang sudah disebutkan. Setiap negara pada dasarnya memiliki hak dan kewajiban yang sama dalam hal tanggungjawab negara terlebih dalam prinsip-prinsip hukum internasional yakni semua negara memiliki hak dan kewajiban yang sama terhadap perlindungan dan menjaga lingkungan dalam memanfaatkan sumber daya alam negaranya masing-masing, dalam prinsip hukum internasional menjelaskan bahwa setiap negara memiliki hak berdaulat atas semua sumber daya yang ada dan bertanggungjawab atas semua tindakan yang dilakukan serta memastikan bahwa tindakan yang diambil dalam pengelolaan sumber daya yang ada tidak menyebabkan kerusakan lingkungan dan membahayakan kesehatan manusia dari negara.

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

setiap kegiatan yang dilakukan di negaranya. *State Responsibility* (tanggung jawab negara) diartikan sebagai kewajiban (*duty* atau *obligation*) suatu negara.⁷⁰

Menurut kodifikasi Komisi Hukum Internasional tentang *State Responsibility*, menyatakan bahwa segala bentuk tindakan salah (*wrongful act*) pada tingkat internasional menuntut adanya pertanggungjawaban dari negara tersebut dalam hukum internasional. Tanggung jawab negara (*state responsibility*) merupakan prinsip fundamental dalam hukum internasional yang bersumber dari doktrin para ahli hukum internasional. Tanggung jawab negara timbul apabila terdapat pelanggaran atas suatu kewajiban internasional untuk berbuat sesuatu, baik kewajiban tersebut berdasarkan perjanjian internasional maupun berdasarkan pada kebiasaan internasional.

Secara internal pelaksanaan prinsip tanggung jawab negara yaitu dengan menilai sejauh mana suatu entitas negara dalam melakukan suatu kegagalan terhadap pemberian fungsi kedamaian dan kesejahteraan yang layak bagi warga negaranya. Di beberapa negara lain, tanggung jawab negara yaitu untuk memberikan kebebasan politik, keamanan, kesehatan, pendidikan, kesempatan kegiatan ekonomi, pelayanan yang baik, ketertiban hukum dan hak fundamental lainnya. Di samping itu, tanggung jawab negara (*state responsibility*) muncul sebagai akibat dari adanya prinsip persamaan dan kedaulatan negara (*equality and sovereignty of state*) yang terdapat dalam hukum internasional.

Prinsip ini kemudian memberikan kewenangan bagi suatu negara yang terlanggar haknya untuk menuntut suatu hak yaitu berupa perbaikan (*reparation*).

⁷⁰ Valentia I.P. Rintjap, *Op. Cit.*, halaman 140.

Meskipun suatu negara mempunyai kedaulatan atas dirinya, tidak lantas negara tersebut dapat menggunakan kedaulatannya tanpa menghormati kedaulatan negara-negara lain. Di dalam hukum internasional telah diatur bahwa kedaulatan tersebut berkaitan dengan kewajiban untuk tidak menyalahgunakan kedaulatan itu sendiri. Karena apabila suatu negara menyalahgunakan kedaulatannya, maka negara tersebut dapat dimintai suatu pertanggungjawaban atas tindakan dan kelalaiannya.⁷¹

Istilah tanggung jawab negara hingga saat ini masih belum secara tegas dinyatakan dan masih terus berkembang untuk menemukan konsepnya. Oleh karena masih dalam tahapan perkembangan ini, maka sebagai konsekuensinya, pembahasan terhadapnya pun dewasa ini masih sangat membingungkan. 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 tanggungjawab negara ini merupakan suatu prinsip yang fundamental dari hukum internasional.

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

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

⁷¹ *Ibid.*

oleh suatu negara. *Secondary rules* inilah yang disebut sebagai hukum tanggungjawab negara (*the law of state responsibility*).⁷²

Dalam *Draft articles on Responsibility of State for Internationally Wrongfull Acts* yang dirilis oleh *United Nation* pada tahun 2001 menjelaskan bahwa “*the general conditions under international law for the State to be considered responsible for wrongfull actions or omissions, and the legal consequences which flow therefrom*”. Sehingga dapat diartikan bahwa tanggung jawab negara lahir ketika adanya pelanggaran hukum internasional baik atas sebuah tindakan atau kelalaian.⁷³ Prinsip dalam rancangan inilah yang dianut dengan teguh oleh praktek negara dan keputusankeputusan pengadilan serta telah menjadi doktrin dalam hukum internasional.

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

Tindakan-tindakan yang dapat menimbulkan kerugian terhadap negara lain didasarkan pada tindakan yang menimbulkan kerugian secara langsung (*directly*) melalui tindakan satu atau beberapa organ negara, dan kerugian secara tidak langsung (*indirectly*) melalui tindakan-tindakan warganegara suatu negara.⁷⁴

Pertanggungjawaban negara merupakan salah satu kewajiban atas atas tindakan atau tindakan-tindakan yang melanggar hukum internasional. Pada

⁷² Sefriani, *Op. Cit.*, halaman 266.

⁷³ *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries 2001*.

⁷⁴ Valentsia I.P. Rintjap, *Op. Cit.*, halaman 141.

umumnya negara yang dirugikan akan berusaha untuk memperoleh satisfaction (pelunasan) melalui perundingan-perundingan diplomatik, dan apabila hanya menyangkut kehormatan, pada umumnya akan cukup dengan suatu pernyataan maaf secara resmi dari negara yang bertanggung jawab atau suatu jaminan bahwa persoalan yang diprotes tersebut tidak akan berulang lagi. Prinsip tanggung jawab negara akan menjadi sangat spesifik, artinya istilah ini tidak cukup hanya diartikan dengan kewajiban negara tetapi harus diartikan sebagai tanggung jawab negara secara spesifik menunjukkan posisi yuridis setelah terjadinya pelanggaran suatu kewajiban internasional.⁷⁵

⁷⁵ *Ibid.*

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Regulasi terhadap pencemaran udara bersifat lintas batas Negara menurut hukum Internasional sepertihalnya pemerintah Indonesia meratifikasi *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* dengan lahirnya Undang-Undang RI Nomor 26 Tahun 2014 tentang Pengesahan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*. Bila dilihat, ratifikasi kesepakatan tersebut memiliki banyak keuntungan terhadap kepentingan dan kebijakan nasional Indonesia.
2. Upaya Negara Singapura terhadap pencemaran udara akibat kebakaran pada lalu lintas batas Negara dengan melakukan upaya menggunakan regulasi *Transboundary Haze Pollution Act 2014 Singapore* yang merupakan Undang-Undang Nasional Singapura yang memberikan kewenangan bagi pemerintah Singapura untuk mengadili pelaku pencemaran asap yang berasal dari entitas dan organ yang berasal dari negara lain. Ketentuan ini berisikan *Extraterritorial Application* dan *Liability for Transboundary Haze Pollution*. Pemberlakuan dari Undang-Undang ini sebagai bentuk kekesalan pemerintah Singapura karena kasus kebakaran hutan yang terus terjadi setiap tahunnya dan tidak ada upaya hukum yang jelas dalam menangani perkara tersebut oleh pemerintah Indonesia. Sehingga Pada tahun 2015 Singapura telah menerapkan ketentuan ini dengan melakukan beberapa tindakan hukum. Tetapi Penerapan *Transboundary Haze Act Pollution* dihadapi permasalahan terkait dengan

tidak bisanya Pemerintah Singapura mengadili pelaku pencemaran asap yang berasal dari beberapa perusahaan di Indonesia. Beberapa hal yang mengakibatkan tidak bisanya diterapkannya ketentuan ini yaitu: Pertama, Pembatasan atas hak atas yurisdiksi dari negara itu sendiri, sehingga kedaulatan negara merupakan hal mutlak yang tidak bisa dipungkiri serta Upaya hukum yang dilakukan oleh Pemerintah Singapura dianggap mencampuri proses penegakan hukum lingkungan di Indonesia. Kedua, untuk dapat mengadili pelaku pencemaran asap yang merupakan beberapa perusahaan yang berasal dari Indonesia, pemerintah Singapura harus dapat membuktikan bahwa tindakan yang dilakukan oleh entitas tersebut bukan tanggungjawab negara.

3. Tanggung jawab Negara Indonesia atas kebakaran hutan yang menimbulkan pencemaran udara pada wilayah lintas batas Negara pada dasarnya mekanisme dari pertanggung jawaban negara tidak tercantum dalam *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*, maka untuk menjelaskan permasalahan ini merujuk pada *Draft Articles on State Responsibility* yang diadopsi oleh *International Law Commission* (ILC). Bentuk-bentuk pertanggung jawaban tercantum dalam *Draft Articles on State Responsibility*. Ganti rugi atau *reparation* diatur dalam pasal 31, sedangkan bentuk-bentuk ganti rugi dapat berupa: *Restitution* (pasal 35): Kewajiban mengembalikan keadaan yang dirugikan seperti semula, *Compensation* (pasal 36): Kewajiban ganti rugi berupa materi atau uang, *Satisfaction* (pasal 37): Penyesalan, permintaan maaf secara resmi. Bentuk pertanggung jawaban Indonesia dalam masalah

kebakaran hutan yang menimbulkan pencemaran udara terhadap negara-negara tetangga diwujudkan dalam bentuk permintaan maaf secara resmi dan upaya penanganan yang dilakukan secara maksimal di lapangan.

B. Saran

1. Perlu adanya pengaturan yang lebih jelas mengenai mekanisme pertanggungjawaban negara dalam masalah pencemaran udara lintas batas. Jika melihat permasalahan pencemaran udara lintas batas ini, harus ada pengaturan terkait sanksi yang harus di terima oleh negara pencemar.
2. Singapura sebagai negara yang dirugikan dalam perkara pencemaran asap ini dapat melakukan upaya pendekatan lain. *Transboundary Haze Act Pollution 2014 of Singapore* dapat diterapkan apabila adanya suatu instrumen perjanjian internasional sehingga mengikat pihak yang ikut dalam perjanjian tersebut.
3. Pemerintah Indonesia hendaknya harus lebih meningkatkan koordinasi lintas batas negara khususnya di kawasan ASEAN terkait dengan adanya akibatakibat kebakaran hutan yang mengakibatkan kabut asap sehingga tidak akan terjadi saling melempar tanggung jawab.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Andreas Pramudianto. 2019. *Penyelesaian Sengketa dalam Hukum Lingkungan Internasional*. Jakarta: Bina Cipta.
- Arman Anwar, dkk. 2021. *Hukum Internasional*. Bandung: Widina Bhakti Persada.
- Boer Mauna. 2018. *Hukum Internasional (Pengertian, Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global)*. Bandung: Penerbit Alumni.
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. 2018. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Dewa Gede Sudika Mangku. 2021. *Pengantar Hukum Internasional*. Klaten: Lakeisha
- Direktorat Jendral Kerjasama ASEAN Departemen Luar Negeri Republik Indonesia. 2018. *Peningkatan Kerjasama ASEAN di Bidang Pertukaran Informasi dalam Upaya Penanggulangan Masalah Kabut Asap*. Jakarta: Deplu.
- Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi. 2019. *Penelitian Hukum (Legal Research)*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Huala Adolf. 2018. *Hukum Penyelesaian Sengketa Internasional*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Ida Hanifah, dkk. 2018. *Pedoman Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa*. Medan: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
- J.G. Starke. 2018. *Pengantar Hukum Internasional*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Mochtar Kusumaatmadja dan Ety R. Agoes. 2018. *Pengantar Hukum Internasional*. Bandung: Penerbit PT. Alumni.
- Ridwan HR. 2019. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Sefriani. 2019. *Hukum Internasional*. Jakarta: Rajagrafindo Persada.
- Suparto Wijoyo dan A'an Efendi. 2018. *Hukum Lingkungan Internasional*. Jakarta: Sinar Grafika.

Thadir Rahmadi. 2020. *Hukum Lingkungan di Indonesia*. Jakarta: PT Grafindo Persada.

Umar Said Sugiarto. 2018. *Pengantar Hukum Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.

Wahyu Untara. 2019. *Kamus Lengkap bahasa Indonesia*. Yogyakarta: Indonesia Tera.

B. Peraturan Perundang-Undangan

ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP).

Undang-Undang RI Nomor 26 Tahun 2014 tentang Pengesahan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*.

C. Jurnal

Dina S. T Manurung, “Pengaturan Hukum Internasional tentang Tanggungjawab Negara dalam Pencemaran Udara Lintas Batas”, *Jurnal Ilmu Hukum*, Departemen Hukum Internasional, Universitas Sumatera Utara, 2014.

Riski Indra Bayu Pratama, “Tinjauan Yuridis Pertanggungjawaban Negara Terhadap Pencemaran Polusi Udara Transnasional Pasca Peratifikasian AATHP (*ASEAN Agreement Transboundary Haze Pollution*)”, *Jurnal Panorama Hukum*, Vol. 1 No. 1 Juni 2016.

Valentsia I.P. Rintjap, “Pencemaran Udara Lintas Batas Akibat Kebakaran Hutan Di Indonesia Dalam Perspektif Hukum Lingkungan Internasional”, *Lex Administratum*, Vol. IX/No. 3/Apr/2021.

Veri Mei Hafnizal, “Bentuk Pertanggungjawaban Indonesia Dalam Pencemaran Udara Lintas Batas Negara”, *At-Tasyri*, Vol. X. No. 1, Januari - Juni 2018.

Widya Krulinasari, “Tanggung Jawab Negara Dalam Upaya Pencegahan Global Warming Akibat Dari Pencemaran Udara Lintas Batas Negara”, *Fiat Justisia*, Volume 5, No.3, September-Desember 2011.

D. Internet

Arum Sutrisni Putri, “Subyek Hukum Internasional”, melalui <https://www.kompas.com/skola/read/2020/06/15/193000169/subyek->

hukum-internasional?page=all, diakses pada tanggal 10 April 2023, Pukul 10.10 Wib.

Direktorat Jendral Kerjasama ASEAN Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, “ASEAN Selayang Pandang”, melalui <http://www.deplu.go.id/download/asean-selayangpandang2007.pdf>, diakses pada tanggal 18 Januari 2023, Pukul 10.10 Wib.

Kemenperin, “Produk Tisu Diboikot Singapura, Pengusaha Kertas Meradang”, melalui <http://kemenperin.go.id/artikel/13231/Produk-Tisu-Diboikot-Singapura,-Pengusaha-Kertas-Meradang>, diakses pada tanggal 18 Januari 2023, Pukul 10.10 Wib

Media Online CNN Indonesia, “Kualitas Udara Singapura Kembali Tak Sehat Akibat Kabut Asap”, melalui <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20190917174949-106-431306/kualitas-udara-singapura-kembali-tak-sehat-akibat-kabut-asap>, diakses pada tanggal 10 April 2023, Pukul 10.20 Wib.

Media Online Kompas, “Kualitas Udara di Singapura Terancam Jadi Tidak Sehat Gara-Gara Kebakaran Hutan di Indonesia”, melalui <https://internasional.kompas.com/read/2019/09/11/06060051/kualitas-udara-di-singapura-terancam-jadi-tidak-sehat-gara-gara?page=all>, diakses pada tanggal 10 April 2023, Pukul 10.20 Wib.

Media Online Merdeka, “Polusi Udara Semakin Parah di 2019, Masalah Kesehatan ini Berisiko Meningkatkan”, melalui <https://www.merdeka.com/sehat/polusi-udara-semakin-parah-di-2019-masalah-kesehatan-ini-berisiko-meningkat.html>, diakses pada tanggal 10 April 2023, Pukul 10.10 Wib.

Media Online Metro News, “Singapura Incar Perusahaan Indonesia yang Diduga Bakar Lahan”, melalui <http://internasional.metrotvnews.com/read/2015/09/26/173960/singapura-incar-perusahaan-Indonesia-yang-diduga-bakar-lahan>, diakses pada tanggal 18 Januari 2023, Pukul 10.10 Wib.

Media Online Tempo, “Singapura Kembali Diselimuti Asap”, melalui <https://dunia.tempo.co/read/1250734/singapura-kembali-diselimuti-asap>, diakses pada tanggal 10 April 2023, Pukul 10.10 Wib.

Putra, “Pencemaran Udara, melalui <https://myklass-fkik.ums.ac.id/mod/forum/discuss.php?d=10689>, diakses pada tanggal 10 April 2023, Pukul 10.10 Wib.