



LITRA: Jurnal Hukum Lingkungan Tata Ruang dan Agraria
Departemen Hukum Lingkungan Tata Ruang dan Agraria, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran
P-ISSN: 2809-6983 E-ISSN: 2808-9804
Volume 2, Nomor 2, April 2023
Artikel diterbitkan: 30 April 2023 DOI: <https://doi.org/10.23920/litra.v2i2.1186>

**PERTANGGUNGJAWABAN INDONESIA DALAM MENANGANI PENCEMARAN ASAP
LINTAS BATAS DITINJAU DARI ASEAN AGREEMENT ON TRANSBOUNDARY HAZE
POLLUTION**

**INDONESIA'S RESPONSIBILITY IN MANAGING CROSS-BORDER SMOKE POLLUTION
REVIEW FROM ASEAN AGREEMENT ON TRANSBOUNDARY HAZE POLLUTION**

Syifa Gheana^a

^aFakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jalan Raya Ir. Soekarno KM. 21 Jatinangor Kab. Sumedang
email: syifa18029@mail.unpad.ac.id

ABSTRAK

Kasus kebakaran hutan Indonesia yang sering kali merugikan negara tetangga menyebabkan ASEAN membutuhkan suatu aturan untuk mencegah dan mengurangi polusi asap lintas batas akibat kebakaran hutan dan lahan tersebut sehingga dibentuklah *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* pada tahun 2002. Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Indonesia sudah memiliki peraturan perundang-undangan yang mendukung dan selaras dengan tujuan dari AATHP namun, perlu didukung kembali dengan kebijakan-kebijakan pemerintah yang lebih tegas sehingga kasus kebakaran hutan dan lahan di Indonesia yang menyebabkan kerugian terhadap negara lain dapat dikurangi.

Kata kunci: AATHP; kabut asap lintas negara; tanggung jawab negara; indonesia; hukum lingkungan internasional.

ABSTRACT

The case of Indonesian forest fires that often harm neighboring countries causes ASEAN to need a regulation to prevent and reduce transboundary haze pollution due to forest and land fires so that the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution was formed in 2002. This type of research is a normative legal research that uses primary legal materials and secondary legal materials. The results of the study show that Indonesia already has laws and regulations that support and are in line with the objectives of AATHP, however, it needs to be supported again with stricter government policies so that cases of forest and land fires in Indonesia that cause losses to other countries can be reduced.

Keywords: AATHP; transnational haze; state responsibility; indonesia; international environmental law.

PENDAHULUAN

Isu utama lingkungan hidup yang menjadi perhatian pada ASEAN adalah masalah pencemaran polusi asap (*haze*). Masalah polusi asap menjadi masalah yang penting dikarenakan, dampak dari polusi asap ini tidak hanya berada pada suatu negara saja, melainkan dapat melintasi batas-batas negara atau yang disebut dengan polusi asap lintas batas. Dampak dari polusi asap ini sangat membahayakan kesehatan dan juga merugikan bidang-bidang lain seperti ekonomi, transportasi dan pariwisata.¹ Polusi asap lintas batas ini bersinggungan dengan prinsip dalam bidang lingkungan yakni prinsip “*Good Neighbourliness*”. Prinsip ini menekankan bahwa suatu negara di dalam wilayahnya tidak boleh melakukan tindakan yang dapat menyebabkan gangguan pada negara lain. Dalam konsep teori terdahulu, prinsip ini juga dikenal dengan “*sic utere tuo et alienum non laedas*”.² Polusi asap lintas batas ini juga bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum lingkungan internasional yang menentukan bahwa suatu negara dilarang melakukan atau mengizinkan dilakukannya kegiatan yang dapat merugikan negara lain. Pada intinya prinsip itu mengatakan kedaulatan wilayah suatu negara tidak boleh diganggu oleh negara lain.³ Prinsip 21 Deklarasi Stockholm menyatakan bahwa setiap negara mempunyai hak berdaulat untuk mengeksploitasi kekayaan alamnya dan bertanggungjawab agar kegiatan eksploitasi yang dilakukan di dalam wilayah atau di bawah pengawasannya tersebut tidak menyebabkan kerugian atau kerusakan terhadap negara lain.⁴ Penekanan prinsip tanggung jawab dalam Deklarasi Stockholm 1972 juga dirumuskan sebagai kewajiban untuk perlindungan lingkungan, yaitu: tidak hanya lingkungan hidup di dalam wilayah nasional, tetapi termasuk juga lingkungan hidup secara global.⁵

Seperti yang telah disinggung sebelumnya, salah satu isu lingkungan yang menjadi fokus dari ASEAN adalah kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia yang menyebabkan polusi asap lintas batas negara di wilayah Asia Tenggara. Dengan kondisi alam yang luas menyebabkan Indonesia menjadi salah satu negara dengan kawasan hutan yang luas sehingga kebakaran hutan menjadi suatu agenda rutin setiap musim kering, mulai dari kebakaran hutan ringan hingga kebakaran hutan terparah yang merugikan negara lain. Adapun wilayah yang terbanyak yang menyebabkan kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia adalah wilayah Sumatera dan Kalimantan, yang mana kedua wilayah ini juga secara geografis dekat dengan negara Singapura dan Malaysia.⁶ Kebakaran hutan tersebut pada akhirnya akan menyebabkan pencemaran polusi asap. Pencemaran polusi asap ini menjadi masalah yang penting dikarenakan asap yang dihasilkan tidak hanya berada pada wilayah suatu negara saja, melainkan terbawa oleh angin dan melintasi batas-batas

¹ Zuhra, Meutia Riskiyana dan Nurdin. 2018. “Penerapan ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution dalam Mengatasi Pencemaran Udara Lintas Batas di Sumatera”. *JIM Bidang Hukum Kenegaraan* 2 (3): 641.

² *Ibid.*

³ Banako, Markus Binse. 2017. *Perjanjian AATHP Dalam Menanggapi Isu Kabut Asap Lintas Batas di Asia Tenggara Pasca Indonesia Meratifikasi Perjanjian Tahun 2014*. Skripsi: Program Studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Brawijaya, Malang. hlm. 15.

⁴ Hafnizal, Veri Mei. 2018. “Bentuk Pertanggungjawaban Indonesia dalam Pencemaran Udara Lintas Batas Negara”. *Jurnal At-Tasyri* X (1): 95.

⁵ Fikri. 2012. “Penerapan Prinsip Tanggungjawab Negara Terhadap Pengelolaan Kawasan Ekosistem Leuseur di Aceh”. *Kanun Jurnal Ilmu Hukum* XIV (57): 294.

⁶ Banako, Markus Binse. *Op. Cit.* hlm. 16.

negara lain dan membawa banyak kerugian.⁷

Sejak tahun 1990, kebakaran hutan menjadi salah satu ancaman besar dan serius di regional ASEAN. Kebakaran hutan Kalimantan dan Sumatra pada tahun 1997 adalah alasan terbentuknya *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP) pada 10 Juni 2002, dimana AATHP ini merupakan tindak lanjut dari *ASEAN Cooperation Plan on Transboundary Pollution* pada tahun 1995, *Regional Haze Action Plan* (RHP) pada tahun 1997 dan *Hanoi Action Plan* dalam menanggulangi permasalahan asap lintas batas atau *haze Pollution* di dalam kawasan ASEAN.⁸ Perjanjian ini berlaku efektif sejak 25 November 2003 setelah Thailand menjadi negara keenam yang menandatangani dan meratifikasi perjanjian tersebut. Enam negara merupakan syarat minimum bagi perjanjian tersebut untuk berlaku efektif.⁹ Perjanjian ini merupakan kesepakatan pertama bagi negara-negara ASEAN dalam meminimalisir permasalahan lingkungan khususnya polusi asap lintas batas.¹⁰ Negara-negara regional ASEAN kerap memandang Indonesia kurang memiliki kepedulian terhadap pengendalian kebakaran hutan/lahan/ serta masalah asap lintas batas karena belum meratifikasi AATHP. Kondisi ini juga cukup ironis apabila melihat latar belakang pembentukan AATHP yakni dikarenakan terjadinya pencemaran udara/kabut asap yang berasal dari Indonesia.¹¹ Hingga akhirnya Indonesia baru meratifikasi peraturan tersebut pada tahun 2014 silam. Setelah Indonesia meratifikasi AATHP, desakan untuk segera menyelesaikan permasalahan kabut asap lintas batas tidak lagi menjadi masalah publik dalam negeri saja namun juga dari negara lain karena terdapat kewajiban yang dibebankan sebagai bentuk konsekuensi hukum setelah Indonesia meratifikasi AATHP.¹² AATHP dibentuk dengan tujuan sebagai dasar komitmen negara anggota untuk berupaya mengurangi polusi udara lintas batas dan menanggulangi masalah yang ditimbulkannya.¹³

Meskipun Indonesia telah meratifikasi AATHP, bencana kabut asap lintas batas negara masih terus terjadi bahkan pada tahun 2015 yang menjadi salah satu tahun terburuk sejak tahun 1997.¹⁴ Kabut asap lintas batas negara dari kebakaran Indonesia mempengaruhi negara-negara tetangga ASEAN khususnya Malaysia dan Singapura dan berdampak pada bidang sosial, ekonomi, dan lingkungan.¹⁵ Pada Tahun 2015, sekitar 2,6 juta hektar hutan dan lahan pertanian di Indonesia dibakar dari bulan Juni hingga Oktober, dimana luasnya empat setengah kali dari ukuran pulau Bali. Pada puncak krisis yaitu di Palangkaraya ibu kota Kalimantan dan salah satu daerah yang terkena dampak dari kabut asap yang Indeks Standar Polutan (ISP) melambung hingga di atas 2000 psi.¹⁶ Bahkan seperti yang diberitakan sebelumnya, pada tanggal 13

⁷ Zuhra, Meutia Riskiyana dan Nurdin. *Op. Cit.* hlm. 640.

⁸ *Ibid.*, hlm. 641-642.

⁹ Pasal 29 ayat (1) *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP).

¹⁰ Zuhra, Meutia Riskiyana dan Nurdin. *Loc. Cit.*

¹¹ Ardhiansyah, Agis. 2016. "Konsekuensi Hukum Bagi Indonesia tentang Pengendalian Pencemaran Asap Lintas Batas Pasca Ratifikasi ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution". *Perspektif XXI* (1): 12.

¹² *Ibid.* hlm. 13.

¹³ Zuhra, Meutia Riskiyana dan Nurdin. *Loc. Cit.*

¹⁴ Aditama, Dio Fikri. *Implementasi ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP) Pasca Ratifikasi oleh Indonesia*. Accessed May 23, 2021. <https://hi.fisipol.ugm.ac.id/katalogtesis/implementasi-asean-agreement-on-transboundary-haze-pollution-aathp-pasca-ratifikasi-oleh-indonesia/>.

¹⁵ Banako, Markus Binse. *Loc. Cit.*

¹⁶ *Ibid.* hlm. 17.

Oktober 2006, Malaysia dan Singapura sempat mendesak Indonesia untuk menyelesaikan masalah ini. Kedua negara memprotes kabut asap telah mengganggu kesehatan, perekonomian serta pariwisata Negara tersebut. Bahkan Malaysia mengancam Indonesia untuk membayar kompensasi, karena dianggap tidak mampu mengatasi masalah asap¹⁷ dan meminta Indonesia membayar kompensasi atas asap tersebut. Kerugian di bidang sosial ekonomi serta ekologis yang timbul oleh kebakaran hutan cukup besar, bahkan dalam beberapa hal sulit untuk diukur dengan nilai rupiah.¹⁸

Pada awal terjadinya kebakaran hutan hebat di Indonesia pada pertengahan tahun 1997, diperkirakan kerugian materiil yang dialami oleh Indonesia, Malaysia, dan Singapura mencapai 4,5 Miliar US\$ atau setara dengan (6,7 Triliun Rupiah).¹⁹ Sedangkan pada tahun 2015 Indonesia menelan biaya kurang lebih 33,5 miliar US\$ (475 Triliun Rupiah). Demikian pula Bank Indonesia (BI) menetapkan biaya Indonesia sekitar 16,1 Miliar US\$ atau diprediksi 1,9 persen dari produk Domestik Bruto (PDB). Biaya ekonomis untuk Singapura sekitar 515,3 US\$ (700 Juta S\$). Mengingat durasi dan pembacaan PSI yang tinggi pada tahun 2015, beberapa ahli telah memperkirakan kerugian yang sebanding atau lebih tinggi dari yang terjadi pada tahun 1997.²⁰ Hal ini tentunya melanggar sebuah prinsip dalam bidang lingkungan yakni prinsip “*Good Neighbourliness*” yang menyatakan bahwa suatu negara di dalam wilayahnya tidak boleh melakukan tindakan yang dapat menyebabkan gangguan ataupun kerugian pada negara lain.²¹ Atas prinsip tersebut, negara yang terkena dampak dapat meminta pertanggungjawaban kepada negara yang telah melakukan tindakan yang merugikan negara lain. Menurut hukum internasional, pertanggungjawaban negara timbul ketika negara yang bersangkutan merugikan negara lain.²² Masih maraknya kasus polusi asap di beberapa wilayah ASEAN menunjukkan bahwa penerapan AATHP ini belum maksimal untuk mencapai tujuannya, yakni menanggulangi masalah polusi asap lintas batas di Asia Tenggara.²³

Dengan adanya permasalahan tersebut, penulis tertarik untuk membahas lebih lanjut mengenai Pertanggungjawaban Indonesia dalam Menangani Kasus Pencemaran Asap Lintas Batas Ditinjau dari *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP), dengan mengidentifikasi hal-hal sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan pencemaran asap lintas batas dalam *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP)?
2. Bagaimana pertanggungjawaban Indonesia dalam menangani kasus pencemaran asap lintas batas?

¹⁷Hanif, Fadhlani Dini, Maria Maya Lestari, dan Widia Edorita. *Tanggungjawaban Negara (State Responsibility terhadap Pencemaran Udara Lintas Batas Negara Berdasarkan ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*. Accessed May 29, 2021.

¹⁸Asdar. *Transboundary Haze Pollution di Malaysia dan Singapura Akibat Kebakaran Hutan di Provinsi Riau ditinjau dari Hukum Lingkungan Internasional*. Accessed March 7, 2021. <https://media.neliti.com/media/publications/145263-ID-transboundary-haze-pollution-di-malaysia.pdf>.

¹⁹Hafnizal, Veri Mei. *Op. Cit.*, hlm. 102.

²⁰Banako, Markus Binse. *Op. Cit.*, hlm. 17.

²¹Zuhra, Meutia Riskiyana dan Nurdin. *Op. Cit.*, hlm. 641.

²²*Ibid.*

²³*Ibid.*, hlm. 641-642.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif untuk menganalisis Pertanggungjawaban Indonesia dalam Kasus Pencemaran Asap Lintas Batas Ditinjau dari *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP). Penelitian normatif sering juga disebut dengan penelitian doktrinal, yaitu penelitian yang objek kajiannya adalah dokumen peraturan perundang-undangan dan bahan pustaka. Berdasarkan jenis penelitiannya, maka metode pendekatan yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif sebagai pendekatan utamanya. Bahan hukum yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat ke dalam. Sementara bahan hukum sekunder merupakan bahan yang memberikan penjelasan untuk bahan hukum primer, yaitu meliputi Penjelasan Peraturan Perundang-undangan, hasil penelitian dan hasil pemikiran para ahli maupun tulisan-tulisan ilmiah. Bahan hukum tersier merupakan bahan hukum yang memberi petunjuk terhadap bahan hukum primer maupun sekunder, berupa kamus dan ensiklopedia yang relevan dengan permasalahan dalam penelitian ini. Spesifikasi penelitian yang digunakan oleh penulis adalah penelitian deskriptif, yaitu menggambarkan dan memaparkan secara jelas mengenai peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan prinsip-prinsip hukum lingkungan internasional dalam praktik yang menyangkut permasalahan yang diteliti. Adapun tahapan penelitian yang dilakukan adalah penelitian kepustakaan untuk mendapatkan data sekunder. Data penelitian yang akan dianalisis dikumpulkan melalui studi kepustakaan dengan cara mengumpulkan informasi dari sumber-sumber elektronik. Metode analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatif, artinya data yang telah diperoleh itu disusun secara sistematis dan lengkap kemudian dianalisis secara kualitatif.

PEMBAHASAN

Pengaturan Pencemaran Asap Lintas Batas dalam *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP)

Pencemaran Udara Lintas Batas dapat didefinisikan sebagai polusi yang berasal dari suatu negara tetap, dengan menyeberangi perbatasan melalui jalur udara yang dapat menyebabkan kerusakan lingkungan di negara lain.²⁴ Sebagai permasalahan Internasional yang sudah lama terjadi, pencemaran lintas batas juga biasa disebut dengan *Transfrontier Pollution* yakni: “*Pencemar fisik yang seluruhnya atau sebagian terletak dalam wilayah suatu negara dan yang memiliki efek merusak di wilayah negara lain*”.

Sering terjadinya kebakaran hutan dan lahan di Indonesia mengakibatkan Indonesia beserta negara ASEAN lainnya sepakat untuk mengatasi kebakaran dan dampak asapnya tersebut melalui penandatanganan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP) pada tahun 2002.²⁵ Secara umum AATHP merupakan perjanjian yang mengatur mengenai penanggulangan pencemaran kabut asap lintas batas yang diakibatkan oleh bencana kebakaran hutan dengan kerja sama antara negara-negara anggota ASEAN. Perjanjian ini berlaku bagi setiap negara yang telah meratifikasinya dan memberikan

²⁴ *Ibid.*, hlm. 100.

²⁵ *Ibid.*, hlm. 642.

sanksi hukum tanpa mengikat salah satu negara. Apabila melihat dari pembukaan AATHP maka akan terlihat bahwa perjanjian ini masih membawa semangat dibentuknya ASEAN, yakni peningkatan kerja sama, kemitraan dan kebersamaan untuk mencapai perdamaian, kemajuan, dan kesejahteraan di kawasan Asia Tenggara.²⁶ Adapun isi AATHP secara keseluruhan terdiri dari 32 Pasal yang memuat ketentuan-ketentuan, dan gambaran kerja sama, serta tindakan dalam menanggulangi bencana kebakaran hutan dan kabut asap lintas batas, serta terakhir dimuat pula sebuah lampiran yang berisi mengenai keabsahan perjanjian tersebut yang ditandatangani oleh masing-masing pemerintah dari negara anggota ASEAN.²⁷

Bab I Ketentuan Umum yang membahas Pasal 1-4 merupakan *problem solving capacity* karena didalamnya membahas tentang penggunaan istilah, tujuan, prinsip-prinsip, dan kewajiban umum. Ini adalah langkah awal untuk melakukan pencegahan dan mengatasi masalah bencana kebakaran hutan dan kabut asap lintas batas negara. Tujuan dibentuknya AATHP adalah untuk mencegah dan memantau pencemaran asap lintas batas sebagai akibat dari kebakaran lahan dan/atau hutan yang harus dikurangi, melalui upaya nasional bersama, kerja sama regional dan internasional yang intensif.²⁸

Terdapat 5 prinsip yang terkandung dalam AATHP sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 3 AATHP yaitu:²⁹

1. Hak Berdaulat untuk mengeksploitasi sumber daya yang dimilikinya sesuai dengan kebijakan lingkungan dan pembangunannya dan bertanggungjawab untuk menjamin bahwa kegiatan dalam yurisdiksinya tidak menyebabkan kerusakan dan kerugian di negara lain.
2. Semangat kesetiakawanan dan kemitraan dan sesuai dengan kebutuhan, kemampuan, dan situasi masing-masing negara, memperkuat kerja sama dan koordinasi untuk mencegah dan memantau pencemaran asap lintas batas sebagai akibat dari kebakaran lahan dan/atau hutan yang harus ditanggulangi.
3. Mengambil tindakan berhati-hati untuk mengantisipasi, mencegah dan memantau pencemaran asap lintas batas sebagai akibat dari kebakaran lahan dan/atau hutan yang seharusnya ditanggulangi, untuk meminimalkan pengaruh yang merugikannya. Apabila terjadi ancaman serius atau kerusakan yang tidak dapat diperbaiki dari pencemaran asap lintas batas, walaupun tanpa kepastian ilmiah yang penuh, tindakan berhati-hati akan diambil oleh pihak yang bersangkutan.
4. Mengelola dan memanfaatkan sumber daya alam, termasuk sumber daya hutan dan lahan, dengan cara berkelanjutan dan berwawasan ekologi.
5. Dalam mengatasi pencemaran asap lintas batas jika dipandang perlu melibatkan semua pihak terkait, termasuk masyarakat lokal, lembaga swadaya masyarakat (LSM), petani dan perusahaan swasta.

Selanjutnya Pasal 4 AATHP menyebutkan tentang 3 kewajiban bagi negara anggota, diantaranya:³⁰

²⁶ Ardhiansyah, Agis. *Op. Cit.* hlm. 15.

²⁷ ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP).

²⁸ Pasal 2 ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP).

²⁹ Ardhiansyah, Agis. *Loc. Cit.*

³⁰ *Ibid.*

1. Bekerja sama dalam mengembangkan dan melaksanakan tindakan untuk mencegah dan memantau pencemaran asap lintas batas dan untuk mengendalikan sumber kebakaran, termasuk identifikasi kebakaran, pengembangan pemantauan, penilaian dan sistem peringatan dini, pertukaran informasi dan teknologi, dan ketentuan bantuan yang saling menguntungkan.
2. Apabila pencemaran asap lintas batas berasal dari wilayah salah satu negara peserta perjanjian, harus dilakukan respons yang cepat terhadap permintaan informasi yang relevan atau konsultasi yang dibutuhkan oleh negara-negara yang terkena imbas atau berpotensi terkena imbas pencemaran asap lintas batas tersebut, dengan tujuan untuk meminimalkan akibat dari pencemaran asap lintas batas.
3. Mengambil tindakan legislatif, administratif dan/atau tindakan lainnya untuk melaksanakan kewajiban berdasarkan persetujuan.

Sementara dari aspek keberadaan lembaga atau pihak ketiga yang diberi kewenangan untuk mengawasi dan mengoordinasikan implementasi isi perjanjian dijelaskan dalam Pasal 5 ayat (1) Bab II disebutkan tentang: “*Pusat Koordinasi ASEAN untuk Pengendalian Pencemaran Asap Lintas Batas, yang selanjutnya disebut sebagai “Pusat ASEAN” (ASEAN Centre), dengan ini didirikan untuk tujuan memfasilitasi kerja sama dan koordinasi di antara Para Pihak dalam mengelola dampak tanah dan/atau kebakaran hutan khususnya pencemaran kabut yang timbul dari kebakaran tersebut.*”³¹

Namun dalam ketentuan Pasal 5 ayat (2), ASEAN Centre baru bisa beroperasi di suatu negara ketika mendapatkan permintaan dari negara yang mengalami kebakaran hutan, setelah negara tersebut berusaha mengatasinya terlebih dahulu. Selanjutnya setiap pihak diharuskan membentuk lembaga resmi yang bertugas melakukan *monitoring* dan *assessment*, pencegahan dan respons terhadap kasus kebakaran hutan yang terjadi di negaranya dan berkewajiban untuk mengomunikasikannya kepada *ASEAN Centre* (Pasal 6-15 AATHP).³² Hal ini menunjukkan bahwa peran *ASEAN Centre* sebenarnya sangat lemah dan efektivitasnya sangat tergantung pada volunterisme atau inisiatif negara pihak.

Adapun mekanisme atau cara kerja AATHP dijelaskan dalam Pasal 7-10 Bab II adalah sebagai berikut:³³

1. Pemantauan: setiap negara diwajibkan untuk membentuk suatu badan khusus yang berfungsi sebagai *National Monitoring Centres* (Badan Penanggulangan Nasional atau BPN) pada indikator-indikator kemungkinan terjadinya asap lintas batas. Pemantauan ini dilakukan oleh semua anggota yang terlibat seperti badan-badan nasional masing-masing negara. Semua yang menimbulkan kabut asap lintas batas harus dipantau. Meskipun tidak semua negara dari anggota AATHP mengalaminya, namun semua anggota mempunyai kewajiban dalam pemantauan atas kebakaran hutan dan kabut asap lintas batas negara. Jadi, peran pemerintah ini sangat dibutuhkan dalam pemantauan. Pemerintah mempunyai tanggung jawab yang besar dalam

³¹ Pasal 5 ayat (1) *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)*.

³² Pasal 6-15 *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)*.

³³ Pasal 7-10 *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)*.

pemantauan ini karena di sisi lain juga dilihat dari segi hukum bila terbukti ada pelanggaran dalam pembakaran hutan.

2. Penilaian: memberikan mandat kepada setiap badan nasional yang disebut *Focal Point* agar secara langsung atau tidak langsung memberikan informasi kepada *ASEAN Centres* dalam periode waktu tertentu. Yang mempunyai kewajiban dalam menerima, berkonsultasi dan menganalisis data yang diperoleh dari *Focal Point* adalah *ASEAN Centre*. *ASEAN Centre* memberikan tugas untuk penanggulangan bencana untuk menilai resiko yang akan dihadapi dan untuk menilai bagaimana cara mengantisipasinya.
3. Pencegahan: dalam pencegahan ini, yang wajib mengambil tindakan cepat dan tanggap adalah Badan Penanggulangan Nasional (BPN) masing-masing negara. BPN setiap negara harus bisa mengendalikan kegiatan yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan kabut asap lintas batas negara. Tindakan pencegahan tidak hanya kewajiban dari badan-badan nasional masing-masing negara, namun juga semua orang yang dekat dengan lingkungan yang mudah terbakar seperti perusahaan-perusahaan yang mengolah lahan serta petani yang menggarap lahan. Pencegahan merupakan mandat atas pengembangan dan implementasi dari kebijakan-kebijakan yang berhubungan dengan pencegahan kebakaran hutan khususnya *Zero Burning Policy* serta edukasi publik dan pembentukan kesadaran masyarakat demi mencegah kebakaran hutan. Selain itu, membahas tentang bagaimana kemudian negara-negara dalam kawasan bekerja sama dalam menanggulangi kebakaran tersebut. Mengidentifikasi dan memantau daerah rawan kebakaran lahan dan hutan merupakan cara yang paling tepat dalam proses penanggulangan kebakaran.
4. Kesiapsiagaan: kesiapsiagaan harus dilakukan oleh semua anggota AAHP. Anggota harus siap siaga untuk menanggulangi masalah kabut asap lintas batas negara. Anggota harus merencanakan dan menstrategikan bagaimana cara menanggulangi kabut asap lintas batas negara. Anggota juga harus tahu apa yang dilakukan untuk mengidentifikasi, mengelola, dan mengendalikan resiko terhadap kesehatan manusia dan lingkungan yang ditimbulkan karena kebakaran lahan dan hutan serta pencemaran dan polusi kabut asap yang ditimbulkan dari kebakaran kabut asap lintas batas negara.³⁴ Sehingga tindakan yang harus dilakukan oleh negara antara lain:
 - a. Setiap negara harus melakukan langkah-langkah pencegahan dan antisipasi dengan menyediakan pelatihan, pendidikan, dan kampanye kesadaran bahaya polusi asap bagi lingkungan hidup dan kesehatan, mengembangkan teknik pembakaran terkendali, selain itu juga harus dibuat peraturan nasional tentang pengendalian pembakaran terbuka dan pembukaan lahan dengan menggunakan api.
 - b. Setiap negara harus melakukan pemantauan terhadap seluruh daerah rawan kebakaran dan secara berkala berkomunikasi dengan *ASEAN Centre* untuk memberikan informasi berkaitan dengan rawan api dan polusi asap yang ditimbulkan.

³⁴ Pasal 10 *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)*.

- c. Setiap negara harus melakukan tindakan menanggulangi polusi asap dengan mengembangkan strategi dan respons untuk mengendalikan kebakaran agar kerugian akibat polusi asap dapat diminimalkan.³⁵

Pasal 9 AATHP menyebutkan tentang Para Pihak yang memiliki kewajiban untuk mengambil tindakan sebagai upaya pencegahan dan pengendalian yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan/atau lahan yang berpotensi menimbulkan pencemaran asap lintas batas.³⁶ Pasal 9 AATHP merupakan sebuah bentuk penghormatan hukum internasional terhadap kedaulatan negara karena mengutamakan mekanisme hukum nasional untuk pencegahan dan pengendalian kebakaran hutan dan/atau lahan. Setiap negara peserta wajib melakukan tindakan legislatif, administratif, maupun yudikatif sebagai pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan dan/atau lahan. Penegakan hukum harus dilakukan agar tidak terjadi lagi bencana kabut asap lintas batas yang merugikan rakyat Indonesia dan negara sekitar.³⁷

Bab III tentang Kerja sama Teknis dan Penelitian Ilmiah membahas Pasal 16 dan Pasal 17 yang menjelaskan tentang Kerja sama teknis antara anggota dan *ASEAN Centre* dimana *ASEAN Centre* harus memfasilitasi aktivitas kerja sama teknis. Yang termasuk sebagai fasilitas adalah mobilisasi sumber daya, standardisasi format laporan, pertukaran informasi, tenaga ahli, teknologi, teknik dan keterampilan yang relevan.³⁸ Salah satu bentuk kerja sama dalam AATHP adalah COP (*Meeting Conference of The Parties*), yakni suatu pertemuan tingkat menteri bagi negara-negara yang telah meratifikasinya yang dibentuk pada tahun 2003 dengan tujuan lebih memfokuskan dan menyusun kerangka kerja dan agenda dari perjanjian kabut asap yang telah dibuat. Di tingkat pejabat senior, ada pula Komite di bawah Konferensi para pihak terhadap perjanjian ASEAN tentang Pencemaran Asap Lintas Batas (*Committee Under COP*).³⁹

Bab IV tentang pengaturan kelembagaan membahas Pasal 18-20 yang menjelaskan tentang tindakan yang diperlukan untuk menjamin pelaksanaan yang efektif, mempertimbangkan laporan dan informasi lain. Jadi diatur tentang masalah kelembagaan seperti sidang biasa atau rapat-rapat kecil, dan sidang luar biasa yang wajib diselenggarakan sewaktu-waktu atas permintaan satu pihak dengan ketentuan bahwa permintaan tersebut setidaknya didukung oleh satu pihak lainnya. Dalam kelembagaan juga terdapat sekretariat yang mengatur juga tentang keuangan.⁴⁰

Bab V tentang Prosedur membahas Pasal 21-27. Para anggota bekerja sama dalam membuat persetujuan dan para anggota pun mengusulkan tentang perubahan terhadap persetujuan tersebut. Konferensi atau rapat bersama diadakan bila semua pihak menyetujuinya. Protokol yang diusulkan bisa dikomunikasikan kepada para pihak melalui sekretariat setidaknya 6 bulan sebelum pertemuan berikutnya.⁴¹ Adapun pada bagian penyelesaian sengketa, AATHP memiliki tingkat delegasi yang rendah. Ketika terjadi kasus pelanggaran, perselisihan dalam interpretasi atau implementasi perjanjian, akan

³⁵ *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)*.

³⁶ Pasal 9 *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)*.

³⁷ Ardhiansyah, Agis. *Op. Cit.* hlm. 16.

³⁸ Pasal 6-15 *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)*.

³⁹ Banako, Markus Binse. *Op. Cit.* hlm. 69.

⁴⁰ *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)*.

⁴¹ *Ibid.*

diselesaikan melalui konsultasi atau negosiasi. Hal ini dinyatakan dalam Pasal 27 AATHP tentang penyelesaian sengketa: “*Setiap perselisihan antara Para Pihak mengenai interpretasi atau penerapan, atau kepatuhan terhadap Perjanjian ini atau protokol apa pun di dalamnya, harus diselesaikan secara damai melalui konsultasi atau negosiasi.*”⁴² Tidak adanya mekanisme *dispute settlement* yang kuat menjadikan AATHP ini sangat lemah. Tidak ada insentif bagi para pihak untuk patuh terhadap isi perjanjian.

Bab VI tentang Ketentuan Terakhir membahas Pasal 28-31. Perjanjian ini dapat menjadi bahan pembahasan untuk ratifikasi, perjanjian ini wajib dibuka untuk akses satu hari setelah persetujuan ini ditandatangani. Perjanjian ini disimpan pada sekretariat.⁴³

Apabila melihat ketentuan Pasal-pasal dalam AATHP, maka dapat diketahui bahwa dengan meratifikasi perjanjian ini Indonesia akan mendapatkan banyak keuntungan seperti:⁴⁴

1. Memanfaatkan sumber daya manusia dan dana yang disediakan dalam AATHP;
2. Dari pertanggungjawaban negara atau *liability*, Indonesia akan terhindar dari potensi adanya gugatan kerugian dari negara lain karena permasalahan kabut asap lintas batas merupakan tanggung jawab bersama.
3. Memiliki anggaran yang terkumpul dari berbagai sumber yang dapat digunakan untuk mengatasi kebakaran hutan dan lahan.

AATHP dapat dikatakan sebagai Hukum Internasional yang masuk dalam kategori *soft law*. Oleh karena itu, AATHP ini memiliki hambatan inheren untuk bisa berimplementasi secara efektif. Perjanjian ini berlaku bagi setiap negara yang telah meratifikasinya dan memberikan sanksi hukum tanpa mengikat salah satu negara. Hal ini terlihat dengan tidak adanya hukuman bagi Indonesia karena tidak meratifikasi AATHP hingga tahun 2014.

Pertanggungjawaban Indonesia dalam Menangani Kasus Pencemaran Asap Lintas Batas

Indonesia terletak di sepanjang garis khatulistiwa sehingga menjadi tempat yang tepat untuk tumbuhnya pepohonan besar dan berbagai jenis flora. Dapat dikatakan bahwa hutan Indonesia menjadi paru-paru dunia karena Indonesia memiliki hutan sebesar 53% dari luas total di dunia, dimana jenis hutannya adalah hutan tropis yang dimiliki Indonesia sepanjang hamparan kepulauannya, khususnya di Sumatera, Kalimantan dan Irian Jaya.⁴⁵ Kekayaan sumber daya hutan Indonesia sangat beragam yang dapat dilihat dari banyaknya jenis flora fauna atau keanekaragaman hayatinya. Selain memiliki fungsi ekologis dan sosial, hutan juga memiliki fungsi ekonomis dimana sumber daya hutan dapat dimanfaatkan oleh masyarakat sekitar, negara, hingga perusahaan asing. Namun dalam memanfaatkan sumber daya hutan tersebut jangan sampai berdampak dan merugikan negara lain sebagaimana yang disebutkan dalam Prinsip 21 Deklarasi Stockholm yang menyatakan bahwa setiap negara mempunyai hak berdaulat untuk mengeksploitasi kekayaan alamnya dan bertanggung jawab agar kegiatan eksploitasi yang dilakukan di

⁴² Pasal 33 ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP).

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Ardhiansyah, Agis. *Op. Cit.* hlm. 17.

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 98.

dalam wilayah atau di bawah pengawasannya tersebut tidak menyebabkan kerugian atau kerusakan terhadap negara lain. Sementara ketentuan Prinsip 22 Deklarasi Stockholm berkaitan dengan tanggung jawab dan kompensasi bagi para korban pencemaran dan kerusakan lingkungan lainnya yang disebabkan oleh kegiatan di dalam wilayah yurisdiksi atau di bawah pengawasan suatu negara.⁴⁶

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa semua negara memiliki hak dan kewajiban yang sama terhadap perlindungan dan menjaga lingkungan dalam memanfaatkan sumber daya alam negaranya masing-masing. AATHP Pasal 4 menjelaskan tentang kewajiban umum setiap negara anggota untuk bekerja sama dalam mengembangkan dan melaksanakan tindakan untuk mencegah dan memantau pencemaran asap lintas batas sebagai akibat dari kebakaran lahan.⁴⁷ Berikutnya menurut Pasal 4 ayat 1 AATHP, setiap negara memiliki kewajiban untuk saling bekerja sama dalam mencegah polusi asap dengan cara mengendalikan kebakaran, membentuk suatu sistem peringatan dini, pertukaran informasi dan teknologi, serta penyediaan bantuan apabila diperlukan.⁴⁸ Setiap kesepakatan yang dihasilkan dalam forum ASEAN selalu mengutamakan prinsip tidak mencampuri urusan dalam negeri negara lain (*Non Interference*). Prinsip ini cenderung melihat masalah kabut asap lintas batas ini sebagai urusan dalam negeri Indonesia meskipun AATHP menyatakan bahwa permasalahan pencemaran lintas batas ini merupakan tanggung jawab bersama negara peserta. Namun hal tersebut bukan bermaksud AATHP meninggalkan prinsip *non interference*, justru sebaliknya yakni memperkuat prinsip tersebut. Berdasarkan Pasal 4 ayat (3) AATHP yang menegaskan Para Pihak untuk mengambil tindakan legislatif, administratif, atau tindakan lain untuk mencegah dan mengendalikan kebakaran hutan dan atau lahan yang menjadi urusan dalam negeri.⁴⁹ Pasal 7 dan Pasal 9 AATHP mengharuskan setiap negara wajib mengambil tindakan dan langkah-langkah yang bertujuan untuk mengontrol sumber kebakaran, mengidentifikasi kebakaran, membuat sistem pemantauan, penaksiran, dan sistem peringatan dini, pertukaran informasi dan teknologi dan menyediakan bantuan bersama.⁵⁰

Terkait dengan perlindungan dan pencegahan, AATHP menjelaskan agar membentuk sebuah badan guna untuk memitigasi kebakaran asap yang ditimbulkan, namun Indonesia hingga saat ini belum mendirikan badan tersebut untuk selanjutnya berkoordinasi dengan “Pusat Koordinasi ASEAN (ASEAN Centre) untuk Pengendalian Pencemaran Asap Lintas Batas”. Padahal kawasan hutan Indonesia adalah kawasan hutan yang rentan terhadap kebakaran hutan sehingga dibutuhkan sebuah badan untuk mengawasi hal tersebut sehingga nantinya dapat meminimalkan dampak yang ditimbulkan. Hingga kini badan yang memantau terkait seluruh pencemaran yang terjadi adalah Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (BAPEDAL) yang berasal dari pemerintah.⁵¹

Terkait dengan pertanggungjawaban negara, rujukan dalam penyelesaian sengketa sering kali merujuk pada bentuk-bentuk pertanggungjawaban negara yang diatur dalam *Draft Article on State*

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 99.

⁴⁷ Zuhra, Meutia Riskiyana dan Nurdin. *Op. Cit.*, hlm. 642-643.

⁴⁸ Hanif, Fadhlani Dini, Maria Maya Lestari, dan Widia Edorita. *Loc. Cit.*

⁴⁹ Ardiansyah, Agis. *Op. Cit.* hlm. 18.

⁵⁰ Pasal 7 dan 9 *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)*.

⁵¹ Zuhra, Meutia Riskiyana dan Nurdin. *Op. Cit.*, hlm. 643.

Responsibility yang diadopsi oleh Komisi Hukum Internasional atau *International Law Commission* (ILC). Meski draft ILC tersebut tidak mengikat sebagai suatu instrumen hukum internasional karena belum ditetapkan sebagai sebuah produk hukum. Namun demikian, kekuatan mengikat draft ILC tidak dilihat dari bentuknya sebagai suatu instrumen, melainkan dari isinya.⁵² Sementara tanggung jawab korporasi yang telah melakukan pembakaran lahan gambut demi kepentingan industri dengan cara instan telah melakukan perbuatan melawan hukum. Dimana akibat yang ditimbulkan oleh korporasi, tidak hanya merugikan warga setempat, negara Indonesia sebagai pencemar, tetapi juga merugikan negara tetangga yang terkena dampak dari polusi asap lintas negara. Di dalam AATHP, tidak dijabarkan lebih lanjut terkait dengan pertanggungjawaban mana yang harus di emban oleh korporasi jika melakukan pencemaran.⁵³

Seperti pada kasus pencemaran lintas batas yang terjadi di Sumatera, sebuah perusahaan multinasional yaitu *Asia Pulp and Paper* (APP) yang berada di bawah kendali Sinar Mas Group milik Eka Tjipta Widjaja. Perusahaan tersebut memproduksi kertas, bubur kertas, pengemasan, perlengkapan tulis, tisu dan lainnya. Namun perusahaan ini diduga termasuk sebagai perusahaan yang melakukan pembakaran hutan bersama 4 perusahaan kertas dan sawit lainnya, sehingga dilakukan penetapan status sebagai tersangka dan lebih lanjut statusnya dinaikkan menjadi penyidikan. Penetapan tersangka yang diberikan berdasarkan Pasal 98 dan Pasal 108 jo. Pasal 116 UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH).⁵⁴

Sesuai dengan tanggung jawab *Strict Liability* yang telah lama dikenal oleh Hukum Indonesia sejak tahun 1978 sejak diratifikasinya *Civil Liability Convention* dan *Funds Conventions* 1971 melalui Keputusan Presiden Nomor 18 dan 19 Tahun 1978. Dimana *Strict Liability* menerapkan sistem pertanggungjawaban mutlak yaitu segala unsur kesalahan tidak perlu dibuktikan oleh para pihak penggugat sebagai dasar pembayaran ganti kerugian. APP kemudian melakukan upaya pertanggungjawaban ganti rugi dengan menyiapkan investasi sebesar 200 juta dolar dalam kurun waktu 3 tahun terakhir sejak kebakaran besar melanda hutan Riau pada tahun 2015 seperti yang dilansir pada laman resmi web APP.⁵⁵

Dalam kasus kebakaran hutan di Sumatera yang merugikan Malaysia dan Singapura, diketahui Indonesia melanggar ketentuan *Sovereignty Over Natural Resources*, *Good Neighbourliness* serta *Precautionary Principle*.

1. *Sovereignty Over Natural Resources*

Prinsip ini menekankan bahwa setiap negara wajib bertanggung jawab terhadap aktivitas eksploitasi sumber daya yang berada dalam yurisdiksi negaranya tidak menimbulkan kerugian bagi negara lain. Dengan memanfaatkan hutan sebagai lahan industri dengan cara membakar tentu sudah melanggar prinsip ini. berdasarkan bentuk-bentuk pertanggungjawaban negara dalam *Draft Article on State Responsibility*, Indonesia telah melakukan upaya pertanggungjawaban salah satunya adalah *satisfaction* yang tercantum dalam Pasal 37 *Draft Articles on State Responsibility* dengan melakukan

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.* hlm. 643-644.

⁵⁵ *Ibid.* hlm. 644.

permintaan maaf secara resmi oleh pemerintah Indonesia pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono kepada pemerintah Malaysia dan Singapura atas dampak yang diterima kedua negara tersebut.⁵⁶

2. *Good Neighbourliness*

Kasus kebakaran hutan dan lahan di Indonesia yang menyebabkan polusi asap lintas batas jelas telah melanggar prinsip ini. Pertanggungjawaban Indonesia juga telah diakomodir dalam Pasal 3 AATHP yang menjelaskan tentang pertanggungjawaban negara, bahwa setiap negara memiliki hak berdaulat atas sumber daya alam yang dimilikinya dan negara harus bertanggungjawab untuk menjamin bahwa kegiatan dalam yurisdiksi dan kendalanya tidak menyebabkan kerusakan pada lingkungan dan membahayakan negara lain atau daerah diluar batas yurisdiksi nasional. Namun Pasal 3 AATHP ini tidak menjelaskan dengan detail mengenai bentuk serta mekanisme pembebanan tanggung jawab terhadap negara pencemar maupun negara korban. Sehingga dalam hal ini, pertanggungjawaban negara merujuk pada ketentuan hukum internasional yakni *Draft Articles on State Responsibility*.⁵⁷

3. *Precautionary Principle*

Prinsip ini menekankan pada upaya preventif atau antisipasi agar negara dapat menghindari aktivitas-aktivitas yang dapat menyebabkan polusi apalagi menjadi kasus polusi asap lintas batas negara. Seharusnya pemerintah Indonesia telah lebih dulu mengantisipasi kebakaran hutan akibat pembukaan lahan yang akan berdampak pada negara lain. Antisipasi dapat dilakukan dengan mengawasi dengan ketat hutan-hutan yang ada di wilayah rawan terjadinya kebakaran, membatasi dan mengkaji terkait pemberian izin untuk mendirikan suatu industri di lahan pertanian, dan beberapa langkah-langkah pencegahan lainnya yang dapat dilakukan oleh pemerintah Indonesia.⁵⁸

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

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

Persyaratan-persyaratan ini kerap kali digunakan untuk menangani sengketa yang berkaitan dengan tanggung jawab negara. Hak-hak yang bersifat internasional tersangkut di dalamnya tanggung jawab internasional. Tanggung jawab ini melahirkan kewajiban untuk mengganti kerugian manakala suatu negara tidak memenuhi kewajibannya.⁵⁹ Bentuk pertanggungjawaban negara dalam ketentuan hukum internasional

⁵⁶ *Ibid.* hlm. 647.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.* hlm. 648.

⁵⁹ Hafnizal, Veri Mei. *Op. Cit.*, hlm. 101.

digunakan untuk menggambarkan kewajiban negara melakukan ganti kerugian berupa reparasi atau kompensasi terhadap pelanggaran kewajiban internasional.⁶⁰ Menurut ketentuan tentang *State Responsibility* yang telah dikodifikasi oleh Komisi Hukum Internasional, yang menyatakan bahwa segala bentuk tindakan salah (*wrongful act*) pada tingkat internasional oleh suatu negara menuntut adanya pertanggungjawaban dari negara tersebut dalam hukum internasional.⁶¹

Timbulnya tanggung jawab negara atas lingkungan didasarkan pada adanya tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan yang dilakukan yang berada di wilayah suatu negara atau di bawah pengawasan negara tersebut yang membawa akibat merugikan terhadap lingkungan tanpa mengenal batas negara. Hukum lingkungan internasional mengatur bahwa setiap negara mempunyai hak yang sama untuk mendapatkan lingkungan yang baik dan sehat bagi warga negaranya.⁶²

Dalam hal terpenuhinya elemen-elemen utama suatu tindakan yang termasuk dalam persyaratan pertanggungjawaban negara tersebut, maka negara yang melakukan suatu tindakan dan pelanggaran terhadap kewajiban internasional dipersyaratkan untuk melakukan suatu bentuk pertanggungjawaban secara internasional baik dengan instrumen hukum maupun diplomatik.⁶³ Tindakan awal dalam melakukan pertanggungjawaban internasional adalah menghentikan *conduct* yang menjadi dasar terjadinya kerugian negara lain dan memastikan tidak mengulang hal yang sama. Ketentuan ini menjadi landasan untuk segera menghentikan tindakan yang merugikan negara lain dalam waktu sesingkat-singkatnya.⁶⁴ Ketentuan selanjutnya mengatakan bahwa negara yang menyebabkan kerugian bagi negara lain karena tindakan internasional yang dilakukannya wajib untuk mengadakan reparasi terhadap negara yang terkena dampak. Reparasi yang dilakukan meliputi segala kerugian yang timbul baik berupa kerugian material maupun kerugian imaterial. Bentuk reparasi yang dapat dilakukan meliputi restitusi, kompensasi dan juga bentuk pelunasan lainnya, baik secara satu per satu maupun melalui ketiga instrumen sekaligus. Dalam hal dilakukannya restitusi, negara penyebab suatu kerugian bagi negara lain diharuskan untuk mengembalikan keadaan. Seperti semula selayaknya suatu negara berjalan dalam keadaan normal.⁶⁵ Dalam situasi tertentu dimana negara pencemar tidak dapat melakukan suatu pertanggungjawaban secara hukum, baik meliputi restitusi maupun kompensasi maka pada saat demikian, ketentuan dalam *Draft article on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts* menetapkan cara terakhir berupa permintaan maaf kepada negara yang terkena dampak,⁶⁶ yakni sama seperti yang dilakukan oleh Indonesia semasa kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.

Upaya penanganan polusi asap lintas batas, merupakan salah satu bentuk kerja sama lingkungan yang cukup intensif dilaksanakan di ASEAN dalam beberapa tahun terakhir ini. atas inisiatif Pemerintah Indonesia, telah dirintis pembentukan forum khusus tingkat Menteri Lingkungan untuk permasalahan

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*

⁶² *Ibid.*, hlm. 102.

⁶³ *Ibid.*, hlm. 103.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 103-104.

⁶⁶ *Ibid.*, hlm. 104.

polusi asap lintas batas *The ASEAN Ministerial Steering Committee on Transboundary Haze Pollution* (MSC) yang beranggotakan 5 negara ASEAN yang terkena dampak langsung polusi asap lintas batas yaitu Brunei, Indonesia, Malaysia, Singapura dan Thailand. Forum khusus tersebut dalam perkembangannya menghasilkan *Plan of Action in Dealing with Transboundary Haze Pollution in the Region of Southeast Asia*. Implementasi dari *Plan of Actions* (PoA) yang merupakan upaya bersama dalam pencegahan polusi asap lintas batas di lingkungan ASEAN, mulai menunjukkan perkembangan ke arah yang cukup positif.⁶⁷ Berdasarkan *ASEAN Cooperation Plan on Transboundary Pollution* yang diadakan oleh AMME, maka berhasil dirumuskan upaya-upaya untuk mengatasi pencemaran lintas batas secara garis besar baik ditingkat nasional maupun regional, yaitu:

1. Kapabilitas pemadaman kebakaran (*fire fighting capability*), termasuk di dalamnya pengembangan sistem peringatan dini, larangan praktik pembakaran selama musim kemarau yang dalam jangka panjang akan ditetapkan *zero burning* dan kesadaran upaya penghapusan penggunaan api dalam membersihkan lahan;
2. Pendirian *Focal Points* untuk menindak lanjuti butir kesepakatan regional di tingkat nasional masing-masing negara anggota;
3. Memajukan kapabilitas nasional dalam mengatasi masalah berkaitan dengan kebakaran hutan;
4. Berbagai pengetahuan dan teknologi dalam mencegah dan memitigasi kebakaran hutan;
5. Pembangunan sistem tingkat bahaya kebakaran (*fire danger rating system*) untuk kawasan;
6. Pembaharuan dan pengembangan metode peramalan lintasan dan penyebaran asap;
7. Mempertimbangkan dukungan dari luar kawasan berupa keahlian teknis dan bantuan finansial yang tersedia atau dapat dimobilisasi untuk mendukung upaya ASEAN mengimplementasikan rencana kerja.⁶⁸

Secara moral, setiap negara yang menyusun dan melaksanakan perjanjian internasional selalu terikat pada tiga asas dasar (*ius cogens*) dalam hukum internasional yaitu kebebasan bersepakat (*free consent*), itikad baik (*good faith*), dan kesepakatan mengikat para pihak (*pacta sunt servanda*). 3 asas tersebut bersifat memaksa atau imperatif dan harus dipatuhi meskipun tidak tertulis dalam naskah perjanjian.⁶⁹ Indonesia yang telah meratifikasi AATHP maka akan terikat pada segala ketentuan yang terdapat pada perjanjian tersebut dan memiliki konsekuensi hukum yakni penerapan dan menyelaraskan isi perjanjian ke dalam sistem hukum nasional Indonesia. Asas *pacta sunt servanda* mewajibkan negara yang telah meratifikasi perjanjian untuk melaksanakan isi perjanjian secara penuh terkecuali apabila ada reservasi. Segala kebijakan dan peraturan nasional terkait dengan substansi perjanjian harus dirumuskan sesuai dengan maksud dan tujuan perjanjian tersebut.⁷⁰ Berikut merupakan beberapa langkah yang harus dilakukan pemerintah Indonesia sebagai wujud asas itikad baik (*good faith*) dalam AATHP, yakni:⁷¹

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*, hlm. 104-105.

⁶⁹ Ardiansyah, Agis. *Op. Cit.* hlm. 14.

⁷⁰ *Ibid.* hlm. 19.

⁷¹ *Ibid.* hlm. 19-20.

1. Bidang Legislatif. Keselarasan antara hukum nasional terkait dengan AATHP. AATHP mengamanatkan bahwa Para Pihak wajib untuk mengambil tindakan untuk mencegah dan mengendalikan kebakaran hutan dan/atau lahan, tidak ada pembenaran untuk aktivitas pembukaan lahan dengan cara membakar dengan alasan apa pun. Namun hal tersebut bertentangan dengan ketentuan Pasal 69 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPPLH) yang memperbolehkan melakukan pembakaran lahan dengan memperhatikan kearifan lokal yang ada di setiap daerah. Selain UUPPLH, Pasal 50 ayat (3) huruf d Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan juga masih memperbolehkan pembakaran hutan secara terbatas dan hanya untuk kondisi yang tidak bisa dihindari seperti pengendalian kebakaran hutan, pembasmian hama dan penyakit serta pembinaan habitat tumbuhan dan satwa.
2. Bidang Administratif. Pemberian izin terhadap individu dan korporasi harus ditinjau kembali berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan yang mengedepankan 3 pilar yakni lingkungan hidup, ekonomi, dan sosial.
3. Penegakan Hukum. Pasal 108 UUPPLH menyebutkan bahwa pemberian sanksi kepada pelaku pembakar lahan/hutan berupa pidana penjara paling singkat 3 tahun dan paling tinggi 10 tahun penjara, serta denda 3 miliar dan paling tinggi 10 miliar. Ketentuan ini sesuai dengan Pasal 108 UU Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan.
4. Sesuai dengan amanat Pasal 7 AATHP, Indonesia harus membentuk atau menunjuk satu badan khusus sebagai Pusat Pemantauan Nasional.
5. Berkomunikasi dengan ASEAN Centre terkait data sesuai dengan tugasnya.
6. Sesuai dengan amanat Pasal 9 AATHP, sebagai upaya pencegahan, Indonesia wajib mempromosikan pendidikan dan kampanye pembangunan kesadaran masyarakat, misalnya melalui *Focus Group Discussion* (FGD) ataupun diseminasi dan memperkuat peran serta masyarakat dalam pengelolaan kebakaran untuk mencegah kebakaran lahan dan hutan serta pencemaran asap yang timbul dari kebakaran tersebut.

Dalam kasus *transboundary haze pollution*, negara dirugikan dapat saja menggugat Pemerintah Indonesia karena menurut sejumlah konvensi internasional yang juga telah diratifikasi oleh Indonesia, memuat ketentuan bahwa negara boleh saja mengeksploitasi sumber daya alam mereka, tetapi berkewajiban untuk memastikan bahwa aktivitas tersebut tidak menimbulkan kerusakan di wilayah negara lain (*state responsibility*). Ketentuan ini bahkan telah menjadi hukum kebiasaan internasional (*international customary law*) dan mengikat semua negara beradab.⁷²

Komitmen Indonesia dalam hal pengendalian kabut asap lintas batas negara sebenarnya telah dimulai sejak tahun 2008 dengan mengajukan Rancangan Undang-Undang Pengesahan AATHP, tetapi pada waktu itu tidak disetujui oleh DPR. Akhirnya pada tanggal 14 Oktober 2014 Pemerintah Indonesia mengesahkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2014 tentang Pengesahan AATHP dan instrumen ratifikasinya

⁷² Hafnizal, Veri Mei. *Op. Cit.* hlm. 105.

didepositkan ke Sekretariat ASEAN pada tanggal 20 Januari 2015 sehingga berdasarkan ketentuan perjanjian tersebut (Pasal 29), terhitung sejak 21 Maret 2015, AATHP berlaku efektif (mengikat) bagi Indonesia.⁷³

Ketentuan-ketentuan di atas juga telah diadopsi dalam UUPPLH. Berdasarkan Pasal 67 UUPPLH yaitu “Setiap orang berkewajiban memelihara kelestarian fungsi lingkungan serta mengendalikan pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.” Oleh karena itu, tidak ada alasan hukum yang bisa membebaskan Indonesia dari tanggung jawab jika negara yang dirugikan menggugat Indonesia. Tanggung jawab Indonesia diperkuat lagi oleh hukum nasional Indonesia sendiri karena UU Nomor 4 Tahun 1999 tentang Kehutanan dan Peraturan Pemerintah (PP), Nomor 4 Tahun 2001 tentang Kebakaran Hutan serta PP Nomor 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan melarang tegas pembakaran hutan.⁷⁴ Berkaitan dengan upaya pengendalian kabut asap, sebenarnya pemerintah Indonesia telah memulainya sejak lama, setidaknya upaya itu telah dimulai sejak tahun 1995. Bahkan melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2004 tentang perkebunan terdapat larangan membuka lahan dengan cara pembakaran pada Pasal 26 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2004 tentang Kehutanan, tetapi kenyataannya terlalu sulit untuk menghilangkan kebiasaan masyarakat kita untuk membuka lahan dengan cara pembakaran. Tanggung jawab Pemerintah Indonesia terkait pengendalian kabut asap tidak hanya kepada publik dalam negeri saja tetapi juga kepada negara lain terutama Negara Peserta AATHP sebagai bukti pelaksanaan asas itikad baik atau *good faith*.⁷⁵

PENUTUP

Kesimpulan

Kebakaran hutan dan lahan di Indonesia yang sering terjadi dan merugikan negara sekitar telah membuat ASEAN mempunyai *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* dengan tujuan sebagai dasar komitmen negara anggota untuk berupaya mengurangi polusi udara lintas batas dan menanggulangi masalah yang ditimbulkannya. Isi AATHP secara keseluruhan terdiri dari 32 Pasal yang memuat ketentuan-ketentuan, dan gambaran kerja sama, serta tindakan dalam menanggulangi bencana kebakaran hutan dan kabut asap lintas batas, serta terakhir dimuat pula sebuah lampiran yang berisi mengenai keabsahan perjanjian tersebut yang ditandatangani oleh masing-masing pemerintah dari negara anggota ASEAN.

Pada intinya, setiap negara mempunyai hak berdaulat untuk mengeksploitasi kekayaannya dan bertanggungjawab agar kegiatan eksploitasi yang dilakukan di dalam wilayah atau di bawah pengawasannya tersebut namun tidak menyebabkan kerugian atau kerusakan terhadap negara lain. Prinsip pertanggungjawaban negara sebagai salah satu prinsip utama dalam hukum internasional pada intinya memuat kewajiban negara yang memberikan dampak kepada negara lain untuk melakukan suatu reparasi kepada negara yang dirugikan dan mengembalikan kondisi negara yang bersangkutan seperti semula.⁷⁶

⁷³ Banako, Markus Binse. *Op. Cit.*, hlm. 79.

⁷⁴ Hafnizal, Veri Mei. *Op. Cit.*, hlm. 105.

⁷⁵ Banako, Markus Binse. *Loc. Cit.*

⁷⁶ Hafnizal, Veri Mei. *Op. Cit.* hlm. 105.

Selain itu, kawasan hutan Indonesia adalah kawasan hutan yang kerap terjadi kebakaran hutan sehingga dibutuhkan sebuah badan untuk mengawasi hal tersebut sehingga nantinya dapat meminimalkan dampak yang ditimbulkan.⁷⁷ AATHP sangat mengutamakan kedaulatan negara dimana pencegahan dan pengendalian pencemaran asap lintas batas akibat kebakaran hutan dan atau lahan harus dilakukan sendiri terlebih dahulu dan selanjutnya bisa meminta bantuan kepada ASEAN Centre. Indonesia sendiri telah membuat peraturan perundang-undangan dan berbagai kebijakan untuk mendukung tujuan dari ASEAN *Agreement on Transboundary Haze Pollution*. Namun diketahui masih terdapat beberapa peraturan yang tidak selaras dengan AATHP sehingga dapat menghambat pelaksanaan isi perjanjian.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP).

Sumber Jurnal/Artikel

- Ardhiansyah, Agis. 2016. "Konsekuensi Hukum Bagi Indonesia tentang Pengendalian Pencemaran Asap Lintas Batas Pasca Ratifikasi ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution". *Perspektif XXI* (1).
- Fikri. Agustus 2012. "Penerapan Prinsip Tanggungjawab Negara Terhadap Pengelolaan Kawasan Ekosistem Leuseur di Aceh". *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*. (57)
- Zuhra, Meutia Riskiyana dan Nurdin. 2018. "Penerapan ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution dalam Mengatasi Pencemaran Udara Lintas Batas di Sumatera". *JIM Bidang Hukum Kenegaraan*. 2 (3).
- Hafnizal, Veri Mei. 2018. "Bentuk Pertanggungjawaban Indonesia dalam Pencemaran Udara Lintas Batas Negara". *Jurnal At-Tasyri' X* (1).

Sumber Lain

- Asdar. *Transboundary Haze Pollution di Malaysia dan Singapura Akibat Kebakaran Hutan di Provinsi Riau ditinjau dari Hukum Lingkungan Internasional*. Accessed March 7, 2021. <https://media.neliti.com/media/publications/145263-ID-transboundary-haze-pollution-di-malaysia.pdf>.
- Aditama, Dio Fikri. 2019. *Implementasi ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP) Pasca Ratifikasi oleh Indonesia*. Accessed May 23, 2021. <https://hi.fisipol.ugm.ac.id/katalogtesis/implementasi-asean-agreement-on-transboundary-haze-pollution-aathp-pasca-ratifikasi-oleh-indonesia/>.

⁷⁷ Zuhra, Meutia Riskiyana dan Nurdin. *Op. Cit.*, hlm. 648.

Hanif, Fadhlani Dini, Maria Maya Lestari, dan Widia Edorita. *Tanggungjawab Negara (State Responsibility terhadap Pencemaran Udara Lintas Batas Negara Berdasarkan ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution)*. Accessed May 29, 2021.

Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan Republik Indonesia. *Komitmen Indonesia Meminimalkan Terjadinya Kabut Asap Lintas Batas*. Accessed March 7, 2021. https://www.menlhk.go.id/site/single_post/2288.

Banako, Markus Binse. 2017. *Perjanjian AATHP Dalam Menanggapi Isu Kabut Asap Lintas Batas di Asia Tenggara Pasca Indonesia Meratifikasi Perjanjian Tahun 2014*. Skripsi: Program Studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Brawijaya, Malang.