

**KERJASAMA NEGARA ANGGOTA ASEAN DALAM UPAYA
PENCEGAHAN DAN PENANGGULANGAN KEBAKARAN
HUTAN DI INDONESIA BERDASARKAN ASEAN
AGREEMENT ON TRANSBOUNDARY
HAZE POLLUTION**

Oleh : Yolanda Dwi Maharany

Pembimbing I : Dr. Mexsasai Indra,SH.,MH.

Pembimbing II : Ledy Diana,SH.,MH.

Alamat : Jalan Abdul Muis Nomor 33 Gobah, Pekanbaru

Email : yho_sweet@yahoo.com

ABSTRACT

Transboundary haze problem that occurred in the ASEAN region has been prominent since the 1980s. Due to the increasing number of forest fires that transboundary haze from year to year, then in 2002 all ASEAN members agreed to establish an international agreement on transboundary haze namely the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution. In this agreement are several provisions on cooperation will be carried out by member states in agreement on the prevention and control of forest fires that occurred in the ASEAN region. In this study the authors specialize in the area of Indonesia. The purpose of this thesis, namely; First, to determine the cooperation of ASEAN member countries in the prevention and control of forest fires in Indonesia based on the ASEAN Agreement On Transboundary Haze Pollution. Second, to determine the responsibility of the state polluters against forest fires that occurred in the ASEAN region by the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution.

Based on the results of research and discussion the authors described above, there are several important things, first cooperation ASEAN Member Countries In Prevention And Mitigation Forest Fire In Indonesia based ASEAN Agreement On Transboundary Haze Pollution can be seen in the fourth chapter, namely Article 4 paragraph (1) and (2), Article 9, Article 12, paragraph (1) and (2) and Article 16 paragraph (1). Second, Responsibility of the State Pollutant Against Forest Fires Happened in ASEAN region by the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution which each party is responsible to ensure that activities within their jurisdiction and control do not cause damage to the environment and endanger human health. In addition, the polluters are required to provide exemptions and facilities that need to the donor. These exceptions include a waiver of taxes, duties or other charges levied on the equipment and materials brought in for the purpose of providing assistance.

Keyword: Cooperation of ASEAN Member States - Fires - Asean Agreement On Transboundary Haze Pollution

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam beberapa dekade ini, masalah lingkungan semakin meluas dan serius. Persoalannya pun tidak terbatas pada tingkat lokal atau translokal, melainkan regional, nasional, transnasional bahkan global. Salah satu hal penting yang dibahas adalah masalah penanganan terhadap pencemaran lingkungan yang bersifat lintas batas negara atau transnasional (*transboundary pollution*). Terlebih pada era globalisasi yang semakin mendorong banyak negara maju untuk semakin meningkatkan kemajuan ekonomi dengan paham kapitalisme yang dimiliki sehingga berdampak pada kerugian yang harus diterima pada negara lain.¹

Salah satu masalah lingkungan yang menonjol selama tiga dasawarsa belakangan ini di ASEAN adalah masalah pencemaran asap lintas batas negara. Sampai saat ini, ASEAN telah membuat tiga perjanjian regional untuk mengatasi pencemaran asap. Ketiga perjanjian itu adalah *the 1985 ASEAN Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources*, *the 1995 Treaty on the Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone* and *ASEAN Agreement on*

Transboundary Haze Pollution.² Persetujuan ini merupakan reaksi terhadap krisis lingkungan hidup yang melanda Asia Tenggara pada akhir dasawarsa 1990-an.

Kebakaran hutan dan lahan di Indonesia terjadi hampir setiap tahun dan seringkali mengakibatkan asap lintas batas yang merugikan negara tetangga terdekat di lingkungan ASEAN seperti Singapura, Malaysia dan Brunei Darussalam. Merujuk data *Center for International Forestry Research* (CIFOR), kabut asap pun diprediksi merugikan perekonomian negara komunitas ASEAN sebesar US\$10 miliar. Negara yang berbatasan langsung dengan Indonesia, Singapura, sudah berulang kali menawarkan bantuan dan ditolak oleh pemerintah. Malaysia pun sebenarnya sudah mengindikasikan niat baik untuk membantu pemerintah Indonesia.³ Selain kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia, kebakaran hutan ini juga terjadi di negara tetangga yakni Malaysia. Kebakaran yang terjadi di Malaysia ini terjadi di daerah Kuching, seperti diberitakan oleh surat kabar elektronik setempat bahwa kebakaran semak dan hutan pada musim kemarau sekarang sudah berada pada tahap yang berbahaya, sesuai dengan pernyataan salah satu pemadam kebakaran Kuching terdapat 41 kasus kebakaran semak dan hutan yang terpantau. Selain itu setelah melakukan tinjauan ke

¹ Sudi Fahmi, “Asas Tanggung Jawab Negara Sebagai Dasar Pelaksanaan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup”, Artikel Pada *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Vol. 18, No. 2 April 2011. Hlm. 194.

² Sukanda Husin, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta:2014, Hlm. 32.

³ <http://www.cnnindonesia.com/internasional/20151009135736-106-83942/asean-punya-kesepakatan-soal-asap-apakah-berfungsi/>, diakses, tanggal. 11 Desember 2015

kawasan Gedong, Simunjan, Asajaya dan Samarahan, masih terlihat aktifitas pembakaran terbuka. Namun kebakaran yang terjadi di wilayah Kuching Serawak Malaysia ini dapat diatasi sepenuhnya oleh pemadam kebakaran setempat, sehingga tidak menimbulkan asap lintas batas.⁴

Kebakaran yang terjadi di wilayah Indonesia dapat dikatakan sangat lambat dalam penyelesaiannya. Hal ini terjadi karena pemerintah beranggapan dapat menanggulangi kebakaran ini sendiri. Akan tetapi yang terlihat di dalam lapangan, operasional yang digunakan dalam proses pemadaman ini dapat dikatakan belum bisa memadamkan api yang telah merambat karena api lebih dulu membesar dan membakar lahan yang ada sehingga membuat para operasional baik dari TNI ataupun Polri kewalahan. Oleh karena itu diperlukannya bantuan dari negara lain terutama bantuan dari negara anggota ASEAN.

Negara anggota ASEAN dalam hal ini telah beberapa kali ingin memberi bantuan kepada Indonesia, namun Indonesia menolak. Setelah upaya yang dilakukan oleh pemerintah tidak berhasil barulah pemerintah Indonesia meminta bantuan. Dalam memberikan bantuan ini Singapura mengirim Heli CH 47 Chinook TMT dengan 40 personilnya. Malaysia juga mengirimkan dua helinya, Heli AS365 Dauphin dan CL 415 Bombardier TMT dengan 26 personilnya.⁵ Bantuan yang diberikan

oleh Singapura dan Malaysia ini juga terdapat didalam AATHP yang merupakan kewajiban umum dari pihak yang telah meratifikasi AATHP yakni "... ketentuan bantuan yang saling menguntungkan."⁶ Namun dalam pelaksanaan kewajiban umum ini para pihak tidak melaksanakannya sesuai dengan ketentuan dari AATHP, karena sebelum memberikan bantuan terdapat kewajiban lain yang tidak dilaksanakan oleh pihak Indonesia maupun pihak Singapura dan Malaysia serta negara anggota ASEAN yang telah meratifikasi perjanjian ini. Kewajiban yang belum dilakukan oleh para pihak yang belum terlaksana salah satunya yaitu bekerjasama dalam mengembangkan dan melaksanakan tindakan untuk mencegah dan memantau pencemaran asap lintas batas sebagai akibat kebakaran lahan dan/atau hutan yang harus ditanggulangi.⁷

Maka sesuai dengan tujuan dibentuknya AATHP penulis pun ingin mengetahui sejauh mana kerjasama negara anggota ASEAN dalam upaya pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan di salah satu negara anggota ASEAN berdasarkan ASEAN *Agreement on Transboundary Haze Pollution*, baik itu Indonesia ataupun negara anggota lainnya. Maka judul penelitian yang akan diangkat oleh peneliti adalah : "Kerjasama Negara Anggota ASEAN Dalam Upaya Pencegahan Dan Penanggulangan Kebakaran Hutan Di Indonesia Berdasarkan ASEAN

⁴ <http://www.bharian.com.my/node/66371> , Diakses, Tanggal, 27 Desember 2015

⁵ <http://www.rappler.com/Indonesia/109021-indonesia-terima-bantuan-dari-4->

negara-untuk-padamkan-kebakaran-hutan , Diakses, Tanggal, 27 Desember 2015

⁶ Article 4 subs (1), ASEAN *Agreement on Transboundary Haze Pollution*.

⁷ Ibid.

Agreement On Transboundary Haze Pollution".

B. Rumusan Masalah

Adapun masalah yang akan diteliti pada penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah kerjasama negara anggota ASEAN dalam upaya pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan di Indonesia berdasarkan *ASEAN Agreement On Transboundary Haze Pollution* ?
2. Bagaimanakah tanggung jawab negara pencemar terhadap kebakaran hutan yang terjadi dikawasan ASEAN berdasarkan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* ?

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian
 - a. Untuk mengetahui kerjasama negara anggota ASEAN dalam upaya pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan di Indonesia berdasarkan *ASEAN Agreement On Transboundary Haze Pollution*
 - b. Untuk mengetahui tanggung jawab negara pencemar terhadap kebakaran hutan yang terjadi dikawasan ASEAN berdasarkan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*.
2. Kegunaan Penelitian
 - a. Kegunaan Bagi Penulis
 - b. Kegunaan Bagi Dunia Akademik

- c. Kegunaan Bagi Instansi Terkait

D. Kerangka Teori

1. Teori Perjanjian Internasional
Perjanjian internasional pada dasarnya adalah perjanjian yang mengikat para pihak yang telah mengikuti perjanjian tersebut, hal ini telah sesuai dengan salah satu prinsip perjanjian internasional yang telah diakui oleh kancan internasional yakni prinsip *pacta sunt servanda*.⁸ Prinsip ini mengatakan bahwa perjanjian khususnya perjanjian internasional adalah perjanjian yang mengikat para pihak dan perjanjian itu menjadi peraturan yang harus diikuti dan dijalani oleh para pihak yang ikut dalam melakukan perjanjian tersebut.

2. Prinsip *Good Neighborliness*
Teori *good neighborliness* ini merupakan suatu kebiasaan internasional yang telah ditaati oleh seluruh masyarakat internasional dan merupakan kebiasaan umum yang diterima sebagai hukum.⁹ Prinsip *good neighborliness* (bertetangga baik) ini menjadi fundamen bagi hukum lingkungan internasional dan pengembangannya. Prinsip ini dapat ditemukan dalam rumusan Prinsip 18, Prinsip 19 dan Prinsip 27 pada Deklarasi Rio.¹⁰

3. Teori Tanggungjawab Negara
(*State Responsibility*)

⁸ Pasal 26, Konvensi Wina 1969, Tentang *Hukum Perjanjian*.

⁹ Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R. Agoes, *Pengantar Hukum Internasional*, Cetakan ke-1 Edisi Kedua, PT Alumni, Bandung:2003. Hlm. 143.

¹⁰ Takdir Rahmadi, *OpCit*. Hlm. 23.

Hukum internasional mengenal adanya dua macam aturan, *primary rules* dan *secondary rules*. *Primary rules* adalah seperangkat aturan yang mendefinisikan hak dan kewajiban negara yang tertuang dalam bentuk traktat, hukum kebiasaan, atau instrument lainnya. Adapun *secondary rules* adalah seperangkat aturan yang mendefinisikan bagaimana dan apa akibat hukum apabila *primary rules* itu dilanggar oleh negara. *Secondary rules* inilah yang disebut hukum tanggung jawab negara (*the law of state responsibility*).¹¹

Pertanggungjawaban negara dalam hukum internasional pada dasarnya dilatarbelakangi pemikiran bahwa tidak ada satupun negara yang dapat menikmati hak-haknya tanpa menghormati hak-hak negara lain.¹² Jadi dalam hal ini setiap negara harus bertanggungjawab atas kerugian yang dialami oleh wilayah yurisdiksi negara lain yang disebabkan oleh pelaksanaan hak suatu negara yang melanggar hak negara lain.

E. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual merupakan gambaran bagaimana hubungan antara konsep-konsep yang akan diteliti. Salah satu cara untuk menjelaskan konsep adalah definisi. Definisi merupakan suatu pengertian yang relatif lengkap tentang suatu istilah, dan biasanya definisi bertitik tolak pada referensi.¹³ Dalam

penyusunan penelitian kerangka konseptual ini diperlukan untuk menghindari kesalahpahaman dan kesimpangsiuran dari definisi suatu konsep yang dipakai dalam sebuah penelitian, serta sebagai pijakan penulis dalam menyelesaikan penelitian ini, maka penulis memberikan definisi-definisi atau batasan-batasan terhadap istilah-istilah yang digunakan, yakni sebagai berikut :

1. ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations*) adalah perhimpunan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara yang dibentuk pada tanggal 8 Agustus 1967 di Bangkok yang dibentuk berdasarkan Deklarasi Bangkok. ASEAN ini dibentuk oleh lima negara yakni Indonesia, Malaysia, Thailand, Singapura, dan Filipina.¹⁴
2. Hutan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam komunitas alam lingkungannya yang tidak dapat dipisahkan antara yang satu dan yang lainnya.¹⁵
3. Kebakaran hutan adalah suatu keadaan dimana hutan dilanda api sehingga mengakibatkan kerusakan hutan dan atau hasil hutan yang menimbulkan

¹¹ Sefriani, Sefriani, *Hukum Internasional Suatu Pengantar*, Rajawali Pers, Depok:2010. Hlm. 266.

¹² Sefriani, *Loc.Cit.*

¹³ Amiruddin dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta: 2012. Hlm. 47-48.

¹⁴ Wiwin Yulianingsih dan Moch. Firdaus Sholihin, *Op.cit.* Hlm 160-161.

¹⁵ Pasal 1 Ayat (1), Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2013 Tentang Pencegahan Dan Pemberantasan Perusakan Hutan. *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2013 Nomor 130.*

kerugian ekonomis atau nilai lingkungan.¹⁶

4. Pencemaran adalah penambahan bermacam-macam bahan sebagai hasil dari aktivitas manusia ke lingkungan dan biasanya memberikan pengaruh yang berbahaya terhadap lingkungan itu (RTM. Sutarnihardja).¹⁷
5. Pencemaran lingkungan adalah dimasukkannya makhluk hidup, zat, energy, atau komponen lain kedalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga melampaui baku mutu lingkungan hidup yang telah ditetapkan.¹⁸
6. *Transboundary Haze Pollution* (Pencemaran asap lintas batas) adalah pencemaran asap yang secara fisik baik keseluruhan maupun sebagian berasal dari suatu daerah di bawah yurisdiksi nasional satu Negara Anggota dan terbawa ke dalam yurisdiksi Negara Anggota lainnya.¹⁹
7. *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP) adalah sebuah perjanjian untuk mengatasi permasalahan pencemaran asap, yang telah menjadi kejadian tahunan di kawasan Asia Tenggara semenjak tahun 1982.

¹⁶Pasal 1 ayat (2) , Peraturan Menteri Kehutanan Nomor : P.12.Menhut-II/2009 Tentang Pengendalian Kebakaran Hutan.

¹⁷ Muhamad Erwin, *Op.Cit.* Hlm. 36.

¹⁸ Pasal 1 ayat (14), Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140.*

¹⁹ Article 1 subs (13), *ASEAN Agreement On Transboundary Haze Pollution.*

Perjanjian ini ditetapkan di Kuala Lumpur tanggal 10 Juni 2002, dimaksudkan untuk mencegah dan memantau pencemaran asap lintas batas negara yang berasal dari kebakaran hutan dan lahan.²⁰

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, Pada penelitian ini penulis terpusat pada penelitian asas hukum. Sedangkan sifat penelitian yang akan peneliti lakukan bersifat deskriptif. Hal ini peneliti akan menggambarkan bagaimana kerjasama negara anggota ASEAN dalam upaya pencegahan dan peanggulangan kebakaran hutan di Indonesia berdasarkan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*.

2. Sumber Data

Dalam penulisan penelitian ini penulis menggunakan sumber data sekunder, yang mana sumber data diperoleh dari penelitian kepustakaan, antara lain buku-buku, dokumen-dokumen resmi, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, media massa, media internet dan sebagainya. Data sekunder dapat dibagi dalam tiga jenis yaitu:

- 1) Bahan Hukum Primer
- 2) Bahan Hukum sekunder
- 3) Bahan tertier

3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam proses pengumpulan data untuk penelitian hukum normatif

²⁰ Sukanda Husin , *Hukum Lingkungan Internasional* , Pusat Pengembangan Pendidikan Universitas Riau, Pekanbaru:2009. Hlm. 81.

digunakan metode kajian kepustakaan atau studi dokumenter.

4. Analisis Data

Berdasarkan rumusan masalah maka teknik analisis data yang digunakan oleh penulis adalah dengan metode kualitatif. Sedangkan metode berpikir yang penulis gunakan dalam menarik kesimpulan adalah *metode deduktif*.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Lingkungan Hidup

1. Pengertian Lingkungan Hidup

Kata lingkungan dalam bahasa Inggris disebut dengan *environment*, dalam bahasa Belanda disebut *milieu*, dalam bahasa Melayu disebut alam sekitar. Istilah lingkungan sering juga dimaknai dengan “sekitarnya”. Namun makna lingkungan sendiri tidak sesempit yang biasa disebut demikian.

Banyak pakar atau para ahli lingkungan hidup tidak membedakan secara tegas antara pengertian “lingkungan” dan “lingkungan hidup”, baik dalam pengertian sehari-hari maupun dalam forum ilmiah. Namun yang secara umum digunakan adalah, bahwa istilah “lingkungan” (*environment*) dianggap lebih lebih luas daripada istilah “lingkungan hidup” (*life environment*).²¹

2. Pengertian Ekologi, Ekosistem, dan Daya Dukung Lingkungan

a. Ekologi

Menurut Soerjani ekologi adalah ilmu dasar untuk mempertanyakan, menyelidiki, dan memahami

bagaimana alam bekerja, bagaimana keberadaan makhluk hidup dalam sistem kehidupan, apa yang mereka perlukan dari habitatnya untuk dapat melangsungkan kehidupannya, bagaimana dengan melakukan semuanya itu dengan komponen lain dan spesies lain, bagaimana individu dalam spesies itu beradaptasi, bagaimana makhluk hidup itu menghadapi keterbatasan dan harus toleran terhadap berbagai perubahan, bagaimana individu-individu dalam spesies itu mengalami pertumbuhan sebagai bagian dari suatu populasi atau komunitas. Semuanya ini berlangsung dalam suatu proses yang mengikuti tatanan, prinsip dan ketentuan alam yang rumit, tetapi cukup teratur, yang dengan ekologi kita memahaminya.²²

b. Ekosistem

Menurut Otto Soemarwoto, ekosistem adalah suatu sistem ekologi yang terbentuk oleh hubungan timbal balik antara makhluk hidup dengan lingkungannya. Ekosistem terbentuk oleh komponen hidup dan tidak hidup disuatu tempat yang berinteraksi membentuk suatu kesatuan yang teratur. Keteraturan itu terjadi oleh adanya arus antara komponen dalam ekosistem itu. Masing-masing komponen itu mempunyai fungsi atau relung. Selama masing-masing komponen itu melakukan fungsinya dan bekerja sama dengan baik, keteraturan ekosistem itupun terjaga.²³

c. Daya Dukung Lingkungan

Konsep daya dukung lingkungan yang pada awalnya

²¹ R.M Gatot P. Soemartono, *Hukum Lingkungan Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta:1996. Hlm. 12.

²² Supriadi, *Loc.cit*

²³ Supriadi. *Loc.Cit*

merupakan batas kemampuan lingkungan untuk mendukung kehidupan hewan, dalam perkembangannya juga diterapkan terhadap kehidupan manusia. Secara yuridis konsep daya dukung lingkungan telah diatur dalam UUPPLH-2009 bahwa daya dukung lingkungan hidup adalah kemampuan lingkungan hidup untuk mendukung perikehidupan manusia, makhluk hidup lain, dan keseimbangan antar keduanya.²⁴ Lingkungan memiliki batas kemampuan tertinggi untuk menerima intervensi manusia.

3. Pencemaran dan Perusakan Lingkungan Hidup

a. Pencemaran Lingkungan Hidup

Pencemaran lingkungan hidup menurut UUPPLH adalah masuk atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga melampaui baku mutu lingkungan hidup yang telah ditetapkan.²⁵

b. Perusakan Lingkungan Hidup

Perusakan lingkungan hidup dapat diartikan UUPPLH adalah tindakan orang yang menimbulkan perubahan langsung atau tidak langsung terhadap sifat fisik, kimia, dan/atau hayati lingkungan hidup

sehingga melampaui kriteria baku kerusakan lingkungan hidup.²⁶

4. Tinjauan Umum Hukum Lingkungan Nasional dan Hukum Lingkungan Internasional

1. Hukum Lingkungan Nasional

Hukum lingkungan Indonesia telah mulai berkembang semenjak zaman penjajahan Pemerintahan Hindia Belanda, tetapi hukum lingkungan pada masa itu bersifat atau berorientasikan pemakaian (*use-oriented law*). Hukum lingkungan Indonesia kemudian berubah sifatnya menjadi hukum yang berorientasikan tidak saja pada pemakaian, tetapi juga perlindungan (*environment-oriented law*). Perubahan ini tidak terlepas dari pengaruh lahirnya hukum lingkungan internasional modern, yang ditandai dengan lahirnya Deklarasi Stockholom 1972.²⁷

2. Hukum Lingkungan Internasional

a. Pengertian Hukum Lingkungan Internasional

Hukum lingkungan internasional adalah keseluruhan kaedah, asas-asas, lembaga-lembaga dan proses-proses yang mewujudkan kaedah tersebut dalam kenyataan. Hukum atau keseluruhan kaedah dan asas yang dimaksud adalah keseluruhan kaedah dan asas yang terkandung didalam perjanjian-

²⁴ Pasal 1 Ayat (7) Undang Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2009 tentang Pelindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140*.

²⁵ Pasal 1 Ayat (14) Undang Undang Republik Indonesia tentang Pelindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140*.

²⁶ Pasal 1 Ayat (16) Undang Undang Republik Indonesia tentang Pelindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140*

²⁷ Sukanda Husin, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Op.Cit. Hlm.1

perjanjian internasional maupun hukum kebiasaan internasional.

b. Prinsip Umum dalam Hukum Lingkungan Internasional
Prinsip-prinsip yang berkenaan dengan pencemaran lintas batas dan perusakan lingkungan:²⁸

- 1) *A duty to Prevent, Reduce and Control Environmental Harm*
- 2) *Transboundary Co-operation in Cases of Environmental Risk*
- 3) *The "Polluter Pays" Principle*
- 4) *Equal Access and Non-Discrimination*

5. Kerjasama ASEAN dalam Hukum Lingkungan

1. ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)

Dalam kurun waktu terakhir ASEAN telah melakukan beberapa pertemuan untuk merumuskan perjanjian-perjanjian yang berkaitan dengan permasalahan lingkungan. Dan perjanjian terakhir yang masih dipakai sampai saat ini adalah *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*.

Setelah bertahun-tahun ASEAN sepakat untuk mengeluarkan sebuah perjanjian untuk mengatasi masalah pencemaran asap, yakni ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution yang dibuat di Kuala Lumpur pada tanggal 10 Juni 2002.

6. Tinjauan Umum tentang Tanggung Jawab Negara

Didalam hukum lingkungan internasional terdapat beberapa prinsip. Salah satunya yaitu *the*

principle common but differentiated responsibility, pada prinsip ini dikatakan yang menentukan bahwa setiap negara memiliki tanggung jawab bersama dalam mengatur permasalahan lingkungan. Namun tiap negara memiliki tanggung jawab yang berbeda, berdasarkan kemampuan sumber daya negara masing-masing.

- a. Tanggung Jawab Bersama (*common responsibility*)
- b. Tanggung Jawab Berbeda (*differentiated responsibility*)

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Kerjasama Negara Anggota ASEAN Dalam Upaya Pencegahan Dan Penanggulangan Kebakaran Hutan Di Indonesia berdasarkan ASEAN Agreement On Transboundary Haze Pollution

Kerjasama yang dilakukan oleh ASEAN yang terdapat dalam AATHP dapat diwakili dengan 4 pasal. Diantaranya mengatakan kewajiban umum yang harus dilakukan oleh para peserta yang menandatangani perjanjian ini yaitu bekerjasama dalam mengembangkan dan melaksanakan tindakan untuk mencegah dan memantau pencemaran asap lintas batas sebagai akibat kebakaran lahan dan/atau hutan yang harus ditanggulangi, dan untuk mengendalikan sumber kebakaran, termasuk identifikasi kebakaran, pengembangan pemantauan, penilaian dan sistem peringatan dini, pertukaran informasi dan teknologi,

²⁸ Melda Kamil Ariadno, *Hukum Internasional Hukum yang Hidup*, Diadit Media, Jakarta:2007. Hlm. 51-54

dan ketentuan bantuan yang saling menguntungkan.²⁹

Apabila pencemaran asap lintas batas berasal dari wilayahnya, menanggapi secara cepat terhadap permintaan informasi yang relevan atau konsultasi yang dibutuhkan oleh Negara atau Negara-Negara yang dipengaruhi atau mungkin dipengaruhi oleh pencemaran asap lintas batas tersebut, dalam kerangka untuk meminimalkan akibat dari pencemaran asap lintas batas.³⁰

Pada pasal 4 ayat (2) ditegaskan bahwa negara yang telah terjadi kebakaran hutan harus secara cepat dalam menyampaikan informasi kepada negara tetangga baik yang terkena dampak asap maupun tidak agar negara tetangga dapat mengetahui kejadian secara pasti mengenai kebakaran ini dan dapat mengambil langkah untuk mengantisipasi asap yang akan sampai ke negaranya.

Selanjutnya dalam hal pencegahan akan terjadinya kebakaran hutan dan lahan juga diatur didalam AATHP yang menyebutkan “Setiap Pihak wajib mengambil tindakan untuk mencegah dan mengendalikan kegiatan yang berkaitan dengan kebakaran lahan dan/atau hutan yang mungkin mengakibatkan pencemaran asap lintas batas, termasuk:³¹

- a. mengembangkan dan melaksanakan tindakan legislatif dan peraturan lainnya, maupun program dan strategi untuk mempromosikan

kebijakan pembukaan lahan tanpa bakar sehubungan dengan kebakaran lahan dan/atau hutan yang mengakibatkan pencemaran asap lintas batas;

- b. mengembangkan kebijakan lainnya yang sesuai untuk menghambat aktifitas yang dapat mengakibatkan kebakaran lahan dan/atau hutan;
- c. mengidentifikasi dan memantau daerah rawan terhadap terjadinya kebakaran lahan dan/atau hutan;
- d. memperkuat pengelolaan kebakaran dan kemampuan memadamkan kebakaran serta koordinasi untuk mencegah terjadinya kebakaran lahan dan/atau hutan di tingkat lokal;
- e. mempromosikan pendidikan dan kampanye pembangunan kesadaran masyarakat serta memperkuat peran serta masyarakat dalam pengelolaan kebakaran guna mencegah kebakaran lahan dan/atau hutan serta pencemaran asap yang timbul dari kebakaran tersebut;
- f. mempromosikan dan memanfaatkan pengetahuan dan praktek kearifan tradisional dalam pencegahan dan pengelolaan kebakaran; dan
- g. menjamin bahwa tindakan legislatif, administratif dan/atau tindakan lainnya yang relevan diambil untuk mengendalikan pembakaran terbuka serta mencegah pembukaan lahan dengan membakar;

Penjelasan pada pasal 9 diatas menyatakan bahwa setiap Para Pihak wajib melakukan pencegahan kebakaran pada hutan yang dapat menimbulkan asap lintas batas. Selain

²⁹ Article 4 subs (1), *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*.

³⁰ Article 4 subs (2), *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*.

³¹ Article 9, *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*.

itu para juga juga harus mempertegas tindakan legislatifnya dengan mengeluarkan suatu aturan yang menyangkut tentang pembukaan lahan baru tanpa pembakaran sehingga tidak menyebabkan kebakaran hutan dan lahan dan dapat mengatasi polusi asap yang akan datang.

Dalam pasal 12 AATHP Tanggapan Darurat Bersama Melalui Ketentuan Pemberian Bantuan yang dilakukan ketika terdapat permohonan bantuan yaitu bila suatu Pihak membutuhkan bantuan dalam hal terjadi kebakaran lahan dan/atau hutan atau pencemaran asap yang ditimbulkan oleh kebakaran tersebut di wilayahnya, Pihak tersebut dapat memohon bantuan tersebut dari Pihak lain, secara langsung atau melalui ASEAN Centre, atau, bila perlu, dari Negara lain atau organisasi internasional.³²

Pada pasal diatas dikatakan bahwa negara yang terjadi kebakaran di daerahnya dalam hal ini dikatakan sebagai pihak pemohon dapat meminta bantuan baik melalui ASEAN Centre maupun langsung kepada satu negara. Hal ini dilakukan agar kebakaran dapat langsung ditanggulangi secara langsung sehingga kebakaran tidak akan merambat ke wilayah lain dan tidak menyebabkan asap khususnya asap lintas batas negara. Selain itu dalam hal meminta bantuan ini juga dikatakan bahwa bantuan hanya data diberikan ketika pemohon bantuan memintanya.³³ Pada pasal ini dapat ditegaskan bahwa dalam hal memberi bantuan ini hanya dapat dilakukan apabila terdapat permohonan bantuan

dari pihak memohon untuk membantunya dalam menanggulangi kebakaran hutan yang terjadi di negaranya. Maka apabila negara pencemar tidak meminta bantuan kepada negara anggota perjanjian AATHP, maka negara anggota tersebut tidak dapat memberikan bantuannya kepada negara pencemar. Indonesia meminta bantuan pada bulan Oktober. Hal ini sesuai dengan hasil wawancara dengan Presiden Jokowi yang diberitakan pada 8 Oktober 2015 yaitu “Kita kemarin sudah minta bantuan dan dibantu oleh Singapura masih dalam proses, Rusia dan Malaysia, kemudian Jepang. Kita harapkan nanti bisa mempercepat penanganan karena memang menangani kebakaran lahan gambut berbeda dengan menangani kebakaran hutan biasa. Sangat berbeda sekali,” kata Jokowi pada wartawan di Jakarta, Kamis (8/10).³⁴ Maka pemerintah dapat dianggap lambat dalam meminta bantuan dengan negara lain yang menyebabkan kebakaran hutan semakin meluas dan jarak pandang menjadi terganggu. Hal ini menyebabkan banyak aktivitas masyarakat yang terganggu. Selain itu dalam hal member informasi yang akurat ini sesuai dengan prinsip dari Deklarasi Rio yang menyebutkan tentang prinsip bertetangga baik (*good neighbourlines*).

Selanjutnya pada pasal 16 dipaparkan juga kerjasama teknis yang akan dilakukan oleh para peserta perjanjian dalam hal pencegahan kebakaran hutan agar para peserta

³² Article 12 subs (1), *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*.

³³ *Ibid.* Article 12 subs (2).

³⁴

http://www.bbc.com/indonesia/beritaindonesia/2015/10/151008_indonesia_bantuan_asap, Diakses, tanggal 12 Maret 2016.

dapat meningkatkan kesiapsiagaan dan mengurangi risiko terhadap kesehatan manusia dan lingkungan yang diakibatkan oleh kebakaran lahan dan/atau hutan atau pencemaran asap yang diakibatkan dari kebakaran tersebut maka Para Pihak wajib melakukan kerja sama teknis sebagai berikut:³⁵

- a. memfasilitasi mobilisasi sumber daya yang tepat baik di dalam maupun di luar wilayah Para Pihak;
- b. mempromosikan standarisasi format laporan data dan informasi;
- c. mempromosikan pertukaran informasi, tenaga ahli, teknologi, teknik dan keterampilan yang relevan;
- d. menyediakan atau membuat perencanaan untuk pelatihan, pendidikan dan kampanye peningkatan kesadaran yang relevan, khususnya yang berkaitan dengan promosi praktik-praktik pembukaan lahan tanpa bakar serta dampak pencemaran asap terhadap kesehatan manusia dan lingkungan;
- e. mengembangkan dan menciptakan teknik mengenai pembakaran terkendali khususnya bagi peladang berpindah dan petani kecil, dan bertukar serta berbagi pengalaman mengenai praktik pembakaran terkendali;
- f. memfasilitasi pertukaran pengalaman dan informasi yang relevan diantara otoritas

penegakan hukum dari Para Pihak;

- g. mempromosikan pengembangan pasar untuk pemanfaatan biomassa dan metode-metode yang tepat untuk pembuangan limbah pertanian;
- h. mengembangkan program pelatihan bagi para pemadam kebakaran dan pelatih untuk dilatih di tingkat lokal, nasional dan regional; dan
- i. memperkuat dan meningkatkan kapasitas teknis Para Pihak untuk melaksanakan Persetujuan ini.

B. Tanggung Jawab Negara Pencemar Terhadap Kebakaran Hutan Yang Terjadi di Kawasan ASEAN berdasarkan ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution

Menurut hukum internasional pertanggungjawaban negara timbul ketika negara itu merugikan negara lain. Suatu pertanggungjawaban negara muncul ketika ia melanggar salah satu hukum internasional. Namun perbuatan yang merugikan negara lain yang tidak melanggar hukum internasional tidak akan menimbulkan pertanggungjawaban negara.³⁶

Namun sesuai dengan perjanjian AATHP ini tanggung jawab yang dimaksud bukanlah tanggung jawab yang harus dilakukan dengan ganti rugi melainkan hal lain. Yakni seluruh negara anggota ASEAN yang telah menandatangani AATHP bersama-sama melakukan kerjasama untuk melakukan pencegahan dan

³⁵ Article 16 subs (1), *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*.

³⁶ Harjum Willy, *Op.Cit.* Hlm. 41.

penanggulangan kebakaran hutan yang menyebabkan asap lintas batas. Kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia sendiri telah terjadi sejak tahun 1982 dimana pada saat itu ASEAN khususnya negara Indonesia memiliki program kerja untuk memajukan perekonomian bangsa, sehingga banyak upaya yang dilakukan salah satu upaya seperti penebangan kayu di hutan yang diperlukan untuk melakukan suatu produksi ataupun dijual. Maka dengan adanya penebangan hutan ini tidak memungkiri terjadinya kebakaran hutan karena masyarakat masih menggunakan cara yang tradisional untuk membersihkan sisa-sisa penebangan kayu yakni dengan cara membakarnya. Lantas dengan adanya cara ini maka tidak akan terelakkan terjadinya perambatan api yang menyebabkan pembakaran semakin meluas dan menyebabkan kebakaran hutan sehingga menimbulkan polusi asap.

Banyaknya kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia sehingga menyebabkan polusi asap lintas batas memaksa para petinggi ASEAN khususnya anggota ASEAN untuk membuat suatu peraturan yang mengatur asap lintas batas ini. ASEAN telah beberapa kali merumuskan aturan dan akhirnya pada Juni 2002 telah disepakati suatu perjanjian yang diikuti oleh anggota ASEAN yakni *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*. Berdasarkan ini perjanjian AATHP tahun 2002 mengatur bahwa³⁷:

“sesuai dengan Piagam Perserikatan Bangsa- Bangsa dan prinsip hukum

internasional, hak berdaulat untuk mengeksploitasi sumberdayanya sesuai kebijakan lingkungan dan pembangunannya, dan tanggung jawab untuk menjamin bahwa kegiatan dalam yurisdiksi dan kendalinya tidak menyebabkan kerusakan pada lingkungan dan membahayakan kesehatan manusia dari Negara lain atau daerah di luar batas yurisdiksi nasional.”

Berdasarkan Pasal 3 ayat (1) diatas dikatakan secara tegas bahwa prinsip *strict liability* hanya berlaku apabila terjadinya kerusakan pada lingkungan dan menyebabkan kesehatan manusia dari negara lain atau daerah diluar batas yurisdiksi nasionalnya dan bentuk pertanggung jawabannya adalah dengan menjamin kegiatan dalam yurisdiksinya terkendali. Oleh sebab itu untuk mengurangi berbagai dampak dari pencemaran asap lintas batas ini, negara anggota ASEAN menyadari bahwa adanya kebutuhan untuk memperkuat kebijakan nasional dan strategi untuk mencegah, menanggulangi dan mengurangi kebakaran hutan dan lahan yang akan berdampak pada dihasilkannya kabut asap lintas batas.

Selain itu didalam AATHP juga terdapat pasal yang mengatur mengenai penyelesaian sengketa yang terjadi apabila suatu perselisihan maka wajib dilakukan secara damai melalui perundingan atau negosiasi.³⁸

AATHP mengatur berbagai aturan yang berkaitan dengan polusi asap lintas batas ini. Aturan yang dibuat merupak aturan yang sangat membantu para anggota apabila kebakaran itu terjadi terutama

³⁷ Article 3 subs (1), *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*.

³⁸ *Ibid.* Article 27.

terhadap anggota yang di negaranya terjadi kebakaran hutan yang menyebabkan asap lintas batas. Selain keuntungan namun terdapat juga beberapa tanggung jawab yang harus dilakukan oleh negara pencemar sebagai akibat dari polusi yang dihasilkannya. Tanggung jawab ini dapat dilihat pada pasal 14 ayat (1) dan (2), yang berisikan tentang pengecualian dan fasilitas dalam ketentuan pemberian bantuan, yaitu pihak pemohon dan penerima wajib memberikan kepada personel dari pihak pemberi bantuan dan personel atas namanya, pengecualian dan fasilitas yang perlu guna melaksanakan tugasnya.³⁹

Pihak pemohon atau penerima wajib memberikan kepada Pihak pemberi bantuan pembebasan atas pajak, bea masuk atau biaya-biaya lainnya yang dikenakan terhadap peralatan dan bahan-bahan yang dibawa masuk ke dalam wilayah Pihak pemohon atau penerima untuk tujuan pemberian bantuan.⁴⁰

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Kerjasama Negara Anggota ASEAN Dalam Upaya Pencegahan Dan Penanggulangan Kebakaran Hutan Di Indonesia berdasarkan *ASEAN Agreement On Transboundary Haze Pollution* terdapat 4 Pasal, yaitu Pasal 4 ayat (1) dan (2), Pasal 9, Pasal 12 ayat (1) dan (2) Pasal 16 ayat (1)

2. Tanggung Jawab Negara Pencemar Terhadap Kebakaran Hutan Yang Terjadi Di kawasan ASEAN berdasarkan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* yakni para pihak bertanggung jawab untuk menjamin bahwa kegiatan dalam yurisdiksi dan kendalinya tidak menyebabkan kerusakan pada lingkungan dan membahayakan kesehatan manusia. Selain itu pihak pencemar wajib memberikan pengecualian dan fasilitas yang perlu kepada pihak pemberi bantuan. Pengecualian ini termasuk pembebasan atas pajak, bea masuk atau biaya lain yang dikenakan pada peralatan dan bahan yang dibawa masuk untuk tujuan pemberian bantuan.

B. Saran

1. Kerjasama yang telah dilakukan oleh negara peserta ASEAN yang terbentuk dalam AATHP harus lebih dioptimalkan,
2. Pada dasarnya tanggung jawab dari negara pencemar ini adalah menjamin bahwa kegiatan yang dilakukan oleh suatu negara didalam yurisdiksinya tidak mengganggu dan menyebabkan kerusakan pada negara lain yang berada disekitar lingkungan yurisdiksinya.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Akib, Muhammad, *Hukum Lingkungan Perspektif Global dan Nasional*, Edisi Revisi Cetakan

³⁹ *Ibid.* Article 14 subs (1).

⁴⁰ *Ibid.* Article 14 subs (2).

kedua, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta:2014.

Amiruddin dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta: 2012.

AS, Monique, *Menghindari Pencemaran Sumber Daya Alam*, PT Balai Pustaka, Jakarta:2002.

Husin, Sukanda, *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta:2014.

_____, *Hukum Lingkungan Internasional*, Pusat Pengembangan Pendidikan Universitas Riau, Pekanbaru:2009.

Istanto, Sugeng, *Hukum Internasional*, Universitas Atma Jaya, Jogjakarta:2010.

Kamil Ariadno, Melda, *Hukum Internasional Hukum yang Hidup*, Diadit Media, Jakarta:2007.

Kusumaatmadja, Mochtar dan Etty R. Agoes, *Pengantar Hukum Internasional*, Cetakan ke-1 Edisi Kedua, PT Alumni, Bandung:2003.

Mauna, Boer, *Hukum Internasional Pengertian Peranan dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global*, Edisi ke-2, PT Alumni, Bandung:2005.

Rhiti, Hyronimus, *Hukum Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta:2006.

Roisah, Kholis, *Hukum Perjanjian Internasional Teori dan Praktik*, Setara Press, Malang:2015.

Siahaan, N.H.T, *Hukum Lingkungan*, Cetakan Ke-dua, Pancuran Alam, Jakarta:2008.

Supriadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia Sebuah Pengantar*, Cetakan Ke-dua, Sinar Grafika, Jakarta:2008.

B. Jurnal/Skripsi/Makalah

Fadhlan Dini Hanif, Tanggung Jawab Negara (*State Responsibility*) Terhadap Pencemaran Udara Lintas Batas Negara Berdasarkan ASEAN Agreement on Transboundary Pollution, *Skripsi*, Program Kekhususan Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Riau, Pekanbaru, 2013.

C. Peraturan Perundang-undangan

ASEAN *Agreement on Transboundary Haze Pollution*

Konvensi Wina 1969, Tentang *Hukum Perjanjian*.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 140*

D. Website/Data Elektronik

<http://digilib.itb.ac.id/gdl.php?mod=browse&op=read&id=jbptitbpp-gdl-titinovith-30419> diakses, tanggal, 7 Juni 2015.