

# Pengaturan Hukum Internasional tentang Tanggung Jawab Negara Terhadap Pencemaran Udara Lintas Batas dan Implementasinya di Indonesia

International Laws on The State Responsibility of Transboundary Air Pollution and Implementation in Indonesia

<sup>1</sup>Danny Febrian Ramadhan

<sup>1</sup>Prodi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Islam Bandung,

Jl. Tamansari No.1 Bandung 40116

Email: <sup>1</sup>ramadhandanny94@yahoo.com

**Abstract.** Transboundary air pollution can be defined as the pollution from a fixed state, by crossing the border through the air that can cause damage to the environment in other countries. Environmental issues commonly found in a country, in relation to the development of a country is not uncommon to intersect with the interests of the environment should be protected. Land and forest fires that occurred in Indonesia is increasingly gaining international attention and should be followed up immediately. Land and forest fires not only cause harm to the country of origin of a fire, but also affected the other countries in the form of smoke pollution across borders. Forest fires are a regular occurrence in Indonesia and an issue that has long been owned by Indonesia, which Indonesia has a large tropical rain forest. Environmental problem does not actually exist recognize state borders and administrative areas. The impact of wildfires in the form of air pollution are felt not only Indonesia but has often led to pollution of transboundary smoke into the territory of neighboring countries

**Keywords:** The setting of International Law, State Responsibility, Transboundary Air Pollution.

**Abstrak.** 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. Permasalahan lingkungan hidup umum ditemukan dalam suatu negara, dalam kaitannya dengan pembangunan suatu negara yang tidak jarang bersinggungan dengan kepentingan lingkungan yang sudah seharusnya dilindungi. Kebakaran hutan dan lahan yang terjadi di Indonesia semakin mendapatkan perhatian internasional dan harus segera ditindaklanjuti. Kebakaran hutan dan lahan tersebut tidak hanya menimbulkan kerugian pada negara asal tempat terjadinya kebakaran, namun juga berdampak terhadap negara lain berupa pencemaran asap lintas batas negara. Kebakaran hutan yang sudah sering terjadi di Indonesia dan menjadi masalah yang telah lama dimiliki Indonesia, dimana Indonesia memiliki hutan hujan tropis yang luas. Permasalahan lingkungan sebenarnya tidak ada mengenal batas wilayah negara maupun wilayah administratif. Dampak kebakaran hutan berupa pencemaran udara yang tidak hanya dirasakan Indonesia saja tetapi sudah sering sekali menyebabkan pencemaran asap lintas batas ke wilayah negara-negara tetangga.

**Kata Kunci:** Pengaturan Hukum Internasional, Tanggung Jawab Negara, Pencemaran Udara Lintas Batas.

## A. Pendahuluan

Kebakaran hutan telah menjadi perhatian internasional sebagai isu lingkungan dan ekonomi. Kebakaran dianggap sebagai ancaman potensial bagi pembangunan berkelanjutan karena dampaknya secara langsung pada ekosistem, kontribusi emisi karbon serta bagi keanekaragaman hayati.

Pencemaran lintas batas adalah, polusi yang dimana fisiknya secara sebagian atau seluruhnya berada didalam wilayah suatu Negara dan memiliki efek buruk bagi wilayah dari Negara lain. Pencemaran udara atau polusi yang disebabkan oleh asap dari kebakaran hutan tidak mengenal kedaulatan Negara, hal ini karena asap tersebut dapat memasuki dan mencemari wilayah Negara lain di sekitar Negara penyebab pencemaran udara. Ini merupakan ciri dari polusi dan masalah lingkungan hidup. Dampak

pencemaran dan perusakan di satu negara bisa berdampak ke negara lain.<sup>1</sup>

Didalam Pasal 2 ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution didalam menyatakan bahwa tujuan dibentuknya perjanjian ini adalah untuk mencegah dan memonitor polusi asap lintas batas akibat tanah dan/atau kebakaran hutan yang harus dikurangi, melalui upaya nasional serta kerjasama secara regional dan internasional. Selain itu dalam pasal 7 dan pasal 9 AATHP juga dijelaskan bahwa setiap negara anggota ASEAN diwajibkan untuk melakukan tindakan-tindakan apabila terjadi kebakaran yang dapat menimbulkan polusi asap, serta wajib untuk melakukan tindakan darurat untuk merespons dan memperkecil dampak dari polusi karena asap. Berikutnya pada pasal 4 AATHP ayat 1 juga menyatakan bahwa setiap negara memiliki kewajiban untuk saling bekerjasama dalam mencegah polusi asap dengan cara mengendalikan kebakaran, membentuk suatu sistem peringatan dini, pertukaran informasi dan teknologi serta penyediaan bantuan apabila diperlukan.

Meskipun suatu negara adalah berdaulat, namun dengan adanya kedaulatan tersebut tidaklah berarti bahwa negara bebas dari tanggung jawab. Prinsip yang juga berlaku terhadapnya adalah bahwa di dalam kedaulatan terkait di dalamnya kewajiban untuk tidak menyalahgunakan kedaulatan tersebut. Karena itu, suatu negara dapat diminta tanggung jawab untuk tindakan-tindakannya yang menyalah-gunakan kedaulatannya.<sup>2</sup>

Atas dasar tersebut, setiap pelanggaran terhadap negara lain, menyebabkan negara tersebut wajib untuk memperbaiki pelanggaran hak itu. Dengan kata lain, negara tersebut harus mempertanggung-jawabkannya.<sup>3</sup> Demikian pula penyelesaian ataupun penuntasan terhadap polusi, pencemaran dan perusakan lingkungan hidup kerap tidak bisa diselesaikan oleh suatu negara karena sifatnya yang lintas batas (transboundary). Namun demikian Negara asal dari pencemaran tetap memiliki tanggung jawab untuk menghilangkan paling tidak meminimalkan pencemaran lingkungan hidup. Bila tidak, bisa saja negara asal pencemaran polusi dan lingkungan dituntut oleh negara yang terkena dampak atas dasar tanggung jawab negara.<sup>4</sup>

### **Rumusan dari penelitian ini adalah**

1. Bagaimana tanggung jawab negara dalam pencemaran udara lintas batas menurut Hukum Internasional ?
2. Bagaimana implementasinya di Indonesia ?

### **Tujuan penelitian ini adalah**

1. Untuk mengetahui bagaimana tanggung jawab negara dalam pencemaran udara lintas batas menurut Hukum Internasional.
2. Untuk mengetahui bagaimana implementasinya di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## **B. Landasan Teori**

### **Pencemaran Udara**

Definisi pencemaran udara yang diberikan oleh DR. Al. Slamet Ryadi adalah: “Keadaan dimana kedalam udara atmosfir oleh suatu sumber, baik melalui

<sup>1</sup> Hikmahanto Juwana, *Hukum Internasional Dalam Perspektif Indonesia Sebagai Negara Berkembang*, Yarsif Watampone, Jakarta, 2010, hlm. 197

<sup>2</sup> Huala Adolf, *Aspek-Aspek Negara Dalam Hukum Internasional*, Keni Media, Bandung, 2011, hlm. 203

<sup>3</sup> Hingorani, *Modern Internasional Law, 2<sup>nd</sup> ed.*, 1984, hlm. 241

<sup>4</sup> Hikmahanto Juwana, *loc.cit*

aktivitas manusia maupun alamiah dibebaskan satu atau beberapa bahan atau zat-zat dalam kuantitas maupun batas waktu tertentu yang secara karakteristik dapat atau memiliki kecenderungan dapat menimbulkan ketimpangan susunan udara atmosfer secara ekologis sehingga dapat menimbulkan gangguan-gangguan bagi kehidupan atau kelompok organisme atau benda-benda.”<sup>5</sup>

Bersifat lintas batas Negara karena telah melewati batas-batas nasional dan merugikan negara lain. Pencemaran udara lintas batas bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum internasional, yaitu “*sic utere tuo ut alienum non laedas*” yang berarti bahwa suatu Negara dilarang melakukan atau mengizinkan dilakukannya kegiatan yang dapat merugikan Negara lain,<sup>6</sup> dan prinsip “*good neighbourliness*”<sup>7</sup> (prinsip bertetangga yang baik). Pada intinya prinsip tersebut menjelaskan bahwa kedaulatan wilayah suatu negara tidak boleh diganggu oleh negara lain. Prinsip-prinsip hukum internasional yang terkait dengan perlindungan lingkungan adalah:<sup>8</sup>

1. General prohibition to pollute principle
2. The good neighbourliness principle
3. The prohibition of abuse of rights
4. The duty to prevent principle
5. The duty to inform principle
6. The duty to negotiate and cooperate principle
7. Sustainable development

### **Pembangunan yang Berkelanjutan**

Seperti yang kita ketahui, bahwa masyarakat Internasional mengecam setiap pencemaran ataupun kerusakan lingkungan yang terjadi. Karena, hal tersebut dapat berpengaruh ke dalam kehidupan manusia. Salah satu alasan marak terjadinya pencemaran lingkungan ialah karena pesatnya pembangunan, khususnya di Negara berkembang.

pembangunan berkelanjutan bukan hanya untuk kepentingan generasi sekarang, tetapi juga harus mempertimbangkan hak-hak generasi mendatang dimana sumber daya alam juga harus dapat dinikmati oleh generasi yang akan datang. Hal ini merupakan konsep penting dari pembangunan berkelanjutan, karena didalam definisi tersebut terkandung dua gagasan yaitu gagasan kebutuhan dan gagasan keterbatasan. Gagasan kebutuhan dalam hal ini merujuk pada kebutuhan esensial kaum miskin sedunia yang harus diberi prioritas utama. Sementara, gagasan keterbatasan merujuk pada keterbatasan pada teknologi dan organisasi sosial terhadap kemampuan lingkungan untuk memenuhi kebutuhan di masa sekarang dan di masa yang akan datang.

Secara umum ciri-ciri Pembangunan Berkelanjutan ialah:<sup>9</sup>

1. Menjaga kelangsungan hidup manusia dengan cara melestarikan fungsi dan kemampuan ekosistem lingkungan setempat baik secara langsung maupun tidak langsung.
2. Memanfaatkan sumber daya alam secara optimal dalam arti menggunakan teknologi dalam memanfaatkan sumber daya alam tanpa mengganggu atau merusak secara lestari.

<sup>5</sup> AL. Slamet Ryadi, *Pencemaran Udara*, Usaha Nasional, Surabaya, 1982, hlm. 13

<sup>6</sup> J.G. Starke, *Pengantar Hukum Internasional*, Edisi Kesepuluh, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hlm. 546

<sup>7</sup> Sucipto, *Sistem Tanggung Jawab Dalam Pencemaran Udara*, Malang, 1985, hlm. 82

<sup>8</sup> Adji Samekto, *Negara Dalam Dimensi Hukum Internasional*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2009, hlm.

3. Meningkatkan serta melestarikan kemampuan dan fungsi ekosistem untuk memasok sumber daya alam, melindungi serta mendukung kehidupan secara terus menerus.

### Tanggung Jawab Negara

Latar belakang timbulnya tanggung jawab negara dalam hukum internasional yaitu bahwa tidak ada satu negara pun yang dapat menikmati hak-haknya tanpa menghormati hak-hak negara lain. Setiap pelanggaran terhadap hak negara lain, menyebabkan negara tersebut wajib untuk memperbaiki pelanggaran hak itu. Dengan kata lain, negara tersebut harus mempertanggung-jawabkannya.<sup>10</sup> Suatu negara bertanggung jawab, misalnya karena telah melanggar kedaulatan wilayah negara lain, merusak wilayah atau harta benda negara lain, dan lain-lain.<sup>11</sup>

konsep tanggung jawab negara yang diuraikan oleh Starke dalam bukunya "International Law" adalah sebagai berikut,<sup>12</sup>

*"The wrongs or injuries which give rise to state responsibility may be of various kinds. Thus a state may become responsible for breach of treaty, in respect of the non-performance of contractual obligations, for injuries to citizens of another state, and so on. The breach of duty may be: (a) an act, or (b) an omission."*

Sebagaimana yang dijelaskan oleh Starke diatas, dapat diketahui dua hal yaitu, pertama tanggung jawab negara bisa memunculkan hak bagi negara yang menjadi korban (*injured state*) untuk mendapatkan ganti rugi (*redress for the damage suffered*) dari negara yang menimbulkan kerugian, dan yang kedua bentuk dari kerugian yang diakibatkan oleh suatu negara bisa bermacam-macam, baik yang berupa tindakan aktif (*an act*) atau tidak adanya tindakan (*an omission*). Tindakan aktif berarti tindakan yang dilakukan secara sengaja oleh aparat negara yang kemudian menjadi tanggung jawab negara. Sementara tindakan *omission* adalah aparat negara tidak melakukan tindakan apapun namun karena ketiadaan tindakan mengakibatkan kerugian bagi negara lain.<sup>13</sup>

Dalam hukum tanggung jawab negara menurut hukum internasional juga terdapat Doktrin hukum internasional mengenai apakah perlu atau tidaknya unsur kesalahan dalam melahirkan tanggung jawab negara yang terbagi ke dalam dua teori, yaitu:<sup>14</sup>

1. Teori Subyektif (*School of Liability for Fault*)
2. Teori Obyektif (*School of Casual Liability*).

### C. Hasil Penelitian dan Pembahasan

#### Tanggung Jawab Negara Dalam Pencemaran Udara Lintas Batas Menurut Hukum Internasional

Prinsip tanggung jawab negara akan menjadi sangat spesifik, artinya istilah ini tidak cukup hanya diartikan dengan kewajiban negara tetapi harus diartikan sebagai tanggung jawab negara secara spesifik menunjukkan posisi yuridis setelah terjadinya pelanggaran suatu kewajiban internasional.<sup>15</sup> Prinsip bahwa setiap negara berdaulat diakui dan dilindungi oleh hukum internasional. Oleh karena itu, semua negara yang menjadi bagian dari masyarakat internasional harus mengakui dan menghormati hal

<sup>10</sup> Hingorani, *loc.cit*

<sup>11</sup> D.J. Harris, *Cases and Materials on International Law*, London: Sweet and Maxwell, 5<sup>th</sup>. ed., 1998, hlm. 484

<sup>12</sup> I.A. Shear, *loc.cit*.

<sup>13</sup> Hikmahanto Juwana, *op.cit*, hlm. 199

<sup>14</sup> Huala Adolf, *op.cit.*, hlm. 211

<sup>15</sup> Sukanda Husin, *Hukum Lingkungan Internasional*, PPP Universitas Riau, Pekanbaru, 2009, hlm. 117.

tersebut. Namun kedaulatan yang dimiliki oleh negara itu bukan tak terbatas. Maksudnya adalah bahwa di dalam kedaulatan itu, terkait di dalamnya kewajiban untuk tidak menyalahgunakan kedaulatan tersebut. Jadi jika suatu negara melanggar ketentuan-ketentuan internasional atau melakukan tindakan yang tidak sah secara internasional akan dikenai suatu tanggung jawab negara.

Prinsip tanggung jawab negara bersumber pada prinsip klasik hukum internasional yang dalam bahasa latin berbunyi: “*sic utere tuo ut alienum non laedas*” atau dalam hukum Anglo Saxon prinsip itu berarti “*use your own property in such a manner as not to injure that of another*” menggunakan hak milik anda sedemikian rupa tanpa menimbulkan kerugian pada orang lain). Oleh sebab itu, prinsip “*sic utere*” kadangkala disebut juga dengan prinsip bertetangga (*principle of neighborliness*).<sup>16</sup> Prinsip ini mewajibkan baik negara-negara, perusahaan dan perseorangan untuk menghargai hak-hak orang lain dalam hal penggunaan dan pemanfaatan hak bersama (*community right*).

Kerugian karena terganggunya kesehatan masyarakat, penundaan atau pembatalan penerbangan, dan kecelakaan transportasi di darat, dan di air memang tidak bisa diperhitungkan secara tepat, tetapi dapat dipastikan cukup besar membebani masyarakat dan pelaku bisnis dan perekonomian. Dampak kebakaran hutan Indonesia berupa asap tersebut telah melintasi batas negara. Dalam laporan *International Law Commission* ada beberapa bentuk pertanggungjawaban negara yang dikenal yaitu *restitution* (pemulihan kembali), *compensation* (pembayaran ganti rugi), dan *satisfaction* (permintaan maaf). Pada hakikatnya adalah memang suatu hak bagi setiap negara untuk memilih atau mengajukan diri bertanggungjawab dalam hal apa. Khusus kabut asap ini bentuk pertanggungjawaban berupa *satisfaction* biasanya akan dipilih, yaitu melalui perundingan diplomatik dan diwujudkan dengan permohonan maaf secara resmi serta jaminan akan melakukan tindakan-tindakan pencegahan agar tidak terjadi hal serupa adalah hal yang paling tepat.

### **Implementasi Pengaturan Hukum Internasional Terkait Pencemaran Udara Lintas Batas di Indonesia**

Konsep pertanggungjawaban negara menjadi salah satu isu penting yang dibicarakan pada tingkat global pada umumnya dan regional, khususnya Asia Tenggara sekarang ini. Hal ini dilatarbelakangi dengan semakin hebatnya pencemaran udara yang terjadi di kawasan Asia Tenggara hingga ke daratan Australia yang disebabkan oleh kebakaran hebat yang melanda kawasan hutan Indonesia. Kabut asap yang dihasilkan dari kebakaran hutan di Indonesia dari tahun ke tahun makin akrab sebagai agenda tahunan bagi negara tetangga dan hal ini disertai pula dengan dampak ekonomis dan kesehatan yang dihasilkan dari kabut asap tersebut. Sebagai suatu bentuk pencemaran lingkungan yang bersifat transnasional, selain memberikan dampak bagi kesehatan dan kelayakan ekosistem udara pada tingkat lokal dan nasional, kabut asap yang dihasilkan dari kebakaran hutan di Indonesia juga telah berdampak pada kelangsungan hidup dan kegiatan ekonomi pada sebagian negara lain dalam lingkup regional ASEAN.<sup>17</sup>

Dengan diaturnya asas tanggung jawab langsung dalam UU PPLH dapat memberi tekanan pada pelaku usaha agar bertindak hati-hati, ini berarti asas tanggung jawab langsung memberikan manfaat pada lingkungan hidup, masyarakat dan pelaku usaha. Dalam UU PPLH telah diuraikan ternyata asas tanggung jawab langsung dalam

<sup>16</sup> Takdir Rahmadi, *Aspek-Aspek Hukum Internasional Kebakaran Hutan*, Jurnal Hukum Lingkungan, Agustus, 1999, hlm. 87.

<sup>17</sup> Deni Bram, *Pertanggungjawaban... Op.Cit.*, hlm. 194-195.

hukum materiel terlalu sumir, sehingga sangat diperlukan studi komparasi bagi negara-negara yang mengatur kegiatan-kegiatan yang dapat diterapkan asas tanggung jawab langsung. Demikian juga UU PPLH tersebut belum dilengkapi dengan prosedur beracaranya terdapat *rehtvacuum* (kekosongan hukum). Untuk memenuhi sistem hukum yang memadai dalam penegakan hukum lingkungan keperdataan perlu pengaturan yang lebih konprehensif, demikian juga yang telah diatur dalam konvensi internasional dan yang telah diratifikasi/belum, wajib untuk diterapkan. Urgensi pengaturan asas tanggung jawab langsung dalam hukum lingkungan dan hukum-hukum lain yang tidak menutup kemungkinan akan menimbulkan akibat/dampak terhadap lingkungan hidup.

#### D. Kesimpulan

1. Pengaturan tentang pencemaran kabut asap dalam hukum internasional dapat dilihat dari beberapa deklarasi dan konvensi yang ada, seperti dalam Deklarasi Stockholm 1972 yang mengakui adanya hak dasar manusia untuk dapat hidup dalam suatu lingkungan yang baik dan sehat dan berkewajiban untuk memelihara serta bertanggung jawab dalam segala tindakan guna mencegah terjadinya pencemaran. Apabila pencemaran tersebut kebakaran hutan maka dapat dikaitkan dengan Deklarasi Rio 1992. Dalam konteks konvensi Internasional diterapkan Konvensi *The Geneva Convention on the Long-Range Transboundary Air Pollution* 1979 (Konvensi Geneva 1979) yang dalam Pasal 2 menyebutkan bahwa mewajibkan negara-negara peserta konvensi untuk berusaha menekan serendah mungkin, secara bertahap mengurangi dan mencegah pencemaran udara termasuk pencemaran lintas batas. Tanggung jawab negara menurut Hukum Internasional, Peraturan-peraturan hukum yang berkenaan dengan berfungsinya lembaga-lembaga atau organisasi-organisasi internasional, hubungan antara organisasi internasional dengan organisasi internasional lainnya, hubungan antara organisasi internasional dengan individu. Peraturan-peraturan hukum tertentu yang berkenaan dengan individu-individu dan subjek-subjek hukum bukan negara (*non state entities*) sejauh hak-hak dan kewajiban individu dan subyek hukum bukan negara itu bersangkutan paut dengan persoalan masyarakat internasional.
2. Pemerintah Indonesia sekarang ini meningkatkan koordinasi lintas batas negara khususnya di kawasan ASEAN terkait dengan adanya akibat-akibat kebakaran hutan yang mengakibatkan kabut asap sehingga tidak lagi terjadi saling melempar tanggung jawab. Peran Pemerintah Indonesia dalam menghadapi pencemaran udara akibat kebakaran hutan yang ditinjau dalam perspektif hukum internasional dengan mengeluarkan peraturan perundang-undangan terkait lingkungan dan pengendalian kebakaran hutan dan lahan yang membagi-bagi tugas masing-masing dari pemerintahan yang ada di Indonesia serta usaha peningkatan kerjasama negara-negara ASEAN dalam pengendalian pencemaran udara akibat kebakaran hutan dapat mengacu pada pelaksanaan kerja sama antara sesama anggota ASEAN.

#### E. Saran

1. Kebakaran hutan menyebabkan pencemaran udara lintas negara, hendaknya Pemerintah Indonesia dapat melakukan pencegahan dan pengendalian secepat mungkin, karena hutan adalah sumber daya alam yang berpotensi menunjang proses kehidupan, maka diharapkan Pemerintah Indonesia dapat mensosialisasikan secara terukur dan terarah untuk lebih meningkatkan kesadaran akan pengendalian pengelolaan lingkungan hidup.

2. Dampak buruk pembakaran hutan yang mengakibatkan pencemaran udara lintas batas mengakibatkan banyak kerugian bagi Indonesia maupun negara tetangga, diharapkan kejadian ini menjadi acuan Pemerintah Indonesia untuk lebih meningkatkan pengawasan dalam hal pengelolaan hutan baik itu dengan memberikan sanksi yang lebih berat bagi pelaku dan oknum-oknum yang ikut terlibat pembakar hutan di Indonesia.

## Daftar Pustaka

### Buku:

- Adji Samekto, *Negara Dalam Dimensi Hukum Internasional*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2009.
- AL. Slamet Ryadi, *Pencemaran Udara*, Usaha Nasional, Surabaya, 1982.
- D.J. Harris, *Cases and Materials on International Law*, London: Sweet and Maxwell, 5<sup>th</sup>. ed., 1998.
- Hikmahanto Juwana, *Hukum Internasional Dalam Perspektif Indonesia Sebagai Negara Berkembang*, Yarsif Watampone, Jakarta, 2010.
- Hingorani, *Modern Internasional Law*, 2<sup>nd</sup> ed., 1984.
- Huala Adolf, *Aspek-Aspek Negara Dalam Hukum Internasional*, Keni Media, Bandung, 2011.
- J.G. Starke, *Pengantar Hukum Internasional*, Edisi Kesepuluh, Sinar Grafika, Jakarta, 2006.
- Pramudya Sunu, *Melindungi Lingkungan dengan Menerapkan ISO 14001*, Pt. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2001.
- Sucipto, *Sistem Tanggung Jawab Dalam Pencemaran Udara*, Malang, 1985.
- Takdir Rahmadi, *Aspek-Aspek Hukum Internasional Kebakaran Hutan*, Jurnal Hukum Lingkungan, Agustus, 1999.

### Jurnal:

- Sukanda Husin, *Hukum Lingkungan Internasional*, PPP Universitas Riau, Pekanbaru, 2009,.