

**TANGGUNG JAWAB NEGARA (*STATE RESPONSIBILITY*) TERHADAP  
PENCEMARAN UDARA LINTAS BATAS NEGARA BERDASARKAN ASEAN  
*AGREEMENT ON TRANSBOUNDARY HAZE POLLUTION***

**Fadhlan Dini Hanif**

**Maria Maya Lestari, SH., M.Sc, M.H**

**Widia Edorita, SH., M.H**

***ABSTRACT***

*Transboundary Haze Pollution that caused by forest fires has become a not only a national problem, but also regional. The impacts of the haze has threatened the stability of security, economy and the lives of individuals mostly of ASEAN countries. However, the basis for the action requested a State responsibility against the State that contaminated other countries, with their activities. With the signing of this agreement, the ASEAN countries all agreed, and developed the basis of a cooperation to prevent, monitor of all kind of transboundary air pollution caused by forest fire. This is more in agreement orient the responsibilities among ASEAN member countries in dealing with smog pollution .. As for the rules relating to the enforcement mechanisms, dispute resolution or sanctions are not specifically listed in the agreement.*

**Key words :** pollution, transboundary haze, state responsibility

**A. Pendahuluan**

Eksplorasi hutan yang berlebihan demi lahan perkebunan, pembersihan lahan dengan metode (*land clearing*) oleh perusahaan-perusahaan banyak dilakukan dengan cara pembakaran hutan secara terbuka demi menekan biaya produksi. Dikarenakan kelalaian satu dalam menangani yurisdiksi Negara sendiri, maka timbulah kabut Asap, yang kini bukan hanya masalah nasional semata, namun telah menjadi masalah tingkat regional.

Menurut Foo Kim Boon “polusi udara terus menjadi masalah di kota-kota besar dunia, baik di Negara maju dan berkembang”. Implikasinya, pencemaran udara merepresentasikan

urusan setiap orang dan keadaan darurat bagi masyarakat internasional.<sup>1</sup> Konsekuensi dari tindakan tersebut dapat menjadi dasar untuk meminta tanggung jawab negara (*state responsibility*) terhadap negara yang telah melakukan tindakan merugikan negara lain.

Pencemaran kabut asap lintas batas yang hingga kini masih menjadi masalah masyarakat internasional di ASEAN adalah kebakaran hutan yang terjadi semenjak tahun 1997 hingga kini, Pulau Sumatera dan Kalimantan berkontribusi dalam hal mengekspor asap ke negara tetangga, seperti Malaysia dan Singapura. Pencemaran kabut asap mengakibatkan bermacam gangguan. Bukan hanya degradasi hutan atau deforestasi, tapi juga mengganggu sektor transportasi darat laut dan udara di Indonesia dan juga Negara tetangga.<sup>2</sup> Seperti yang diberitakan sebelumnya, pada tanggal 13 Oktober 2006, Malaysia dan Singapura sempat mendesak Indonesia untuk menyelesaikan masalah ini. Kedua Negara tersebut memprotes kabut asap telah mengganggu kesehatan, perekonomian serta pariwisata Negara tersebut. Bahkan Malaysia mengancam Indonesia untuk membayar kompensasi, karena dianggap tidak mampu mengatasi masalah asap.<sup>3</sup>

Kelahiran Deklarasi Stockholm menjadi awal, khususnya di negara-negara ASEAN untuk yang membuat *Agreement* bersifat *hard law* untuk melindungi dan mengkonservasi lingkungan ASEAN. Untuk mengatasi permasalahan kabut asap ini ini, pada tahun 1995 ASEAN melakukan perundingan kerjasama dalam bentuk *ASEAN Cooperation Plan on Transboundary Pollution*. Kemudian diikuti dengan *Regional Haze Action Plan* di tahun 1997. Namun Tahun 2002 ASEAN mengesahkan "*The ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*" yaitu Perjanjian kerjasama terhadap Pencemaran Asap Lintas Batas yang bertujuan untuk mencegah dan memantau pencemaran asap lintas batas Negara yang berasal dari kebakaran hutan dan lahan.<sup>4</sup>

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka pencemaran lintas batas Negara menjadi salah satu prioritas dalam lahirnya penyelamatan dan pengembangan hukum lingkungan internasional. Dampak-dampak daripada kabut asap telah mengancam stabilitas keamanan, ekonomi dan kehidupan individu di Negara anggota ASEAN. Ini yang dijadikan

---

<sup>1</sup> Suparto Wijoyo, Hukum Lingkungan : *Mengenal Instrumen Hukum Pengendalian Pencemaran Udara di Indonesia*, Surabaya: Airlangga University Pres, 2004, hlm 2.

<sup>2</sup> <http://metrotvnews/0706>, Metro TV (diakses tanggal 9 Oktober 2012)

<sup>3</sup> <http://suarakarya-online/news.html?id118116>, Kuala Lumpur Suara Karya Online (diakses 15 Desember 2012)

<sup>4</sup> *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*, Art. 2

Negara untuk meminta tanggung jawab Negara (*state responsibility*), dan bekerja sama dalam menangani hal tersebut.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimanakah tanggung jawab Negara anggota terhadap Pencemaran Udara Lintas Batas Negara yang diatur dalam *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* ?
2. Bagaimana konskuensi negara pencemar dalam *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*?
3. Bagaimana mekanisme penyelesaian hukum terhadap pencemaran lintas batas Negara dalam lingkup ASEAN ?

## **C. Pembahasan**

Sejak ditandatanganinya Deklarasi Bangkok 8 Agustus 1967 di Bangkok, ASEAN lahir sebagai organisasi regional di kawasan Asia Tenggara memiliki peran dan tanggung jawab penting dalam menciptakan stabilitas keamanan ekonomi sosial, politik dan hubungan di antara sesama anggotanya.

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. Oleh karena itu, maka Indonesia beserta negara ASEAN lainnya sepakat untuk mengatasi kebakaran dan dampak asapnya tersebut melalui penandatanganan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP) pada tanggal 10 Juni 2002.

Dilihat dari bentuknya, AATHP terdiri dari 32 pasal dan sebuah lampiran. AATHP ini khusus sebenarnya ditargetkan polemik pada kabut asap di kawasan Asia Tenggara, Tujuan perjanjian ini adalah mencegah dan mengawasi polusi asap lintas batas negara yang ditimbulkan oleh kebakaran hutan dan lahan yang harus dikurangi ataupun ditiadakan, melalui peningkatan usaha nasional dan kerjasama regional dan internasional.<sup>5</sup> AATHP mulai berlaku pada tanggal 25 November 2003 sejak 6 (enam) negara anggota ASEAN meratifikasinya.

---

<sup>5</sup> Art. 2, *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* 2002.

## **1. Tanggung Jawab Negara Terhadap Pencemaran Lintas Batas Negara Berdasarkan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution***

Untuk mengurangi berbagai dampak daripada Pencemaran Kabut Asap Lintas Batas, Negara anggota ASEAN menyadari bahwa adanya kebutuhan untuk memperkuat kebijakan nasional dan strategi untuk mencegah dan mengurangi kebakaran hutan dan lahan yang berdampak terciptanya kabut dan asap.

ASEAN kemudian mengambil inisiatif dan langkah untuk meningkatkan kerjasama ditingkat regional, sub regional serta nasional secara terkoordinir dalam upaya pengambilan kebijakan terhadap permasalahan lingkungan lintas batas. Ketika kabut asap mulai menyebar ke beberapa negara anggota, itu menjadi fokus dari beberapa instrumen lingkungan ASEAN. Pada Tahun 1995, *ASEAN Cooperation Plan On Transboundary Pollution (ACPTP)*, menjadikan Polusi Asap Lintas Batas atau *Transboundary Haze Pollution* sebagai salah satu perhatian umum ASEAN.

Pada tanggal 10 Juni 2002, melalui Perwakilan Menteri Lingkungan Hidup dari masing-masing Negara anggota ASEAN menandatangani *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* di Kuala Lumpur, Malaysia. Perjanjian ini mulai berlaku mulai pada hari ke-60, setelah penyimpanan (*deposit*) Negara anggota meratifikasi, menerima, dan menyetujui, perjanjian tersebut.<sup>6</sup> Di antara lain 7 negara anggota ASEAN, (Brunei, Laos, Myanmar, Malaysia, Singapura, Thailand, dan Vietnam). Sedangkan Indonesia, yang telah menyebabkan kebakaran hutan, sampai saat ini belum meratifikasi AATHP.

Seperti halnya Perjanjian internasional, AATHP merupakan persetujuan internasional yang diadakan oleh negara – Negara dalam bentuk tertulis. Pengertian perjanjian Internasional terdapat dalam Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri dan UU No . 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional . Dengan demikian , perjanjian internasional merupakan semua perjanjian yang dibuat oleh negara sebagai salah satu subyek hukum internasional yang berisi ketentuan – ketentuan yang mempunyai akibat hukum Dalam hukum internasional perjanjian internasional yang dibuat dengan wajar menimbulkan kewajiban – kewajiban yang mengikat bagi negara- negara peserta(para pihak), dan kekuatan mengikat perjanjian internasional terletak dalam adagium *Pacta Sunt Servanda*, yang

---

<sup>6</sup> Art.4 *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*, 2002

mewajibkan negara –negara untuk melaksanakan dengan itikad baik kewajiban – kewajibannya.<sup>7</sup>

Kembali lagi kedalam AATHP, berdasarkan kesepakatan Negara-negara yang menandatangani persetujuan ini, pada umumnya memiliki tujuan utama, yaitu untuk mencegah dan memantau polusi yang harus di mitigasi melalui persetujuan nasional bersama dan mengintensifikasi kerjasama baik ruang lingkup regional dan internasional. Menurut Pasal 7 dan 9 AATHP mengharuskan setiap Negara wajib mengambil tindakan. 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.<sup>8</sup>

Berikutnya menurut pasal 4 ayat 1 AATHP , 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.

Dari hal yang telah diuraikan Perjanjian internasional dimuka dapat terlihat bahwa perjanjian internasional selalu bertujuan meletakkan kewajiban – kewajiban yang mengikat terhadap negara- negara peserta . Pada umumnya perjanjian internasional akan segera mengikat bagi negara – negara pesertanya apabila telah melalui proses ratifikasi.

## **2. Konsekuensi Hukum Negara Pencemar Dalam ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution**

Dalam praktek perjanjian internasional, peserta biasanya menetapkan ketentuan mengenai jumlah suara yang harus dipenuhi untuk memutuskan apakah naskah perjanjian diterima atau tidak. Demikian pula menyangkut pengesahan bunyi naskah yang diterima akan dilakukan menurut cara yang disetujui semua pihak. Bila konferensi tidak menentukan cara pengesahan, maka pengesahan dapat dilakukan dengan penandatanganan, penandatanganan sementara, atau dengan pembubuhan paraf.<sup>9</sup>

Dengan menandatangani suatu naskah perjanjian, suatu negara berarti sudah menyetujui untuk mengikatkan diri pada suatu perjanjian. Selain melalui penandatanganan, persetujuan

---

<sup>7</sup> F. Isjwara, *Pengantar Hukum Internasional*. Bandung: 1972 , Alumni , hlm 201

<sup>8</sup> *Ibid*, Art. 7-9

<sup>9</sup> Mochtar Kuskuatmadja, *op. cit* , hlm 90

untuk mengikat diri pada perjanjian. Pengesahan dilakukan melalui ratifikasi, pernyataan turut serta (*accession*) atau menerima (*acceptance*) suatu perjanjian.

Sebagaimana yang diatur dalam AATHP pasal 14 ayat (1) dan (2), persetujuan (*acceptance*), atau persetujuan (*approval*) berdasarkan kondisi yang berlaku bagi ratifikasi dewasa ini merupakan hal yang umum bagi perjanjian internasional multilateral, tunduk pada aturan yang berlaku bagi ratifikasi, kecuali perjanjian internasional menetapkan lain.<sup>10</sup> Dengan kata lain pasal ini mengatur tentang kapan ratifikasi memerlukan persetujuan agar dapat mengikat. Kewenangan untuk menerima atau menolak ratifikasi melekat pada kedaulatan negara.

Seperti halnya yang tercantum dalam Pasal 29 ayat (2) AATHP, menyatakan perjanjian ini akan mulai berlaku (*entry into force*) pada hari keenam puluh setelah tanggal penyimpanan instrumen ratifikasi (*ratification*), penerimaan (*acceptance*), persetujuan (*approval*), atau aksesi (*accession*) yang keempat puluh.<sup>11</sup>

Dalam sistem Hukum Nasional kita, ratifikasi Perjanjian Internasional diatur dalam Undang – Undang No.24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Sebagai Negara merdeka yang berdaulat Indonesia telah aktif berperan dalam pergaulan hubungan Internasional dan mengadakan perjanjian-perjanjian Internasional dengan negara-negara lain, baik yang bersifat bilateral maupun multilateral. Dalam melaksanakan perjanjian-perjanjian Internasional tersebut, Indonesia menganut prinsip Primat Hukum Nasional dalam arti bahwa Hukum Nasional mempunyai kedudukan lebih tinggi daripada hukum Internasional.

Berdasarkan definisi-definisi diatas, dampak penandatanganan perjanjian internasional bergantung pada apakah perjanjian internasional tersebut ditundukan pada ratifikasi atau tidak. Perjanjian internasional seperti halnya *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* tersebut ditundukan pada ratifikasi. Dan dengan penandatanganan itu berarti bahwa para delegasi telah menyetujui sebuah naskah yang akan dirujuk kepada pemerintah-pemerintah untuk tindakan yang mungkin dipilih oleh pemerintah mereka untuk dilakukan, yaitu menerima atau menolaknya atau mempelajarinya dari awal dan secara penuh dengan tujuan mengajukan perubahan-perubahan sebelum akhirnya menerimanya.

Dengan telah terpenuhinya ketentuan Pasal 29 ayat (2) maka AATHP sudah berlaku sebagai hukum internasional positif. Akan tetapi sesuai dengan prinsip hukum internasional,

---

<sup>10</sup> Vienna Convention 1969, Art 14

<sup>11</sup> *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution, loc.,cit*, Art. 20

yaitu *pacta sun servanda*, AATHP hanya berlaku dan mengikat terhadap Negara anggota yang sudah menyatakan persetujuannya untuk terikat, baik hal itu dilakukan dengan peratifikasian, penerimaan, persetujuan, ataupun pengaksesian.

Sebagai konsekuensi dari ratifikasi, maka perjanjian tersebut perlu ditransformasikan ke dalam peraturan perundang-undangan nasional yaitu dengan membuat ketentuan-ketentuan untuk mengakomodir apa yang diatur dalam perjanjian yang telah diterima dan disahkan. Sebagaimana yang dimuat dalam Perjanjian regional yang berkaitan tentang pencemaran lintas batas negara, maka akan membuka wawasan baru dalam perkembangan praktek penerapan dan penegakan hukum tersebut secara nasional.

Apabila dilihat dari substansi beberapa pasal AATHP, ada beberapa keuntungan dengan meratifikasi AATHP. Negara pencemar dapat memanfaatkan bantuan kerja sama. Berbagai hal dalam menerapkan langkah untuk mencegah memonitor, termasuk dalam identifikasi, mengontrol intensitas minimalisasi kebakaran, pertukaran informasi teknologi, serta penyediaan bantuan timbal balik. Seperti yang dicantumkan dalam Pasal 4 (1) yang menanggapi bahwa , *Transboundary haze pollution* dianggap sebagai masalah bersama oleh para anggota ASEAN. Penanggulangan kebakaran tersebut dapat dilaksanakan secara bersama-sama dengan negara ASEAN lainnya. Indonesia diuntungkan juga karena akan menjadi tuan rumah bagi adanya pertemuan ASEAN tentang perjanjian tersebut serta menjadi pusat kegiatan untuk penanggulangan polusi asap di ASEAN. Segala potensi yang ada di negara anggota ASEAN, termasuk dana yang dialokasi dapat dimanfaatkan untuk menangani masalah asap. Dengan membentuk semacam badan pusat ASEAN Centre. Yang merupakan badan koordinasi bagi ASEAN yang difungsikan khusus sebagai fasilitas dalam penanganan masalah kabut asap. Namun dengan ratifikasi persetujuan ini, negara pencemar tidak dapat dituntut untuk mengganti kerugian. Dikarenakan ini merupakan tanggung jawab bersama negara-negara ASEAN.<sup>12</sup>

Menurut Dekan Fakultas Hukum Universitas Indonesia Hikmahanto Juwana, dengan meratifikasi AATHP Indonesia dapat terhindar dari tuntutan hukum Internasional dalam masalah polusi asap lintas batas negara ini. Berdasarkan prinsip pertanggungjawaban negara (*state responsibility*) Indonesia dapat dituntut negara lain untuk mengganti rugi yang terkena dampak

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, Art. 4-5

asap akibat pembakaran hutan di Indonesia. Untuk itu, melalui ratifikasi perjanjian tersebut, Indonesia tidak lagi dapat dituntut karena telah menjadi tanggungjawab bersama negara ASEAN, meskipun munculnya polusi asap berasal dari Indonesia. Selain itu, dalam AATHP penanganan polusi asap tidak menjadikan hukum nasional di Indonesia berubah sebagai akibat dari ratifikasi perjanjian.<sup>13</sup>

Kebakaran lahan di Indonesia telah menimbulkan keresahan dan kerugian dibanyak pihak, terutama di negara ASEAN. Semenjak peristiwa Pencemaran Kabut Asap di tahun 1997, di mata ASEAN usaha Pemerintah Indonesia dinilai gagal dalam menangani pencemaran kabut asap. Lantas wilayahnya diserang kabut asap kiriman, pemerintah Malaysia tidak tinggal diam, dan menurunkan tim Pemadam Kebakaran (Bomba) untuk memadamkan kebakaran lahan. Sedangkan Singapura, menurunkan pesawat militernya guna keperluan pemadaman.<sup>14</sup>

Malaysia dan Singapura yang pada saat itu menjadi negara tercemar, ikut serta dalam usaha pemadaman. Tindakan negara-negara pada saat itu juga merupakan solidaritas sesama negara anggota ASEAN untuk mengatasi Pencemaran terhadap Udara. ASEAN mulai memfokuskan pada perencanaan sesuai dengan *ASEAN Cooperation Plan on Transboundary Atmospheric Polluton* (ACPTP) tahun 1995, dan juga *Regional Haze Action Plan* tahun 1997. Pada saat itu belum ada keterikatan melalui perjanjian internasional, yang mengatur secara eksplisit mengenai kerjasama dalam penanganan pencemaran lintas batas.

Berdasarkan keterangan dari Deputi Menteri Lingkungan Hidup Bidang Penataan Lingkungan, Hoetomo, di sela-sela Lokakarya Revisi UU No 23/1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup Sinergi dengan AATHP. Dengan meratifikasi perjanjian itu, maka Indonesia dapat memanfaatkan bantuan teknis serta dana yang ada dalam menanggulangi kebakaran hutan yang selama ini masih menjadi masalah polusi asap di Indonesia dan negara sekitarnya. Selain itu akan ada anggaran yang terkumpul dari berbagai sumber yang dapat digunakan untuk mengatasi kebakaran hutan. Sebenarnya tanpa meratifikasi Indonesia juga akan mengeluarkan dana. Namun dengan meratifikasi maka dana penanggulangan yang bisa digunakan akan menjadi lebih besar, dana dapat dilakukan secara bersama-sama dengan Negara ASEAN

---

<sup>13</sup> Antara News, “*Ratifikasi Perjanjian Soal Asap Indonesia Diuntungkan*”  
<http://www.antaraneews.com/print/1164938450> (diakses pada tanggal 8 Juni 2013)

<sup>14</sup> Suara Karya Online, “*Malaysia-Singapura Minta ASEAN Bertindak Soal Asap*” <http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=118445> (diakses pada tanggal & juni 2013)



lainnya.<sup>15</sup>

Pasal 14 Kovensi Wina 1980 mengatur tentang kapan ratifikasi memerlukan persetujuan agar dapat mengikat. Kewenangan untuk menerima atau menolak ratifikasi melekat pada kedaulatan negara. Hukum Internasional tidak mewajibkan suatu negara untuk meratifikasi. Suatu perjanjian. Namun bila suatu negara telah meratifikasi Perjanjian Internasional maka negara tersebut akan terikat oleh Perjanjian Internasional tersebut.

Konsekuensi negara yang telah meratifikasi perjanjian internasional tersebut akan terikat dan tunduk pada perjanjian internasional yang telah ditanda tangani, selama materi atau substansi dalam perjanjian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan nasional, kecuali dalam perjanjian bilateral, diperlukan ratifikasi.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional, Pengesahan atau Ratifikasi suatu konvensi atau perjanjian Internasional lainnya pada umumnya dilakukan oleh Kepala Negara atau Menteri.<sup>16</sup> Namun berdasarkan Peraturan Perundang-undangan tersebut Pengesahan Perjanjian Internasional tersebut akan diterapkan melalui Undang Undang dan Keputusan Presiden.<sup>17</sup> Sedangkan Perjanjian tersebut mengikat para pihak melalui tata cara yang ditetapkan oleh perjanjian itu.<sup>18</sup>

Dengan ikutnya menandatangani perwakilan Indonesia dalam perjanjian ini, maka secara langsung Indonesia menyetujui perjanjian tersebut. Namun belum diratifikasinya perjanjian, bahwa mereka belum bersedia untuk mengikatkan diri, dan mengadopsi hukum tersebut secara nasional. Ini bergantung pada kewenangan dan kebijakan masing-masing Negara. Tidak ada sanksi moral, konsekuensi, paksaan bagi Negara yang melakukan hal demikian.

Kewenangan untuk menolak ratifikasi dianggap sebagai atribut kedaulatan negara. Maka dari itu dalam hukum internasional tidak ada kewajiban hukum atau moral untuk meratifikasi suatu traktat.<sup>19</sup> Alasan penolakan ratifikasi sebenarnya dapat didasarkan pada pengaruh berlakunya perjanjian itu secara keseluruhan terhadap kepentingan negara. Jika misalnya terjadi perubahan keadaan atau ada bahaya yang akan menimpa negaranya itu sebagai akibat berlakunya perjanjian tersebut, maka pada tempatnyalah ratifikasi itu ditolak.

---

<sup>15</sup> Antara News, *loc.cit.*

<sup>16</sup> Undang Undang Nomor 24 Tahun 2000, Tentang Perjanjian Internasional, Pasal 7(2)

<sup>17</sup> *Ibid.*,

<sup>18</sup> *Ibid.*, Pasal 18

<sup>19</sup> Edi Suryono, *op.cit.*, hlm 30

Menurut Rivier, alasan penolakan tersebut hanya berdasarkan motif yang adil dan baik menurut negara itu sendiri. Dari segi inilah (kepentingan masing-masing negara) alasan negara tersebut untuk menolak ratifikasi, tetapi dari segi hubungan internasional penolakan ratifikasi merupakan penghalang bagi kelancaran kerjasama Internasional, baik dalam hal ini seperti pencemaran lintas batas negara.<sup>20</sup>

Dengan demikian ratifikasi bukan selalu pekerjaan badan perwakilan rakyat (parlemen). Meskipun merupakan bagian dari urusan parlemen di beberapa negara hanya di Amerika Serikat parlemen memang memegang hak untuk meratifikasi suatu traktat. Akan tetapi pada umumnya yang meratifikasi suatu traktat adalah kepala negara sendiri. Tetapi untuk traktat-traktat yang tidak begitu penting pemerintah atau menteri luar negeri dapat melakukan ratifikasi itu.

Apabila ratifikasi ditolak, tentu saja akibatnya pembicaraan harus dibuka lagi. Penolakan itu tidak berarti suatu perbuatan yang melanggar hukum. Dan tidak ada kewajiban untuk memberikan alasan penolakan, sebab wewenang untuk menolak ratifikasi dianggap sebagai atribut kedaulatan negara. Tetapi prakteknya negara-negara tidak turut mengambil bagian dalam penutupan traktat bila tidak bermaksud meratifikasinya.

Namun kembali ke substansi AATHP, berdasarkan Pasal 4 dan 5, melalui ratifikasi persetujuan ini, negara pencemar dalam hal ini Indonesia tidak dapat dituntut untuk mengganti kerugian. Dikarenakan ini merupakan tanggung jawab bersama negara-negara ASEAN. Namun, tanpa proses ratifikasi negara yang menjadi sumber pencemar yang tidak meratifikasi AATHP, Negara pencemar tidak mendapatkan bantuan secara teknis dan dana dalam pencegahan dan penanggulangan kebakaran hutan. Kembali lagi ke prinsip tanggung jawab negara, apabila suatu Negara tidak meratifikasi perjanjian ini, ada resiko bahwa negara pencemar harus mempersiapkan diri apabila ada gugatan atau tuntutan ganti rugi dari negara-negara yang dirugikan.

Dengan belum meratifikasi perjanjian ini, Negara-negara ASEAN kesulitan untuk membantu negara pencemar, salah satunya adalah Indonesia. Dalam mengatasi kebakaran hutan karena Indonesia sendiri belum meratifikasi kesepakatan tersebut. Menurut beberapa pihak, ratifikasi ini terhambat oleh faktor politik karena parlemen Indonesia yang punya wewenang melakukan ratifikasi tersebut. Dikarenakan perjanjian kabut asap ini dikaitkan dengan masalah lingkungan yang lain, seperti ilegal logging dan pengiriman limbah beracun. Berdasarkan

---

<sup>20</sup> *Pendahuluan: Hukum Perjanjian Internasional* <http://yogaajuz.blogspot.com/2010/07/bab-i-pendahuluan-i.html> (diakses pada tanggal 24 Mei 2013)

ketentuan yang tercantum didalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2004 tentang Perjanjian Internasional menyebutkan bahwa pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan undang-undang lain yang berkaitan dengan bidang lingkungan hidup. Jadi sebenarnya kesepakatan ini dipandang sebagai adu strategi politik regional hingga DPR minta agar pemerintah untuk membicarakan isu-isu lain dengan memanfaatkan traktat tersebut.

Selain itu, melalui upaya penanggulangan dengan merupakan perwujudan solidaritas ASEAN, Indonesia sebagai negara pencemar didesak secara perlahan untuk bersikap lebih tegas dalam penegakan hukumnya, yaitu dengan meratifikasi AATHP tersebut. Memang dalam perjanjian tidak secara tegas dijelaskan hukuman apa yang akan dijatuhkan kepada Indonesia jika hutannya terus terbakar dan melakukan ekspor asap. Tetapi dengan perjanjian tersebut, selain negara sumber kabut asap mendapat bantuan teknis, negara tersebut juga bakal mendapatkan tekanan politis dari negara-negara tetangga untuk lebih serius terhadap masalah kebakaran hutan tersebut.

### **3. Mekanisme Penyelesaian Hukum Terhadap Pencemaran Lintas Batas Dalam Ruang Lingkup ASEAN**

Pengelolaan hutan oleh pemegang Hak Penguasaan Hutan (HPH) yang tidak sesuai dan metode pembukaan lahan (*land clearing*) dengan pembakaran lahan. Degradasi lahan, Konversi hutan, hingga timbulnya kabut adalah salah satu contoh nyata yang merugikan Negara tetangga seperti Malaysia dan Singapura.

Malaysia meminta negara-negara yang tergabung dalam ASEAN mengambil sikap tegas untuk mengatasi krisis asap yang terjadi di kedua negara itu beberapa tahun terakhir. Menurut data, krisis asap pada 1997-1998 yang mengakibatkan kerugian sekitar US\$ 9 miliar. Singapura menjadi negara yang juga kerap dirugikan, turut mendesak adanya tindak lanjut yang nyata dalam kasus ini. Salah satu langkah yang bisa dilakukan yakni, mengirim sebuah pesawat militer untuk membantu Indonesia memadamkan kebakaran hutan.<sup>21</sup>

Namun selama ini belum ada negara mengajukan tuntutan ganti rugi kepada Indonesia, hanya sekedar sekedar teguran. Indonesia melalui Presiden menyatakan permohonan ma'af atas

---

<sup>21</sup> Suara Karya Online, "Malaysia-Singapura Minta ASEAN Bertindak Soal Asap" <http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=118445> (diakses pada tanggal & juni 2013)

kebakaran hutan yang tidak terkendali dan polusi asap yang telah mengganggu wilayah Negara tetangga tersebut.<sup>22</sup>

Dari kasus diatas dapat dilihat faktanya bahwa permasalahan kabut asap yang terjadi, mendapatkan teguran dan himbauan kepada Indonesia. Namun hal ini teguran sama dengan negosiasi. Karena ada permohonan daripada masing-masing Negara. Negara tercemar menghimbau kepada Negara pencemar, dengan tujuan kabut asap dapat diminimalisir, agar tidak mengganggu stabilitas keamanan, masyarakat, serta kedaulatan Negara yang tercemar. Sedangkan Negara pencemar, menyatakan permohonan maaf kepada Negara yang tercemari. Usaha ini merupakan negosiasi, salah satu penyelesaian sengketa secara damai.

Kembali ke AATHP relevansi penyelesaian sengketa ini adalah letak perjanjian ini yang menjadi mekanisme yuridis atau dasar hukum bagi penyelesaian kasus. AATHP adalah salah satu jenis traktat multilateral yang mengandung nilai-nilai dan prinsip kerjasama yang dianut oleh ASEAN. AATHP juga menyediakan mekanisme penyelesaian masalah kabut asap yang akan berjalan dalam lingkup kerjasama internasional.

Berdasarkan pasal 27 AATHP , bahwa pihak yang bersengketa dapat menyelesaikan masalah melalui konsultasi dan negosiasi. Hukum internasional selalu menganggap tujuan fundamentalnya adalah pemeliharaan perdamaian.

Dalam Pencemaran Lintas Batas Negara upaya penyelesaian secara damai melalui dialog berupa konsultasi dan negosiasi . Berdasarkan Piagam ASEAN , Konsultasi merupakan dialog antar Negara untuk menemukan sebuah kesepakatan berdasarkan rekomendasi dari masing-masing pihak. Setiap tujuan dan dasar pengambilan keputusan harus berdasarkan konsensus daripada masing-masing Negara pihak. <sup>23</sup>

Berikutnya adalah Negosiasi. Negosiasi merupakan perundingan yang diadakan secara langsung antara para pihak dengan tujuan untuk mencari penyelesaian melalui dialog tanpa melibatkan pihak ketiga. Dialog tersebut biasanya lebih banyak diwarnai pertimbangan politis atau argumen hukum. Namun demikian, dalam proses negosiasi atau dialog tersebut, adakalanya argumen-argumen hukum cukup banyak berfungsi memperkuat kedudukan para pihak. Manakala proses ini berhasil, hasilnya biasanya dituangkan dalam suatu dokumen yang memberinya

---

<sup>22</sup> Soal Kabut Asap, Presiden Yudhoyono Meminta Ma'af , Liputan 6.com 12/10/2006  
<http://news.liputan6.com/read/130682/soal-kabut-asap-presiden-yudhoyono-meminta-maaf>, diakses pada tanggal 1 Maret 2013

<sup>23</sup> Art.20 , ASEAN Charter 2007

kekuatan hukum. Misalnya hasil kesepakatan negosiasi yang dituangkan dalam bentuk suatu dokumen perjanjian perdamaian.<sup>24</sup>

Manakala negosiasi secara langsung oleh para pihak gagal, penyelesaian sengketa masih dimungkinkan dilakukan oleh para pihak untuk menempuh cara atau metode penyelesaian sengketa lainnya yang para pihak sepakati sebagaimana tercantum dalam Pasal 33 ayat (1) Piagam PBB (Pasal 17 TAC). Pasal 17 dalam TAC ini, mengatur mengenai bahwa mekanisme penyelesaian sengketa secara damai yang terdapat dalam Pasal 33 (1) Piagam PBB dapat digunakan oleh para pihak yang bersengketa. Namun sebelum menyerahkan kepada cara penyelesaian sengketa yang diatur dalam Piagam PBB, para pihak diharapkan untuk mengambil inisiatif sendiri dalam menyelesaikan sengketa mereka dengan cara negosiasi yang bersahabat

Berbagai aturan hukum internasional dapat dikemukakan prinsip-prinsip mengenai penyelesaian sengketa internasional seperti prinsip itikad baik, prinsip larangan penggunaan kekerasan dalam penyelesaian sengketa, prinsip kebebasan memilih cara-cara penyelesaian sengketa, prinsip kesepakatan para pihak, dan prinsip-prinsip hukum internasional tentang kedaulatan kemerdekaan dan integritas wilayah Negara-negara. Jadi pada umumnya AATHP dalam pencemaran udara lintas batas, penyelesaian sengketa yang terbaik adalah dengan jalur diplomatik secara langsung dan menghindari penggunaan ancaman kekerasan.

#### **D. Penutup**

##### **1. Kesimpulan**

Untuk mengurangi berbagai dampak daripada Pencemaran Kabut Asap Lintas Batas, Negara anggota ASEAN menyadari bahwa adanya kebutuhan untuk memperkuat kebijakan nasional dan strategi untuk mencegah dan mengurangi kebakaran hutan dan lahan yang berdampak terciptanya kabut dan asap. Setelah melalui proses yang cukup panjang, pada akhirnya dibentuklah perjanjian yang menaakomodir berbagai macam kerja sama dalam penanggulangan kabut asap lintas batas yaitu *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*. Yang pada substansinya fokus pada pencegahan., pengawasan terhadap polusi asap lintas batas negara yang ditimbulkan oleh kebakaran hutan dan lahan, melalui usaha nasional dan kerjasama regional dan internasional. Setiap Negara dalam pihak memilik tanggung jawab masing-masing. Dalam perjanjian, sudah sepatutnya menimbulkan kekuatan yang mengikat para pihak atau *pacta sun servanda*. Bukan cuma menerapkan Prinsip Hukum

---

<sup>24</sup> Huala Adolf, Op.Cit, hlm 26-27

Lingkungan seperti prinsip kedaulatan dan tanggung jawab Negara, ataupun *good neighbourliness*, Namun setiap Negara wajib untuk mengintensifkan kerja sama, seperti pembentukan ASEAN Center, sebuah badan yang ditujukan, demi memfasilitasi para pihak dalam mengelola dampak kebakaran lahan.

Sebagai konsekuensi negara yang telah meratifikasi perjanjian internasional maka akan terikat dan tunduk pada perjanjian internasional yang telah ditanda tangani. Selama materi atau substansi dalam perjanjian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan Nasional. Berbeda dengan perjanjian bilateral, AATHP merupakan perjanjian regional yang bersifat multilateral maka tidak ada kewajiban untuk diratifikasi. Bila dilihat, sebenarnya ratifikasi kesepakatan tersebut lebih banyak keuntungannya daripada kerugiannya terhadap kepentingan dan kebijakan nasional Indonesia. Contohnya Indonesia dapat memanfaatkan bantuan teknis serta dana yang ada dalam menanggulangi kebakaran hutan (Pasal 20 AATHP). Dan juga, Indonesia tidak lagi dapat dituntut karena telah menjadi tanggung jawab bersama negara ASEAN, meskipun munculnya polusi asap berasal dari Indonesia. (Pasal 4 dan Pasal 5 AATHP).

Dalam Hukum Internasional, tanggung jawab suatu Negara timbul dalam hal Negara yang bersangkutan merugikan Negara lain, dan dibatasi hanya terhadap perbuatan yang melanggar hukum internasional. Atas Kelalaian yang dilakukan negara pencemar, terhadap negara yang tercemari, dalam pasal 27 AATHP lebih berfokus pada penyelesaian masalah melalui jalur damai (*non-litigation*) melelau konsultasi dan negosiasi, sesuai dengan ketentuan hukum internasional yang berlaku. Yang dikorelasikan dengan pengaturan penyelesaian sengketa. Pasal 17 TAC *Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia*, bahwa penyelesaiannya dilakukan secara negosiasi, mediasi atau penyelesaian melalui bantuan pihak ketiga lainnya, baik oleh suatu lembaga permanen atau suatu lembaga *ad hoc* (sementara). Apabila berbicara mengenai sanksi, itu tergantung kesepakatan para pihak. Apakah Negara pencemar tersebut, cuma mendapatkan teguran, atau membayar kompensasi.

## **2. Saran**

Dikarenakan sebagian besar data menunjukkan pembakaran berasal dari pembersihan pembukaan lahan yang disengaja, maka perlu ada kewajiban bagi setiap pemerintahan masing-masing Negara ASEAN, untuk memberikan kembali sosialisasi mengenai Kebijakan ASEAN mengenai Penyiapan Lahan tanpa Bakar dan Pembakaran Terkendali demi kepada masyarakat lokal dan tradisional mengurangi akumulasi asap dan dampak negatif pada lingkungan.

Mengintensifkan prinsip kerjasama internasional seperti halnya menjalin kerjasama dengan negara tetangga dalam menanggulangi teror asap. Karena sesungguhnya teror asap yang muncul akibat kebakaran hutan dan lahan tidak hanya menjadi tanggung jawab pemerintah Negara pencemar saja. Sudah sepantasnya negara tetangga juga ikut menanggulangi teror asap karena sebagian kebakaran hutan dan lahan mengingat kebakaran hutan dan lahan seperti di Indonesia juga dilakukan oleh sekelompok perusahaan asing dari negeri tetangga.

Bagaimanapun Negara prinsip *sic utere tuo ut allenum non laedas*. Dengan kata lain ada kewajiban untuk tidak menyalahgunakan kedaulatan yang ada. Sehingga jika suatu Negara melanggar ketentuan internasional atau melakukan suatu tindakan yang tidak sah secara internasional, maka akan dikenakan tanggung jawab untuk mengganti kerugian (*injury*).<sup>25</sup>

Penegakan hukum tanpa pandang bulu (*equality before the law*) bagi pelaku pembakaran, ataupun pihak-pihak yang bertanggung jawab atas kebakaran hutan dan lahan. Misalnya dengan memberikan denda administratif yang tinggi, pencabutan izin operasi, ataupun hal lainnya yang akan menimbulkan efek jera.

Jika arbitrase dipilih sebagai *alternative dispute resolution*. Perlu adanya pembentukan komisi pencari fakta untuk menghitung kerugian dan mencari fakta-fakta di lapangan yang menimbulkan terjadi sengketa ataupun pencemaran kabut asap. Selain meratifikasi AATHP, yaitu dengan membuat nota kesepakatan dalam penyelesaian permasalahan ini, mengingat bencana kabut asap bukan lagi masalah nasional, namun digolongkan sebagai permasalahan internasional.

## **E. Daftar Pustaka**

F. Isjwara, 1972, *Pengantar Hukum Internasional.*, Penerbit Alumni , Bandung\

Huala Adolf, 2002. *Aspek-aspek Negara dalam Hukum Internasional: Edisi Revisi*, RajaGrafindo Perkasa, Jakarta.

J.G Starke, 1989. *An Introduction to International Law, 10<sup>th</sup> Ed*, London, Butterworths,

J.G, Starke, 2000. *Pengantar Hukum Internasional* , Sinar Grafika Offset, Jakarta

Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R. Agoes,2003. *Pengantar Hukum Internasional* ,Alumni, Bandung

---

<sup>25</sup> J.G. Starke, *op.cit.*, hlm. 293-294.

Suparto Wijoyo, 2004, *Hukum Lingkungan : Mengenal Instrumen Hukum Pengendalian Pencemaran Udara di Indonesia*, Airlangga University Pres, Surabaya.

Antara News, “ *Ratifikasi Perjanjian Soal Asap Indonesia Diuntungkan*”  
<http://www.antarane.ws.com/print/1164938450> (diakses pada tanggal 8 Juni 2013)

Suara Karya Online, “*Malaysia-Singapura Minta ASEAN Bertindak Soal Asap*”  
<http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=118445> (diakses pada tanggal & juni 2013)

*Pendahuluan: Hukum Perjanjian Internasional* <http://yogaajuz.blogspot.com/2010/07/bab-i-pendahuluan-i.html> (diakses pada tanggal 24 Mei 2013)

### **Peraturan Perundangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional,  
*Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 185,*

*ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution, 2002*

*Vienna Convention 1969*