

ABSTRACT

Hutan merupakan salah satu sumber daya alam yang tak terhingga, berfungsi sebagai pelindung dengan nilai-nilai ekonomis. Hutan juga mempunyai peranan penting dalam menyeimbangkan ekosistem lingkungan. Indonesia memiliki kawasan hutan yang termasuk terbesar di dunia sehingga dikenal sebagai "paru-paru dunia".

Deklarasi Rio de Janeiro tahun 1992 memuat adanya kedaulatan penuh dari suatu negara untuk mengelola hutannya dengan syarat tidak menimbulkan kerusakan lingkungan. Kawasan hutan Indonesia yang tersebar luas merupakan kedaulatan penuh bagi Indonesia untuk mengelola dan memanfaatkannya. Seiring dengan itu, terjadinya kebakaran besar atas hutan di Kalimantan yang menimbulkan gumpalan asap tebal sampai ke negara – negara tetangga di antaranya Singapura yang menimbulkan kerugian materi serta rusaknya lingkungan hidup yang telah ada selama ini dan pencemaran udara.

Asap yang sampai ke Singapura telah menimbulkan kerugian bagi negara tersebut karena menyebabkan kurangnya jarak pandang dan pencemaran udara. Oleh karena itu Indonesia dapat dituntut berdasarkan prinsip ke-2 dari Deklarasi Rio maka suatu negara bertanggung jawab untuk menjamin aktivitas dalam yurisdiksi mereka atau pengawasan yang tidak merusak lingkungan negara lain atau wilayah-wilayah di luar yurisdiksi nasionalnya.

Pertanggungjawaban Indonesia atas kebakaran hutan di wilayah Indonesia dapat dimintakan berdasarkan prinsip "*strict liability*". Dalam lingkungan internasional, prinsip *strict liability* merupakan prinsip dimana suatu negara dapat menuntut ganti rugi atas kerusakan dan pencemaran lingkungan yang akibatnya sampai kewilayah negaranya. Namun penyelesaian terhadap kerugian yang dialami Singapura dilakukan melalui negosiasi dengan "Spirit Asean". Walaupun Singapura tidak melakukan penuntutan, Indonesia hendaknya harus berusaha untuk lebih memperhatikan pelestarian dan pemanfaatan hutannya di masa-masa mendatang.

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hutan sebagai bagian dari sumber daya alam nasional memiliki arti dan peranan penting dalam berbagai aspek kehidupan sosial, pembangunan dan lingkungan hidup. Telah diterima sebagai kesepakatan internasional bahwa hutan yang berfungsi penting bagi kehidupan dunia, harus dibina dan dilindungi dari berbagai tindakan yang berakibat hilangnya keseimbangan ekosistem dunia.

Hutan memiliki berbagai manfaat bagi kehidupan yaitu berupa manfaat langsung yang dirasakan dan manfaat yang tidak langsung. Manfaat hutan diperoleh apabila hutan terjamin eksistensinya sehingga dapat berfungsi secara optimal. Fungsi-fungsi ekologi, ekonomi dan sosial dari hutan akan memberikan peranan nyata apabila pengelolaan sumber daya alam berupa hutan seiring dengan upaya pelestarian guna mewujudkan pembangunan nasional yang berkelanjutan.

The World Commission on Environment and Development (WCED) atau Komisi Dunia untuk Lingkungan dan Pembangunan dalam laporannya yang dikenal dengan *Our Common Future (Hari Depan Kita Bersama)* memberikan definisi tentang "Pembangunan Berkelanjutan" (*Sustainable Development*), dengan istilah pembangunan berkesinambungan yaitu pembangunan yang memenuhi kebutuhan masa kini tanpa mengurangi kemampuan generasi mendatang untuk memenuhi kebutuhan mereka sendiri. Didalamnya terkandung dua gagasan penting :

1. Gagasan "Kebutuhan", khususnya esensial kaum miskin sedunia, yang harus diberi prioritas utama.
2. Gagasan keterbatasan yang bersumber pada kondisi teknologi dan organisasi sosial terhadap kemampuan lingkungan untuk memenuhi kebutuhan kini dan hari depan.¹

Konsep pembangunan berkelanjutan diatas menghendaki bahwa setiap negara dalam melaksanakan pembangunan ekonomi diharapkan berada di dalam bidang sosial adalah menempatkan perilaku masyarakat yang bertanggung jawab dalam upaya memanfaatkan sumber daya alam. Demikian juga dengan pemanfaatan hutan di Indonesia (merupakan salah satu hutan terbesar di dunia) untuk berbagai kepentingan pembangunan harus memperhatikan pula aspek-aspek kelestarian hutan sebab dalam perkembangannya telah menimbulkan kebakaran hutan.

Dampak negatif yang timbul dari kebakaran hutan di Indonesia khusus tahun 1997 yang masih berlanjut sampai sekarang telah menimbulkan kerusakan ekologis, merosotnya nilai ekonomis hutan dan

¹WCED, *Hari Depan Kita Bersama (Our Common Future)*, PT. Gramedia, Jakarta, 1985, hlm 59.

produktivitas tanah, menurunnya sumber keanekaragaman hayati flora dan fauna serta ekosistemnya, gangguan terhadap kesehatan manusia dan pencemaran udara yang mempengaruhi transportasi udara karena berkurangnya jarak pandang. Masalah pencemaran udara akibat kebakaran hutan di Indonesia saat ini bukan hanya dirasakan oleh masyarakat Indonesia, tetapi juga oleh negara-negara lain yang berdekatan dengan Indonesia. Hal ini berarti bahwa pencemaran udara tersebut bersifat lintas batas (*transboundary pollution*). Dari perspektif hukum lingkungan internasional pencemaran udara lintas batas tersebut telah bertentangan dengan pengaturan dalam dunia internasional.

Beberapa prinsip pencemaran lintas batas nasional telah dikembangkan untuk memecahkan masalah dampak lingkungan lintas batas. Prinsip ini pada dasarnya mencapai keseimbangan (*fair balance*) antara hak dan kewajiban antar negara yang terlibat dalam masalah lingkungan yang bersifat lintas batas negara. Prinsip ini juga dikembangkan sejalan dengan perkembangan dari prinsip-prinsip yang dibuat oleh organisasi internasional lainnya. Salah satu bentuk gagasan yang banyak mempengaruhi pemikiran dampak lingkungan lintas batas adalah rekomendasi OECD tentang "*Principles Concerning Transfrontier Pollution*".

Kerugian sosial ekonomi dan ekologis yang timbul oleh kebakaran hutan cukup besar, bahkan dalam beberapa hal sulit untuk diukur dengan nilai rupiah. Secara ekologis insiden kebakaran hutan mengancam flora dan fauna alam Indonesia yang khas, bahkan mungkin membuat punah. Kerugian yang harus ditanggung oleh bangsa Indonesia akibat kebakaran hutan tahun 1997 dulu diperkirakan mencapai Rp. 5,96 trilyun atau sekitar 70,1 % dari nilai PDB sektor kehutanan pada tahun 1997. Malaysia yang juga terkena dampak kebakaran hutan di Indonesia pada tahun 1997 mengalami kerugian US\$ 300 juta di sektor industri dan pariwisata, sedangkan Singapura mengalami kerugian sekitar US\$ 60 juta di sektor pariwisata.²

Kalau mereka melihat penyebab kebakaran hutan maka kegiatan manusia juga merupakan salah satu faktor penyebab terjadinya kebakaran hutan, yaitu karena ketidak hati-hatian manusia dalam menggunakan api dalam hubungannya dengan :

- Pembuatan api unggun di dalam hutan.
- Pembakaran pada persiapan tanaman pertanian, perkebunan hutan tanaman industri, transmigrasi dan lain-lain.
- Pembakaran secara sengaja untuk mendapatkan lapangan pengembalaan ataupun untuk berburu.

Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup Republik Indonesia dan UNDP, Laporan Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia, 1998, hlm 1 - 2.

- Penggunaan peralatan atau mesin yang dapat menyebabkan timbulnya api.

Perkembangan akhir-akhir ini menunjukkan bahwa faktor kesengajaan seringkali merupakan penyebab utama kebakaran hutan, yang antara lain dikarenakan :

1. Pembakaran limbah vegetasi yang tak terkendali.
2. Motif balas dendam baik secara perorangan maupun kelompok.
Keadaan ini biasanya terjadi pada hutan tanaman/hutan industri maupun perkebunan.
3. Menduduki kawasan/perambahan hutan kemudian membakar hutan untuk kepentingan lain.
4. Motif pencurian kayu yaitu :
 - Mengalihkan perhatian petugas
 - Mengelabui petugas dengan membakar kulit kayu gelondongan yang dibawa. Hal ini membuktikan bahwa kayu tersebut bukan berasal dari hutan
5. Sebagai pelampiasan kekesalan karena adanya operasi pengamanan kayu atau operasi-operasi penertiban lainnya.
6. Konflik peruntukan lahan.
7. Kekecewaan akibat janji yang tidak ditepati biasanya terjadi pada HTI trans, PIR dan lain-lain.³

Dampak yang ditimbulkan oleh kebakaran hutan tersebut tidak hanya merusak ekosistem hutan dan lahan, namun timbulnya bencana asap sebagai akibat langsung dari kebakaran hutan dan lahan telah menyebabkan munculnya bencana baru. Akumulasi asap tersebut tidak hanya terjadi di lokasi kebakaran saja, tetapi menyebar di hampir seluruh Pulau Sumatera, Kalimantan dan sebagian Jawa. Bahkan telah sampai pula ke negara lain yaitu pada daerah di Malaysia, Singapura dan Brunei Darussalam yang terkena dampak asap. Akibat langsung yang dapat dilihat adalah berkurangnya jarak pandang (*visibility*) yang sangat mengganggu penerbangan, transportasi lumpuh dan gangguan kesehatan masyarakat seperti infeksi saluran pernapasan.

Pencemaran udara akibat kebakaran hutan bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum lingkungan internasional. Salah satu dari Prinsip Hukum Lingkungan Internasional dikenal istilah "*Sic Utere Tuo Ut Alienum Non Laedes*" yang menentukan bahwa suatu negara dilarang melakukan atau mengizinkan dilakukannya kegiatannya yang dapat merugikan negara lain. Konsekuensi dari pelanggaran tersebut dapat menjadi dasar untuk meminta pertanggungjawaban negara terhadap negara yang telah melakukan tindakan yang merugikan negara lain. Dalam prinsip

Siswanto, Bencana Kebakaran Hutan : Prediksi Dan Penanggulangannya, Majalah Alami, Vol. 3 No. 3 tahun 1998, hlm. 10

lainnya sehubungan dengan ini “*The Polluter Pays Principles*” (Prinsip Pencemar Membayar) menentukan bahwa yang melakukan pencemaran adalah pihak yang membayar. Prinsip ini dianut dalam konvensi untuk organisasi bagi Kerjasama Ekonomi dan Pembangunan (OECD) tanggal 14 Desember 1960.

Konsekuensi dari adanya pencemaran lintas batas (*transboundary pollution*) adalah mengenai pertanggungjawaban negara. Menurut Hukum Internasional pertanggungjawaban negara timbul dalam hal negara yang bersangkutan merugikan negara lain. Dalam hal ini kasus kebakaran hutan di Indonesia telah menimbulkan dampak negatif pada salah satu negara tetangga yaitu Singapura dengan pengiriman asap.

B. Permasalahan

Berdasarkan pada uraian diatas, maka yang menjadi permasalahan dalam tulisan ini dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana pertanggungjawaban negara Republik Indonesia atas pencemaran udara yang bersifat lintas batas (*transboundary*) akibat kebakaran hutan terhadap negara tetangga yaitu Singapura ?
2. Bagaimana upaya-upaya yang harus diambil oleh negara Republik Indonesia untuk menanggulangi dan mengurangi pencemaran udara akibat kebakaran hutan bagi masa mendatang ?

2. Tujuan Dan Manfaat Penelitian

Penelitian ini bertujuan meliputi :

1. Untuk mengetahui bagaimana pertanggungjawaban negara Republik Indonesia atas pencemaran udara yang bersifat lintas batas (*transboundary*) akibat kebakaran hutan terhadap negara tetangga yaitu Singapura.
2. Untuk mengetahui bagaimana upaya-upaya yang harus diambil oleh negara Republik Indonesia untuk menanggulangi dan mengurangi pencemaran udara akibat kebakaran hutan untuk masa mendatang.

Dari penelitian tersebut, adapun manfaat yang ingin dicapai adalah diharapkan penelitian ini dapat memberikan kontribusi dan sumbangan pemikiran bagi perkembangan hukum lingkungan internasional secara khusus serta memberikan informasi/masukan bagi para pihak lain yang membutuhkan.

TINJAUAN PUSTAKA

Pertanggungjawaban negara timbul dalam hal negara yang bersangkutan merugikan negara lain yang melanggar hukum internasional. Menurut J.G. Starke bahwa pertanggung-jawaban hukum dari suatu negara yaitu pertanggungjawaban negara-negara bagi tindakan-tindakan yang secara Internasional tidak sah.⁴

Dalam menetapkan adanya pertanggungjawaban negara dikenal adanya 4 kriteria yang dapat digunakan sebagai dasar yaitu :⁵

1. *Subjektive Fault Criteria*, konsep ini menentukan arti pentingnya kesalahan (baik dolus maupun culpa) pelaku untuk menetapkan adanya pertanggungjawaban negara.
2. *Objective Fault Criteria*, konsep ini menentukan adanya pertanggungjawaban negara yang timbul dari adanya pelanggaran terhadap suatu kewajiban internasional.
3. *Strict Liability*, konsep ini menentukan bahwa negara dibebani pertanggungjawaban terhadap perbuatan atau tidak berbuat yang terjadi diwilayahnya yang menimbulkan pencemaran dan mengakibatkan kerugian diwilayah negara lain, meskipun berbagai persyaratan pencegahan pencemaran telah ditetapkan. Dalam konsep ini *Acts of God*, tindakan pihak ketiga atau *Force Majure* dapat digunakan sebagai alasan pemaaf (*exculpe*).
4. *Absolute Liability*, dalam konsep ini terdapat total pertanggung-jawaban walaupun segala standar dipenuhi. Konsep ini tidak ada alasan pemaaf.

Sedangkan pengertian "hutan" menurut Pasal 1 UU No. 4 tahun 1999 tentang Kehutanan adalah suatu kesatuan ekosistem berupa hamparan lahan berisi sumber daya alam hayati yang didominasi pepohonan dalam persekutuan alam lingkungannya, yang satu dengan lainnya tidak dapat dipisahkan. Lebih lanjut dalam Pasal 1 PP No.4 tahun 2001 tentang Pengendalian Kerusakan dan atau Pencemaran Lingkungan Hidup yang Berkaitan dengan Kebakaran Hutan dan atau lahan menyatakan :

"Dampak lingkungan yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan atau lahan adalah pengaruh perubahan pada lingkungan hidup yang berupa kerusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan atau lahan yang diakibatkan oleh suatu usaha dan atau kegiatan".

Dalam hukum nasional juga diberikan pengaturan berkaitan dengan persoalan pencemaran yaitu UU No. 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan

J.G. Starke, *Pengantar Hukum Internasional (1)*, Edisi ke-10, Penterjemah Bambang Iriana Djaatmadja, Sinar Grafika, Jakarta, 1995, hlm. 391.

Marsudi Triatmodjo, *Pertanggungjawaban Negara Terhadap Pencemaran Internasional*, *Mimbar Hukum* 33/X/1999/ UGM, hlm 177

Lingkungan Hidup (UU PLH). Pada pasal 1 butir 12 memberikan pengertian tentang "Pencemaran Lingkungan Hidup" secara umum adalah:

"Masuk atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain kedalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga kualitas turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan hidup tidak dapat berfungsi sesuai dengan peruntukannya."

Setiap kegiatan manusia akan menambah materi atau energi pada lingkungan. Apabila materi atau energi membahayakan atau mengancam kesehatan manusia, miliknya atau sumber daya, baik langsung maupun tidak langsung dikatakan terjadi pencemaran. Menurut pengertian diatas, suatu kegiatan yang dikehendaki, dapat pula menghasilkan atau menimbulkan pengaruh samping yang tidak dikehendaki.⁶

Demikian juga halnya dengan kebakaran hutan, baik sengaja maupun tidak telah menimbulkan dampak terhadap manusia dan lingkungan yang berupa terjadinya pencemaran udara akibat akumulasi asap. Beberapa sumber pencemaran udara adalah sarana transportasi (misalnya mobil dan truk), kebakaran hutan dan lahan, proses industri dan pembakaran energy (misalnya sistem pemanasan di rumah tangga), Pusat-pusat pembangkit tenaga listrik juga mempunyai peranan yang amat besar terhadap peningkatan kehadiran zat-zat pencemar (misalnya sulfur oksida, karbon monoksida dan hidrokarbon) di udara.⁷

Perangkat Hukum Lingkungan Internasional secara khusus belum mengatur masalah pencemaran udara akibat kebakaran hutan, namun beberapa prinsip atau ketentuan Hukum Lingkungan Internasional yang berkaitan dengan pencemaran udara dapat dijadikan landasan dalam mengkaji masalah ini adalah :

1. *Conservation and Sustainable Development of all Types of Forest (forest principles)*. Ketentuan ini tidak secara tegas mengatur tentang pencemaran udara tetapi merupakan bahwa masalah perlindungan hutan telah menjadi perhatian dunia. Prinsip-prinsip kehutanan ini memang merupakan konsensus internasional yang mencakup aspek pengelolaan, aspek konservasi serta aspek kemanfaatan dan pengembangan, bersifat tidak mengikat secara hukum dan berlaku untuk semua jenis hutan.
2. *The Framework Convention on Climate Change of the Human Environment* (Konvensi Stockholm tahun 1972). Dalam prinsip ke-21 dari konvensi ini disebutkan bahwa negara-negara mempunyai hak

Coesnadi Hardjasoematri, *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi ke-tujuh cetakan ke-empat belas, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1999, hlm 24

Takdir Rahmadi, *Diklat Hukum Lingkungan Internasional*, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 2000, hlm. 35.

sesuai dengan Piagam PBB dan prinsip-prinsip Hukum Internasional, hak berdaulat untuk mengeksploitasi sumber-sumbernya sendiri sesuai dengan politik lingkungan mereka sendiri dan bertanggungjawab untuk menjamin aktifitas dalam yurisdiksi mereka atau pengawasan yang tidak merusak lingkungan negara lain atau wilayah diluar batas yurisdiksi nasional.

3. *Sic Utere Tuo Ut Ailenum Non Laedes*. Asas ini menentukan bahwa suatu negara dilarang melakukan atau mengizinkan dilakukannya kegiatan yang dapat merugikan negara lain. Konsekuensi dari pelanggaran tersebut dapat menjadi dasar untuk meminta pertanggungjawaban terhadap negara yang telah melakukan tindakan yang merugikan negara lain.
4. *The Polluter Pays Principles*. Prinsip ini dikenal dengan prinsip pencemar membayar. Prinsip ini dapat dipakai sebagai dasar untuk meminta pertanggungjawaban dari negara pencemar. Prinsip ini menentukan bahwa yang melakukan pencemaran adalah pihak yang harus membayar.
5. *Convention On Lange-Range Transboundary Air Pollution*. Dalam Pasal 2 konvensi ini menyebutkan bahwa :

"The contracting parties taking due account of the fact and problems involved are determined to protect Man and his environment againts and shall endeavor to limit and, as for possible, gradually and prevent air pollution including long-range transboundary air pollution".

METODE PENELITIAN

Penelitian yang akan dilakukan adalah penelitian hukum normatif yang dilakukan dengan cara meneliti bahan perpustakaan atau data sekunder yang dalam hal ini yaitu :

1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat meliputi :
 - Deklarasi Stockholm tahun 1972 yang memuat deklarasi PBB berkaitan dengan lingkungan hidup (*Declaration of United Nations Conference of the Human Environment*)
 - Deklarasi Rio De Jeneiro tentang Lingkungan dan Pembangunan tahun 1992 (*Rio Declaration On Environment and Development*)
 - Dokumen yang memuat Prinsip-prinsip dari pada Hukum Lingkungan Internasional
 - Undang-undang No. 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup
 - Konvensi-konvensi lainnya yang berkaitan dengan Hukum Lingkungan Internasional khususnya Pencemaran Udara

- UU No. 41 tahun 1999 tentang kehutanan
 - PP No. 4 tahun 2001 tentang Pengendalian Kerusakan dan atau Pencemaran Lingkungan Hidup yang berkaitan dengan Kebakaran Hutan atau Lahan
2. Bahan Hukum Sekunder berupa :
- Berbagai literatur dan buku-buku berkaitan dengan hukum internasional khususnya hukum lingkungan internasional yang menyangkut pencemaran udara akibat kebakaran hutan;
 - Hasil seminar dan makalah yang berkaitan dengan permasalahan ini;
3. Bahan Tertier berupa Kamus Bahasa Inggris – Indonesia

Penelitian ini akan menggunakan pendekatan yang bersifat deskriptif yuridis. Pendekatan ini dimaksudkan untuk mendapatkan gambaran mengenai pertanggungjawaban negara Republik Indonesia atas pencemaran udara akibat kebakaran hutan. Data-data yang diperoleh akan diolah dan dianalisa secara kualitatif.

IASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

.. Prinsip Tanggung Jawab Negara Menurut Hukum Internasional

Prinsip tanggungjawab negara merupakan salah satu prinsip yang sangat penting dalam hukum internasional, khususnya dalam kaitan dengan hakekat dan fungsi hukum internasional. Menurut Shaw:

"...State responsibility is a fundamental principles of international law, arising out of the nature of the international legal system ...".⁸

Prinsip tanggung jawab negara lahir dari kewajiban internasional yang bersifat primer (*primary rules of obligation*) yaitu prinsip keseimbangan hak dan kewajiban negara (*right and duty of state*). Hak setiap negara dibatasi oleh hak negara lainnya. Penerapan hak suatu negara dibatasi oleh kewajiban untuk tidak melanggar hak negara lainnya. Bila suatu negara menerapkan haknya secara melanggar hak negara lain, dan bila pelanggaran hak itu menimbulkan kerugian pada negara yang haknya dilanggar, maka bersamaan dengan itu lahir pula kewajiban bagi "negara penerap hak", untuk melakukan pemulihan kerugian (*reparation*), terhadap kerugian yang diderita oleh negara yang haknya terlanggar. Bersamaan dengan itu, lahir pula hak atas pemulihan kerugian pada negara penderita kerugian, yang juga berarti timbulnya

Malcolm. N. Shaw, International Law, Third Edition, Grotius Publication Limited, England, 1991, dm. 481.

hak untuk menuntut pemulihan (ganti rugi) pada negara penderita kerugian, kepada negara pembuat kerugian.⁹

Prinsip primer ini dikenal dengan nama prinsip *abuse of rights*, yaitu suatu prinsip yang menunjuk pada kewajiban bagi setiap negara untuk menggunakan haknya secara tidak berlawanan dengan tujuan pemberian hak itu, atau secara tidak melanggar hak pihak lain. Dalam prinsip umum, prinsip ini dirumuskan dalam bentuk negasi yang berbunyi, *neminem laedit qui suo jure utitur*, yang berarti "... *that no body harms another when he exercise his own rights*". Dalam Romawi, prinsip ini dirumuskan dalam frase, *sic utere jure tuo ut alienum non laedas*, yang berarti "*so use your own property as not to injure another*". Jika suatu negara menggunakan hak yang oleh hukum diberikan kepadanya, secara bertentangan dengan tujuan pemberian hak itu dan mengakibatkan kerugian pada pihak lain, maka pada saat yang bersamaan lahir pula kewajiban untuk bertanggung jawab pada negara yang bersangkutan. Dengan demikian, fungsi dasar prinsip tanggung jawab negara dalam sistem hukum internasional adalah memberikan perlindungan kepada setiap negara, antara lain, dengan cara mewajibkan setiap negara pelanggar membayar ganti rugi kepada negara penderita kerugian.¹⁰

Dengan demikian tanggung jawab negara dapat diartikan sebagai kewajiban untuk melakukan pemulihan terhadap setiap kerugian yang timbul dari akibat setiap kegiatan, baik yang timbul dari tindakan yang dilarang maupun yang tidak dilarang oleh hukum internasional, termasuk kewajiban untuk mencegah timbulnya kerugian (*preventive measures*) dalam hal kerugian demikian itu tidak dapat diselesaikan melalui pembayaran ganti rugi.

Dewasa ini dengan semakin majunya teknologi serta meningkatnya kegiatan-kegiatan ekonomi yang terkait didalamnya aspek lingkungan secara langsung atau tidak langsung telah membuat umat manusia semakin peka terhadap adanya perusakan lingkungan yang berdampak merugikan terhadap negara lainnya. Karenanya pula dalam hal ini timbulnya kerugian negara lain, tanggung jawab negara lahir.

Tanggung jawab negara terhadap lingkungan ini semakin dipertegas lagi oleh Konpersi PBB tentang Lingkungan dan Pembangunan (UNCED) atau "*United Nations Conference on Environment and Development*". Konpersi yang lebih di kenal dengan nama Konpersi Tingkat Tinggi (KTT Bumi atau *Earth Summit*) ini telah memberi dampak cukup besar terhadap kesadaran atas tanggung jawab negara untuk melindungi dan melestarikan lingkungan. KTT Bumi tahun 1992 ini menghasilkan berbagai dokumen penting yang mengubah pola

Ida Bagus Wyasa Putra, *Tanggungjawab Negara Terhadap dampak Komersialisasi Ruang Angkasa*, PT, Refika Aditama, Bandung, 2001, hlm. 62

Ibid

pandang pandang setiap negara. Dari semula yang tidak peduli terhadap lingkungan menjadi lahir rasa rasa kewajiban negara untuk memperhatikan kegiataannya yang bisa menimbulkan kerugian bagi lingkungannya maupun lingkungan negara lain.¹¹

Secara lebih lanjut hasil penelitian dari berbagai penelitian yang dilaksanakan sebelum maupun sesudah Konferensi Stockholm menunjukkan bahwa kerugian yang timbul dari akibat kegiatan negara telah berkembang dari kerugian yang bersifat "lintas batas" negara menjadi kerugian yang bersifat *global*.

3. Pertanggungjawaban Negara RI Atas Pencemaran Udara Yang Bersifat Transboundary

Terjadinya kebakaran hutan di Kalimantan di tahun 1997 dan sampai sekarang masih sering terjadi menimbulkan dampak kerugian baik manusia maupun lingkungan. Asap tebal yang ditimbulkan dari kebakaran tersebut sampai ke negara tetangga khususnya Singapura menjadikan jarak pandang tidak memenuhi syarat untuk dilakukan penerbangan, dan ini mengakibatkan banyak dibatalkannya penerbangan dari dan ke Singapura. Dalam hal ini Indonesia telah melanggar prinsip-prinsip hukum lingkungan internasional yang berlaku antara lain "prinsip bertetangga baik".

Berdasarkan hal di atas, maka pemerintah Indonesia dapat diminta pertanggungjawabannya atas pelanggaran ketentuan-ketentuan Hukum Internasional, antara lain :

1. Prinsip ke-2 dari *Rio Declaration On Environment dan Development* 1992.

" States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of International Law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental and development policies, and the responsibility to ensure that activities their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national".

Suatu negara bertanggungjawab untuk menjamin aktivitas dalam yurisdiksi mereka atau pengawasan yang tidak merusak lingkungan negara lain atau wilayah-wilayah di luar batas yurisdiksi nasionalnya. Prinsip di atas mengharuskan setiap negara untuk menjamin dan menjaga aktivitas masyarakat dalam yurisdiksi negaranya untuk mengelola sumber daya alam yang ada. Indonesia merupakan salah satu negara yang mempunyai hutan tropis yang tergolong besar di dunia, maka pemerintah Indonesia harus menjamin dan melakukan

Huala Adolf, *Aspek-aspek Negara Dalam Hukum Internasional*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm.303-304.

pengawasan terhadap kegiatan yang membahayakan bagi lingkungan (hutan) dan manusia. Terjadinya kebakaran hutan di Indonesia yang mengakibatkan pencemaran udara di wilayah Singapura merupakan tanggung jawab pemerintah Indonesia. Hal ini sesuai dengan laporan WCED dalam Pasal 21 yang menyebutkan bahwa negara harus menghentikan kegiatan-kegiatan yang melanggar kewajiban Internasional sehubungan dengan masalah lingkungan dan memberi ganti rugi akibat kerusakan lingkungan yang ditimbulkannya.¹²

2. *Sic Utere Tuo Alienium Non Laedas*

Suatu prinsip yang pada akhirnya memberikan larangan pada negara-negara untuk melakukan kegiatan-kegiatan yang membahayakan negara lain. Prinsip ini merupakan kewajiban negara-negara (termasuk Indonesia) untuk menjaga lingkungannya agar tidak mengganggu lingkungan negara lain dari ancaman pencemaran dan atau kerusakan lingkungan. Dalam kaitannya dengan kebakaran hutan, dapat ditekan sekecil mungkin, jika manusia dalam memanfaatkan hutan memperkirakan akibat-akibat yang akan timbul.

Terhadap kasus kebakaran hutan di Indonesia yang mengakibatkan terjadinya pencemaran udara di wilayah Singapura, maka pertanggungjawaban yang dapat digunakan adalah "*Strict Liability*", karena sudah jelas bahwa kebakaran hutan menimbulkan asap yang berakibat terjadinya pencemaran udara yang bersifat lintas batas (*transboundary*) yang merugikan negara lain.

Dalam hal penggunaan prinsip "*Strict Liability*" dalam menganalisa kebakaran hutan di Indonesia secara yuridis belum ada pengaturannya secara tegas seperti bahaya dari suatu kegiatan yang menggunakan limbah nuklir atau limbah B3. Namun secara konseptual, prinsip ini dapat dikembangkan mengingat latar belakang terbentuknya prinsip "*Strict Liability*" diakibatkan dari aspek bahaya yang mungkin ditimbulkan. Oleh karena kebakaran hutan yang menyebabkan pencemaran udara dapat berakibat negatif bagi manusia dan lingkungan hidup, maka prinsip "*Strict Liability*" tidak tertutup sama sekali untuk dijadikan konsep hukum pada masa mendatang yang akan datang khusus pencemaran udara berupa asap.¹³

Walaupun masalah pencemaran udara akibat kebakaran hutan belum tersedia perangkat hukum yang mengikat secara internasional, namun terhadap negara pencemar bukan berarti lepas tanggungjawab, karena dapat saja ditempuh dengan menggunakan alternatif lain untuk meminta pertanggungjawaban negara pencemar (pemerintah Indonesia).

WCED, Op. Cit., hlm. 480.

Muhammad Muhsin, Aspek Pertanggungjawaban Hukum Atas Terjadinya Pencemaran Udara Yang Merugikan Negara Lain, Yogyakarta, 1999, hlm. 18

Dalam kenyataannya negara Singapura yang dirugikan akibat kebakaran hutan di Indonesia tidak mengajukan tuntutan ganti kerugian atau tidak meminta pertanggungjawaban pemerintah Indonesia, hal ini menurut Koesnadi Hardja Soemantri disebabkan oleh kuatnya "*Spirit ASEAN*".¹⁴ Penyelesaian melalui jalur diluar pengadilan dan melalui jalan damai dimungkinkan dalam masalah ini. Selain itu WCED dalam laporannya juga mencantumkan penyelesaian perselisihan secara damai, sebagaimana termuat pada Bagian IV butir - 22 yang menyebutkan :

*"Negara harus menyelesaikan perselisihan - perselisihan lingkungan melalui cara-cara damai. Bila kesepakatan mengenai suatu penyelesaian atau mengenai perjanjian penyelesaian perselisihan lainnya tidak tercapai dalam 18 bulan, perselisihan itu akan dicoba melalui konsultasi, dan bila tetap tidak terselesaikan akan dibawa ke Pengadilan Arbitrase atau peradilan atas permintaan negara yang berkepentingan."*¹⁵

Terlepas dari tidak dimintanya pertanggungjawaban pemerintah Indonesia oleh negara Singapura karena kerugian yang dideritanya akibat kebakaran hutan di Indonesia, maka manajemen pengelolaan hutan Indonesia harus benar-benar memperhitungkan dampak negatif dan memperhatikan ketentuan-ketentuan global yang berkaitan dengan pengelolaan lingkungan. Pencemaran udara yang bersifat lintas batas sehingga sampai ke Singapura menunjukkan kurangnya kepedulian Indonesia dalam mengelola hutannya. Padahal hutan Indonesia tidak hanya dibutuhkan oleh masyarakat Indonesia, tetapi juga untuk kepentingan semua manusia di muka bumi.

1. Upaya-upaya Perlindungan Hutan

Hutan sebagai salah satu bagian dari lingkungan hidup mempunyai peranan penting untuk ikut menjaga keseimbangan ekosistem. Ditingkat internasional masalah ini menjadi pembicaraan dan termasuk ke dalam agenda Konferensi Tingkat Tinggi Bumi yang berlangsung di Rio de Janeiro (Brasil) yang diadakan tanggal 3 sampai 14 Juni 1992, menghasilkan 5 dokumen kesepakatan yaitu: (1) Deklarasi Rio; (2) Agenda 21; (3) Prinsip-prinsip Pengelolaan Hutan; (4) Konferensi tentang Perubahan Iklim dan (5) Konvensi Keanakeragaman Hayati.

Salah satu diantara lima kesepakatan internasional KTT Bumi tersebut, adanya konvensi mengenai prinsip-prinsip pengelolaan hutan yang berisi 25 prinsip dasar. Kaidah-kaidah pengelolaan hutan yang dipetik dari KTT Bumi Rio de Janeiro diantaranya :

Ibid, hlm. 15.
WCED, Op. Cit, hlm. 480-481

1. Negara memiliki kedaulatan penuh untuk mengelola hutannya tidak menimbulkan kerusakan lingkungan;
2. Sumber daya hutan dikelola secara lestari untuk memenuhi kebutuhan dasar manusia;
3. Kebijakan nasional harus mencerminkan pengelolaan hutan secara berlanjutan, termasuk didalamnya Konvensi lahan hutan bagi pembangunan sosial ekonomi, sesuai dengan tata guna lahan yang rasional;
4. Kebijakan dan strategi nasional harus mampu meningkatkan upaya pembangunan, kelembagaan dari program pengelolaan hutan, kebijakan dan strategi tersebut harus memperhatikan kelangsungan ekosistem hutan dan sumber daya hutan serta mempertimbangkan faktor-faktor diluar sektor kehutanan;
5. Keputusan dalam pengelolaan hutan selanjutnya didasarkan atas hasil telaah yang meliputi nilai-nilai ekonomi dan non ekonomi hasil hutan, jasa dan lingkungan hidup;
6. Pengelolaan hutan harus terpadu dalam pembangunan wilayah sehingga dapat memelihara keseimbangan ekologi dan manfaat yang lestari. Kebijakan nasional harus menjamin diberlakukannya analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL);
7. Pelaksanaan kebijakan dan program nasional dalam pengelolaan hutan terlanjutan, harus didukung pendanaan internasional, kerjasama teknik dan penyempurnaan sisi pemasaran hasil hutan olahan;
8. Peranan hutan tanaman ditingkatkan melalui reboisasi dan penghijauan, baik dengan tanaman asli maupun tanaman eksotik, dalam rangka mempertahankan hutan dan memperluas lahan hutan untuk memenuhi kebutuhan kayu bagi industri, kebutuhan kayu bakar, kebutuhan lingkungan hidup dan memperluas kesempatan tenaga kerja;
9. Kebijakan pengelolaan hutan harus memperhatikan aspek produksi, konsumsi, pendauran, manfaat hasil hutan dan kepentingan masyarakat sekitar;
10. Inventarisasi, evaluasi dan penggunaan iptek harus dilakukan secara efektif. Kerjasama Internasional dalam rangka tukar-menukar hasil penelitian dan pengembangan pemanfaatan hasil hutan non kayu perlu ditingkatkan.

Di tingkat nasional, secara umum tentang pengelolaan lingkungan hidup termasuk hutan menurut Pasal 3 UU No. 23 tahun 1997 dikatakan pengelolaan lingkungan hidup yang diselenggarakan dengan asas tanggung

jawab negara, asas berkelanjutan, dan asas manfaat bertujuan untuk mewujudkan pembangunan berkelanjutan yang berwawasan lingkungan hidup. Lebih lanjut kegiatan pengelolaan hutan dalam Pasal 21 UU No. 41 tahun 1999 meliputi :

- a. tata hutan dan penyusunan rencana pengelolaan hutan,
- b. pemanfaatan hutan dan penggunaan kawasan hutan,
- c. rehabilitasi dan reklamasi hutan, dan
- d. perlindungan hutan dan konservasi alam.

Kebakaran hutan yang terjadi tahun 1997 lalu sehingga memberikan dampak ke negara lain yaitu adanya asap yang sampai ke Singapura bertentangan dengan prinsip lingkungan internasional. Pencemaran udara akibat kebakaran hutan menunjukkan bahwa Indonesia belum mampu melakukan pengelolaan atas hutan miliknya. Indonesia harus segera melakukan berbagai upaya agar menata kembali hutannya di masa mendatang.

Adanya PP No. 4 tahun 2001 tentang Pengendalian Kerusakan dan atau Pencemaran Lingkungan Hidup yang Berkaitan Dengan Kebakaran Hutan dan atau Lahan merupakan salah satu upaya pemerintah dalam memberikan aturan hukum dalam mencegah terulang lagi peristiwa tersebut. Pemerintah pusat yaitu Menteri yang bertanggung jawab dibidang kehutanan mengkoordinasikan pemadaman kebakaran hutan dan atau lahan lintas propinsi dan atau "*lintas batas negara*" (pasal 23). Pengkoordinasian tersebut meliputi :¹⁶

- a. penyediaan sarana pemadaman kebakaran hutan dan atau lahan;
- b. pengembangan sumber daya manusia untuk pemadaman kebakaran hutan dan atau lahan; dan atau
- c. pelaksanaan kerja sama internasional untuk pemadaman kebakaran hutan dan atau lahan

Sedangkan penanggulangan dampak dan pemulihan dampak lingkungan hidup yang berkaitan dengan kebakaran hutan dan atau lahan yang terjadi pada lintas propinsi dan atau lintas batas negara yang bertanggung jawab adalah "Kepala Instansi" yang mengembangkan kemampuan sumber daya manusia di bidang evaluasi dampak lingkungan hidup (Pasal 25). Oleh karena Menteri dan atau Kepala Instansi yang bertanggung jawab melakukan pengawasan atas pengendalian kerusakan dan atau pencemaran lingkungan hidup yang bersifat lintas batas negara (*transboundary*).

Pasal 24 PP No. 4 tahun 2001 tentang Pengendalian Kerusakan dan atau Pencemaran Lingkungan yang Berkaitan dengan Kebakaran Hutan dan atau Lahan.

Hal terpenting menyangkut konsistensi dari pemerintah Indonesia dalam menegakan berbagai aturan tentang lingkungan hidup khususnya hutan yang telah ada ke dalam masyarakat. Peran masyarakat juga memberikan arti penting dalam menjaga dan melestarikan hutan yang ada. Berbagai persoalan yang timbul pada kasus kebakaran hutan yang terjadi selama ini, adanya kecenderungan dari pemerintah baru melakukan tindakan setelah peristiwa berlangsung.

Kerugian baik secara materi maupun rusaknya lingkungan sekitar yang belum tentu akan pulih dalam beberapa tahun mendatang, akan dapat mengancam kelangsungan fungsi hutan untuk generasi mendatang. Upaya pemerintah untuk itu perlu dilakukan melalui "rehabilitasi" dan "reklamasi hutan" untuk memulihkan, mempertahankan, dan meningkatkan fungsi hutan dan lahan sehingga daya dukung, produktivitas, dan peranannya dalam mendukung sistem penyangga kehidupan tetap terjaga. Hal ini selaras dengan bentuk pertanggungjawaban negara dalam ikut serta melaksanakan kesepakatan yang tertuang dalam Deklarasi Rio tahun 1992 dalam rangka pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*).

P E N U T U P

A. Kesimpulan

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa kebakaran hutan di Indonesia yang mengakibatkan terjadinya pencemaran udara sampai ke negara Singapura, dalam perspektif hukum internasional bentuk pertanggungjawaban pemerintah Indonesia termasuk ke dalam "*State Liability*" yaitu jika negara Singapura ingin mengajukan tuntutan hukum, maka pemerintah Indonesia harus memenuhi segala bentuk kerugian yang diderita oleh negara Singapura. Dalam kasus ini prinsip "*Stricty Liability*" sangat tepat untuk digunakan dalam menetapkan pertanggungjawaban negara. Bentuk tanggung jawab negara terhadap lingkungan internasional ini telah diatur dalam Dekarasi Rio de Jenciro tahun 1992 untuk memberikan kesadaran negara untuk melindungi dan melestarikan lingkungannya.

B. Saran

- Untuk lebih mengoptimalkan pelaksanaan aturan-aturan yang menyangkut tentang hutan yang telah ada selama ini, maka pemerintah hendaknya bersikap konsisten dalam penegakan hukum tanpa pembedaan sehingga bagi yang melanggar akan dituntut sesuai dengan aturan tersebut;
- Peran serta masyarakat perlu dilibatkan dalam rangka memperoleh informasi dan menjaga kawasan hutan dan lainnya;
- Perlunya Indonesia memperhatikan aturan-aturan yang berlaku di tingkat internasional terutama lingkungan karena sebagai bagian dari masyarakat internasional juga harus berperan serta dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan untuk menjaga dan melestarikan lingkungan hidup.

DAFTAR PUSTAKA

- Adolf, Huala, Aspek-aspek Negara Dalam Hukum Internasional, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm.303-304.
- Hardjasoematri, Koesnadi, Hukum Tata Lingkungan, Edisi ke-tujuh cetakan ke-empat belas, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1999
- Kantor Menteri Negara Lingkungan Hidup Republik Indonesia dan UNDP, Laporan Kebakaran Hutan dan Lahan di Indonesia, 1998
- Muhdar, Muhammad, Aspek Pertanggungjawaban Hukum Atas Terjadinya Pencemaran Udara Yang Merugikan Negara Lain, Yogyakarta, 1999, hlm. 18
- Putra, Ida Bagus Wyasa, Tanggungjawab Negara Terhadap dampak Komersialisasi Ruang Angkasa, PT. Refika Aditama, Bandung, 2001
- Rahmadi, Takdir, Diklat Hukum Lingkungan Internasional, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 2000
- Shaw, Malcolm, N, International Law, Grotius Publication Limited, England, 1991
- Siswanto, Bencana Kebakaran Hutan : Prediksi Dan Penanggulangannya, Majalah Alami, Vol. 3 No. 3 tahun 1998
- Starke J.G., Pengantar Hukum Internasional (I), Edisi ke-10, Penterjemah Bambang Iriana Djaatmadja, Sinar Grafika, Jakarta, 1995
- Triatmodjo, Marsudi, Pertanggungjawaban Negara Terhadap Pencemaran Internasional, Mimbar Hukum 33/X/1999/ UGM
- WCED, Hari Depan Kita Bersama (Our Common Future), PT. Gramedia, Jakarta, 1985