

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Indonesia merupakan negara yang setiap tahunnya mengalami permasalahan lingkungan hidup yang dampaknya sampai ke negara tetangga, untuk itu Indonesia menanggapi permasalahan lingkungan internasional ini dengan mulai mengadopsi konsep pertanggungjawaban negara (*state responsibility*). Dengan mengadopsi konsep tersebut dapat menunjukkan menjadi bentuk pertanggungjawaban negara Indonesia terhadap pencemaran yang mengakibatkan *injury* bagi negara lain. Berdasarkan Konferensi Lingkungan Hidup Internasional yang memuat tentang *state responsibility* ini terdapat dalam Prinsip 21 Deklarasi Stockholm 1972, sebagai berikut:

“State 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 policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction”
(Suatu negara, sesuai dengan Piagam Bangsa Bangsa dan prinsip-prinsip hukum internasional, suatu hak berdaulat untuk mengeksploitasi sumber daya mereka sendiri sesuai dengan peraturan lingkungan negara itu sendiri, dan tanggung jawab untuk memastikan bahwa aktifitas dalam yurisdiksi atau pengawasan mereka tidak menyebabkan kerusakan lingkungan negara lain atau kawasan diluar batas yuridiksi nasional).¹

¹Dina s.t Manurung, *Pengaturan Hukum Internasional Tentang Tanggungjawab Negara dalam Pencemaran Udara Lintas Batas*, Jurnal Departemen Hukum Internasional, 2014, hlm 8-9.

Kebakaran hutan merupakan sebuah peristiwa yang seharusnya menjadi tanggung jawab sebuah negara terhadap negara dan rakyatnya. Bukan sebuah opini lagi jika dampak dari kebakaran hutan dalam suatu negara tentulah menimbulkan hal merugikan, terutama asap dan apinya. Perihal masalah kebakaran hutan yang tentunya sangat berkaitan dengan Hukum Lingkungan khususnya telah mendapatkan perhatian yang lebih dari tiap negara untuk mencegah terjadinya hal tersebut.

Perlindungan lingkungan dipandang sebagai sebuah kepentingan Bersama yang dapat diwujudkan jika terdapat kerja sama antar negara dalam lingkup global maupun regional. Pentingnya kerja sama antar negara dalam perlindungan lingkungan juga tercermin dalam Prinsip 27 Deklarasi Rio, yaitu :

“States and people shall cooperate in good faith and in a spirit of partnership in the fulfillment of principles embodied in this Declaration and in the further development of international law in the field of sustainable development”

(Negara dan orang –orang akan bekerja sama dengan itikad baik dan dalam spirit kemitraan dalam pemenuhan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Deklarasi ini dan dalam pengembangan lebih lanjut dari hukum internasional di bidang pembangunan berkelanjutan).

Proses bergulirnya modernisasi dan globalisasi, banyak Negara-negara ASEAN yang memiliki vegetasi hutan yang cukup luas mengalami kebakaran diakibatkan musim kemarau yang bekepanjangan. Tetapi tidak etis rasanya jika hanya menyalahkan keadaan musim atau iklim. Selain itu, banyaknya perusahaan-perusahaan yang berkontribusi dalam kejadian kebakaran hutan tersebut di negara ASEAN. Kebakaran hutan ini terkadang menimbulkan *polemic diplomatic* antara

dua atau lebih negara diakibatkan kerugian yang ditimbulkan oleh asap kebakaran hutan yang menjadi kiriman ke negara tetangga yang wilayahnya berdekatan dengan wilayah negara asal asap tersebut. Salah satunya, Asap kebakaran hutan Indonesia di pulau Kalimantan dan Sumatra yang menyebar sampai ke kawasan negara tetangga, yaitu Malaysia dan Singapura. Hal ini tentu menjadi sebuah alasan terpercikinya *polemic diplomatic* antara Indonesia, Singapura, dan Malaysia, mengingat ketiga negara ini dalam topografis wilayahnya sangat berdekatan. Kiriman asap kebakaran hutan yang terjadi Indonesia ke negara Singapura dan Malaysia selanjutnya disebut *Transboundary Pollution*².

Hutan sebagai salah satu penentu penyangga kehidupan dan sumber kesejahteraan rakyat yang semakin menurun keadaannya, oleh sebab itu eksistensinya harus dijaga secara terus-menerus, agar tetap abadi dan ditangani dengan budi pekerti yang luhur, berkeadilan, berwibawa, transparan dan profesional serta bertanggung jawab³.

Asap kebakaran hutan dapat menyebabkan pencemaran udara lintas batas yang dapat didefinisikan sebagai polusi yang berasal dari suatu negara tetap, dengan menyeberangi perbatasan melalui jalur udara yang dapat menyebabkan kerusakan lingkungan di negara lain.

²Diakses dari <https://media.neliti.com/media/publications/15005-ID-pengaturan-hukum-internasional-tentang-tanggungjawab-negara-dalam-pencemaran-uda.pdf> pada tanggal 1 Maret 2018.

³ Yusuf Abdul Muis dan Mohammad Taufik Makarao, Hukum Kehutanan di Indonesia, Rineka Cipta, Jakarta, 2011, hlm.1.

Dampak dari pencemaran udara ini yang berupa kabut asap tidak hanya dirasakan oleh masyarakat Indonesia saja, namun hingga negara-negara tetangga, khususnya Malaysia dan Singapura. Sebagai permasalahan Internasional yang sudah lama terjadi, pencemaran udara (asap) lintas batas yang biasa juga disebutkan sebagai *Transfrontier Pollution* dapat dijabarkan sebagai berikut : “*Pollution of which the physical is wholly or in part situated within the territory of one state and which has deleterious effects in the territory of another state*” (Pencemar fisik yang seluruhnya atau sebagian terletak dalam wilayah suatu negara dan yang memiliki efek merusak di wilayah negara lain).⁴

Kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia telah masuk ke ranah Hukum Lingkungan Internasional, karena telah terjadi *Transboundary Pollution*. Permasalahan Hukum Lingkungan Internasional telah menjadi salah satu agenda global pada abad ke-21⁵ yang tentunya melibatkan berbagai Subjek Hukum Internasional. Kebakaran hutan di Indonesia pada tahun 2015 menjadi peristiwa kebakaran hutan di Indonesia yang paling menarik perhatian. Kebakaran hutan Indonesia tahun 2015 merupakan efek samping dari peristiwa alam El Niño tahun 2015 yang menjadikan musim kebakaran di tahun itu sebagai yang terburuk dalam dua puluh tahun: di mana sekitar 2,6 juta hektar lahan terbakar antara bulan Juni

⁴Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan (Dalam Sistem Penegakkan Hukum Lingkungan Indonesia)*, Bandung: Alumni, 2001, hlm. 186

⁵Diakses dari https://www.academia.edu/24155696/Organisasi_Internasional_ORGANISASI_GREENPEACE_DAN_PERANANNYA_DALAM_KEBAKARAN_HUTAN_YANG_TERJADI_DI_INDONESIA_PADA_TAHUN_2015 pada 1 Maret 2018

dan Oktober, yang merupakan musim kemarau di Indonesia. Kebakaran tersebut banyak membakar lahan gambut kaya karbon, membuat jutaan orang di Asia Tenggara terpapar kabut beracun yang setara dengan tiga kali lipat emisi gas rumah kaca tahunan di Indonesia⁶.

Penyebab terjadinya hal tersebut terdapat 7 perusahaan menjadi tersangka pembakaran hutan dan lahan, ketujuh perusahaan itu adalah PT RPP di Sumatra Selatan, PT BMH di Sumsel, PT RPS di Sumsel, PT LIH di Riau, PT GAP di Kalimantan Tengah, PT MBA di Kalimantan Tengah, dan PT ASP di Kalteng. Mereka dikenai Pasal 108 UU No.32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup yang berisi ancaman pidana hukuman penjara minimal tiga tahun dan maksimal 10 tahun serta denda minimal Rp3 miliar dan maksimal Rp10 miliar. ⁷Hal ini tentu menjadi sesuatu yang seharusnya di jadikan alarm peringatan bagi Indonesia untuk lebih memperhatikan kawasan Hutan Indonesia, khususnya di Kawasan hutan provinsi kepulauan riau (Sumatera) yang terjadi karena kesalahan sistemik dalam pengelolaan hutan secara nasional.

Dalam hal ini, ada pengusaha perkebunan sawit yang lebih memilih metode *land clearing* dengan cara membakar daripada metode lain, pekerja-pekerja pembuka lahan yang berasal dari masyarakat setempat , Pemerintah memberikan

⁶Diakses dari <http://blog.globalforestwatch.org/data/id-lang/riwayat-kebakaran-di-indonesia-untuk-mencegah-kebakaran-di-masa-depan.html> pada tanggal 1 maret 2018

⁷ Diakses dari http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/10/151012_indonesia_tersangka_pembakaran pada tanggal 8 mei 2018

hak penguasaan hutan (HPH) kepada pengusaha-pengusaha perkebunan sawit karena tidak terlaksananya mekanisme pembukaan lahan yang seharusnya dan menjadi inti permasalahan dari kebakaran hutan yang sering terjadi. Ketidaktersediaan teknologi yang memadai membuat metode *land clearing* dengan cara membakar dinilai efisien tanpa memikirkan dampak yang ditimbulkan dari penerapan metode ini terhadap lingkungan tidak sebanding dengan hasilnya. Faktor ekonomi menjadi latar belakang mengapa metode ini lazim dilakukan di Riau selain faktor ekonomi ada juga faktor yang mempengaruhi mengapa pengusaha atau masyarakat memilih metode *land clearing* yaitu kurangnya pengetahuan atau tata cara yang baik dan benar dalam mengelola lahan dengan baik, dengan demikian timbulah berbagai masalah yang diakibatkan dari penerapan pengelolaan lahan yang tidak baik, timbulnya kabut asap yang tebal dikarenakan titik – titik api yang terjadi sama di setiap lahan hutan yang terbakar meluasnya api membuat asap yang sangat tebal dan mengganggu sistem pernapasan dan perekonomian masyarakat setempat, asap yang ditimbulkan dari kebakaran hutan tersebut meluas hingga ke Negara–negara tetangga salah satunya Negara Malaysia dan Singapura hingga terjadinya protes terhadap kinerja pemerintah RI yang lambat dalam menanggulangi Kebakaran hutan di Riau membuat Negara Malaysia dan Singapura mendesak Indonesia untuk menyelesaikan masalah ini dengan menyelenggarakan pertemuan untuk membahasnya pada Tahun 2002 ASEAN akhirnya mengesahkan sebuah perjanjian yang mengatur pengelolaan asap tersebut *ASEAN Agreement on*

Transboundary Haze Pollution mengawasi dan mencegah polusi asap melalui berbagai bentuk kerjasama yang telah disepakati.⁸

Idealnya, Tanggung jawab negara muncul akibat adanya suatu tindakan-tindakan, keadaan-keadaan, atau prinsip-prinsip yang tidak sah secara internasional serta merugikan kedaulatan negara lain⁹. Akibat hal tersebut, negara yang merasa dirugikan memiliki kewenangan untuk menuntut haknya. Karena dalam hukum internasional, suatu negara berdaulat tidak tunduk pada negara berdaulat lainnya. negara mempunyai kedaulatan penuh atas apa yang ada dalam wilayah teritorialnya. Namun tidaklah berarti bahwa negara itu dapat menggunakan kedaulatan dengan seenaknya. Dalam hukum internasional telah mengatur bahwa jika suatu negara menyalahgunakan kedaulatannya itu dapat dimintai suatu pertanggungjawaban atas tindakan dan kelalaiannya.¹⁰

Indonesia sebagai subjek hukum internasional yang memiliki kedaulatan atas negara Indonesia seharusnya memiliki hak dan kewajiban baik kepada negara sendiri maupun negara yang terkena dampak dari peristiwa kabut asap yang ditimbulkan dari kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia yang menyebar hingga ke negara tetangga, mengakibatkan pengajuan protes terhadap Indonesia atas terjadinya permasalahan ini. Protes Malaysia dan Singapura ini berdasarkan pada

⁸Diakses dari <https://inspirasi551.wordpress.com/2016/08/01/analisis-kebakaran-hutan-di-riau-dan-dampak-nya-terhadap-negara-tetang/> pada tanggal 8 maret 2018

⁹JG Starke, 2004, *Pengantar Hukum Internasional 1 edisi sepuluh*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 391

¹⁰Malcolm N. Shaw, *International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997. hlm. 54

alasan bahwa kabut asap yang sampai ke negara mereka menyebabkan terjadinya gangguan terhadap kesehatan masyarakat. Kabut asap ini menyebabkan Infeksi Saluran Pernafasan Atas (ISPA), batuk, radang dan gangguan paru-paru. Protes yang disampaikan kedua negara ini terhadap Pemerintah Indonesia yang dinilai tidak serius mengatasi kebakaran hutan yang mengakibatkan kabut asap pembawa penyakit itu, karena lambatnya penanganan pemerintah dimata Internasional. Malaysia dan Singapura mendesak agar Pemerintah Indonesia segera mengambil langkah cepat untuk menyelesaikan masalah ini. Namun Indonesia tidak langsung menyetujui permintaan kedua negara tersebut. Pemerintah Indonesia sudah menyampaikan secara resmi permintaan maaf kepada Malaysia dan Singapura yang telah disampaikan langsung oleh Presiden Republik Indonesia yaitu Bapak Susilo Bambang Yudhoyono, akan tetapi kedua negara ini belum dapat menerima permintaan maaf ini dengan baik dan puas.¹¹

Berdasarkan pembahasan diatas penulis ingin mengkaji lebih dalam lagi masalah tanggung jawab negara Indonesia terhadap kebakaran hutan yang bertransformasi keranah *Transboundary Pollution* dalam penulisan hukum yang berjudul **“TANGGUNG JAWAB NEGARA ATAS PENCEMARAN UDARA (ASAP) LINTAS BATAS WILAYAH NEGARA AKIBAT KEBAKARAN HUTAN DI INDONESIA TERHADAP NEGARA-NEGARA TETANGGA”**

¹¹Eka Puspitasari, Agustina Merdekawati, *Pertanggung jawaban Indonesia Dalam Penyelesaian Kasus Transboundary Haze Pollution Akibat Kebakaran Hutan Berdasarkan Konsep State Responsibility*,2007, hlm. 7-10.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian yang telah diuraikan, penulis membatasi permasalahan kedalam identifikasi masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaturan hukum internasional tentang tanggung jawab negara atas pencemaran udara (asap) lintas batas wilayah negara akibat kebakaran hutan di Indonesia terhadap negara-negara tetangga?
2. Bagaimana bentuk-bentuk tanggung jawab negara atas pencemaran udara (asap) lintas batas wilayah negara akibat kebakaran hutan di Indonesia terhadap negara-negara tetangga?
3. Bagaimana upaya tanggung jawab negara atas pencemaran udara (asap) lintas batas wilayah negara akibat kebakaran hutan di Indonesia terhadap negara-negara tetangga?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan identifikasi masalah yang telah diuraikan di atas, maka tujuan yang hendak dicapai adalah sebagai berikut :

1. Mengetahui pengaturan hukum internasional tanggung jawab negara atas pencemaran udara (asap) lintas batas wilayah negara akibat kebakaran hutan di indonesia terhadap negara-negara tetangga

2. Mengkaji bentuk-bentuk tanggung jawab negara atas pencemaran udara (asap) lintas batas wilayah negara akibat kebakaran hutan di Indonesia terhadap negara-negara tetangga
3. Menganalisis upaya pengaturan hukum internasional tanggung jawab negara atas pencemaran udara (asap) lintas batas wilayah negara akibat kebakaran hutan di Indonesia terhadap negara-negara tetangga

D. Kegunaan Penelitian

Sejalan dengan tujuan dan berdasarkan pokok – pokok permasalahan diatas, penelitian ini diharapkan dapat berguna baik secara teoritis maupun secara praktis antara lain sebagai berikut :

1. Kegunaan Teoritis

Penelitian hukum ini diharapkan dapat bermanfaat besar bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya dan hukum lingkungan internasional secara khusus.

2. Kegunaan Praktis

3. Penelitian hukum ini diharapkan dapat bermanfaat bagi masyarakat pada umumnya dan bagi praktisi bidang hukum lingkungan internasional secara khusus

E. Kerangka Pemikiran

Menurut Konvensi Genewa 1979 mendefinisikan pencemaran udara dalam

Pasal 1 butir 1, yaitu:

“Air pollution means the introduction by man, directly or indirectly, of substances or energy into the air resulting in deleterious effects of such a nature as to endanger human health, harm living resources and ecosystems and material property and impair or interfere with amenities and other legitimate uses of the environment, and ‘air pollutants’ shall be construed accordingly”

Definisi ini menyebabkan munculnya pencemaran udara adalah aktivitas orang baik secara langsung maupun tidak yang efeknya merusak sumber daya alam. Sehingga faktor alamiah sebagai penyebab/sumber terjadinya pencemaran udara tidak disebutkan. Lebih lanjut dijelaskan terhadap pengertian pencemaran udara lintas batas pada Pasal 1 butir 2, yaitu:

“ Long-range transboundary air pollution means air pollution whose physical origin is situated wholly or in part within the area under the national jurisdiction of one State and which has adverse effects in the area under the jurisdiction of another State as such a distance it is not generally possible to distinguish the contribution of individual emission sources or groups of sources”

Dalam Konvensi Genewa 1979 ini mengajak anggotanya mengadakan kerja sama pada bidang penelitian dan pengembangan, khususnya bidang-bidang teknologi pengurangan emisi, instrumen atau teknik-teknik pemantauan dan pengukuran tingkat emisi dan konsentrasi zat-zat pencemar udara, sebagai program pendidikan dan pelatihan yang relevan dengan pengendalian udara. Jika mengacu pada definisi ini maka pencemaran udara lintas batas tersebut merupakan

pencemaran udara yang bersumber pada aktivitas perseorangan maupun kelompok dalam yurisdiksi suatu negara, namun akibat dari aktivitas tersebut mempunyai dampak negatif terhadap negara lainnya. Hal ini hampir sama dengan peristiwa kebakaran hutan dalam yurisdiksi Indonesia. Dengan demikian, pencemaran udara lintas batas negara adalah pencemaran udara akibat adanya kontaminasi udara yang karakteristiknya berbahaya terjadi dari bagian yurisdiksi negara mengenai yurisdiksi dan berdampak kerugian bagi negara lain baik atas aktivitas manusia maupun alam.¹²

Secara universal warisan bersama umat manusia (*common heritage of mankind*) adalah segala sesuatu yang mempengaruhi hidup orang banyak dan memberikan keuntungan kepada kehidupan manusia yang penguasaannya tidak boleh dipegang oleh satu pihak saja, namun diatur oleh hukum internasional sehingga tidak akan ada pertikaian internasional dalam memperebutkan penguasaannya. Penguasaan atas warisan bersama umat manusia ini diatur oleh hukum internasional agar semua orang dapat menikmatinya, selain penguasaan atas penggunaan terhadap warisan ini hukum internasional juga mengatur tentang tanggung jawab atas hal tersebut. Sehingga manusia atau negara – negara tidak hanya sibuk dalam pemakaian dan penggunaan warisan tersebut namun juga harus bertanggungjawab atas hal itu. Dengan adanya pengaturan hukum internasional seperti itu, maka hukum nasional negara – negara yang ada mulai mengikutinya

¹² Diakses dari <https://www.suduthukum.com/2017/04/definisi-pencemaran-udara-lintas-batas.html> pada tanggal 1 April 2018

dalam mengatur tentang warisan bersama ini. Masyarakat internasional telah sepakat bahwa tanggung jawab atas warisan bersama umat manusia ini adalah tanggung jawab bersama atau tanggungjawab internasional. Sehingga konsep warisan bersama menciptakan pertanggungjawaban bersama (*common responsibility*). Tanggung jawab bersama merupakan kewajiban yang ditanggung oleh dua atau lebih negara untuk melindungi kekayaan lingkungan (*environmental resources*), mengambil tindakan yang sesuai dengan karakteristik dan alam, lokasi fisik maupun kemanfaatan sejarah dari kekayaan lingkungan tersebut. Kekayaan alam sebagai kekayaan lingkungan merupakan kekayaan yang dimiliki oleh suatu negara, atau kekayaan yang dibagi bersama, atau subjek dari kepentingan hukum bersama, atau merupakan tidak dimiliki oleh negara manapun. Pertanggungjawaban bersama dapat diterapkan terhadap kekayaan yang tidak dimiliki oleh siapapun atau kekayaan yang berada dalam wilayah yurisdiksi eksklusif suatu negara.

Berhubung pertanggungjawaban bersama terhadap warisan bersama umat manusia adalah manusia itu sendiri, maka warisan bersama yang ada saat ini merupakan milik bersama seluruh umat manusia. Sehingga setiap orang atau negara mempunyai hak untuk melarang setiap kegiatan atau pemanfaatan yang akan berdampak buruk terhadap warisan bersama tersebut. Dalam menjaga warisan bersama ini, masyarakat dunia telah membentuk suatu lembaga yang bersifat internasional dan universal untuk mengurus berbagai kepentingan internasional terhadap warisan bersama ini.

Dari uraian diatas menyatakan secara tegas bahwa warisan bersama umat manusia adalah segala sesuatu yang mempengaruhi hidup banyak orang atau memiliki pengaruh besar terhadap kehidupan manusia sehingga keberadaannya dan penggunaannya harus dijaga serta diatur secara tegas oleh suatu hukum yang bersifat universal.¹³

Pancasila merupakan ideologi dasar bagi negara Indonesia. Pancasila merupakan rumusan dan pedoman kehidupan berbangsa dan bernegara bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam Pancasila sila ke dua yaitu Kemanusiaan yang adil dan beradab, memiliki butir-butir sebagai berikut : Mengakui persamaan derajat persamaan hak dan persamaan kewajiban antara sesama manusia, Saling mencintai sesama manusia, Mengembangkan sikap tenggang rasa, Tidak semena-mena terhadap orang lain, Menjunjung tinggi nilai kemanusiaan, Gemar melakukan kegiatan kemanusiaan, Berani membela kebenaran dan keadilan dan Bangsa Indonesia merasa dirinya sebagai bagian dari seluruh umat manusia, karena itu dikembangkan sikap hormat-menghormati dan bekerjasama dengan bangsa lain.

Dalam butir-butir pancasila ke 2 ini, dapat dipahami bagaimana pentingnya tanggung jawab negara indonesia untuk bertanggung jawab atas kebakaran yang menyebabkan pencemaran lintas batas wilayah negara yang menyebabkan kerugian terhadap negara tetangga.

¹³Diakses dari

<http://repository.usu.ac.id/bitstream/handle/123456789/64231/Chapter%20II.pdf;jsessionid=09C4B4E7EDE463CEAE74B499AE451AD5?sequence=3> pada tanggal 25mei 2018

Menurut Hans Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang deliberatif. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.¹⁴

Dalam teori Kepastian Hukum ini juga berhubungan dengan tanggung jawab negara yang menjadi penelitian ini yaitu apabila ada sekelompok pihak di luar negara yang mempunyai kekuasaan dan berpotensi digunakan secara sewenang-wenang, negaralah yang pertama-tama bertanggung jawab untuk memberikan perlindungan bagi warga negaranya, karena negara adalah subjek yang mendapat perintah dari konstitusi dan hukum untuk melaksanakan kepentingan umum menurut hukum yang baik. Dengan adanya negara dan hukum (konstitusi) yang pada dasarnya merupakan perwujudan dari kehendak bersama rakyat yang berdaulat, oleh sebab itu nilai kepastian yang berkaitan dengan hukum merupakan nilai yang pada prinsipnya memberikan perlindungan hukum bagi setiap warga negara dari kekuasaan yang bertindak sewenang-wenang, sehingga

¹⁴Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm.158

hukum memberikan tanggung jawab kepada negara untuk menjalankannya. Di sinilah letak relasi antara persoalan kepastian hukum dengan peranan negara terlihat.¹⁵

Tanggung jawab Negara menganut Pasal 21 Deklarasi Stockholm 1972, sebagai berikut:

“State have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of internastional law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction”

(Suatu negara, sesuai dengan Piagam Bangsa Bangsa dan prinsip-prinsip hukum internasional, suatu hak berdaulat untuk mengeksploitasi sumber daya mereka sendiri sesuai dengan peraturan lingkungan negara itu sendiri, dan tanggung jawab untuk memastikan bahwa aktifitas dalam yurisdiksi atau pengawasan mereka tidak menyebabkan kerusakan lingkungan negara lain atau kawasan diluar batas yuridiksi nasional)

Dalam Konferensi Stockholm ini menghasilkan Deklarasi Stockholm 1972 (Declaration of the united nation conferences on the human environmental) Deklarasi ini berisi 26 Prinsip, dan 109 rekomendasi untuk mengimplementasikan prinsip-prinsip yang mengatur tentang lingkungan hidup secara umum. Dampak dan kenyataan-kenyataan demikian membuktikan bahwa faktor keinginan untuk

¹⁵Diakses dari <https://www.suduthukum.com/2017/03/kepastian-hukum.html> pada tanggal 20 Maret 2018

menanggapi kemajuan disatu pihak dan usaha-usaha berupa kebijakan-kebijakan untuk mencegah dan menangkal segala kemungkinankemungkinan yang merugikan dipihak lain.¹⁶

Menurut Aristoteles, Keadilan adalah tindakan yang terletak diantara memberikan terlalu banyak dan sedikit yang dapat diartikan memberikan sesuatu kepada setiap orang sesuai dengan apa yang menjadi haknya. Keadilan berasal dari kata “Adil” yang berarti tidak berat sebelah, tidak memihak : memihak pada yang benar, berpegang pada kebenaran : sepatutnya, dan tidak sewenang-wenang. Pada hakikatnya, keadilan adalah suatu sikap untuk memperlakukan seseorang sesuai dengan haknya. Dan yang menjadi hak setiap orang adalah diakui dan diperlakukan sesuai dengan harkat dan martabatnya, yang sama derajatnya, yang sama hak dan kewajibannya, tanpa membeda-bedakan suku, keturunan, agama, dan golongan.¹⁷

Dalam teori keadilan ini juga berhubungan dengan tanggung jawab negara dalam penelitian ini yaitu teori keadilan bisa juga menjadi salah satu acuan untuk menjadikan putusan yang telah di jatuhkan nanti akan bersifat adil bagi negara-negara tetangga yang merasa dirugikan oleh negara indonesia akibat kebakaran hutan yang mengakibatkan pencemaran udara lintas batas ini agar menyebabkan *win-win solution* atau yang bisa disebut juga tidak ada yang merasa dirugikan dalam keputusan ini.

¹⁶N.H.T. Siahaan, *Ekologi Pembangunan Dan Hukum Tata Lingkungan*, Erlangga, Jakarta, 1986, hlm 35

¹⁷Diakses dari <http://www.siswamaster.com/2016/01/teori-keadilan-menurut-aristoteles-dan-contoh.html> pada tanggal 20 Maret 2018

Menurut Jeremy Bentham, tujuan hukum adalah memberikan kemanfaatan dan kebahagiaan terbesar kepada sebanyak-banyaknya warga masyarakat. Jadi, konsepnya meletakkan kemanfaatan sebagai tujuan utama hukum. Ukurannya adalah kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi sebanyak-banyaknya orang. Penilaian baik-buruk, adil atau tidaknya hukum ini sangat tergantung apakah hukum mampu memberikan kebahagiaan kepada manusia atau tidak. Kegunaan diartikan sama sebagai kebahagiaan, hukum dapat memberikan jaminan kebahagiaan kepada individu-individu, barulah kepada orang banyak. "*the greatest happiness of the greatest number*" (kebahagiaan yang sebesar-besarnya dari sebanyak-banyaknya orang). Prinsip ini harus diterapkan secara kuantitatif, karena kualitas kesenangan selalu sama. Untuk mewujudkan kebahagiaan individu dan masyarakat maka perundang-undangan harus mencapai empat tujuan: *to provide subsistence* (untuk memberi nafkah hidup), *to Provide abundance* (untuk memberikan nafkah makanan berlimpah), *to provide security* (untuk memberikan perlindungan) dan *to attain equity* (untuk mencapai persamaan).¹⁸

Dalam teori kegunaan tersebut berhubungan dengan tanggung jawab negara untuk mencapai tujuan utama hukum agar dapat menciptakan kebahagiaan terhadap negara-negara tetangga seperti memperbaiki (*reparation*) yang menjadi suatu pertanggungjawaban atas tindakan dari pencemaran lintas batas wilayah negara indonesia akibat kebakaran hutan tersebut.

¹⁸Diakses dari <http://business-law.binus.ac.id/2016/06/30/utilitarianisme-dan-tujuan-perkembangan-hukum-multimedia-di-indonesia/> pada tanggal 20 Maret 2018

Prinsip 21 deklarasi Stockholm yang menyatakan hal yang sama, dan hak seperti ini dilindungi oleh hak mengajukan gugatan. Hak-hak tersebut juga dilengkapi dengan hak-hak perlakuan yang sama kepada negara-negara yang tercemar walaupun hak-hak tersebut memiliki batas. Adapun tanggungjawab sipil memiliki penyelesaian untuk masalah di atas dimana protes antara negara nantinya tidak akan diperlukan. Tanggungjawab sipil juga menerapkan prinsip *polluter pays* dengan baik. Tetapi penerapan tanggungjawab ini tidak akan jalan tanpa adanya kerjasama internasional. Lalu terakhir yang tidak kalah penting adalah hak anak cucu bagi lingkungan yang baik kelak. Hal inilah yang dirasakan oleh Malaysia dan Singapura dimana mereka mengalami kerugian akibat bencana kabut asap.

Istilah pembangunan berkelanjutan secara jelas tertuang di dalam prinsip 1, 3 dan 4 Deklarasi Rio serta menjiwai keseluruhan prinsip dari deklarasi ini. Pada prinsip 1 dinyatakan bahwa umat manusia merupakan pusat dari perhatian pada pembangunan berkelanjutan. Manusia berhak atas hidup yang sehat dan produktif yang harmonis dengan alam. Dalam prinsip 3 dinyatakan bahwa hak atas pembangunan harus dicapai untuk secara seimbang memenuhi kebutuhan akan pembangunan dan lingkungan hidup dari generasi sekarang dan yang akan datang. Pada prinsip 4 dinyatakan bahwa dalam rangka mencapai pembangunan yang berkelanjutan, perlindungan lingkungan hidup harus merupakan bagian yang integral dari proses pembangunan dan tidak dapat dipandang sebagai sesuatu yang terpisah darinya.

Pada dasarnya, dalam sejarah perkembangan hukum di Indonesia maka salah satu teori hukum yang banyak mengundang atensi dari para pakar dan masyarakat adalah mengenai Teori Hukum Pembangunan dari Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmaja, S.H., LL.M. beliau mengemukakan pendapatnya yaitu¹⁹ :

“Hukum merupakan suatu alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat. Mengingat fungsinya sifat hukum, pada dasarnya adalah konservatif artinya, hukum bersifat memelihara dan mempertahankan yang telah tercapai. Fungsi demikian diperlukan dalam setiap masyarakat, termasuk masyarakat yang sedang membangun, karena di sini pun ada hasil - hasil yang harus dipelihara, dilindungi dan diamankan. Akan tetapi, masyarakat yang sedang membangun, yang dalam definisi kita berarti masyarakat yang sedang berubah cepat, hukum tidak cukup memiliki fungsi demikian saja. Ia juga harus dapat membantu proses perubahan masyarakat itu. Pandangan yang kolot tentang hukum yang menitikberatkan fungsi pemeliharaan ketertiban dalam arti statis, dan menekankan sifat konservatif dari hukum, menganggap bahwa hukum tidak dapat memainkan suatu peranan yang berarti dalam proses pembaharuan”.

Selain itu dalam Teori Hukum Pembangunan Mochtar Kusumaatmadja ditambahkan adanya tujuan Pragmatis (demi pembangunan) sebagaimana masukan dari Roscoe Pound dan Eugen Ehrlich. Dari hal-hal tersebut, terdapat korelasi antara pernyataan Laswell dan Mc Dougal bahwa kerja sama antara penstudi hukum dan pengemban hukum praktis itu idealnya mampu melahirkan teori hukum, teori yang mempunyai dimensi pragmatis atau kegunaan praktis. Mochtar Kusumaatmadja juga secara cemerlang mengubah pengertian hukum sebagai alat menjadi hukum sebagai sarana, untuk membangun masyarakat. Pokok-pokok pikiran yang

¹⁹Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan (Kumpulan Karya Tulis)*, Alumni, Bandung, 2002, hlm. 13-14

melandasi konsep tersebut adalah bahwa ketertiban dan keteraturan dalam usaha pembangunan dan pembaharuan memang diinginkan, bahkan mutlak perlu, dan bahwa hukum dalam arti norma diharapkan dapat mengarahkan kegiatan manusia kearah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan itu. Oleh karena itu, maka diperlukan sarana berupa peraturan hukum yang berbentuk tidak tertulis itu harus sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat. Lebih jauh, Mochtar berpendapat bahwa pengertian hukum sebagai sarana lebih luas dari hukum sebagai alat karena apabila konsep hukum sebagai “alat” maka akan mengakibatkan hasil yang tidak jauh berbeda dengan penerapan “legisme” sehingga penggunaannya terbatas karena hanya merupakan alat.

Lebih detail maka Mochtar Kusumaatmadja mengatakan, bahwa “Hukum merupakan suatu alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat. Mengingat fungsinya sifat hukum, pada dasarnya adalah konservatif artinya, hukum bersifat memelihara dan mempertahankan yang telah tercapai. Fungsi demikian diperlukan dalam setiap masyarakat, termasuk masyarakat yang sedang membangun, karena di sini pun ada hasil-hasil yang harus dipelihara, dilindungi dan diamankan. Akan tetapi, masyarakat yang sedang membangun, yang dalam definisi kita berarti masyarakat yang sedang berubah cepat, hukum tidak cukup memiliki memiliki fungsi demikian saja. Ia juga harus dapat membantu proses perubahan masyarakat itu. Pandangan yang kolot tentang hukum yang menitikberatkan fungsi pemeliharaan ketertiban dalam arti statis, dan menekankan sifat konservatif dari

hukum, menganggap bahwa hukum tidak dapat memainkan suatu peranan yang berarti dalam proses pembaharuan”.²⁰

Mochtar Kusumaatmadja mengatakan bahwa hukum merupakan sarana pembaharuan masyarakat.²¹ Peranan hukum dalam pembangunan adalah untuk menjamin bahwa perubahan itu terjadi dengan teratur. Perubahan maupun ketertiban (atau keteraturan) merupakan tujuan kembar dari masyarakat yang sedang membangun, dan hukum menjadi suatu alat yang tidak dapat diabaikan dalam proses pembangunan.²² Agar dalam pelaksanaan perundang-undangan yang bertujuan untuk pembaharuan itu dapat berjalan sebagaimana mestinya, hendaknya perundang-undangan yang dibentuk itu sesuai dengan apa yang menjadi inti pemikiran aliran *Sociological Jurisprudence*, yaitu hukum yang baik hendaknya sesuai dengan hukum yang hidup di masyarakat.²³

Dalam perkembangan berikutnya, konsep hukum pembangunan ini akhirnya diberi nama oleh para murid-muridnya dengan “Teori Hukum Pembangunan” Ada 2 (dua) aspek yang melatarbelakangi kemunculan teori hukum ini, yaitu :

1. Ada asumsi bahwa hukum tidak dapat berperan bahkan menghambat perubahan masyarakat.

²⁰Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-konsep Hukum dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2006, hlm. 13-14.

²¹Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bina Cipta, Bandung, hlm. 14

²²*Ibid*, hlm. 19.20

²³ Lili Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2016, hlm. 79.

2. Kenyataan di dalam masyarakat Indonesia telah terjadi perubahan alam pemikiran masyarakat ke arah hukum modern.

Oleh karena itu, Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan tujuan pokok hukum bila direduksi pada satu hal saja adalah ketertiban yang dijadikan syarat pokok bagi adanya masyarakat yang teratur. Tujuan lain hukum adalah tercapainya keadilan yang berbeda-beda isi dan ukurannya, menurut masyarakat dan jamannya. Selanjutnya untuk mencapai ketertiban diusahakan adanya kepastian hukum dalam pergaulan manusia di masyarakat, karena tidak mungkin manusia dapat mengembangkan bakat dan kemampuan yang diberikan Tuhan kepadanya secara optimal tanpa adanya kepastian hukum dan ketertiban. Fungsi hukum dalam masyarakat Indonesia yang sedang membangun tidak cukup untuk menjamin kepastian dan ketertiban. Menurut Mochtar Kusumaatmadja, hukum diharapkan agar berfungsi lebih daripada itu yakni sebagai “sarana pembaharuan masyarakat” dengan pokok-pokok pikiran sebagai berikut : “Mengatakan hukum merupakan “sarana pembaharuan masyarakat” didasarkan kepada anggapan bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan dan pembaharuan itu merupakan suatu yang diinginkan atau dipandang (mutlak) perlu. Anggapan lain yang terkandung dalam konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan adalah bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan”.

Berdasarkan tolak ukur konteks di atas menunjukkan ada 2 (dua) dimensi sebagai inti Teori Hukum Pembangunan yang diciptakan oleh Mochtar Kusumaatmadja, yaitu:

1. Ketertiban atau keteraturan dalam rangka pembaharuan atau pembangunan merupakan sesuatu yang diinginkan, bahkan dipandang mutlak adanya;
2. Hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang dapat berfungsi sebagai alat pengatur atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia yang dikehendaki ke arah pembaharuan.

Pada bagian lain, Mochtar Kusumaatmadja juga mengemukakan bahwa “hukum yang memadai harus tidak hanya memandang hukum itu sebagai suatu perangkat kaidah dan asas-asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tetapi harus pula mencakup lembaga dan proses yang diperlukan untuk mewujudkan hukum itu dalam kenyataan”. Pengertian hukum di atas menunjukkan bahwa untuk memahami hukum tidak hanya terdiri dari asas dan kaidah, tetapi juga meliputi lembaga dan proses. Keempat komponen hukum itu (asas, kaidah, lembaga, proses) bekerja sama secara integral untuk mewujudkan kaidah dalam kenyataannya dalam arti pembinaan hukum yang pertama dilakukan melalui hukum tertulis berupa peraturan perundang-undangan. Sedangkan keempat komponen hukum yang diperlukan untuk mewujudkan hukum dalam kenyataan,

berarti pembinaan hukum setelah melalui pembaharuan hukum tertulis dilanjutkan pada hukum yang tidak tertulis, utamanya melalui mekanisme yurisprudensi.²⁴

Jika dihubungkan dalam teori ini, tanggung jawab negara yang terjadi diharapkan dapat diselesaikan dengan ketentuan hukum internasional yang berlaku, dan dapat membawa perubahan baik bagi masing – masing negara tetangga yang merasa dirugikan oleh indonesia. Pertanggungjawaban negara dalam hukum internasional pada dasarnya dilatarbelakangi oleh pemikiran bahwa tidak ada negara manapun di dunia ini yang dapat menikmati hak-haknya tanpa menghormati hak-hak negara lain. Setiap pelanggaran terhadap hak negara lain menyebabkan negara tersebut berkewajiban untuk mempertanggungjawabkan segala perbuatannya menurut hukum internasional. Hal ini sebenarnya merupakan sesuatu yang biasa dalam sistem hukum di dunia, dimana pelanggaran terhadap kewajiban yang mengikat secara hukum akan menimbulkan tanggung jawab bagi pelanggarnya.

Tanggung jawab negara (*state responsibility*) merupakan prinsip fundamental dalam hukum internasional yang bersumber dari doktrin para ahli hukum internasional. Tanggung jawab negara timbul bila terdapat pelanggaran atas suatu kewajiban internasional untuk berbuat sesuatu, baik kewajiban tersebut berdasarkan perjanjian internasional maupun berdasarkan pada kebiasaan

²⁴Diakses dari <https://yuokysurinda.wordpress.com/2016/02/27/teori-hukum-pembangunan-mochtar-kusumaatmadja/> pada tanggal 20 Maret 2018

internasional.²⁵ Di samping itu tanggung jawab negara (*state responsibility*) muncul sebagai akibat dari adanya prinsip persamaan dan kedaulatan negara (*equality and sovereignty of state*) yang terdapat dalam hukum internasional.²⁶

Prinsip ini kemudian memberikan kewenangan bagi suatu negara yang terlanggar haknya untuk menuntut suatu hak yaitu berupa perbaikan (*reparation*).²⁷ Meskipun suatu negara mempunyai kedaulatan atas dirinya, tidak lantas negara tersebut dapat menggunakan kedaulatannya tanpa menghormati kedaulatan negara-negara lain. Didalam hukum internasional telah diatur bahwa kedaulatan tersebut berkaitan dengan kewajiban untuk tidak menyalahgunakan kedaulatan itu sendiri, karena apabila suatu negara menyalahgunakan kedaulatannya, maka negara tersebut dapat dimintai suatu pertanggungjawaban atas tindakan dan kelalaiannya.²⁸

Istilah tanggung jawab negara hingga saat ini masih belum secara tegas dinyatakan dan masih terus berkembang untuk menemukan konsepnya yang mapan dan solid. Oleh karena masih dalam tahap perkembangan ini, maka sebagai konsekuensinya, pembahasan terhadapnya pun dewasa ini masih sangat membingungkan. Hingga saat ini belum terdapat ketentuan hukum internasional yang mapan tentang tanggung jawab negara. Umumnya yang dapat dikemukakan

²⁵Andrey Sujatmoko, *Tanggung Jawab Negara Atas Pelanggaran Berat HAM*, Grasindo Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, Timor Leste dan Lainnya, hlm. 28

²⁶Hingorani, *Modern Jakarta Law*, Second Edition, Oceana Publications, 1984, hlm. 241

²⁷*Ibid*

²⁸Huala Adolf, *Aspek-aspek Negara dalam Hukum Internasional*, CV Rajawali, Jakarta, 1991, hlm. 174

oleh para ahli hukum internasional dalam menganalisa tanggung jawab negara hanya baru pada tahap mengemukakan syarat-syarat atau karakteristik dari pertanggungjawaban suatu negara. Meskipun demikian para ahli hukum internasional telah banyak mengakui bahwa tanggung jawab negara ini merupakan suatu prinsip yang fundamental dari hukum internasional.²⁹

Menurut Shaw, karakteristik penting timbulnya tanggung jawab negara ini dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu:³⁰

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

Fungsi dasar dari prinsip tanggung jawab negara ini dalam hukum internasional adalah memberikan perlindungan kepada setiap negara, antara lain dengan cara mewajibkan setiap negara pelanggar membayar ganti rugi kepada negara yang menderita kerugian tersebut. Secara garis besar tanggung jawab negara dapat dibagi menjadi :

²⁹ *Ibid*

³⁰ M.N. Shaw, *International Law, Butterworths*, edisi 2, 1986, hlm. 450

1. Tanggung jawab perbuatan melawan hukum (*delictual liability*) Tanggung jawab ini lahir dari setiap kesalahan atau kelalaian suatu negara terhadap orang asing di dalam wilayah negaranya atau wilayah negara lain. Hal ini dapat timbul karena : Eksplorasi ruang angkasa, Eksplorasi nuklir Kegiatan dan Lintas Batas Nasional
2. Tanggung jawab atas pelanggaran perjanjian Pertanggungjawaban negara timbul karena suatu negara melanggar perjanjian internasional (*treaty*) yang dibuat dengan negara lain yang mengakibatkan kerugian terhadap negara lainnya.

Menurut Sharon Williams, ada empat kriteria yang dapat digunakan untuk menetapkan adanya pertanggungjawaban negara yaitu:³¹

1. *Subjective fault criteria*, menentukan arti pentingnya kesalahan baik *dolus* maupun *culpa* si pelaku untuk menetapkan adanya pertanggungjawaban negara.
2. *Objective fault criteria*, ditentukan adanya pertanggungjawaban negara yang timbul dari adanya suatu pelanggaran terhadap suatu kewajiban internasional. Jika suatu negara dapat menunjukkan adanya *forcé majeure* atau adanya tindakan pihak ketiga, negara yang bersangkutan dapat dibebaskan dari pertanggungjawaban tersebut.

³¹Sharon Williams, “*Public International Governing Trans-boundary Pollution*” 13 Univ. of Queensland L.J. 1984, hlm. 114-118

3. *Strict Liability*, membebani negara dengan pertanggungjawaban terhadap perbuatan atau tidak berbuat yang terjadi di wilayahnya yang menimbulkan pencemaran dan mengakibatkan kerugian di wilayah negara lain, meskipun berbagai persyaratan pencegahan pencemaran telah diterapkan, tindakan pihak ketiga atau *forcé majeure* dapat digunakan sebagai alasan pemaaf (*exculpate*).
4. *Absolute Liability*, tidak ada alasan pemaaf yang dapat digunakan seperti dalam strict liability, sehingga dalam konsep ini terdapat total pertanggungjawaban walaupun segala standar telah dipenuhi.

Dalam hukum internasional dikenal 2 (dua) macam aturan yakni:

1. *Primary rules* adalah seperangkat aturan yang mendefinisikan hak dan kewajiban negara yang tertuang dalam bentuk traktat, hukum kebiasaan atau instrumen lainnya
2. *Secondary rules* adalah seperangkat aturan yang mendefinisikan bagaimana dan apa akibat hukum apabila primary rules tersebut dilanggar oleh suatu negara. Secondary rules inilah yang disebut sebagai hukum tanggung jawab negara (*thelaw of state responsibility*).³²

Pasal 1 *Draft Articles International Law Comission* 2001 menegaskan bahwa setiap tindakan suatu negara yang tidak sah secara internasional melahirkan

³² *Ibid*

suatu tanggung jawab.³³ Prinsip dalam rancangan pasal inilah yang dianut dengan teguh oleh praktek negara dan keputusan-keputusan pengadilan serta telah menjadi doktrin dalam hukum internasional.³⁴

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup tidak dinyatakan secara rinci mengenai definisi pencemaran udara. Definisi pencemaran udara dimasukkan dalam kategori pencemaran lingkungan hidup secara garis besar yang Pasal 1 ayat (12), bahwa:

“Pencemaran lingkungan hidup adalah masuknya atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga kualitasnya turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan hidup tidak dapat berfungsi sesuai dengan peruntukannya”

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran Udara, mendefinisikan pencemaran udara yaitu:

“ Pencemaran udara adalah masuknya atau dimasukkannya zat, energi, dari komponen lain ke dalam udara ambien oleh kegiatan manusia, sehingga mutu udara turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan udara ambien tidak dapat memenuhi fungsinya.”

Definisi tersebut adalah sebagai kegiatan manusia yang berakibat mutu udara ambien turun sehingga tidak dapat memenuhi fungsinya lagi. Sedangkan pencemaran udara diakibatkan oleh proses alam tidak disebutkan. Padahal

³³Martin Dixon, 2007, *Textbook on International Law Sixth Edition*, Oxford University Press, New York, hlm. 244

³⁴Huala Adolf I, *Op.Cit*, hlm. 176

masuknya zat pencemar ke dalam udara dapat juga terjadi alamiah, sebagai contoh kebakaran hutan, kegiatan gunung berapi, debu meteorit, dan sebagainya.

Maka dari itu tujuan yang ingin dicapai ini tercantum dalam Pasal 2 *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* yang berbunyi sebagai berikut:

“The objective of this Agreement is to prevent and monitor transboundary haze pollution as a result of land and/or forest fires which should be mitigated, through concerted national efforts and intensified regional and international co-operation. This should be pursued in the overall context of sustainable development and in accordance with the provisions of this Agreement”.

Tujuan dari persetujuan ini adalah untuk mencegah dan memantau pencemaran asap lintas batas sebagai akibat dari kebakaran lahan dan/atau hutan yang harus ditanggulangi, melalui upaya nasional secara bersama-sama dan mengintensifkan kerjasama regional dan internasional. Tujuan ini harus dicapai dalam konteks yang menyeluruh dari pembangunan berkelanjutan dan sesuai dengan ketentuan pada persetujuan ini.

Politik luar negeri adalah cara dalam melaksanakan hubungan luar negeri antara satu negara dengan negara lainnya. Pada kenyataannya politik luar negeri banyak dipengaruhi oleh intrik-intrik yang disebabkan oleh tujuan masing-masing negara yang berbeda. Objek politik luar negeri sendiri luas menyangkut perjanjian-perjanjian internasional. Adapun subyek-subyek pelakunya luas mencakup kepala negara hingga warga negaranya. Dalam menjalankan politik luar negerinya, setiap

negara memiliki gayanya masing-masing, yang tentu akan dipengaruhi oleh faktor kebudayaan yang berlaku di masing-masing negara.³⁵

Oleh karena itu kajian politik internasional tidak akan lepas dari disiplin ilmu lain seperti ekonomi, sosial, budaya, dan hukum. Sikap kedua negara atau boleh dibilang politik luar negeri sedikit berbeda menanggapi masalah ini. Singapura mengambil sikap netral dengan membantu Indonesia lewat program penyuluhan kebakaran hutannya, sedangkan Malaysia mengambil sikap yang pasif dengan mengembalikan tanggungjawab permasalahan ini kepada Indonesia. Jika melihat prinsip pertanggungjawaban secara internasional terutama dalam kasus pencemaran lingkungan maka kasus pencemaran dapat dilihat sebagai kasus yang universal. Artinya, prinsip-prinsip yang berlaku disini adalah prinsip-prinsip atau kebiasaan hukum internasional.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian yang peneliti gunakan adalah sebagai berikut :

1. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini adalah deskriptif analitis. Dengan penelitian yang dilakukan oleh penulis hendaknya dapat mencapai suatu tujuan yang deskriptif analitis, yaitu menggambarkan peraturan – peraturan yang berlaku dikaitkan dengan teori hukum dan pelaksanaannya yang menyangkut

³⁵Diakses <https://www.dictio.id/t/apa-yang-dimaksud-dengan-politik-luar-negeri/9281> pada tanggal 30 mei 2018

permasalahan yang diteliti.³⁶ Dalam hal ini tentang kajian mengenai Tanggung Jawab Negara atas Pencemaran Lintas Batas Wilayah Negara Akibat Kebakaran Hutan di Indonesia terhadap Negara-negara Tetangga, materi ini diperoleh dari pengumpulan data-data dan informasi.

2. Metode Pendekatan

Dalam melaksanakan penelitian untuk mendapatkan hasil yang diinginkan untuk pembuatan skripsi nantinya, penulis melakukan penelitian dengan menggunakan metode pendekatan yuridis-normatif, yaitu penelitian atau kajian ilmu hukum normatif, kegiatan untuk menjelaskan hukum tidak diperlukan dukungan sosial, sebab ilmu hukum normatif tidak mengenal data atau fakta sosial, yang dikenal hanya bahan hukum (bahan hukum primer, sekunder, dan tersier), jadi untuk menjelaskan hukum tersebut hanya digunakan konsep hukum dan langkah-langkah yang ditempuh adalah langkah normatif.³⁷

3. Tahap Penelitian

Penulis dalam melakukan penelitian ini menggunakan 2 (dua) tahapan penelitian, yaitu melalui pendekatan kepustakaan (*library research*) dan penelitian lapangan (*field research*). Dalam penelitian normatif, studi

³⁶Ronny Hanitjio, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalian Indonesia, Jakarta, 1990, hlm. 97-98

³⁷Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm.

kepastakaan atau tahap penelitian kepustakaan hanya merupakan persiapan untuk melakukan penelitian lapangan guna memperoleh data primer.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik yang digunakan, silakukan dengan cara :

a. Studi Kepustakaan

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan – bahan hukum yang mengikat seperti peraturan perundang – undangan, antara lain :
 - a) Undang-Undang Dasar 1945
 - b) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup
 - c) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan hidup
 - d) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran Udara
 - e) Deklarasi Stockholm 1972
 - f) Deklarasi Rio 1992
 - g) Konvensi Genewa 1979
 - h) Politik Luar Negeri
 - i) *Draft International Law Commision (ILC)*
 - j) *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*
 - k) UNCLOS 1982

- 1) *Report of International Law Commission on the work of its Thirty Seventh 1985*
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, misalnya hasil-hasil penelitian, ataupun pendapat ahli hukum
- 3) Bahan hukum tersier, Yaitu bahan-bahan yang memberi petunjuk terhadap bahan hukum primer dan sekunder di antaranya kamus hukum, buku-buku dan lain-lain yang berhubungan dengan Tanggung Jawab Negara atas Pencemaran Lintas Batas Wilayah Negara Akibat Kebakaran Hutan di Indonesia terhadap Negara-negara Tetangga.

b. Penelitian lapangan

Penelitian ini dimaksud untuk menunjang dan melengkapi data – data primer. Dengan cara melakukan pencarian data sekunder.

5. Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpulan data yang digunakan dilakukan dengan cara sebagai berikut:

a. Pengumpulan Data

Yakni penelitian yang dilakukan dengan cara mencari dan mengumpulkan data baik dari literatur maupun perundang – undangan atau peraturan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Penelitian terhadap data sekunder yang terdiri dari bahan Hukum Primer, dan bahan Hukum Tersier.

b. Pengolahan Data

Melalui data yang diperoleh dan dikumpulkan dari literatur atau buku – buku, hasil wawancara dan keterangan – keterangan, yang berkaitan dengan sengketa internasional, lalu dilakukan pengolahan data untuk pengelolaan data untuk skripsi ini.

c. Menganalisis data

Untuk tahap selanjutnya setelah memperoleh data dan mengolah data, maka dilanjutkan dengan menganalisis data yang diperoleh, baik bahan baku buku primer, maupun sekunder dan membahas permasalahannya. Dengan penganalisaan data primer dan sekunder secara kualitatif yang diperoleh dari penelitian yang disusun dengan teratur dan sistematis, kemudian dianalisis untuk menarik kesimpulan.

6. Analisis Data

Menurut Soerjono Soekanto, analisis dapat dirumuskan sebagai suatu proses penguraian secara sistematis dan konsisten terhadap gejala – gejala tertentu. Data yang diperoleh dari penelitian akan dianalisis secara yuridis kualitatif yaitu analisis dengan penguraian deskriptif-analitis dan perspektif (bagaimana seharusnya). Dalam melakukan analisis kualitatif yang bersifat

deskriptif dan perspektif ini, penganalisisan bertitik tolak dari analisis yuridis sistematis dan hasilnya akan dituangkan secara deskriptif kualitatif.³⁸

7. Lokasi Penelitian

Penelitian ini secara umum dilakukan di wilayah Bandung dan Jakarta yang meliputi:

a. Perpustakaan

- 1) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung, Jalan Lengkong Besar No. 17 Bandung.
- 2) Perpustakaan Fakultas Hukum Padjajaran Bandung, Jalan Imam Bonjol No. 21 Bandung.

b. Instansi

- 1) Kantor Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, Jl. Taman Pejambon No.6, Senen, Kota Jakarta Pusat, Daerah Khusus Ibukota Jakarta, 10110.

³⁸Soerjono Soekanto, *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, CV Rajawali, Jakarta, 1982, hlm. 37