

PERTANGGUNGJAWABAN INDONESIA DALAM PENYELESAIAN KASUS *TRANSBOUNDARY HAZE POLLUTION* AKIBAT KEBAKARAN HUTAN BERDASARKAN KONSEP *STATE RESPONSIBILITY**

Dinarjati Eka Puspitasari** dan Agustina Merdekawati***

Abstract

Forest fire problem in Indonesia is not only the internal problem for Indonesian people become a regional problem that resulted transboundary haze pollution with several neighbour countries, which have directly by Indonesian forest fires such as haze pollution. This problem has some consequences for Indonesian government when the forest fires have direct impact to other countries. The responsibilities of Indonesian government to transboundary haze pollutions that caused by Indonesian forest fire are; the first, the regime of responsibility of state for this case is liability; second, responsibility criteria for this case is by strict liability concept; and third, Indonesian government is the one party that have full responsibilities to handling forest fires and all impact caused by Indonesian forest fires problems. The two importance steps that must be accomplished by Indonesian government to restoring liability are ratifying the ASEAN Agreement Transboundary Haze Pollution (AATHP) and involve in the Clear Development Mechanism (CDM) as regulated in Kyoto Protocol.

Kata kunci: kebakaran hutan, transboundary haze pollution, state responsibility

A. Latar Belakang Masalah

Permasalahan tentang asap dari kebakaran hutan Indonesia sebenarnya bukan hal baru, karena terjadinya hampir tiap tahun bahkan dapat dikatakan kebakaran hutan Indonesia merupakan sebuah rutinitas dalam kehidupan. Anggapan demikian tentu saja mengundang keprihatinan yang menda-

lam dari para pemerhati lingkungan karena kebakaran hutan yang terjadi sudah dapat dikategorikan sebagai sebuah bencana.¹ Kebakaran hutan umumnya baru akan dianggap sebagai masalah yang perlu diperhatikan ketika telah terjadi *transboundary haze pollution*². Dalam sejarah kebakaran hutan di Indonesia setelah dalam dua dekade ter-

* Laporan Penelitian Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Tahun 2007.

** Dosen Hukum Lingkungan Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

*** Dosen Hukum Internasional Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

¹ Lihat Pasal 1 butir 1 Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Bencana adalah peristiwa atau rangkaian peristiwa yang mengancam dan mengganggu kehidupan dan penghidupan masyarakat yang disebabkan oleh faktor alam dan/atau faktor non alam maupun faktor manusia sehingga menimbulkan korban jiwa manusia, kerusakan lingkungan, kerugian harta benda dan dampak psikologis.

² *Transboundary haze pollution* adalah pencemaran udara yang disebabkan karena asap yang berasal dari suatu Negara tertentu yang memasuki yurisdiksi negara lain/lintas batas (European Environmental Agency, [http. www.EEA.org/glossarium](http://www.EEA.org/glossarium), tanggal akses 15 Juni 2007)

akhir, *transboundary haze pollution* terjadi selama tiga periode yakni tahun 1982-1983, 1997-1998 dan 2005-2006. Bahkan periode 1997-1998 tercatat sebagai kebakaran hutan terbesar di seluruh dunia. Dampak kebakaran hutan tidak hanya dirasakan penduduk di wilayah Indonesia, namun juga penduduk beberapa negara tetangga. Protes keras pun dialamatkan kepada Pemerintah Indonesia sebagai pihak yang dianggap paling bertanggung jawab untuk mengatasi masalah asap kebakaran hutan Indonesia.

Sejak tahun 2006 masalah kebakaran hutan mulai hangat kembali saat terjadi kebakaran hebat pada bulan Juli-November 2006 di kawasan Sumatera dan Kalimantan yang menimbulkan *transboundary haze pollution*. Negara-negara tetangga yang terkena *transboundary haze pollution* memberikan reaksi keras tidak hanya melalui negosiasi perwakilan diplomatiknya. *Pertama*, Perdana Menteri Singapura Lee Hsien Loong mengirim surat kepada Presiden Indonesia Yudhoyono yang berisi kekecewaan negaranya terhadap kiriman asap yang hampir setiap tahun diterima oleh Singapura dari pembakaran hutan yang terjadi di wilayah Indonesia.³ *Kedua*, Duta Besar Malaysia untuk Indonesia, Dato' Zainal Abidin Zain menyatakan negara Malaysia memberikan peringatan (*warning*) kepada Pemerintah Indonesia agar tidak mengeksport asap ke Malaysia tahun depan. Kabut asap akibat kebakaran hutan Indonesia telah membuat warga Malaysia kesal dan

meminta agar Indonesia serius menangani masalah kabut asap kebakaran hutan Indonesia sehingga tidak terjadi lagi pada tahun 2007.⁴ *Ketiga*, desakan negara-negara yang tergabung dalam ASEAN agar Indonesia segera meratifikasi *The Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution 2002*. Hanya Indonesia satu-satunya Negara yang tergabung di ASEAN dan juga Negara yang dianggap sebagai sumber utama krisis asap yang masih belum meratifikasi perjanjian tersebut.⁵

Tidak seperti periode sebelumnya dimana berakhirnya *transboundary haze pollution* berarti berakhirnya tuntutan, pada periode 2006 berakhirnya kebakaran hutan hebat pada November 2006 tidak menyurutkan tuntutan bagi Indonesia karena masih adanya kekhawatiran negara-negara sahabat akan terjadinya bencana asap kembali. Kekhawatiran meningkat ketika memasuki tahun 2007 Indonesia mendapat 2 predikat baru sekaligus.

Pertama, Indonesia merupakan Negara dengan Tingkat Deforestasi Tercepat di dunia.⁶ Indonesia menghancurkan kira-kira 51 kilometer persegi hutan setiap harinya. Angka tersebut diperoleh dari kalkulasi berdasarkan data laporan 'State of the World's Forests 2007' yang dikeluarkan the UN Food & Agriculture Organization's (FAO). Menurut laporan tersebut sepuluh negara membentuk 80 persen hutan primer dunia, dimana Indonesia, Meksiko, Papua Nugini

³ Rp 100 Miliar Untuk Atasi Asap, www.waspada.co.id, tanggal upload 16 oktober 2006.

⁴ *Ibid.*

⁵ S.T. Jahrin, *Indonesia Harus segera Ratifikasi The Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution*, www.beritabumi.co.id, tanggal upload 13 Oktober 2006.

⁶ Sumber data dari berbagai artikel tentang *Hutan Indonesia*, <http://mdgblogs.blogspot.com>, Tanggal akses 25 Juni 2007.

dan Brasil mengalami kerusakan hutan terparah sepanjang kurun waktu 2000-2005.

Kedua, hutan Indonesia sebagai Penghasil Emisi Gas Rumah Kaca Terbesar Ketiga di Dunia.⁷ Kebakaran hutan yang disebabkan oleh konsesi dan perkebunan telah menempatkan Indonesia sebagai negara penghasil emisi gas rumah kaca terbesar ketiga di dunia. Meningkatnya gas rumah kaca di atmosfer ini telah menyebabkan perubahan iklim. Akhir-akhir ini beberapa lembaga penelitian dan *Wetland International* telah melakukan riset mengenai emisi CO₂ yang dihasilkan dari konversi lahan gambut dan kebakaran hutan di Indonesia. Hasil riset itu ternyata menunjukkan bahwa Indonesia telah menghasilkan emisi CO₂ dari konversi lahan gambut dan kebakaran hutan sebesar 516 metrik ton per tahun.

Pemerintah Indonesia melalui Presiden Yudhoyono telah menyampaikan permohonan maaf secara resmi kepada Malaysia dan Singapura atas ketidaknyamanan yang dirasakan masyarakatnya karena pemerintah Indonesia belum berhasil menangani masalah kabut asap akibat kebakaran hutan dan lahan di Sumatera dan Kalimantan dan menyampaikan komitmen Indonesia untuk segera meratifikasi *The Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution* dan sekaligus menjalankan penanganan komprehensif masalah kabut asap kebakaran hutan. Namun demikian, permohonan maaf bukan berarti masalah kabut asap selesai, karena tanggungjawab Pemerintah Indonesia untuk penyelesaian persoalan kasus ritual kabut asap dengan lebih terkoordinasi, dengan ren-

cana pengeluaran dana lebih besar, dan dengan penggunaan metode lebih terintegrasi ini akan selalu dipertanyakan dan dinantikan oleh negara sahabat. Hal ini terkait dengan adanya prinsip pertanggungjawaban negara bahwa "setiap tindakan atau kelalaian yang dilarang oleh hukum internasional akan melahirkan tanggungjawab internasional bagi negara itu".

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka dirumuskan dua permasalahan. *Pertama*, bagaimana bentuk pertanggungjawaban Indonesia dalam penyelesaian kasus *transboundary haze pollution* akibat kebakaran hutan Indonesia berdasarkan konsep *State Responsibility*? *Kedua*, upaya apa yang dapat dilakukan Pemerintah Indonesia dalam menghindari tuntutan pertanggungjawaban dalam kasus *transboundary haze pollution* akibat kebakaran hutan?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Penelitian ini dilakukan dengan penelitian kepustakaan guna memperoleh data sekunder di bidang hukum. Untuk melengkapi dan menunjang data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan, dilakukan juga penelitian lapangan. Data sekunder penelitian meliputi bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat mengikat, terdiri dari *The Geneva Convention on The Long-Range Transboundary Air*

⁷ Hari Sutanta, *Indonesia duduki peringkat kedua setelah Brazil sebagai kawasan deforestasi terbesar di dunia*. <http://www.beritabumi.or.id>, Tanggal akses 20 Maret 2007.

Pollutan, 1979; *United Nations Framework Convention on Climate Change* 1992, Konvensi Kerangka PBB tentang Perubahan Iklim; *The Convention of Biological Diversity* (Konvensi Keanekaragaman Hayati) 1992; *The Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment, Lugano*, 1993; Protokol Kyoto; *Asean Agreement on The Conservation of Nature and Natural Resources*, 1985; *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* 1992; *Asean Cooperation Plan on Transboundary Pollutan*, 1995; *Asean Agreement on Disaster Management and Emergency Response*, 2005; Undang-undang No. 5 Tahun 1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekosistemnya; Undang-undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan; Undang-Undang No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan; Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup; Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan; Peraturan Pemerintah No. 4 Tahun 2001 tentang Pengendalian Kerusakan dan Pencemaran Lingkungan Hidup.

Bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer meliputi buku-buku Hukum Internasional yang terkait dengan Pertanggungjawaban Negara, buku-buku Hukum Lingkungan dan hasil seminar, makalah, artikel yang ada kaitannya dengan kebakaran hutan dan kabut asap. Bahan hukum tersier yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan sekunder meliputi *Black's Law Dictionary*, Kamus Terminologi Hu-

kum, dan Kamus Bahasa Indonesia.

Data primer diperoleh dari para narasumber yang terdiri dari Ka. Direktorat Jenderal Perjanjian Internasional DEPLU R.I; Ka. Sub Bidang Ratifikasi KLH R.I; Staf Deputi Kerusakan Hutan dan Lahan KLH RI; Staf Badan Penelitian dan Pengembangan Departemen Kehutanan dan Perkebunan RI; Staf Kedutaan Malaysia; Staf Kedutaan Singapura; Pakar Hukum Internasional; Dosen Fakultas Kehutanan Universitas Gadjah Mada.

Metode pengumpulan data dilakukan dengan studi dokumen dan pustaka. Alat pengumpulan data dalam penelitian lapangan adalah pedoman wawancara. Analisis hasil penelitian dilakukan secara kualitatif.

D. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Pertanggungjawaban Negara dalam *Transboundary Haze Pollution*

Prinsip pertanggungjawaban negara dalam bidang lingkungan sebenarnya telah dikenal dan digunakan dalam praktek bernegara, namun masyarakat internasional belum memiliki instrumen yang mengatur pertanggungjawaban negara pada umumnya yang dapat diterapkan terhadap persoalan pencemaran lingkungan khususnya dalam *Transboundary Pollution*⁸. Selama ini pertanggungjawaban *Transboundary Pollution* masih bersifat *contractual obligations*, yang persyaratan pelaksanaannya ditetapkan secara terperinci dalam traktat yang bersangkutan atau mendasarkan pada konsep pertanggungjawaban negara secara umum sebagaimana diatur dalam *I.L.C. Draft*

⁸ *Transboundary Pollution* adalah pencemaran lingkungan dimana dampak dari pencemaran tersebut bersifat lintas Negara.

Articles on State Responsibility jika belum ada traktat yang secara rinci mengaturnya.

Konsekuensinya, dalam hal terjadi kasus pencemaran lingkungan maka pertanggungjawaban hanya dibebankan kepada negara pihak atau yang berhak atas kompensasi ganti rugi kerusakan lingkungan yang dideritanya hanya negara pihak. Terhadap negara yang tidak menjadi pihak atau dalam hal terjadi pencemaran pada sektor lingkungan yang belum ada traktat yang mengaturnya, yang dapat digunakan untuk menuntut pertanggungjawabannya adalah prinsip umum hukum lingkungan internasional dan ketentuan-ketentuan *soft law*. Misalnya digunakan prinsip *sic utere tuo ut alienum non laedas* atau “setiap negara mempunyai kewajiban untuk tidak menggunakan atau mengizinkan digunakannya wilayahnya sedemikian rupa sehingga menyebabkan timbulnya bahaya atau kerugian terhadap lingkungan, orang, harta benda dan atau hak-hak negara lain, atau daerah di luar wilayahnya”. Prinsip ini telah diakui oleh Deklarasi Stockholm-1972 (Prinsip 21) dan Deklarasi Rio-1992 (Prinsip 19) serta telah digunakan sebagai dasar keputusan beberapa kasus internasional seperti *the 1941 Trail Smelter Arbitration*, *the 1946 Corfu Channel Case*, dan *the 1957 Lake Lanoux Arbitration*.

Fakta dalam praktek masyarakat internasional sendiri, sebagian besar negara masih ragu-ragu untuk menetapkan ketentuan yang dapat menghalangi dilakukannya kegiatan yang berpotensi menimbulkan akibat yang berbahaya (*potentially hazardous activities*). Negara juga masih enggan untuk menuntut negara lain yang menimbulkan kerusakan lingkungan dan atau kerugian

lainnya, meskipun alasan untuk melakukan tuntutan tersebut cukup jelas, seperti terlihat pada malapetaka *Chernobil* tahun 1986. Ketiadaan satu konvensi universal yang mengatur mengenai masalah pertanggungjawaban di bidang lingkungan, mengakibatkan keberagaman dalam penerapan pertanggungjawaban di bidang pencemaran lingkungan. Misalnya dalam penetapan rejim pertanggungjawaban negara yang berlaku dalam kasus pencemaran lingkungan : *responsibility* atau *liability*; penetapan kriteria pertanggungjawaban : konsep *subjective fault criteria*, *objective fault criteria*, *strict liability*, dan *absolute liability*; penetapan pihak yang harus bertanggungjawab terhadap kerusakan lingkungan : individu, lembaga yang dibentuk oleh pemerintah atau swasta baik yang berbentuk perusahaan atau bukan, termasuk sebuah negara; penetapan tentang jenis pemulihan atas kerugian : *restitution*, *compensation* atau *satisfaction*.

Sebagai bagian dari pencemaran udara, sampai saat ini juga belum ada konvensi internasional yang secara terperinci mengatur masalah *transboundary haze pollution* yang aplikatif. Dalam praktek, bentuk pertanggungjawaban negara jika terbukti telah melakukan *transboundary haze pollution* akan ditentukan berdasarkan mekanisme penyelesaian sengketa yang dipilih antara negara yang melakukan *transboundary haze pollution* dan negara yang menjadi korban *transboundary haze pollution*.

2. **Pertanggungjawaban Negara Dalam Kasus Kebakaran Hutan Indonesia**

Hutan adalah sebuah kesatuan ekosistem yang berupa hamparan lahan yang berisi sumberdaya alam hayati baik yang didominasi oleh pepohonan maupun semak belu-

kar dalam persekutuan alam lingkungannya yang satu dan yang lainnya yang tidak dapat dipisahkan. Dalam penelitian ini digunakan dua terminologi kebakaran hutan. *Pertama*, kebakaran hutan seperti kebakaran pada hutan HPH (Hak Pengelolaan Hutan), HPHTI (Hak Pengelolaan Hutan Tanaman Industri), Hutan Lindung, Hutan Suaka Margasatwa, dan Taman Nasional. *Kedua*, kebakaran lahan yakni kebakaran diluar areal hutan seperti kebakaran di areal PIR (Perkebunan Inti Rakyat), ladang, kebun, transmigrasi, padang penggembalaan sapi, dan areal tambang.

Ruang lingkup di atas didasarkan pada dua pertimbangan. *Pertama*, karena penelitian dimaksudkan untuk mengetahui bentuk pertanggungjawaban Indonesia dalam *transboundary haze pollution* dari kebakaran yang sumbernya bukan hanya berasal dari hutan dalam pengertian Pasal 1 butir 2 Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.⁹ Pertanggungjawaban lahir karena Indonesia melakukan *transboundary haze pollution* yang akibatnya merugikan negara lain. Dalam hal ini asal asap dari yurisdiksi negara mana yang menjadi penekanannya, bukan pada hasil kegiatan pembakarannya. *Kedua*, kebakaran hutan umumnya bukan hanya kebakaran hutan namun juga terjadi kebakaran lahan. Demikian pula sebaliknya dalam kebakaran lahan biasanya tidak hanya lahan tanpa pepohonan yang kedua-duanya menimbulkan asap sebagai sumber *trans-*

boundary haze pollution. Hal ini terjadi apabila areal hutan berdekatan dengan areal kegiatan lain di luar kegiatan kehutanan.¹⁰

3. Deskripsi Kebakaran Hutan Indonesia

a. Kebakaran Hutan Tahun 1982-1983

Kebakaran hebat pertama yang merupakan akibat gabungan antara pengelolaan hutan di era Soeharto¹¹ dan fenomena iklim El Niño menghancurkan 210.000 km² dari wilayah Propinsi Kalimantan Timur terjadi selama tahun 1982-1983. Kalimantan Timur merupakan fokus pertama ledakan produksi kayu Indonesia, dan hampir seluruh kawasan dibagi menjadi kawasan HPH selama tahun 1970-an.

Sekitar 73.000 ha hutan-hutan dataran rendah *dipterocarpaceae* yang bernilai komersial mengalami kerusakan berat dan 2,1 juta ha lainnya mengalami kerusakan ringan atau sedang. Tingkat kerusakan kebakaran secara langsung berkaitan dengan tingkat degradasi hutan : hanya 11 persen dari hutan-hutan primer yang tidak dibalok pada areal yang dipengaruhi oleh kekeringan dan kebakaran yang sesungguhnya terbakar. Kerusakan terjadi sebatas vegetasi bawah, dan hutan sama sekali tertutup kembali menjelang tahun 1988. Sebaliknya, di kawasan yang luasnya hampir satu juta ha pada areal hutan "yang dibalok secara sedang" (80% dibalok lebih dulu sebelum kebakaran), 84% hutan terbakar, dan kerusakan yang ditim-

⁹ Hutan 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.

¹⁰ Bambang Purbowaseso, 2004. *Pengendalian Kebakaran Hutan, Suatu Pengantar*. cetakan pertama, Rinca Cipta, Jakarta, hlm. 77-78.

¹¹ Soeharto adalah Presiden Republik Indonesia ke-2 yang memegang pemerintahan pada masa Orde Baru (1976-1998) yang berkuasa selama 32 tahun.

bulkan jauh lebih hebat.¹²

Kabut akibat kebakaran tidak hanya dirasakan di Indonesia, namun mempengaruhi Singapura dan Malaysia, mengganggu transportasi udara dan laut serta meningkatkan tingkat polusi udara yang sangat besar. Akibat kebakaran ini, pemerintah Indonesia mulai mengembangkan berbagai kebijakan baru. Lembaga-lembaga bantuan internasional meningkatkan dukungannya terhadap berbagai program yang berkaitan dengan kebakaran hutan, dan asosiasi negara-negara Asia Tenggara (ASEAN) untuk pertama kali mulai membahas kebakaran hutan yang terjadi di Indonesia sebagai suatu masalah regional. Namun demikian, degradasi hutan

dan deforestasi di Indonesia terus meningkat selama tahun 1990-an, ditambah dengan meningkatnya tekanan terhadap lahan-lahan hutan oleh para pengembang perkebunan kelapa sawit dan HTI.

b. Kebakaran Hutan Tahun 1997-1998

Kebakaran hutan tahun 1997-1998 merupakan peristiwa kebakaran hutan yang terparah di seluruh dunia. Kebakaran hutan terjadi di Sumatra, Jawa, Kalimantan, Sulawesi dan Papua Barat dan menyebabkan terjadinya kabut asap ke beberapa negara tetangga. Kejadian ini dinyatakan sebagai salah satu bencana terburuk sepanjang abad karena dampaknya bagi hutan dan emisi karbon yang dihasilkan sangat besar.¹³

Tabel 1
Perhitungan ADB untuk Kawasan yang Dilanda Kebakaran Tahun 1997-1998
dalam Hektar¹⁴

Tipe Vegetasi	Sumatra	Jawa	Kali- mantan	Sulawesi	Papua Barat	Total
Hutan pegunungan					100.000	100.000
Hutan dataran rendah	383.000	25.000	2.375.000	200.000	300.000	3.283.000
Hutan payau dan gambut	308.000		750.000		400.000	1.458.000
Semak dan rumput kering	263.000	25.000	375.000		100.000	763.000
HTI	72.000		116.000			188.000
Perkebunan	60.000		55.000	1000	300.000	119.000
Pertanian	669.000	50.000	2.829.000	199.000	97.000	3.843.000
Total	1.755.000	100.000	6.500.000	400.000	1.000.000	9.755.000

Sumber: BAPPENAS-ADB, 1999.

¹² Schindler dkk, dalam *Kebakaran Hutan dan Lahan*, http://www.pdf.wri.org/sof_indo_chap4.pdf, tanggal akses 10 Juni 2007.

¹³ Glover, D. 2001. *The Indonesian Fires and Haze of 1997: The Economic Toll*. Dalam: P. Eaton dan M. Rodojevic (eds.) *Forest Fires and Regional Haze in Southeast Asia*. Nova Science Publisher. New York.

¹⁴ BAPPENAS-ADB. 1999. *Causes, Extent, Impact and Cost of 1997/1998 Fire and Drought*. Forest Fire Prevention and Drought Management Project. Asian Development Bank TA 2999-INO. National Development Planning Agency (BAPPENAS) dan Asian Bank Development. Jakarta.

Studi ADB dikembangkan dari pengkajian awal yang dilakukan pada tahun 1997 oleh Liew et al., kemudian direvisi termasuk kawasan gambut tambahan yang terbakar di Sumatera seluas 316.000 ha.¹⁵

yang terbakar sekitar 2,8 juta hektar. Hal ini dapat dijadikan indikasi bahwa estimasi ADB lebih konservatif. Estimasi konservatif yang disajikan dalam Tabel 2 menunjukkan peningkatan luas kawasan yang dilanda ke-

Tabel 2

Perhitungan Revisi Luas Kawasan yang dilanda kebakarantahun 1997-1998 dalam Hektar¹⁶

Tipe Vegetasi	Sumatera	Jawa	Kalimantan	Sulawesi	Papua Barat	Total
Hutan pegunungan			213.194		100.000	313.194
Hutan dataran rendah	383.000	25.000	2.375.000	200.000	300.000	3.598.880
Hutan payau dan gambut	624.000		1.100.000		400.000	2.124.000
Semak dan rumput kering	263.000	25.000	375.000		100.000	763.000
HTI	72.000		883.988			955.988
Perkebunan	60.000		382.509	1000	300.000	446.509
Pertanian	669.000	50.000	2.481.808	199.000	97.000	3.496.808
Total	2.071.000	100.000	8.127379	400.000	1.000.000	11.698.379

Sumber: BAPPENAS-ADB, 1999.

Sumber rinci mengenai luas kawasan yang terbakar di seluruh Sumatra belum ada, selain yang telah dihitung di atas.¹⁷ Penilaian terhadap kawasan yang terbakar di Provinsi Lampung dan Sumatera Selatan menghasilkan estimasi kawasan total yang terbakar sekitar satu juta hektar¹⁸, tetapi rincian tipe vegetasi yang terbakar tidak dilakukan. Penilaian lebih lanjut mengenai kawasan terbakar tersedia untuk kawasan Sumatra Selatan (*Forest Fire Prevention and Control Project*). Studi ini menghasilkan estimasi kawasan

bakaran hutan sekitar 1,94 juta ha. Peningkatan ini terjadi di hutan dataran rendah dan hutan rawa gambut, berturut-turut sekitar 315.000 ha dan 666.000 ha.

c. Kebakaran Hutan Tahun 2005-2006

Kebakaran hutan besar juga terjadi pada periode tahun 2005-2006. Kabut asap besar terjadi akibat kebakaran hutan 2006, dimana terjadi titik panas (*hotspot*) yang jumlahnya meningkat sejak awal Juli sampai dengan pertengahan Nopember di Sumatera dan Ka-

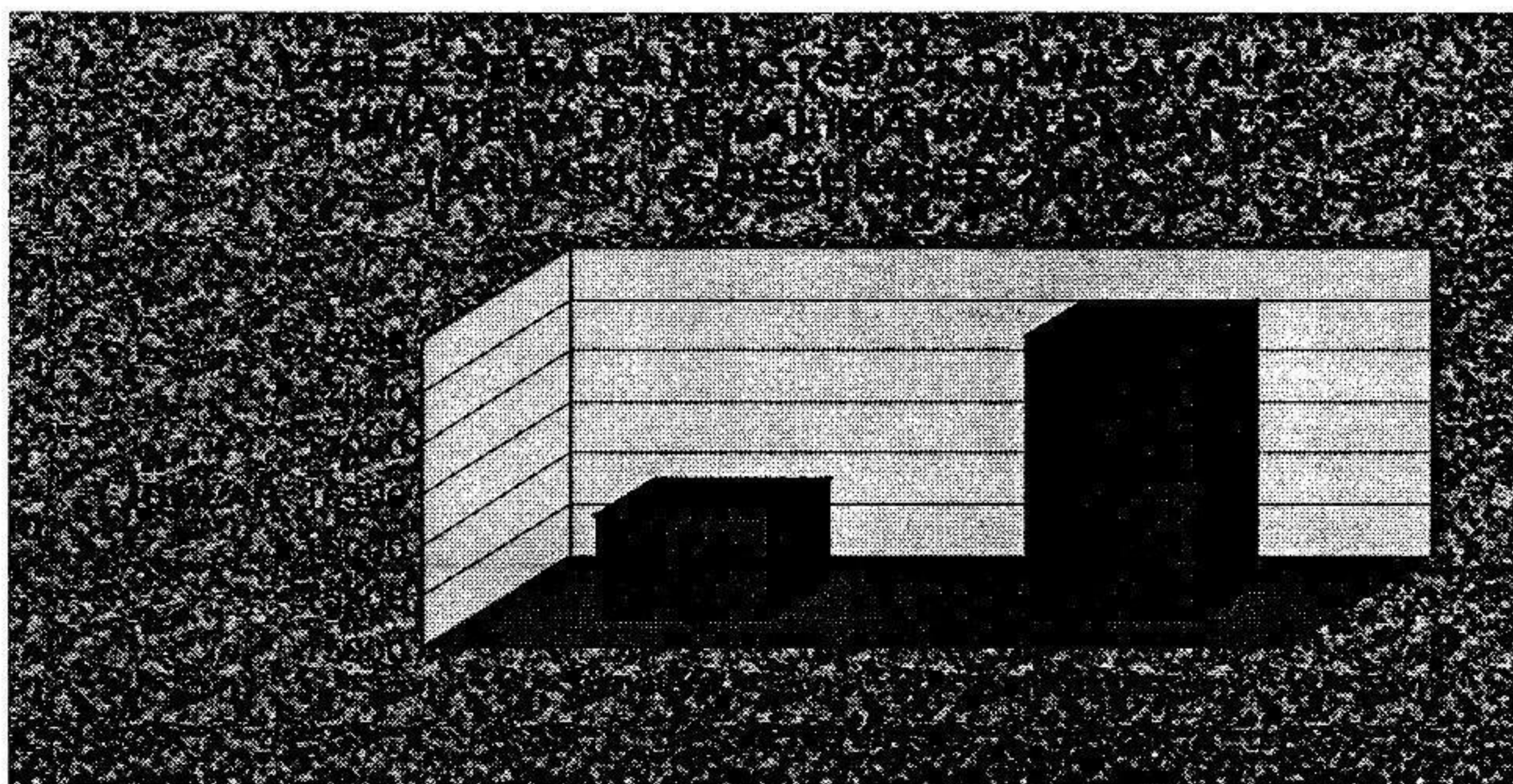
¹⁵ Liew, S.C., L.K. Kwoh, O.K.Lim dan H. Lim. 2001. *Remote Sensing of Fires and Haze*. Dalam: P.Eaton dan M.Rodojevic (eds.) *Forest Fires and Regional Haze in Southeast Asia*. Nova Science Publisher. New York.

¹⁶ BAPPENAS-ADB, *Loc.cit.*

¹⁷ Liew, S.C., O.K. Kwoh, dan H.Lim. 1998. *A Study of the 1997 Forest Fires in Southeast Asia Using SPOT Quick-look Mosaics*. 1998 International GeoScience and Remote Sensing Symposium. Seattle.

¹⁸ Legg, C.A. dan Y. Laumonier. 1999. *Fires in Indonesia 1997: A Remote Sensing Perspective*. *Ambio* 28 (6):479-485.

Diagram 1
Sebaran *Hotspot* di Sumatera dan Kalimantan Januari – 5 Desember 2006



Sumber: Kantor Kementri Negara Lingkungan Hidup, 2006

limantan. Kabut asap semakin tebal karena lahan yang terbakar kebanyakan berupa areal gambut sehingga sulit untuk dikendalikan. Kejadian kebakaran terpantau baik di areal milik perusahaan perkebunan, konsesi hutan dan milik masyarakat.

4. Penyebab Kebakaran Hutan

Sumber api kebakaran hutan dan lahan berasal dari kejadian alam, karena petir dan sisa bara dari batubara. Penyebab lain karena kesengajaan manusia dalam menggunakan api dalam pembukaan lahan baik untuk pembangunan HTI, pembangunan perkebunan, perambah hutan dan peladang yang mempersiapkan lahannya, berasal dari kelengahan dari para perokok, wisatawan, petualang, pekerja di hutan dan para pengumpul hasil hutan. Kebakaran hutan juga terjadi akibat ketidaksengajaan manusia sebagaimana tersebut di atas, biasanya tidak terlalu besar dan umumnya masih dapat segera diatasi oleh mereka atau pihak petugas pemadaman kebakaran hutan setempat.

Faktor pendorong lainnya adalah ekonomi, sosial dan iklim berupa El Nino.

5. Kerugian Akibat *Transboundary Haze Pollution* dari Kebakaran Hutan Indonesia

Akibat dari kebakaran hutan dan lahan di Indonesia adalah pencemaran kabut asap, emisi karbon; degradasi hutan dan deforestasi, dan hilangnya hasil hutan dan berbagai jasa lingkungan yang diberikan hutan, termasuk kayu, hasil hutan non kayu, erosi tanah dan lenyapnya fungsi pengendali banjir, keanekaragaman hayati. Polusi kabut asap merupakan akibat yang langsung dirasakan oleh masyarakat. Polusi kabut asap ini tidak saja dirasakan oleh masyarakat Indonesia, tetapi juga sampai ke negara tetangga seperti Malaysia, Singapura, dan Brunei Darussalam. Dalam bidang transportasi mengganggu kelancaran transportasi darat, laut dan udara karena sangat riskan terjadi kecelakaan. Jarak pandang di Kota Melaka hanya 800 meter. Adapun jarak pandang di

perairan Selat Malaka hanya sekitar dua kilometer, biasanya jarak pandang mencapai 19 kilometer.¹⁹

Dalam bidang kesehatan menimbulkan penyakit ISPA (Infeksi Saluran Pernapasan Atas), sesak napas, batu-batuk, bahkan mata pedih. Berdasarkan penelitian, polutan udara dari asap kebakaran hutan seperti gas *aldehida* dan ozon, berpotensi sebagai bahan iritan. Zat itu dapat menimbulkan radang hidung, radang tenggorokan, dan radang bronkus serta memicu kambuhnya penyakit paru kronik. Bahkan jumlah polutan udara tersebut dapat berpotensi menyebabkan kanker.²⁰ Dalam bidang ekonomi, diperkirakan oleh ahli ekonomi dari *Nanyang Technological University* Singapura, Singapura mengalami kerugian akibat kabut asap dari Indonesia dalam satu bulan terakhir mencapai hampir Rp.500 Milyar.²¹

6. Identifikasi Regim Pertanggungjawaban Negara

Untuk mengetahui bentuk pertanggungjawaban Indonesia dalam kasus *transboundary haze pollution* akibat kebakaran hutan Indonesia harus membuktikan bahwa tindakan tersebut melahirkan sebuah konsekuensi pertanggungjawaban negara baik dalam wujud *responsibility* atau *liability*. Akibat *transboundary haze pollution* ini tidak saja menimbulkan keadaan yang membahayakan, tetapi telah menimbulkan kerusakan lingkungan, baik dalam pengertian lingkungan alam maupun dalam pengertian

lingkungan sosial.

Kegiatan *transboundary haze pollution* merupakan kegiatan dalam kategori pencemaran dimana terdapat hubungan kausal antara kegiatan dan akibat bahwa kegiatan *transboundary haze pollution* terbukti menimbulkan akibat-akibat yang membahayakan lingkungan atau menimbulkan kerusakan lingkungan. Kegiatan *transboundary haze pollution* akibat kebakaran hutan tersebut berada dalam yurisdiksi Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari peta *hot spot* kebakaran hutan. Oleh karena itu, Indonesia merupakan pihak yang harus bertanggungjawab atas terjadinya *transboundary haze pollution* yang berasal dari wilayahnya. Pihak yang berhak mengajukan klaim atas pertanggungjawaban Indonesia adalah negara-negara yang secara langsung dirugikan dengan adanya *transboundary haze pollution* atau negara yang terkena ekspor asap, seperti Malaysia, Singapura dan Brunei Darusalam.

Dalam kasus *transboundary haze pollution* akibat kebakaran hutan ini dapat dilihat bahwa lahirnya pertanggungjawaban Indonesia adalah sebagai konsekuensi dari kesalahan yakni kesalahan dalam mekanisme pengelolaan hutan di Indonesia atau dari kegagalan pemerintah Indonesia yang berdasarkan standar yang ditetapkan bahwa Indonesia seharusnya melakukan langkah-langkah yang efektif untuk mengatasi kebakaran hutan yang terjadi sehingga tidak sampai terjadi kasus *transboundary haze pollution*, yang menimbulkan kerugian

¹⁹ Kabut asap tebal. Jarak Pandang Terganggu, www.Metrotvnews.com, Tanggal upload Jum'at, 17 Oktober 2006.

²⁰ Yatim Suroso, "Bahaya Kabut Asap: Gas Golongan Polutan Penyebab Kanker", <http://www.bcritabumi.or.id>, 26 Januari 2007.

²¹ Menarik Pelajaran dari Masalah Adap, Suara Merdeka, Sabtu, 14 Oktober 2006.

baik yang dapat dinilai dengan materi maupun tidak. Oleh karena itu, upaya pemulihan yang menjadi tanggung jawab Indonesia tidak hanya permohonan maaf, melainkan harus diikuti dengan pemulihan yang berwujud *pecuniary reparation* misalnya dengan pemberian ganti rugi secara material. Dengan demikian wujud pertanggungjawaban Indonesia adalah *liability*.

7. Antisipasi Tuntutan Pertanggungjawaban Negara Dalam Kasus *Transboundary Haze Pollution*

Tuntutan pertanggungjawaban Indonesia dalam kasus *transboundary haze pollution* akibat kebakaran hutan dari negara-negara yang dirugikan memang belum pernah ada sampai tahun 2007. Ketiadaan tuntutan ini bukanlah karena tidak adanya kewajiban untuk bertanggungjawab bagi Indonesia terkait dengan kasus *transboundary haze pollution*, namun karena beberapa perwakilan kedutaan mereka di Indonesia lebih mendasarkan pada prinsip hubungan baik dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Apalagi dalam organisasi ASEAN sendiri memang telah ada komitmen bersama untuk selalu bekerja sama dalam menyelesaikan segala permasalahan yang dihadapi anggota ASEAN secara damai.

Toleransi dalam kehidupan bertetangga merupakan alasan mendasar belum adanya tuntutan dari negara sahabat terhadap Indonesia. Namun demikian, sebuah toleransi pasti ada batasnya, demikian pula toleransi negara-negara sahabat pada Indonesia pasti tidak akan selamanya. Dalam Kebakaran hutan periode 2005/2006 gejala-gejala hilangnya kesabaran negara-negara sahabat mulai nampak dengan adanya peringatan-

peringatan keras yang dialamatkan kepada pemerintah Indonesia, dimana peringatan-peringatan tersebut setiap waktu bisa mengarah ke arah tuntutan pertanggungjawaban negara jika Indonesia tidak serius dalam menanggulangi masalah kebakaran hutan.

Dalam Hukum Internasional umumnya tuntutan penyelesaian sengketa secara internasional akan ditempuh jika suatu negara dianggap tidak dapat diajak bekerja sama dalam mencari solusi atas permasalahan bersama yang dihadapi. Dalam kasus *transboundary haze pollution*, anggapan tidak mau bekerjasama ini dapat terjadi jika pemerintah tidak mengambil langkah responsif terhadap kebakaran hutan. Saat ini sebenarnya pemerintah Indonesia telah mulai melakukan langkah-langkah penanganan berupa Mekanisme *Lokal Remedy* dan Mekanisme *Diplomatik Channel*. Mekanisme *Lokal Remedy* meliputi (1) membentuk Brigade Pengendalian Kebakaran Hutan di Propinsi Sumatera Utara, Riau, Jambi, Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah melalui penetapan Surat Keputusan Direktur Jedral Perlindungan dan Konservasi Alam No. 22/KPT/DJ-IV/2004; (2) menyiapkan anggaran sebesar Rp. 100 miliar untuk penanganan kebakaran hutan dan kabut asap; (3) instruksi upaya penanganan lokal oleh pemerintah daerah yang di daerahnya terjadi kebakaran hutan dengan memberdayakan seluruh sarana, prasarana dan dana dari aset daerah dan pemberdayaan masyarakat; (4) menindak tegas para pemegang ijin HPH dan HTI yang terbukti melakukan pembakaran hutan secara tidak bertanggungjawab sebagai upaya pembukaan lahan (*Land Clearing*) secara hemat; (5) meratifikasi berbagai konvensi internasional yang terkait dengan

masalah asap dari kebakaran hutan diantaranya UNFCCC kerangka PBB tentang perubahan iklim secara global dan Protokol Kyoto sebagai pelakannya.

Mekanisme *Diplomatik Channel* meliputi (1) permintaan maaf Presiden RI atas asap kebakaran hutan Indonesia dan berjanji akan mengambil tindakan-tindakan yang progresif dalam upaya menanggulangi masalah asap kebakaran hutan Indonesia; (2) pertemuan Menteri Lingkungan Hidup Indonesia dan Asia Tenggara lain untuk membahas koordinasi penanganan kabut asap; serta (3) pertemuan Menteri Kehutanan se-Asia Tenggara untuk membahas masalah pengelolaan hutan yang baik.

Berbagai upaya di atas belum dianggap cukup oleh pemerintah negara-negara sahabat untuk membuktikan keseriusan Indonesia dalam upaya penanganan masalah kabut asap di Indonesia. Hal ini terjadi karena adanya ketidakpercayaan masyarakat Indonesia terhadap kemampuan Indonesia dalam penanganan masalah kebakaran hutan yang telah terjadi selama ini, meskipun berbagai bukti penanganan yang lebih serius dibanding tahun-tahun sebelumnya telah dilakukan.

Sebagai langkah antisipasi yang efektif terhadap kemungkinan adanya tuntutan pertanggungjawaban negara dari negara sahabat, langkah pertama yang harus dilakukan adalah perlunya merehabilitasi nama baik terlebih dahulu dan menarik dukungan dari negara-negara tetangga, meliputi: meratifikasi *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP) dan keterlibatan Indonesia dalam Program CDM sebagaimana diatur dalam Protokol Kyoto.

ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP) adalah sebuah

perjanjian lingkungan hidup yang ditandatangani tanggal 10 Juni 2002 di Kuala Lumpur, Malaysia oleh negara-negara anggota ASEAN termasuk Indonesia yang bertujuan untuk mengendalikan pencemaran asap di Asia Tenggara. Persetujuan ini merupakan reaksi terhadap krisis lingkungan hidup yang melanda Asia Tenggara pada dekade tahun 1990-an. Krisis ini terutama disebabkan oleh pembukaan lahan yang dilakukan dengan cara pembakaran di lokasi Kalimantan, Sumatra, Semenanjung Melayu dan beberapa tempat lain yang asapnya menyelimuti beberapa negara di Kawasan Asia Tenggara.

Sampai tahun 2007, tercatat 10 negara yang tergabung di ASEAN telah menyatakan keterkaitannya untuk menjadi negara pihak dalam perjanjian tersebut dengan meratifikasi maupun mengaksesi. Indonesia merupakan satu-satunya negara yang tergabung di ASEAN dan negara yang dianggap sebagai sumber utama krisis asap yang masih belum meratifikasi perjanjian tersebut. Perjanjian tersebut berlaku secara efektif mulai tanggal 25 November 2003 setelah 6 negara menyampaikan instrumen ratifikasinya, yaitu Brunei Darussalam (27 Pebruari 2003), Malaysia (3 Desember 2002), Myanmar (5 Maret 2003), Singapura (13 Januari 2003), Thailand (10 September 2003), dan Vietnam (29 Maret 2003).

Peratifikasian traktat akan mendatangkan keuntungan bagi Indonesia khususnya dimasa mendatang apabila Indonesia benar-benar dihadapkan pada situasi sebagai pihak yang harus bertanggungjawab atas *transboundary pollution haze* berdasarkan konsep *state responsibility*. Beberapa keuntungan Indonesia ketika menjadi negara pihak dalam perjanjian ini adalah (1) mening-

katkan kredibilitas Indonesia di mata dunia internasional karena Indonesia tetap menjalankan komitmen untuk menanggulangi masalah asap lintas batas dengan meratifikasi Persetujuan AATHP; (2) mengalihkan tanggungjawab tunggal Indonesia sebagai negara yang harus bertanggungjawab atas penanggulangan kebakaran hutan menjadi tanggungjawab bersama negara-negara Asean; (3) Indonesia dapat memperjuangkan hal-hal yang terkait dengan penyelesaian masalah hutan tropis Indonesia termasuk isu utamanya yaitu *illegal logging* sesuai dengan kaidah *sustainable forest management* yang dikaitkan dengan penanggulangan masalah asap lintas batas secara menyeluruh dan terintegrasi dalam Persetujuan AATHP; dan (4) Indonesia akan mendapatkan bantuan negara-negara ASEAN dalam upaya pemadaman kebakaran hutan dari awal sampai akhir, yang berupa sumber daya dan sumber dana yang tidak sanggup ditanggung sendiri.

Clean Development Mechanism (CDM) merupakan salah satu upaya negara-negara di dunia yang merasa khawatir bahwa dunia tidak akan dapat mendukung kehidupan manusia dengan stabil akibat adanya perubahan iklim yang ekstrim karena pengaruh efek Gas Rumah Kaca. Gas Rumah Kaca akan menyebabkan temperatur bumi meningkat dan berpengaruh besar terhadap perubahan iklim. Konvensi tersebut memiliki tujuan untuk menstabilkan konsentrasi Gas Rumah Kaca di atmosfer pada tingkat tertentu yang diperkirakan tidak akan membahayakan kehidupan manusia. Dalam melaksanakan kesepakatan konvensi perubahan iklim tersebut telah disepakati adanya Protokol Kyoto pada tahun 1997. Protokol Kyoto memperbolehkan negara-negara maju untuk

mencapai target pengurangan emisinya melalui tiga jenis mekanisme yaitu *Emissions Trading* (perdagangan emisi di antara negara maju); *Joint Implementation* (transfer emisi di antara negara maju melalui proyek khusus pengurangan emisi); dan *CDM*. CDM merupakan mekanisme pencapaian target pengurangan emisi gas rumah kaca di negara maju dengan melibatkan negara berkembang. Mekanisme ini memungkinkan negara maju untuk mencapai sebagian keharusan pengurangan emisi melalui proyek di negara berkembang yang dapat mengurangi emisi atau *sequester* CO₂ dari atmosfer.

Indonesia merupakan salah satu negara pihak dalam Protokol Kyoto dan telah melakukan ratifikasi dengan Undang-Undang No. 17 Tahun 2004. Oleh karena itu, Indonesia mempunyai kesempatan untuk ikut terlibat dalam salah satu kegiatan yang diatur dalam protokol yakni *Clean Development Mechanism* khususnya kebijakan kehutanan dan regulasinya yang tepat untuk mengurangi dampak pemanasan global. Hal ini juga didukung dengan potensi keberadaan hutan Indonesia yang merupakan modal untuk mendatangkan dana CDM bagi pembangunan nasional.

CDM merupakan peluang untuk memperoleh dana luar negeri dalam rangka mendukung program-program prioritas, penciptaan lapangan kerja dengan adanya investasi baru. CDM juga dapat diarahkan untuk pembangunan hutan tanaman pada lahan hutan yang rusak, rehabilitasi areal bekas kebakaran, rehabilitasi hutan *mangrove* dan hutan gambut, *agroforestry*, penerapan RIL (*Reduced Impact Logging*), peningkatan peremajaan alam, perlindungan terhadap *forest reserve* yang rawan perambahan, per-

lindungan terhadap hutan yang rawan kebakaran dan perambahan, *technology transfer*, *capacity building*, peningkatan kualitas lingkungan, serta peningkatan daya saing .

E. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan tersebut dapat kemukakan beberapa kesimpulan. *Pertama*, masalah kebakaran hutan Indonesia sudah bukan lagi merupakan masalah nasional, melainkan sudah menjadi persoalan regional karena menghasilkan *transboundary haze pollution* dengan beberapa negara tetangga yang terkena dampak langsung maupun tidak langsung atas asap kebakaran hutan. Konsekuensinya, Indonesia bertanggung jawab terhadap *transboundary haze pollution* akibat kebakaran hutan kepada beberapa negara tetangga yang terkena dampak *transboundary haze pollution* ini. Adapun bentuk pertanggungjawaban Indonesia terhadap *transboundary haze pollution* akibat kebakaran hutan meliputi : rejim pertanggungjawaban negara

yang berlaku adalah rejim *liability*; kriteria pertanggungjawaban dengan konsep *strict liability*; tanggungjawab murni ada pada pemerintah Indonesia dan jenis pemulihan atas kerugian didasarkan pada kesepakatan para pihak.

Kedua, saat ini Indonesia mengalami krisis kepercayaan dalam penanganan masalah *transboundary haze pollution* akibat kebakaran hutan, karena berbagai langkah serius yang dilakukan oleh pemerintah belum mampu meyakinkan adanya itikad baik Indonesia untuk melakukan penanggulangan masalah kebakaran hutan. Oleh karena itu, dua langkah penting yang harus dilakukan pemerintah dalam pengembalian kepercayaan sebagai langkah antisipasi terjadinya tuntutan pertanggungjawaban Indonesia atas *transboundary haze pollution* akibat kebakaran hutan Indonesia adalah meratifikasi *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP) dan keterlibatan Indonesia dalam Program CDM sebagaimana diatur dalam Protokol Kyoto.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Hardjasoemantri, Koesnadi, 2005, *Hukum Tata Lingkungan*, cetakan ke-18, edisi kedelapan, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Purbowaseso, Bambang, 2004, *Pengendalian Kebakaran Hutan, Suatu Pengantar*, cetakan pertama, Rineka Cipta, Jakarta.
- Glover, D. 2001, *The Indonesian Fires and Haze of 1997: The Economic Toll*. Dalam: P.Eaton dan M. Rodojevic (eds.) *Forest Fires and Regional Haze*

in Southeast Asia, Nova Science Publisher, New York.

- BAPPENAS-ADB. 1999. *Cauese, Extent, Impact and Cost of 1997/1998 Fire and Drought. Forest Fire Prevention and Drought Management Project. Asian Development Bank TA 2999-INO*, National Development Planning Agency (BAPPENAS) dan Asian Bank Development., Jakarta.
- Liew, S.C., L.K. Kwoh, O.K.Lim dan H. Lim. 2001. *Remote Sensing of Fires and Haze*. Dalam: P.Eaton dan M.Rodojevic

(eds.) *Forest Fires and Regional Haze in Southeast Asia*, Nova Science Publisher. New York.

B. Internet

Hari Sutanta, *Indonesia duduki peringkat kedua setelah transboundary haze pollution* adalah pencemaran udara yang disebabkan karena asap yang berasal dari suatu Negara tertentu yang memasuki yurisdiksi negara lain/lintas batas (European Environmental Agency, [http. www.EEA.org/glossarium](http://www.EEA.org/glossarium), tanggal akses 15 Juni 2007)

Hari Sutanta, *Indonesia duduki peringkat*

kedua setelah Brazil sebagai kawasan deforestasi terbesar di dunia, <http://www.beritabumi.or.id>, Tanggal akses 20 Maret 2007.

Yatim Suroso, "*Bahaya Kabut Asap: Gas Golongan Polutan Penyebab Kanker*", <http://www.beritabumi.or.id>, tanggal akses 26 Januari 2007

Sumber data dari berbagai artikel tentang *Hutan Indonesia*, <http://mdgblogs.blogspot.com/>, Tanggal akses 25 Juni 2007.

Kabut asap tebal, Jarak Pandang Terganggu, <http://www.metrotvnews.com>, Tanggal akses, 17 Oktober 2006.