

TRANSBOUNDARY HAZE POLLUTION ACT 2014 DAN PROBLEMATIKA KEBAKARAN HUTAN DI INDONESIA

Ifa Latifah Fitriani

Magister Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta
Jl. Sosio Justisia, Bulaksumur Yogyakarta, 55281

Abstract

Transboundary Haze Pollution Act 2014 is a law established by the Singapore to combat air pollution caused by forest fires in Indonesia that have continued to occur every year. Moreover, the substance of these rules could potentially enter the Indonesian jurisdiction. It is possible because there are extra-territorial arrangements, governing the imposition of criminal or civil liability for the perpetrators of the causes of air pollution in Singapore. the imposition of civil and criminal liability will be applied for every entity both inside and outside of Singapore who contributes to any haze pollution in Singapore. Therefore, this rule is questioned by Indonesia, according to the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution itself did not regulate the imposition of criminal-civil liability through the rigid application of the principle of extraterritoriality.

Abstrak

Transboundary Haze Pollution Act 2014 merupakan undang-undang yang dibentuk oleh Singapura guna menanggulangi pencemaran udara singapura akibat kebakaran hutan di Indonesia yang terus terjadi setiap tahunnya. Dilibat secara mendalam, substansi aturan ini berpotensi memasuki wilayah yurisdiksi Indonesia. Hal ini dimungkinkan, mengingat terdapat pengaturan extra teritorial, yang mengatur pengenaan tanggung jawab pidana maupun perdata bagi para pelaku penyebab polusi udara di Singapura, baik yang berada di

dalam maupun di luar Singapura. Aturan inilah yang dipertanyakan banyak kalangan, mengingat ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution sendiri tidak mengatur pengenaan pidana-perdata secara rigid melalui penerapan prinsip ekstra teritorialitas.

Kata Kunci: *Transboundary haze pollution*, kebakaran hutan, ekstra teritorial

A. Pendahuluan

Persoalan lingkungan hidup khususnya dalam pencemaran udara akibat kebakaran hutan di Kalimantan dan Sumatera bukan hanya telah menjadi isu nasional, tetapi juga menjadi isu internasional. *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* misalnya yang dikeluarkan sejak tahun 2002 lalu, bahkan secara langsung difokuskan dalam permasalahan ini. Meskipun pada tataran realitas, *Agreement* ini dianggap jauh dari harapan.

Kebakaran hutan di kepulauan Sumatera dan Kalimantan seolah telah menjadi rutinitas tahunan yang tidak pernah berhenti berakhir. Ironisnya rutinitas kebakaran hutan di Indonesia justru dibarengi dengan diberlakukannya beberapa aturan tentang lingkungan hidup seperti UU No 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, juga UU No 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang bisa mengantisipasi kebakaran hutan dan lahan. Hal ini menjadi kebohongan atas upaya perwujudan amanah Pasal 28H ayat (1) UUD 1945: "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan."

Tingkat kebakaran hutan di Indonesia tidak berkurang tiap tahunnya. Bahkan pada tahun 2013 lalu emisi gas akibat kebakaran hutan menjadi yang tertinggi dari beberapa tahun terakhir. Puncak dari rutinitas kebakaran hutan di Indonesia, memberikan dorongan kuat bagi dibentuknya *Bill on Transboundary Haze Pollution Singapore* yang kemudian disahkan menjadi *Transboundary Haze Pollution Act 2014* oleh Parlemen Singapura (Undang-Undang Asap Lintas Batas Singapura). Kemunculan undang-undang Singapura ini tak lain sebagai upaya penanggulangan adanya transfer polusi asap dari Indonesia ke Singapura.¹ Aturan ini kemudian mulai menjadi polemik di berbagai

¹ Lihat beberapa press release *Bill On Transboundary Haze Pollution* yang

kalangan di Indonesia. Penerapan ekstrateritorial aturan tersebut akan berimplikasi pada penghukuman bagi pelaku pencemaran udara yang berada di luar Singapura, sedangkan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* tidak pernah mengatur ketentuan ekstrateritorial dalam pertanggungjawaban pelaku antar yurisdiksi.

Transboundary Haze Pollution Act 2014 secara tegas mencantumkan aturan *Extra-territoriality* bagi pelaku pencemaran lingkungan udara di wilayah Singapura. Prinsip *extra-territoriality* mengatur pengenaan sanksi bagi pelaku pencemaran baik yang berada di dalam wilayah Singapura, maupun pelaku yang berada di luar wilayah Singapura. Artinya, jika pengaturan ini dijalankan secara tegas oleh Pemerintah Singapura, setiap entitas yang berada di luar Singapura yang mengakibatkan pencemaran udara Singapura dapat dikenakan sanksi berdasarkan aturan ini. Maka secara tidak langsung, aturan ini akan berimplikasi pada penerobosan aturan hukum Singapura ke dalam wilayah yurisdiksi Indonesia, mengingat etitas pelaku kebakaran hutan paling banyak berada di Indonesia, bahkan merupakan warga negara Indonesia. Berdasarkan pemaparan tersebut di atas, maka dalam tulisan ini akan memfokuskan pada telaah kritis *Transboundary Haze Pollution Act 2014* dan penyelesaian kebakaran hutan di Indonesia.

B. *Transboundary Haze Pollution Act 2014* dan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*

Berdasarkan data NASA (National Aeronautics and Space Administration), jumlah peringatan titik api menunjukkan bahwa Provinsi Riau memiliki peringatan titik api terbesar di Indonesia (58%), dan lebih dari empat per lima dari total peringatan titik api di Sumatera (81%) dalam 12 bulan terakhir. Analisis *Global Forest Watch* menunjukkan bahwa 75% peringatan titik api terjadi di wilayah lahan gambut, tipe tanah yang sebagian besar tersusun atas material organik yang terurai.²

Tingginya angka kebakaran hutan di Indonesia ini telah menjadi

dikemukakan Pemerintah Singapura maupun otoritas Singapura lainnya seperti pada beberapa sumber berikut <http://app2.nea.gov.sg/docs/default-source/corporate/COS-2014/transboundary-haze-pollution.pdf>, <http://app.mewr.gov.sg/web>, akses tanggal 14 September 2014.

² <http://www.wri.org/blog/2014/06/mencegah-kebakaran-hutan-di-indonesia-fokus-pada-provinsi-riau-lahan-gambut-serta>, akses tanggal 28 Agustus 2014.

konsentrasi banyak kalangan baik dalam maupun luar negeri. Dalam konteks luar negeri, jika diingat kembali, sebelum pro-kontra *Transboundary Haze Pollution Act 2014* muncul, beberapa instrumen luar negeri yang langsung berkaitan dengan permasalahan kebakaran hutan ini adalah *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*. Perjanjian ini merupakan perjanjian tingkat negara-negara ASEAN yang bertujuan untuk menyelesaikan permasalahan pencemaran udara khususnya kabut asap yang terjadi akibat kebakaran hutan di wilayah Sumatera dan Kalimantan.³

ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution pertama kali mulai dicetuskan pada akhir tahun 1990an, kemudian ditandatangani oleh para negara anggota ASEAN sejak tahun 2002. Hingga tahun 2013, seluruh negara anggota ASEAN telah meratifikasi perjanjian tersebut, kecuali Indonesia sebagai negara terakhir yang meratifikasi pada September 2014.⁴ Banyak kalangan dari luar Indonesia umumnya memperlakukan keseriusan Indonesia dalam meratifikasi *agreement* tersebut. Pasalnya, terbentuknya perjanjian ini didasari pada banyaknya kebakaran hutan yang berasal dari Indonesia, namun Indonesia sebagai negara utama penyumbang polusi asap justru menjadi negara terakhir yang meratifikasi perjanjian tersebut. Hal inilah yang kemudian menjadi salah satu dari dua alasan mengapa *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* dianggap tidak efektif.

Alasan lain yang muncul dari ketidakefektifan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* adalah kelemahan substansi aturan yang ada dalamnya. Kelemahan terbesar yang muncul dari perjanjian ini adalah mekanisme penyelesaian para pihak atau negara yang tidak mematuhi ketentuan perjanjian. Dalam Article 27 of the Agreement menyebutkan penyelesaian bagi para pihak yang tidak mematuhi ketentuan dalam perjanjian dengan '*shall be settled amicably by consultation or negotiation*'. Maka secara tidak langsung, perjanjian lebih mengedepankan diplomasi dibandingkan penegakan hukum bagi para pelanggar.⁵

³ Fadlan Dini Haris, Maria Maya Lestari, dan Widia Edorita, Lihat "Pertanggung Jawaban Negara atas Pencemaran Lintas Batas Negara Berdasarkan The Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution", hlm. 4. www.uui.ac.id/images/stories/.../10%20Deni%20Bram, akses tanggal 26 September 2014.

⁴ en.wikipedia.org/wiki/ASEAN_Agreement_on_Transboundary_Haze_P, akses tanggal 27 September 2014.

⁵ "The 'Burning' Problem of Air Pollution in South East Asia", www.worldwatch-europe.org akses tanggal 16 September 2014.

Terlepas dari permasalahan tersebut di atas, perlu terlebih dahulu dipahami terminologi *transboundary haze pollution* dan pencemaran udara secara umum. Pencemaran udara sebagai pokok tujuan dalam ASEAN Agreement ini didefinisikan sebagai:

"Smoke resulting from land and/or forest fire which causes 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".

Sedangkan menurut F. Gunarwan Suratmo,⁶ Pencemaran udara diartikan sebagai:

Adanya satu atau lebih pencemar yang masuk ke dalam udara atmosfer yang terbuka, yang dapat berbentuk sebagai debu, uap, gas, kabut, bau, asap, atau embun yang dicirikan bentuk jumlahnya, sifat dan lamanya.

Transboundary haze pollution dipahami sebagai:

Haze pollution whose physical origin is situated wholly or in part within the area under the national jurisdiction of one Member State and which is transported into the area under the jurisdiction of another Member State.⁷

Dalam perjanjian ini pada dasarnya memegang pemahaman bahwa negara yang melakukan pencemaran atau penyebab timbulnya *haze pollution* dapat dimintakan pertanggungjawaban. Sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya, secara langsung *ASEAN Agreement* ini tidak menyebutkan konsekuensi apa yang dikenai oleh pelaku. Beberapa kalangan kemudian mengaitkan dengan *Biodiversity Convention* dan *Climate Change Convention* dan *ASEAN Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources 1985*, dan dalam *Draft Articles on State Responsibility* yang diadopsi oleh Komisi Hukum Internasional (ILC).

Pasal 1 draft ini menyebutkan bahwa "Every internationally wrongful act of a State entails the international responsibility of that State". Sedangkan ganti rugi atau *reparation* diatur dalam pasal 31. Bentuk-

⁶ F. Gunarwan Suratmo, *Analisis Mengenai Dampak Lingkungan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1995, hlm.101.

⁷ *Article 1 Asean Agreement on Transboundary Pollution*.

bentuk ganti rugi dapat berupa: a) *Restitution* (Pasal 35): kewajiban mengembalikan keadaan yang dirugikan seperti semula. b) *Compensation* (Pasal 36): kewajiban ganti rugi berupa materi atau uang. Dan c) *Satisfaction* (Pasal 37): penyesalan, permintaan maaf resmi. Tuntutan ini harus didasarkan atas adanya pembiaran dari negara asal sehingga menyebabkan timbulnya pencemaran.⁸

Awal tahun 2014, Singapura mengeluarkan *Bill on Transboundary Haze Pollution* atau Undang-undang Polusi Asap Lintas Batas yang disahkan oleh Parlemen Singapura. Salah satu komponen yang menjadi pertanyaan dalam aturan ini adalah ketentuan pertanggungjawaban bagu pelaku pencemaran udara yang disebabkan oleh entitas dalam negeri Singapura maupun entitas lain yang berada di luar Singapura.⁹

Undang-undang ini menjabarkan polusi asap diindikasikan dalam beberapa hal yaitu:

Presumptions

- (1) *For the purposes of this Act, where —*
 - (a) *over a continuous period of 24 hours, the air quality in any part of Singapore deteriorates to such level or levels as may be prescribed;*
 - (b) *at or about the time the deterioration in air quality occurs, there is a land or forest fire on any land which is situated outside Singapore and is owned or occupied by an entity; and*
 - (c) *based on satellite images and meteorological information at or about the time the deterioration in air quality occurs, any smoke resulting from that fire is moving in the direction of Singapore, it shall be presumed, until the contrary is proved, that there is haze pollution in Singapore involving smoke resulting from that fire, not with standing that there may be, at or about the same time, any land or forest or other fire on any other land situated outside Singapore (whether or not adjacent to the land referred to in paragraph (b)) or in any part of Singapore.*
- (2) *For the purposes of this Act, where it is proved that an entity owns or occupies any land situated outside Singapore, and it is further proved,*

⁸ “*Transboundary Haze Pollution dalam Perspektif Hukum Lingkungan Internasional*” (Studi Kasus: Indonesia & Asean), [www.xa.yimg.com/.../makalah%2BHukum%2BKebijakan%](http://www.xa.yimg.com/.../makalah%2BHukum%2BKebijakan%2C), akses tanggal 28 September 2014.

⁹ Lihat *Part I Preliminary Bill on Transboundary Haze Pollution Singapore* bagian *Interpretation*, disebutkan bahwa: “*entity*” means any sole proprietorship, partnership, corporation or other body of persons, whether corporate or unincorporate;.

or presumed by operation of subsection (1), that any haze pollution in Singapore involves smoke resulting from any fire on that land outside Singapore, it shall be presumed, until the contrary is proved, that the entity has engaged in conduct, or authorised or condoned conduct, which caused or contributed to that haze pollution.

Lebih lanjut tiga poin penting dalam undang-undang ini berkaitan dengan:

1. Ekstrateritorialitas,
2. Tanggung jawab pidana
3. Tanggung jawab perdata oleh setiap pelaku yang terlibat menyebabkan timbulnya asap di wilayah udara Singapura.

Penerapan prinsip ekstra teritorial disebutkan:

Extra-territoriality of Act

4. *This Act shall extend to and in relation to any act or thing outside Singapore which causes or contributes to any haze pollution in Singapore.*

Penerapan *extra-territoriality* dapat diterapkan kepada dua lingkup, yaitu lingkup *criminal liability* dan *civil liability*. Undang-undang ini mengatur *criminal liability for haze pollutio*, melalui ketentuan denda bagi pelaku yang terlibat dalam pembakaran hutan dikenakan denda tidak melebihi \$ 300.000,- hingga denda yang mencapai \$ 400.000. Di samping itu diatur pula ketentuan *civil liability for haze pollution* dengan pengajuan gugatan perdata atas kerugian yang dialami akibat polusi asap di Singapura. Pemerintah Singapura maupun otoritas lain di Singapura dapat mengajukan gugatan ganti rugi yang dialami kepada para pihak yang dianggap telah mengakibatkan timbulnya polusi udara di Singapura.

Ketentuan ini akan memberikan sanksi baik pidana denda maupun gugatan perdata bagi entitas apapun, terlepas dari kebangsaan yang kegiatannya di dalam ataupun luar Singapura, selama berkontribusi terhadap polusi di Singapura akan dikenai ketentuan tersebut.¹⁰ Melihat ketentuan tersebut, maka secara nyata aturan ini akan kemudian berusaha untuk memasuki wilayah yurisdiksi Indonesia. Inilah yang menjadi masalah bagi kalangan di Indonesia.

¹⁰ Lihat *Part II Liability For Transboundary Haze Pollution* yang tegas menyebutkan adanya *Extra-territoriality of Act*.

Beberapa komponen lain yang diatur dalam undang-undang ini memaparkan harus adanya peringatan dini, jika berdasarkan hasil pemantauan Satelit Singapura terindikasi akan adanya *hotspot* area yang berpotensi memunculkan polusi udara baik di dalam maupun di luar Singapura. Bahkan bila diperlu, Singapura dapat memberikan peringatan langsung kepada pihak luar akan adanya kemungkinan polusi udara akibat kebakaran hutan.¹¹ Ketentuan ini juga mengatur kekuasaan otoritas Singapura untuk mengambil dokumen atau informasi baik di dalam maupun di luar Singapura yang berkaitan dengan penyelesaian kasus polusi asap.¹²

C. Tanggapan Kritis atas Ketentuan *Transboundary Haze Pollution Act* 2014 dan Problematika Penyelesaian Kebakaran Hutan Di Indonesia

Menanggapi *Transboundary Haze Pollution Act 2014* yang dikeluarkan Singapura tersebut, penulis mencoba melihat dalam konteks hukum lingkungan internasional, hukum lingkungan Indonesia dan beberapa aspek hukum lainnya. Dalam konteks hukum lingkungan internasional, dikenal adanya tiga status objek lingkungan hidup yaitu a) lingkungan hidup sebagai wilayah suatu negara, b) lingkungan hidup di luar wilayah suatu negara, dan c) lingkungan hidup sebagai suatu keseluruhan (*global enviromental*).¹³ Sedangkan aspek status kegiatan dan status dampak, diklasifikasikan ke dalam: a) kegiatan dan dampak bersifat domestik, b) kegiatan yang bersifat domestik dengan dampak bersifat lintas batas, dan c) terakhir kegiatan dilakukan di luar wilayah negara-negara dengan dampak terhadap lingkungan hidupnya sendiri, kawasan negara tertentu, kawasan tertentu dan elemen lingkungan global.¹⁴

Dalam prinsip hukum lingkungan internasional dikenal juga prinsip *sic utere tuo ut alienum non laedes* yang menentukan bahwa suatu negara dilarang melakukan atau mengizinkan dilakukannya kegiatan yang dapat merugikan negara lain. Di samping itu, prinsip *good neighbourliness* yang pada intinya menyebutkan bahwa kedaulatan wilayah suatu negara tidak

¹¹ Lihat ketentuan *Part III Administration*.

¹² Lihat ketentuan *Power to Obtain Information*.

¹³ Lihat Ida Bagus Wyasa Putra, *Hukum Lingkungan Internasional: Perspektif Bisnis Internasional*, (Bandung: Refika Aditama, 2003), hlm. 6-8.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 12.

boleh diganggu oleh negara lain. Prinsip-prinsip hukum internasional untuk perlindungan lingkungan lainnya seperti:¹⁵

“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.”

Dalam prinsip 21 Deklarasi Stockholm 1972 menyatakan:

“Responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other states or areas beyond the limits of national jurisdiction.”

Merujuk pada prinsip *sic utere tuo ut alienum non laedes* dan prinsip *good neighbourliness* maka dapat dipaham adanya tindakan yang dikeluarkan oleh Singapura atas pencemaran udara akibat kebakaran hutan di Indonesia. Sedangkan dilihat dalam yurisdiksi yang diakui dalam hukum internasional, pemberlakuan *Transboundary Haze Pollution Act 2014* ini seolah mendasari pada *the effect doctrine*. Hal ini dapat dilihat dari dasar keterlibatan Singapura terhadap para pihak yang melakukan pembakaran hukum di luar Singapura adalah karena didasarkan pada akibat atau efek yang diperoleh atas kebakaran tersebut.¹⁶

Pada prinsipnya, setiap negara mengakui adanya konsepsi kedaulatan negara di ruang udara, seperti konsep *“Cujus est solum, ejus est usque ad coelum”* yang berarti “barang siapa memiliki sebidang tanah dengan demikian juga memiliki segala-gala yang berada di atas permukaan tanah tersebut sampai ke langit dan segala apa yang berada di dalamnya”.¹⁷ Artinya, segala yang terjadi dalam wilayah tersebut menjadi yurisdiksi dari negara yang memiliki wilayah tersebut.

Perlu dipahami kembali, meskipun prinsip *sic utere tuo ut alienum non laedes* dan prinsip *good neighbourliness* diakui, namun pemahaman ini tidak lantas membenarkan Singapura dapat secara bebas menerapkan

¹⁵ Sebagaimana dikuti dalam Muhhammad Muzaqir, “Kajian Hukum Lingkungan Internasional terhadap kebakaran hutan di Indonesia yang Mengakibatkan Pencemaran Udara di Malaysia”. hlm. 2-3. www.e-journal.fhunmul.ac.id/index.php/beraja/article/.../21, akses tanggal 26 September 2014.

¹⁶ Jawahir Thantowi, dan Pranoto Iskandar, *Hukum Internasional Temporer*, (Bandung: Refika Aditama, 2006), hlm. 160.

¹⁷ Priyatna Abdurrasid, *Kedaulatan Negara di Ruang Udara*, (Jakarta: Pusat Penelitian Hukum Angkasa, 1972), hlm. 49.

Transboundary Haze Pollution Act 2014 secara langsung di wilayah yurisdiksi Indonesia. Penerapan aturan tersebut dimungkinkan untuk dilakukan tetapi harus dilakukan melalui adanya perjanjian persetujuan Indonesia atas penyelesaian kasus tersebut, sebagaimana dipahami dalam berbagai perjanjian ekstradisi maupun deportasi yang dilakukan oleh Indonesia dan negara-negara lain.

Jika ditelusuri lebih lanjut, kemunculan *Transboundary Haze Pollution Act 2014* ini bisa dicegah jika saja Pemerintah Indonesia serius dan tegas dalam menyelesaikan permasalahan kebakaran hutan. Pasalnya, kebakaran hutan di Indonesia seolah menjadi rutinitas tahunan yang tak henti-hentinya. Hal ini kontradiktif dengan kenyataan bahwa Indonesia telah memiliki beberapa instrumen menegakan hukum atas kebakaran hutan maupun lingkungan hidup seperti PP No 4 Tahun 2001 tentang Larangan Pembakaran Hutan dan Lahan, UU No 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU No 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Instruksi Presiden Nomor 6 Tahun 2013 tentang Penundaan Pemberian Izin Baru dan Penyempurnaan tata Kelola hutan Alam Primer dan Gambut, juga UU No 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang bisa mengantisipasi kebakaran hutan dan lahan.¹⁸

Penegakan hukum lingkungan di Indonesia dapat dilakukan melalui instrumen hukum administratif, hukum pidana dan hukum perdata. Penegakan hukum lingkungan administratif dapat dilakukan melalui upaya preventif dengan cara pengawasan, dan represif melalui pengenaan sanksi administratif.¹⁹ Sebagai contoh dalam ketentuan Pasal 80 UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, yang mengamanatkan adanya sanksi administratif.²⁰

Andi Hamzah menyebutkan bahwa pada dasarnya penegakan hukum pidana dalam lingkup delik lingkungan dipandang sebagai

¹⁸ Dalam beberapa referensi menyatakan bahwa prinsip penyelesaian sengketa lingkungan hidup di antaranya berdasarkan atas prinsip pencemar membayar, prinsip tanggung jawab mutlak, prinsip lain dari teori pertanggung jawaban perdata seperti *market share liability*, *risk contribution*, *concert action*, dan *enterprise liability*. Lihat lebih lanjut dalam Hyronimus Rhiti, *Hukum Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup*, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Press, 2006), hlm. 48-74.

¹⁹ Mukhlis dan Mustafa Lutfi, *Hukum Administrasi Lingkungan Temporer*, (Malang: Setara Press, 2010), hlm. 41.

²⁰ Lihat ketentuannya seperti dalam Pasal 80 UU No. 32 Tahun 2009.

ultimum remedium.²¹ Namun, penerapan dua jenis sanksi berturut-turut tidak merupakan *nonbis in idem*.²² Andi Hamzah mengutip pendapat H.G. de Bunt menyatakan terdapat tiga kriteria dalam memilih penerapan instrumen hukum administrasi atau hukum pidana, yaitu: kriteria normatif, kriteria instrumental dan kriteria oportunistis. Kriteria normatif dipahami bahwa hukum pidana yang diterapkan terhadap pelanggaran yang mempunyai nilai etis negatif sangat tinggi. Kriteria instrumental dipahami sebagai sifat pragmatis, seperti untuk menjerakan tersangka menggunakan instrumen hukum pidana, sedangkan pencegahan dilakukan melalui instrumen hukum administrasi. Yang terakhir adalah kriteria oportunistis jika paksaan administratif tidak dapat dilakukan maka instrumen hukum pidana dapat diterapkan.²³

Secara lebih khusus, terkait ketentuan pidana para pelaku pembakaran hutan dapat dijerat dengan Pasal 50 ayat 3 huruf d UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang berbunyi:

Setiap orang dilarang membakar hutan, menebang pohon, bila dengan sengaja membakar diancam pidana 15 tahun penjara dan denda Rp5 miliar (Pasal 78 ayat 3).

Ketentuan selanjutnya dalam Pasal 69 UU 32 Tahun 2009 berupa pidana dan denda seperti diatur Pasal 108 yaitu Ancaman pidana minimal tiga tahun dan maksimal 10 tahun ditambah pidana denda minimal Rp 3 miliar dan maksimal Rp10 miliar. Terkait ketentuan tersebut, pada

²¹ Lihat lebih lanjut dalam Andi Hamzah, *Penegakan Hukum Lingkungan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 68-72. Lihat juga ketentuan Pasal 100 UU No. 32 Tahun 2009 yang menyebutkan ketentuan *ultimum remedium*.

²² Sebagaimana dikutip oleh Andi Hamzah, pengenaan sanksi atas delik berdasarkan hukum pidana menjadi tidak berlakunya ketentuan Pasal 78 KUHP, jika dikenakan juga sanksi administratif. Hanya jika telah dikenakan sanksi menurut hukum pidana, tuntutan selanjutnya menjadi tertutup. Drupsteen dan Kleijs Wijnnobel menolak pendapat Hazewinkle-Suringa yang menyatakan jika telah dikenakan sanksi yang bersifat administrasi, penutupan menurut hukum pidana tidak mungkin. Keduanya berpendapat, jika sanksi administratif itu tidak bersifat memperbaiki (*repartoir*) bersifat distributif, dengan kata lain bersifat memidana, bersifat mengandung derita, maka tertutup kemungkinan berbarengan dengan sanksi hukum pidana. Andi Hamzah kemudian memaparkan jika penyelesaian dilakukan melalui penyelesaian di luar pengadilan, maka berlaku asas *nonbis in idem* demi kepastian hukum. *Ibid.*, hlm. 72-74.

²³ *Ibid.*, hlm. 64-66.

pokoknya terdapat empat bentuk pembakaran hutan yaitu: *Pertama*, Tindakan membakar hutan dengan sengaja dilakukan orang tertentu, tanpa ada kewenangan atau izin untuk berada di dalam kawasan hutan. *Kedua*, Tindakan membakar hutan dengan tidak sengaja dilakukan orang akibat memasukkan kawasan hutan tanpa izin yang berwenang. *Tiga*, Tindakan membakar hutan dengan sengaja dilakukan Badan Hukum atau orang yang diizinkan pihak berwenang untuk bekerja atau berada dalam kawasan hutan. *Keempat*, Tindakan membakar hutan dengan tidak sengaja dilakukan orang atau Badan Hukum yang diizinkan melakukan kegiatan usaha di dalam kawasan hutan oleh pihak yang berwenang.

Sesuai prinsip dan aturan hukum, bahwa setiap orang atau Badan Hukum tidak diperkenankan melakukan tindakan membakar hutan kecuali dilakukan berdasarkan kewenangan yang sah untuk tujuan-tujuan yang ditentukan, misalnya: a. Pembakaran hutan untuk kepentingan pembuatan padan rumput makanan ternak. b. Pembakaran dilakukan untuk kepentingan persiapan lokasi penanaman pohon di kawasan hutan. Di samping konteks penyelesaian melalui jalur administrasi dan pidana, terdapat pula jalur perdata melalui gugatan perwakilan.²⁴

Melihat ketentuan-ketentuan penyelesaian hukum dalam lingkungan hidup di Indonesia menjadi sangat memprihatinkan. Pasalnya, dengan banyaknya instrumen yang ada, bukan justru menyedikitkan kasus-kasus sengketa dalam bidang lingkungan hidup, tapi sebaliknya. Maka tak bisa dinafikan jika kemudian permasalahan pencemaran lingkungan di Indonesia mulai menimbulkan protes dari negara sekitar.

Masih kembali melihat *Transboundary Haze Pollution Act 2014*, merujuk pada ketentuan Pasal 4 dan 5 *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*, penuntutan ganti rugi kepada negara asal tidak diakui. Justru, ketentuan ini mengamanatkan agar pencegahan dan penyelesaian polusi akibat kebakaran hutan dilakukan secara bersama oleh para anggota negara ASEAN yang telah meratifikasi perjanjian tersebut.²⁵ Extra teritorial digunakan hanya berhubungan dengan proses penyelesaian kebakaran dan pencegahan kebakaran, bukan berhubungan dengan

²⁴ Lihat lebih lanjut dalam Takdir Rahmadi, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013), hlm. 269-280.

²⁵ Fadlan Dini Haris, Maria Maya Lestari, dan Widia Edorita, Lihat “Pertanggung Jawaban Negara atas Pencemaran Lintas Batas Negara Berdasarkan The Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution”, hlm. 10.

pemberian sanksi pada negara di mana asap kebakaran itu berasal.

Kemunculan *Transboundary Haze Pollution Act 2014* versi Singapura yang menimbulkan pro-kontra khususnya penerapan ekstra teritorial yang begitu luas. Hal ini perlu dikritisi mengingat kejadian serupa pernah pula dialami di Eropa dan khususnya juga melibatkan Singapura. Pada 2008 lalu, Uni Eropa mengeluarkan peraturan tentang *the Emission Trading Scheme* untuk sektor perdagangan (ETS), yang mana dalam skema ini, pesawat terbang ke Eropa, terlepas dari dari tempat mereka berangkat, Johannesburg atau Singapura, harus membayar retribusi.²⁶ Bagi beberapa negara termasuk Singapura menganggap aturan ini tidak adil karena menerapkan ekstra teritorial sedangkan melintasnya pesawat di udara Uni Eropa tidak terlalu lama.

Hingga pada akhirnya Singapura, bersama dengan negara-negara lain, menolak ekstrateritorialitas dari ETS di Sidang 194 dari *International Civil Aviation Organization (ICAO)*, dan mendesak Uni Eropa untuk menahan diri agar tidak memberlakukan ETS bagi operator non Uni Eropa dari dan ke bandara di wilayah anggota Uni Eropa karena tidak sesuai dengan hukum internasional yang berlaku. Tepat pada tahun 2012 melalui Joint Declaration of the Moscow Meeting, beberapa negara yang Non Uni Eropa meminta agar ETS ini tidak diberlakukan lagi.

Mengingat kejadian tersebut, lantas patut dipertanyakan kembali keinginan Singapura yang menerapkan ekstra teritori dalam *Transboundary Haze Pollution Act 2014*. Senyatanya Singapur adalah yang menjadi garda terdepan saat melakukan protes atas ekstra teritori yang diterapkan Uni Eropa dalam kasus ETS ini. Pertimbangan pemberlakuan ekstra teritori ini juga patut dipertanyakan mengingat *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* tidak menerapkan ekstra teritorial dalam penyelesaian melalui litigasi.

Hal ini diperparah dengan data yang menyebutkan bahwa para pelaku kebakaran hutan merupakan para pengusaha dari perusahaan asing, berdasarkan Hasil investigasi Kementerian Lingkungan Hidup, delapan perusahaan ini milik investor Malaysia. Delapan perusahaan itu adalah PT LIH, PT BRS, PT TMP, PT ULD, PT AP, PT JJP, PT MGI, dan PT MAL.²⁷

²⁶ Ernesto Simanungkalit, "Supporting Singapore's Haze Cause" dalam *Jakarta Post*, Budishan's blogspot.com akses tanggal 25 September 2014.

²⁷ <http://www.tempo.co/read/news/2013/06/26/118491284/Menteri-8--Perusahaan-Malaysia-Penyebab-Kebakaran>, akses tanggal 25 September 2014.

Penting bagi Pemerintah Indonesia mengkritisi aturan Singapura tersebut dengan upaya meningkatkan penegakan hukum atas kebakaran lingkungan secara maksimal. Agar tidak terjadi adanya pelanggaran yurisdiksi Singapura atas Indonesia. Perjanjian tentu dapat dilakukan oleh kedua negara dengan saling mempertimbangkan kepentingan kedua belah pihak. *Win win solution* dapat dikemukakan misalnya dengan bersedia melibatkan Singapura dalam pencegahan kebakaran hutan melalui penggunaan beberapa teknologi yang dimiliki. Sedangkan di sisi lain Indonesia dapat meminta perjanjian ekstradisi para koruptor yang berada di Singapura maupun perjanjian pendataan atau pengembalian aset para koruptor yang umumnya juga berada di Singapura.

D. Penutup

Berdasarkan pemaparan tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa *Transboundary Haze Pollution Act 2014* yang mengakomodir ekstra teritorial dalam pengenaan pertanggungjawaban pidana maupun perdata bagi setiap entitas, baik di dalam maupun di luar Singapura memungkinkan memasuki wilayah yurisdiksi Indonesia. Padahal, pengaturan tersebut tidak diatur dalam *ASEAN Transboundary Haze Pollution Agreement*. Meskipun prinsip *sic utere tuo ut alienum non laedes* dan prinsip *good neighbourliness* diakui, namun pengenaan sanksi hingga entitas yang berada di luar Singapura ini tidak dapat dibenarkan. Aturan ini dimungkinkan untuk diterapkan jika Indonesia menerima aturan tersebut dan secara formil melakukan suatu perjanjian kerjasama. Jika aturan ini kemudian diakui oleh Pemerintah Indonesia, maka perlu ada harmonisasi peraturan secara signifikan mengingat aturan penegakan hukum bagi pelaku kebakaran hutan juga telah diatur dalam beberapa undang-undang seperti UU No. 32 Tahun 2009, sehingga tidak ada pelanggaran asas *nebis in idem*.

DAFTAR PUSTAKA

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup,
- Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan
- Abdurrasid, Priyatna, *Kedaulatan Negara di Ruang Udara*, Jakarta: Pusat Penelitian Hukum Angkasa, 1972.
- Hamzah, Andi, *Penegakan Hukum Lingkungan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008.
- Mukhlis dan Mustafa Lutfi, *Hukum Administrasi Lingkungan Temporer*, (Malang: Setara Press, 2010..
- Putra, Ida Bagus Wyasa, *Hukum Lingkungan Internasional: Perspektif Bisnis Internasional*, Bandung: Refika Aditama, 2003.
- Rahmadi, Takdir, *Hukum Lingkungan di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013.
- Rhiti, Hyronimus, *Hukum Penyelesaian Sengketa Lingkungan Hidup*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Press, 2006.
- Suratmo, F. Gunarwan, *Analisis Mengenai Dampak Lingkungan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1995..
- Thantowi, Jawahir dan Pranoto Iskandar, *Hukum Internasional Temporer*, Bandung: Refika Aditama, 2006.
- Asean Agreement on Transboundary Pollution.*
- Bill on Transboundary Haze Pollution Singapore.*
- Transboundary Haze Pollution Singapore Act 2014.*
- En.wikipedia.org/wiki/ASEAN_Agreement_on_Transboundary_Haze_P, akses tanggal 27 September 2014.
- Haris, Fadlan Dini Maria Maya Lestari, dan Widia Edorita, Lihat “Pertanggung Jawaban Negara atas Pencemaran Lintas Batas

Negara Berdasarkan The Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution”, aw.uui.ac.id/images/stories/.../10%20Deni%20Bram, akses tanggal 26 September 2014.

----- “Mencegah Kebakaran Hutan Di Indonesia: Fokus Pada Provinsi Riau, Lahan Gambut, Serta Pembakaran Ilegal”, <http://www.wri.org/blog/2014/06/mencegah-kebakaran-hutan-di-indonesia-fokus-pada-provinsi-riau-lahan-gambut-serta>, akses tanggal 28 Agustus 2014.

----- “*Transboundary Haze Pollution* dalam Perspektif Hukum Lingkungan Internasional (Studi Kasus : Indonesia & Asean)”, [xa.yimg.com/.../makalah%2BHukum%2BKebijakan%](http://xa.yimg.com/.../makalah%2BHukum%2BKebijakan%2C), akses tanggal 28 September 2014

Muzaqir, Muhhamad, “Kajian Hukum Lingkungan Internasional terhadap kebakaran hutan di Indonesia yang Mengakibatkan Pencemaran Udara di Malaysia”. e-journal.fhunmul.ac.id/index.php/beraja/article/.../21, akses tanggal 26 September 2014.

Simanungkalit, Ernesto, “Supporting Singapore’s haze cause” dalam *Jakarta Post*, Budishan’s blogspot.com akses tanggal 25 September 2014.

“The ‘Burning’ Problem of Air Pollution in South East Asia”, www.worldwatch-europe.org akses tanggal 16 September 2014.

<http://www.tempo.co/read/news/2013/06/26/118491284/Menteri-8-Perusahaan-Malaysia-Penyebab-Kebakaran>, akses tanggal 25 September 2014.

<http://app2.nea.gov.sg/docs>, akses tanggal 14 September 2014

<http://app.mewr.gov.sg/web>, akses tanggal 14 September 2014