



Asap Lintas Batas dan Kebakaran Hutan: Pertanggungjawaban Negara di Hadapan ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution

Aniek Periani¹, Iskatrinah²

^{1,2} Dosen Fakultas Hukum, Universitas Wijayakusuma, Indonesia

Corresponding author: aniekperiani68@gmail.com

ARTICLE INFO ABSTRACT

Article History:

- Submitted: 16/1/2025
- Accepted: 13/2/2025
- Published: 10/3/2025

How to cite: Periani A, Iskatrinah (2025), Asap Lintas Batas dan Kebakaran Hutan: Pertanggungjawaban Negara di Hadapan ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution, *Cakrawala Hukum*, 27(1), 48-53.

Forest and land fires (*karhutla*) have become a serious environmental problem in Indonesia, especially in Sumatra and Kalimantan, the impact of which is not only felt locally but also extends to neighboring countries such as Malaysia, Singapore, Thailand, and Brunei Darussalam. The haze produced by *karhutla* has a significant impact on public health, the economy, and the ecosystem. 1. What is Indonesia's legal responsibility in dealing with forest fires and transboundary haze in accordance with the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP). What are the obstacles faced by Indonesia in implementing legal obligations under AATHP. The research method used is the literature study method. This method is used to collect relevant data and information from various written sources, such as scientific journals, books, articles, and previous research reports. The Indonesian government has implemented a number of policies such as a moratorium on peatland and plantation permits, law enforcement against perpetrators of land burning, and restoration of damaged peatlands. However, weak supervision and limited capacity of related institutions make this policy not yet fully effective. Law enforcement is an important aspect of Indonesia's responsibility under AATHP. The obstacles faced by Indonesia in implementing legal obligations under the AATHP are structural, economic, and technical.

Keywords: Forest Fires, State Accountability, ASEAN

Abstrak. Kebakaran hutan dan lahan (*karhutla*) telah menjadi permasalahan lingkungan serius di Indonesia, terutama di Pulau Sumatra dan Kalimantan, yang dampaknya tidak hanya dirasakan secara lokal tetapi juga meluas ke negara-negara tetangga seperti Malaysia, Singapura, Thailand, dan Brunei Darussalam. Kabut asap yang dihasilkan oleh *karhutla* berdampak signifikan terhadap kesehatan masyarakat, perekonomian, dan ekosistem. 1. Bagaimana tanggung jawab hukum Indonesia dalam menangani kebakaran hutan dan kabut asap lintas batas sesuai dengan ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP). Apa saja hambatan yang dihadapi Indonesia dalam mengimplementasikan kewajiban hukum sesuai AATHP. Metode Penelitian yang digunakan adalah metode studi pustaka. Metode ini digunakan untuk mengumpulkan data dan informasi yang relevan dari berbagai sumber tertulis, seperti jurnal ilmiah, buku, artikel, dan laporan penelitian sebelumnya Pemerintah

Indonesia telah menerapkan sejumlah kebijakan seperti moratorium izin lahan gambut dan perkebunan, penegakan hukum terhadap pelaku pembakaran lahan, serta restorasi lahan gambut yang rusak. Namun, lemahnya pengawasan dan keterbatasan kapasitas lembaga terkait membuat kebijakan ini belum sepenuhnya efektif. Penegakan hukum menjadi aspek penting dalam tanggung jawab Indonesia dibawah AATHP. hambatan yang dihadapi Indonesia dalam mengimplementasikan kewajiban hukum sesuai AATHP bersifat struktural, ekonomi, dan teknis.

Kata Kunci: Kebakaran Hutan, Pertanggungjawaban Negara, ASEAN

Copyright © 2025 *Cakrawala Hukum*. All rights reserved.

I. Pendahuluan

Kebakaran hutan dan lahan (karhutla) telah menjadi permasalahan lingkungan serius di Indonesia, terutama di Pulau Sumatra dan Kalimantan, yang dampaknya tidak hanya dirasakan secara lokal tetapi juga meluas ke negara-negara tetangga seperti Malaysia, Singapura, Thailand, dan Brunei Darussalam. Kabut asap yang dihasilkan oleh karhutla berdampak signifikan terhadap kesehatan masyarakat, perekonomian, dan ekosistem. Setiap tahunnya, kejadian ini kerap memicu ketegangan diplomatik antara Indonesia dan negara-negara terdampak, yang mendesak adanya solusi konkret dalam penanganan polusi asap lintas batas tersebut.¹ Untuk mengatasi permasalahan ini, negara-negara anggota ASEAN menyepakati ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP) pada 10 Juni 2002 di Kuala Lumpur, Malaysia. AATHP merupakan perjanjian lingkungan pertama di dunia yang secara khusus mengatur penanganan kabut asap lintas batas. Perjanjian ini bertujuan untuk mencegah, memantau, dan mengatasi kabut asap melalui kerjasama regional, peningkatan kapasitas, dan komitmen untuk menindak aktivitas yang menyebabkan polusi asap.² Namun, meskipun AATHP mulai berlaku pada tahun 2003, Indonesia baru meratifikasi perjanjian ini pada tahun 2014, setelah adanya tekanan kuat dari negara-negara tetangga akibat krisis asap yang berulang.

Dalam konteks tanggung jawab hukum, Indonesia memiliki kewajiban untuk memastikan kebakaran hutan dapat dicegah melalui penegakan hukum yang tegas terhadap perusahaan dan individu yang melakukan pembakaran lahan. Namun, implementasi kebijakan ini masih menghadapi berbagai tantangan, seperti lemahnya penegakan hukum, kurangnya koordinasi antar lembaga, dan kepentingan ekonomi industri perkebunan yang mendominasi.³ Selain itu, faktor lain seperti praktik pembukaan lahan dengan metode pembakaran murah dan lemahnya pengawasan di lahan gambut turut memperburuk kondisi ini, sehingga kebakaran menjadi sulit dikendalikan.

Dengan demikian, penting untuk menganalisis bagaimana tanggung jawab hukum Indonesia dalam menghadapi kebakaran hutan dan kabut asap lintas batas dalam kerangka ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution. Kajian ini bertujuan untuk melihat sejauh mana implementasi perjanjian ini berjalan di Indonesia serta hambatan-hambatan yang dihadapi dalam menindak penyebab kebakaran hutan. Lebih jauh, artikel ini juga mengevaluasi upaya kolaborasi regional dalam penanganan kabut asap serta efektivitas AATHP sebagai instrumen hukum untuk menyelesaikan permasalahan kabut asap lintas batas.

¹ ASEAN Secretariat. ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution .2002

² Varkkey, H. *The Haze Problem in Southeast Asia: Palm Oil and Politics*. Routledge, London.2016

³ Glover, D., & Jessup, T. (2006). *Indonesia's Fires and Haze: The Cost of Catastrophe*. Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).

II. Metode Penelitian

Metode Penelitian yang digunakan adalah metode studi pustaka. Metode ini digunakan untuk mengumpulkan data dan informasi yang relevan dari berbagai sumber tertulis, seperti jurnal ilmiah, buku, artikel, dan laporan penelitian sebelumnya.

III. Hasil dan Pembahasan

Tanggung Jawab Hukum dalam menangani kebakaran hutan dan kabut asap lintas batas sesuai dengan ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP).

Tanggung jawab hukum Indonesia dalam menangani kebakaran hutan dan kabut asap lintas batas dapat dianalisis dalam kerangka ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP), yang bertujuan untuk mencegah, memantau, dan mengatasi polusi asap lintas batas melalui kerja sama regional. Perjanjian ini menempatkan kewajiban pada negara-negara anggota ASEAN, termasuk Indonesia, untuk mengambil langkah-langkah pencegahan kebakaran hutan yang menjadi sumber utama kabut asap. Meskipun AATHP ditandatangani pada tahun 2002, Indonesia baru meratifikasinya pada tahun 2014 melalui Undang-Undang No. 26 Tahun 2014 setelah tekanan internasional meningkat akibat bencana kabut asap yang berulang.⁴

Dalam konteks AATHP, Indonesia berkewajiban untuk:

- 1) mencegah dan mengendalikan kebakaran hutan
- 2) mempromosikan pengelolaan sumber daya yang berkelanjutan,
- 3) bekerja sama dengan negara-negara tetangga dalam mitigasi dampak kabut asap.⁵

Pemerintah Indonesia telah menerapkan sejumlah kebijakan seperti moratorium izin lahan gambut dan perkebunan, penegakan hukum terhadap pelaku pembakaran lahan, serta restorasi lahan gambut yang rusak. Namun, lemahnya pengawasan dan keterbatasan kapasitas lembaga terkait membuat kebijakan ini belum sepenuhnya efektif. Penegakan hukum menjadi aspek penting dalam tanggung jawab Indonesia di bawah AATHP. Indonesia memiliki regulasi nasional seperti Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2004 tentang Perlindungan Hutan yang melarang pembakaran lahan. Namun, dalam praktiknya, penegakan hukum terhadap perusahaan-perusahaan yang terlibat dalam pembakaran lahan masih lemah. Banyak perusahaan tidak dikenakan sanksi tegas atau bahkan lolos dari tanggung jawab karena keterbatasan bukti atau konflik kepentingan.⁶

Selain itu, dalam kerangka AATHP, Indonesia diharapkan bekerja sama dengan negara-negara ASEAN dalam berbagi informasi, teknologi, dan strategi penanganan kebakaran hutan. Namun, kerja sama regional ini belum maksimal. Negara-negara terdampak seperti Malaysia dan Singapura sering kali menyuarakan ketidakpuasan terhadap langkah Indonesia dalam menangani kabut asap. Misalnya, Singapura mengeluarkan Transboundary Haze Pollution Act (THPA) pada tahun 2014 yang memungkinkan perusahaan asing yang menyebabkan polusi asap lintas batas dihukum di Singapura.⁷ Ini menunjukkan bahwa meskipun AATHP merupakan perjanjian regional, terdapat tantangan dalam harmonisasi kebijakan antar negara.

Dengan demikian, tanggung jawab hukum Indonesia dalam kerangka AATHP memerlukan penguatan dari segi penegakan hukum, pengawasan terhadap perusahaan-

⁴ ASEAN Secretariat. (2002). ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution. Diakses melalui <https://asean.org/asean-agreement-on-transboundary-haze-pollution>.

⁵ Varkkey, H. (2016). *The Haze Problem in Southeast Asia: Palm Oil and Politics*. Routledge, London

⁶ Glover, D., & Jessup, T. (2006). *Indonesia's Fires and Haze: The Cost of Catastrophe*. Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS)

⁷ Tacconi, L., Jotzo, F., & Grafton, Q. (2008). *Local causes, regional cooperation, and global financing for environmental problems: The case of Southeast Asian Haze Pollution*. *International Journal of Global Environmental Issues*, 8(1/2), 17–33.

perusahaan besar, serta peningkatan kerja sama regional dalam mencegah kebakaran hutan. Indonesia perlu lebih tegas dalam menerapkan sanksi hukum dan memperkuat kebijakan lingkungan di tingkat domestik agar dapat memenuhi kewajibannya sebagai pihak dalam AATHP. Selain itu, partisipasi aktif dalam forum ASEAN dapat membantu meningkatkan koordinasi dan efektivitas perjanjian ini dalam mengatasi kabut asap lintas batas.

Hambatan yang dihadapi Indonesia dalam mengimplementasikan kewajiban hukum sesuai AATHP

Dalam mengimplementasikan kewajiban hukum sesuai ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP), Indonesia menghadapi sejumlah hambatan yang kompleks. Salah satu hambatan utama adalah kelemahan dalam penegakan hukum dan pengawasan. Meskipun Indonesia telah memiliki perangkat hukum nasional seperti Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, implementasi di lapangan sering kali tidak optimal. Banyak perusahaan perkebunan dan individu yang melakukan pembakaran lahan tidak dikenakan sanksi tegas. Proses hukum sering terhambat oleh lemahnya bukti, minimnya kapasitas aparat penegak hukum, dan konflik kepentingan antara pihak berwenang dan pemilik lahan.⁸

Hambatan kedua adalah kurangnya koordinasi antar lembaga dan tumpang tindih kebijakan. Penanganan kebakaran hutan dan lahan melibatkan berbagai lembaga seperti Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK), Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), dan pemerintah daerah. Namun, sinergi antar lembaga ini masih belum maksimal. Sering kali terdapat perbedaan pendekatan dalam penanganan kebakaran hutan, terutama antara pemerintah pusat dan daerah. Kebijakan desentralisasi yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah terkadang justru memperlambat proses pengawasan dan pengambilan tindakan preventif.⁹

Hambatan selanjutnya adalah faktor ekonomi dan tekanan industri perkebunan. Sebagian besar kebakaran hutan terjadi akibat praktik pembukaan lahan dengan cara pembakaran yang dianggap lebih murah dibandingkan metode lainnya. Perusahaan kelapa sawit dan industri kertas sering kali menjadi aktor utama di balik aktivitas ini. Meskipun pemerintah telah memberlakukan moratorium izin lahan gambut dan perkebunan, masih banyak perusahaan yang melanggar kebijakan tersebut. Tekanan untuk meningkatkan produksi komoditas perkebunan guna mendorong pertumbuhan ekonomi nasional sering kali bertentangan dengan upaya menjaga keberlanjutan lingkungan dan pemenuhan kewajiban di bawah AATHP.¹⁰

Hambatan terakhir adalah minimnya teknologi pencegahan dan penanganan kebakaran hutan di tingkat lokal. Meski Indonesia telah bekerja sama dengan negara-negara ASEAN dalam kerangka AATHP, implementasi teknologi pemantauan kebakaran dan pencegahan masih belum merata di seluruh wilayah rawan kebakaran. Sistem peringatan dini (early warning system) dan deteksi titik api masih terbatas, masyarakat lokal mengenai dampak pembakaran hutan turut menjadi faktor penyebab kebakaran yang berulang setiap tahun.¹¹

Dengan demikian, hambatan yang dihadapi Indonesia dalam mengimplementasikan kewajiban hukum sesuai AATHP bersifat struktural, ekonomi, dan teknis. Untuk mengatasi

⁸ Glover, D., & Jessup, T. (2006). *Indonesia's Fires and Haze: The Cost of Catastrophe*. Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).

⁹ Varkkey, H. (2016). *The Haze Problem in Southeast Asia: Palm Oil and Politics*. Routledge, London.

¹⁰ Tacconi, L., Jotzo, F., & Grafton, Q. (2008). Local causes, regional cooperation, and global financing for environmental problems: The case of Southeast Asian Haze Pollution. *International Journal of Global Environmental Issues*, 8(1/2), 17-33.

¹¹ ASEAN Secretariat. (2002). *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*. Diakses melalui <https://asean.org/asean-agreement-on-transboundary-haze-pollution>.

hambatan ini, diperlukan komitmen politik yang kuat, peningkatan kapasitas pengawasan, penegakan hukum yang tegas, serta sinergi yang lebih baik antara pemerintah pusat, daerah, dan sektor swasta. Selain itu, kolaborasi regional dalam hal teknologi, pendanaan, dan edukasi harus ditingkatkan agar implementasi AATHP dapat berjalan efektif dan berdampak positif dalam mencegah kabut asap lintas batas.

IV. Penutup

Berdasarkan pembahasan mengenai tanggung jawab hukum Indonesia dalam menangani kebakaran hutan dan kabut asap lintas batas serta hambatan yang dihadapi dalam mengimplementasikan kewajiban hukum sesuai ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP), dapat disimpulkan beberapa hal berikut:

- 1) Sebagai pihak yang telah meratifikasi AATHP sejak tahun 2014, Indonesia memiliki kewajiban hukum untuk mencegah, mengendalikan, dan menangani kebakaran hutan serta kabut asap lintas batas. Kewajiban tersebut diwujudkan melalui berbagai kebijakan domestik, seperti moratorium izin lahan gambut, penegakan hukum lingkungan, dan restorasi ekosistem yang rusak. Selain itu, Indonesia juga memiliki tanggung jawab untuk bekerja sama dengan negara-negara ASEAN dalam memitigasi dan mengatasi dampak kabut asap lintas batas. Namun, implementasi kewajiban ini masih belum sepenuhnya efektif karena berbagai faktor.
- 2) Hambatan yang dihadapi Indonesia dalam mengimplementasikan kewajiban AATHP meliputi beberapa aspek. Pertama, lemahnya penegakan hukum dan pengawasan menyebabkan banyak pelaku pembakaran lahan tidak mendapat sanksi yang tegas. Kedua, kurangnya koordinasi antara lembaga pemerintah pusat, daerah, dan pihak terkait lainnya menghambat respons yang cepat dan efektif. Ketiga, tekanan ekonomi dari industri perkebunan kelapa sawit dan pulp menyebabkan praktik pembakaran lahan masih terjadi karena dianggap lebih murah. Terakhir, keterbatasan teknologi pencegahan dan rendahnya kesadaran masyarakat turut memperparah kebakaran hutan dan kabut asap yang berulang setiap tahun.

Daftar Pustaka

- ASEAN Secretariat. (2002). *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*. Diakses melalui <https://asean.org/asean-agreement-on-transboundary-haze-pollution>.
- Glover, D., & Jessup, T. (2006). *Indonesia's Fires and Haze: The Cost of Catastrophe*. Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).
- Husin, Sukanda. 2009. *Penegakan Hukum Lingkungan Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Prodjodikoro, Wirjono. 1983. *Azas-Azas Hukum Tata Negara di Indonesia*. Jakarta Timur: Dian Rakjat.
- Supriadi. 2006. *Hukum Lingkungan di Indonesia: Sebuah Pengantar*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Tacconi, L., Jotzo, F., & Grafton, Q. (2008). *Local causes, regional cooperation, and global financing for environmental problems: The case of Southeast Asian Haze Pollution*. *International Journal of Global Environmental Issues*, 8(1/2), 17-33.
- Varkkey, H. (2016). *The Haze Problem in Southeast Asia: Palm Oil and Politics*. Routledge, London.