



Tanggung Jawab Negara atas Asap Lintas Batas Kebakaran Hutan Sumatera terhadap Malaysia dan Singapura

State Responsibility for Transboundary Smoke from Sumatran Forest Fires towards Malaysia and Singapore

Rayi Kharisma Rajib^{1*}, Fellyssa Ayumi², Sabrina Assyahra Aisyah Lira³

Fakultas Hukum, Program Studi Hukum, Universitas Negeri Semarang, Indonesia

Korespondensi penulis: rayirajib@mail.unnes.ac.id*

Article Info

Article history:

Received : 03-05-2026

Revised : 05-05-2026

Accepted : 07-05-2026

Published : 09-05-2026

Abstract

Forest and land fires (karhutla) in Sumatra have become a recurring transboundary environmental crisis, generating hazardous haze pollution that has repeatedly caused significant harm to neighboring countries, particularly Malaysia and Singapore. Major incidents in 1997, 2013, 2015, and 2019 recorded Pollution Standards Index (PSI) levels far exceeding dangerous thresholds in both countries, resulting in school closures, aviation disruptions, public health crises, and economic losses amounting to billions of dollars. This study examines Indonesia's responsibility as the source state under international environmental law, with particular emphasis on the no-harm rule as established in the Trail Smelter Arbitration (1941), the principle of sic utere tuo ut alienum non laedas, the doctrine of due diligence, and the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP) 2002. Employing a normative juridical method with statutory, conceptual, and case-based approaches, this study analyzes the extent to which Indonesia has fulfilled its international obligations to prevent and mitigate transboundary haze. The findings reveal that although Indonesia possesses a comprehensive domestic legal framework particularly through Law No. 32 of 2009 on Environmental Protection and Management persistent enforcement gaps, inadequate supervision of plantation corporations, and the absence of a binding state liability and sanction mechanism within the AATHP continue to create significant accountability deficits. Furthermore, ASEAN's longstanding non-interference principle constrains affected states' capacity to formally demand accountability within the regional framework. This study recommends strengthening Indonesia's domestic enforcement mechanisms, enhancing corporate accountability for land burning practices, and reforming the AATHP to incorporate binding dispute resolution, state liability, and compensation mechanisms in order to prevent the recurrence of transboundary haze pollution in Southeast Asia.

Keywords: *Forest Fire, Indonesia, International Environmental Law*

Abstrak

Kebakaran hutan dan lahan (karhutla) di Sumatera telah menjadi krisis lingkungan hidup lintas batas yang berulang, menimbulkan polusi asap berbahaya yang berulang kali menimbulkan kerugian besar bagi negara-negara tetangga, khususnya Malaysia dan Singapura. Insiden besar pada tahun 1997, 2013, 2015, dan 2019 mencatat tingkat Indeks Standar Polusi (PSI) jauh melebihi ambang batas berbahaya di kedua negara, sehingga mengakibatkan penutupan sekolah, gangguan penerbangan, krisis kesehatan masyarakat, dan kerugian ekonomi hingga miliaran dolar. Kajian ini mengkaji tanggung jawab Indonesia sebagai negara sumber dalam hukum lingkungan hidup internasional, dengan penekanan khusus pada aturan no-harm yang tertuang dalam Trail Smelter Arbitration (1941), prinsip sic utere tuo ut alienum non laedas, doktrin due diligence, dan ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP) 2002. Dengan menggunakan



metode yuridis normatif dengan pendekatan statutory, konseptual, dan case-based, studi ini menganalisis sejauh mana Indonesia telah memenuhi kewajiban internasionalnya untuk mencegah dan memitigasi kabut asap lintas batas. Temuan-temuan yang ada menunjukkan bahwa meskipun Indonesia memiliki kerangka hukum dalam negeri yang komprehensif khususnya melalui Undang-Undang No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, kesenjangan penegakan hukum yang masih ada, pengawasan yang tidak memadai terhadap perusahaan perkebunan, dan tidak adanya mekanisme pertanggungjawaban dan sanksi negara yang mengikat dalam AATHP terus menciptakan defisit akuntabilitas yang signifikan. Selain itu, prinsip non-intervensi yang sudah lama ada di ASEAN membatasi kapasitas negara-negara yang terkena dampak untuk secara formal menuntut akuntabilitas dalam kerangka regional. Studi ini merekomendasikan penguatan mekanisme penegakan hukum dalam negeri di Indonesia, peningkatan akuntabilitas perusahaan atas praktik pembakaran lahan, dan reformasi AATHP untuk memasukkan mekanisme penyelesaian sengketa yang mengikat, tanggung jawab negara, dan mekanisme kompensasi untuk mencegah terulangnya polusi asap lintas batas di Asia Tenggara.

Kata kunci: Hukum Lingkungan Internasional, Kebakaran Hutan, Tanggung Jawab Negara

LATAR BELAKANG

Kebakaran hutan dan lahan (karhutla) di Sumatera merupakan fenomena berulang yang tidak hanya berdampak bagi Indonesia, tetapi juga menghasilkan polusi asap lintas batas (*transboundary haze*) yang mencemari udara Malaysia dan Singapura. Peristiwa besar tahun 1997, 2006, 2013, 2015, dan 2019 mencatatkan Indeks Standar Polutan (PSI) di kedua negara tetangga tersebut jauh melampaui ambang batas berbahaya, memicu penutupan sekolah, gangguan penerbangan, serta kerugian ekonomi yang mencapai miliaran dolar. Alfarisi et al. (2024) mencatat bahwa karhutla di wilayah Kalimantan dan Sumatera secara konsisten mengancam keanekaragaman hayati secara masif, dengan dampak yang tidak hanya bersifat ekologis lokal, tetapi juga menyebabkan degradasi udara lintas wilayah yang mengganggu kesehatan masyarakat secara luas di kawasan Asia Tenggara. Polusi udara yang dihasilkan oleh karhutla, sebagaimana dikaji oleh (Prayoga et al., 2024) terbukti menimbulkan kerusakan ekosistem jangka panjang dan mengancam kesehatan masyarakat di wilayah yang terdampak, termasuk populasi di negara-negara yang berbatasan dengan Indonesia. Persoalan ini bukan sekadar bencana alam biasa. (Hanum et al., 2024) menegaskan bahwa karhutla di Indonesia merupakan bencana yang secara dominan bersumber dari aktivitas manusia (*anthropogenic*), terutama praktik pembukaan lahan dengan cara membakar yang dilakukan oleh korporasi perkebunan berskala besar. Hal ini menjadikan negara bertanggung jawab atas pengawasan dan pencegahannya, bukan hanya sebagai bencana yang harus ditanggulangi pasca kejadian. Lebih lanjut, (Haidar et al., 2024) menunjukkan bahwa meskipun Indonesia telah memiliki kerangka hukum lingkungan yang komprehensif khususnya melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup implementasinya di lapangan masih menghadapi hambatan serius berupa kurangnya pengawasan yang merata, lemahnya kapasitas kelembagaan, dan minimnya penegakan sanksi yang efektif terhadap para pelaku pembakaran.

Dalam perspektif hukum internasional, persoalan ini menghadirkan pertanyaan fundamental: sejauh mana Indonesia sebagai negara sumber (*source state*) dapat dimintai pertanggungjawaban atas dampak lingkungan yang melampaui batas wilayahnya. Prinsip *no-harm rule* yang telah mengakar dalam hukum kebiasaan internasional sejak Putusan Arbitrase Trail Smelter (1941) mewajibkan setiap negara untuk tidak mengizinkan wilayahnya digunakan sedemikian rupa sehingga menimbulkan kerugian bagi negara lain (Setyawan et al., 2024) dalam



konteks yang lebih luas mengingatkan bahwa konsep pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) yang menjadi landasan hukum lingkungan modern menuntut negara untuk tidak hanya mengejar pertumbuhan ekonomi, tetapi juga memastikan bahwa aktivitas di dalam wilayahnya tidak menghasilkan eksternalitas negatif yang membebani negara lain, sebuah prinsip yang secara langsung relevan dengan kewajiban Indonesia untuk mencegah karhutla yang berpotensi menghasilkan asap lintas batas (Mahardhika et al., 2024) lebih jauh menyoroti urgensi reformasi hukum lingkungan Indonesia dalam merespons ancaman perubahan iklim, dengan menegaskan bahwa kerangka regulasi yang ada masih belum mampu menjawab tantangan lingkungan yang bersifat lintas batas dan lintas generasi. Temuan ini semakin memperkuat argumentasi bahwa Indonesia perlu memperkuat tidak hanya regulasi domestiknya, tetapi juga komitmennya terhadap perjanjian internasional yang mengatur pengelolaan dampak lingkungan lintas batas.

Kerangka regional melalui ASEAN Agreement on Transboundary haze Pollution (AATHP) 2002 telah memberikan landasan hukum bagi kerja sama antarnegara ASEAN dalam penanganan kabut asap. Namun, efektivitas perjanjian ini masih dipertanyakan mengingat Indonesia baru meratifikasinya pada tahun 2014 dan mekanisme pertanggungjawaban negara di dalamnya bersifat lemah dan tidak mengikat (Anggraeni et al., 2024) mengingatkan bahwa implementasi hukum lingkungan yang efektif mensyaratkan tidak hanya kerangka regulasi yang kuat, tetapi juga mekanisme pemulihan yang terstruktur dan konsisten, sebuah kondisi yang justru belum terpenuhi dalam rezim AATHP yang berlaku saat ini. Di sisi lain, (Putri et al., 2024) menunjukkan bahwa komitmen Indonesia terhadap tujuan pembangunan berkelanjutan global, khususnya Sustainable Development Goals (SDGs), seharusnya mendorong negara untuk mengambil langkah-langkah yang lebih tegas dan terukur dalam melindungi ekosistem dari ancaman kebakaran hutan yang berulang, termasuk melalui penguatan kerja sama internasional.

Kondisi faktual di atas menunjukkan adanya kesenjangan yang signifikan antara kerangka hukum yang berlaku, baik di tingkat domestik maupun internasional dengan realitas penegakan hukum di lapangan (Putri et al., 2024) menegaskan bahwa kesenjangan antara regulasi dan implementasi merupakan persoalan struktural yang berulang dalam hukum lingkungan Indonesia, di mana kurangnya pengawasan yang efektif dan konsisten menjadi celah utama yang dimanfaatkan oleh aktor-aktor yang berkepentingan untuk menghindari tanggung jawab hukum atas kerusakan lingkungan yang ditimbulkan.

Penelitian ini bertujuan untuk: (1) menganalisis prinsip-prinsip hukum lingkungan internasional yang relevan dengan kasus *transboundary haze* dari Sumatera, khususnya *no-harm rule*, kewajiban *due diligence*, dan prinsip pembangunan berkelanjutan; (2) mengkaji tanggung jawab hukum Indonesia berdasarkan instrumen hukum internasional dan regional yang berlaku, termasuk AATHP 2002 dan hukum kebiasaan internasional; serta (3) mengevaluasi implikasi hukum bagi Malaysia dan Singapura sebagai negara terdampak, termasuk upaya hukum yang tersedia di forum internasional maupun regional, serta rekomendasi penguatan mekanisme pertanggungjawaban negara dalam rezim hukum lingkungan ASEAN.



KAJIAN TEORITIS

Prinsip Tanggung Jawab Negara dalam Hukum Lingkungan Internasional

Tanggung jawab negara (*state responsibility*) dalam hukum internasional diatur melalui Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts (ARSIWA) 2001 yang dikodifikasi oleh Komisi Hukum Internasional (ILC). Berdasarkan ARSIWA, suatu negara dapat dimintai pertanggungjawaban internasional apabila terdapat dua unsur yang terpenuhi secara kumulatif: pertama, adanya tindakan atau kelalaian yang dapat diatribusikan kepada negara (*attribution*); dan kedua, tindakan atau kelalaian tersebut merupakan pelanggaran terhadap kewajiban internasional yang berlaku (*breach of obligation*) (International Law Commission, 2001). Dalam konteks hukum lingkungan internasional, pertanggungjawaban negara ini bersinggungan erat dengan prinsip *sic utere tuo ut alienum non laedas* yang secara harfiah berarti “gunakanlah milikmu sedemikian rupa sehingga tidak merugikan milik orang lain” serta dengan *no-harm rule* sebagai norma hukum kebiasaan internasional yang melarang negara membiarkan wilayahnya menjadi sumber kerugian bagi negara lain. Dalam kasus *transboundary haze*, atribusi kewajiban kepada Indonesia tidak harus didasarkan pada tindakan langsung negara berupa perintah membakar, melainkan juga dapat bersumber dari kelalaian negara (*omission*) dalam menjalankan kewajiban pengawasan, pencegahan, dan penegakan hukum terhadap pihak-pihak yang melakukan pembakaran hutan dan lahan di wilayah yurisdiksinya (Crawford & Baetens, 2022).

No-Harm Rule dan Yurisprudensi Trail Smelter

Putusan Arbitrase Trail Smelter (Amerika Serikat v. Kanada, 1941) merupakan preseden historis yang paling sering dirujuk dalam hukum lingkungan internasional. Majelis arbitrase dalam perkara tersebut menegaskan bahwa tidak ada negara yang berhak menggunakan wilayahnya, atau mengizinkan penggunaannya, sedemikian rupa sehingga menimbulkan kerugian akibat emisi di wilayah negara lain atau terhadap properti maupun warga negara lain, apabila hal tersebut mengakibatkan dampak serius dan kerugian dapat dibuktikan. Prinsip ini selanjutnya dikodifikasi dalam Prinsip 21 Deklarasi Stockholm 1972, yang menyatakan bahwa negara memiliki hak berdaulat untuk mengeksploitasi sumber dayanya sesuai kebijakan lingkungannya sendiri, namun berkewajiban memastikan bahwa kegiatan di dalam yurisdiksinya tidak menyebabkan kerusakan lingkungan di negara lain atau di kawasan di luar yurisdiksi nasional (Reports of International Arbitral Awards, 1941). Prinsip serupa kemudian ditegaskan kembali dalam Prinsip 2 Deklarasi Rio 1992 dengan tambahan dimensi pembangunan berkelanjutan. Dalam konteks kasus *transboundary haze*, putusan Trail Smelter menjadi argumen hukum yang kuat untuk menilai apakah asap dari kebakaran hutan di Sumatera yang secara terukur merusak kualitas udara di Malaysia dan Singapura memenuhi ambang batas “kerugian serius” sebagaimana dimaksud dalam *no-harm rule* (Wood, 2007).

Rezim Hukum Internasional dan Regional yang Relevan

Kajian teoritis mencakup: (1) Konvensi-konvensi hukum internasional yang relevan, termasuk UNCLOS (untuk dimensi maritim asap), Konvensi Basel, dan instrumen UNEP; (2) *ASEAN Agreement on Transboundary haze Pollution* (AATHP) 2002 beserta protokol-protokolnya; (3) Hukum domestik Indonesia, khususnya UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, serta Peraturan



Pemerintah terkait pencegahan karhutla; dan (4) Hukum domestik Malaysia (Environmental Quality Act 1974) dan Singapura (*Transboundary haze Pollution Act 2014*) sebagai negara terdampak (Association of Southeast Nations, 2002; Heilmann, 2015)

Doktrin Due Diligence dalam Pencegahan Bahaya Lingkungan

Kewajiban *due diligence* dalam hukum internasional mengharuskan negara untuk mengambil semua tindakan yang patut, wajar, dan proporsional guna mencegah terjadinya kerugian lintas batas, bahkan ketika tindakan yang melanggar hukum dilakukan oleh aktor non-negara seperti korporasi swasta atau individu (Takano, 2018). Standar *due diligence* bersifat relatif dan kontekstual: semakin besar risiko kerugian yang berpotensi ditimbulkan, semakin tinggi pula standar kewajiban yang diharapkan dari negara. Dalam konteks karhutla, pelaksanaan *due diligence* dapat diukur dari sejumlah indikator konkret: ada tidaknya sistem pemantauan titik api (hotspot) yang efektif berbasis satelit, konsistensi pemberian izin konsesi lahan kepada korporasi perkebunan, efektivitas penindakan hukum terhadap pelaku pembakaran, serta komitmen anggaran untuk operasi pemadaman dan pencegahan kebakaran. Apabila negara memiliki regulasi yang memadai namun tidak menjalankannya secara konsisten misalnya membiarkan perusahaan-perusahaan perkebunan yang terbukti membakar lahan beroperasi tanpa sanksi efektif maka kondisi tersebut dapat memenuhi unsur pelanggaran kewajiban *due diligence* dalam hukum internasional, yang pada gilirannya dapat menimbulkan tanggung jawab negara atas kerugian yang dialami negara-negara tetangga (Malaihollo, 2021).

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif atau yuridis normatif. Metode ini dipilih karena fokus kajian diarahkan pada analisis norma hukum, prinsip hukum internasional, serta instrumen hukum yang mengatur tanggung jawab negara atas pencemaran asap lintas batas akibat kebakaran hutan dan lahan. Topik *transboundary haze* memiliki karakter hukum internasional karena dampak asap tidak hanya terjadi di wilayah negara sumber, tetapi juga melampaui batas negara dan menimbulkan kerugian bagi negara lain, khususnya Malaysia dan Singapura. Oleh karena itu, pendekatan hukum normatif relevan digunakan untuk menilai kewajiban negara dalam mencegah dan menangani pencemaran asap lintas batas berdasarkan hukum lingkungan internasional (Noor, 2023).

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan kasus. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji instrumen hukum internasional, regional, dan nasional yang berkaitan dengan pencemaran lintas batas dan tanggung jawab negara. Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep tanggung jawab negara, *no-harm rule*, *due diligence*, dan pencemaran lintas batas. Sementara itu, pendekatan kasus digunakan untuk mengkaji peristiwa kebakaran hutan dan lahan di Indonesia yang menimbulkan dampak asap lintas batas terhadap Malaysia dan Singapura (Hamim et al., 2023).

Penelitian ini tidak menggunakan populasi dan sampel dalam arti empiris karena penelitian ini bukan penelitian lapangan yang melibatkan responden, wawancara, atau kuesioner. Objek kajian dalam penelitian ini adalah bahan hukum yang berkaitan dengan tanggung jawab negara atas pencemaran asap lintas batas. Namun, apabila istilah populasi dan sampel tetap



digunakan, maka populasi dalam penelitian ini dapat dipahami sebagai keseluruhan bahan hukum yang berkaitan dengan hukum lingkungan internasional, pencemaran lintas batas, kebakaran hutan dan lahan, serta kerja sama regional ASEAN. Sampel penelitian berupa bahan hukum yang dipilih secara selektif berdasarkan relevansinya dengan topik penelitian, dengan teknik *purposive sampling*.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan atau *library research*. Data yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer meliputi instrumen hukum internasional, perjanjian regional, dan peraturan perundang-undangan nasional yang berkaitan dengan perlindungan *purposive sampling* lingkungan hidup dan pencegahan kebakaran hutan. Bahan hukum sekunder berupa buku, artikel jurnal ilmiah, dan hasil penelitian terdahulu yang membahas *transboundary haze*, tanggung jawab negara, serta hukum lingkungan internasional. Bahan hukum tersier digunakan sebagai bahan penunjang untuk memperjelas istilah dan konsep hukum yang digunakan dalam penelitian.

Data yang diperoleh dianalisis secara kualitatif-preskriptif. Analisis kualitatif dilakukan dengan menafsirkan bahan hukum yang relevan, sedangkan analisis preskriptif digunakan untuk memberikan penilaian hukum terhadap tanggung jawab Indonesia dalam mencegah dan menangani pencemaran asap lintas batas. Analisis ini bertujuan untuk menilai sejauh mana kewajiban negara dalam hukum lingkungan internasional telah dijalankan, serta merumuskan rekomendasi penguatan mekanisme pertanggungjawaban negara dalam kasus *transboundary haze* (Noor, 2023)

HASIL DAN PEMBAHASAN

Deskripsi Kasus

Kebakaran hutan dan lahan di Sumatera merupakan salah satu peristiwa lingkungan yang berulang dan berdampak lintas batas di kawasan Asia Tenggara. Wilayah seperti Riau, Sumatera Selatan, dan Jambi kerap menjadi daerah yang rentan mengalami kebakaran karena keberadaan lahan gambut, kondisi musim kemarau, serta aktivitas pembukaan lahan. Asap yang timbul dari kebakaran tersebut tidak hanya mencemari udara di wilayah Indonesia, tetapi juga dapat bergerak melintasi batas negara dan menurunkan kualitas udara di Malaysia serta Singapura. Dalam konteks ini, karhutla Sumatera tidak lagi dapat dilihat sebagai bencana lingkungan lokal, melainkan sebagai persoalan *transboundary haze pollution* yang menimbulkan konsekuensi lingkungan, kesehatan, ekonomi, dan hubungan antarnegara (Hamim et al., 2023).

Kasus pencemaran asap lintas batas di Asia Tenggara menunjukkan bahwa kebakaran hutan dan lahan tidak dapat dipahami sebagai persoalan satu negara saja. ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution 2002 hadir sebagai bentuk kerja sama regional untuk mencegah, memantau, dan menanggulangi pencemaran asap lintas batas akibat kebakaran hutan dan lahan. Perjanjian ini juga menegaskan bahwa negara-negara ASEAN perlu melakukan upaya nasional dan kerja sama regional dalam menangani kabut asap lintas batas. Dengan demikian, keberadaan AATHP menunjukkan bahwa pencemaran asap akibat karhutla telah diakui sebagai persoalan regional yang membutuhkan koordinasi antarnegara (Association of Southeast Nations, 2002).

Karhutla di Sumatera juga tidak dapat semata-mata dipahami sebagai akibat faktor alam. Dalam banyak kasus, kebakaran hutan dan lahan berkaitan dengan aktivitas manusia, terutama



praktik pembukaan lahan dengan cara membakar karena dianggap lebih murah dan cepat. Praktik tersebut menimbulkan kerusakan ekologis yang luas, seperti penurunan kualitas udara, kerusakan ekosistem, hilangnya habitat, dan terganggunya keanekaragaman hayati. Selain berdampak terhadap lingkungan, pencemaran asap akibat karhutla juga dapat mengganggu kesehatan masyarakat, terutama melalui penurunan kualitas udara dan meningkatnya risiko gangguan pernapasan (Alfarisi et al., 2024; Prayoga, 2024).

Dampak asap lintas batas terhadap Malaysia dan Singapura menunjukkan bahwa kebakaran hutan di Sumatera memiliki dimensi hukum internasional. Ketika asap dari wilayah Indonesia menimbulkan gangguan terhadap negara lain, muncul pertanyaan mengenai sejauh mana Indonesia sebagai negara sumber telah menjalankan kewajiban untuk mencegah, mengawasi, dan menanggulangi aktivitas yang berpotensi menimbulkan kerugian lintas batas. Dalam hal ini, isu karhutla berkaitan erat dengan kewajiban negara untuk menerapkan pengawasan yang efektif terhadap aktivitas pembukaan lahan, memperkuat penegakan hukum terhadap pelaku pembakaran, serta menjalankan kerja sama regional sebagaimana diatur dalam AATHP (Noor, 2023).

Keberulangan kasus karhutla menunjukkan adanya kesenjangan antara keberadaan aturan hukum dengan efektivitas pelaksanaannya. Indonesia telah memiliki berbagai instrumen hukum nasional untuk mengatur perlindungan lingkungan hidup dan pengendalian kebakaran hutan, tetapi persoalan pengawasan, koordinasi kelembagaan, dan penegakan hukum masih menjadi tantangan utama. Kondisi ini penting dianalisis karena tanggung jawab negara dalam kasus *transboundary haze* tidak hanya dilihat dari ada atau tidaknya peraturan, tetapi juga dari kemampuan negara menjalankan tindakan pencegahan secara nyata dan konsisten. Oleh karena itu, deskripsi kasus ini menjadi dasar untuk menilai tanggung jawab Indonesia berdasarkan prinsip *no-harm rule*, *due diligence*, dan mekanisme kerja sama regional ASEAN dalam pembahasan berikutnya (Hanum et al., 2024; Noor, 2023).

Analisis Hukum terhadap Tanggung Jawab Negara atas Pencemaran Asap Lintas Batas

Kebakaran hutan dan lahan yang menghasilkan kabut asap lintas batas tidak lagi dapat dipahami semata-mata sebagai permasalahan lingkungan dalam negeri. Persoalan tersebut memiliki dimensi hukum internasional karena dampak pencemarannya bergerak melewati batas yurisdiksi suatu negara dan menimbulkan kerugian bagi negara lain, terutama Malaysia dan Singapura. Dalam hukum lingkungan internasional, negara memiliki kewajiban untuk mencegah aktivitas dalam wilayah yurisdiksinya agar tidak menimbulkan pencemaran lintas batas. Oleh karena itu, isu *transboundary haze* perlu dikaji dalam kerangka tanggung jawab negara karena berkaitan dengan kewajiban negara sumber untuk mencegah, mengendalikan, dan menangani dampak lingkungan yang melampaui batas negaranya (Noor, 2023).

Dalam kasus kebakaran hutan dan lahan di Indonesia, prinsip *no-harm rule* menjadi dasar penting untuk menilai kemungkinan timbulnya tanggung jawab negara. Apabila asap yang berasal dari wilayah Indonesia terbukti menyebabkan pencemaran udara lintas batas dan berdampak pada kesehatan masyarakat, perekonomian, maupun lingkungan negara tetangga, maka Indonesia sebagai negara asal pencemaran memiliki kewajiban untuk melakukan pencegahan, pengawasan, serta penanggulangan secara efektif. Tanggung jawab tersebut tidak mensyaratkan adanya kesengajaan negara untuk mencemari wilayah negara lain. Dalam kerangka hukum lingkungan internasional, tanggung jawab negara dapat lahir semata-mata dari kenyataan bahwa kerugian lintas



batas bersumber dari wilayah yurisdiksinya sebagaimana ditegaskan dalam prinsip no-harm rule. Lebih jauh, kelalaian dalam mencegah praktik pembakaran lahan, lemahnya pengawasan terhadap aktivitas korporasi, serta kurang efektifnya penegakan hukum justru memperkuat dasar pertanggungjawaban Indonesia, karena standar *due diligence* menuntut negara untuk secara aktif dan memadai mencegah kerugian yang dapat diperkirakan terjadi (Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, 1972)

Kewajiban negara dalam menangani pencemaran asap lintas batas juga berkaitan dengan prinsip *due diligence*. Prinsip ini menuntut negara untuk mengambil langkah yang patut, serius, dan memadai dalam mencegah terjadinya kerugian lingkungan yang melampaui batas negara. Dalam konteks karhutla, kewajiban tersebut dapat diwujudkan melalui pengawasan ketat terhadap kegiatan pembukaan lahan, penerapan sanksi terhadap pelaku pembakaran, pembangunan sistem peringatan dini, serta penguatan kerja sama regional dengan negara-negara terdampak. Apabila negara telah memiliki aturan hukum tetapi pelaksanaannya tidak efektif, kondisi tersebut menunjukkan adanya jarak antara norma hukum dan realitas penegakan di lapangan (Hanum et al., 2024).

Dari perspektif hukum nasional, Indonesia sebenarnya telah memiliki sejumlah instrumen hukum yang mengatur perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup, seperti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup serta Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Namun, persoalan utama dalam kebakaran hutan bukan hanya terletak pada ketiadaan aturan, melainkan pada lemahnya implementasi dan penegakan hukum terhadap pelaku pembakaran. Kebakaran hutan dan lahan berdampak luas terhadap manusia, kualitas udara, keanekaragaman hayati, serta keseimbangan ekosistem, sehingga penanganannya memerlukan kebijakan yang tegas, konsisten, dan berkelanjutan (Alfarisi et al., 2024; Puspitasari et al., 2024).

Dalam hukum internasional, tanggung jawab negara dapat muncul apabila terdapat tindakan atau kelalaian yang dapat dihubungkan dengan negara dan tindakan tersebut bertentangan dengan kewajiban internasional. Dalam persoalan *transboundary haze*, kelalaian negara dapat terlihat ketika pemerintah tidak menjalankan pengawasan yang memadai terhadap aktivitas pembukaan lahan, tidak menindak pelaku pembakaran secara efektif, atau tidak memenuhi kewajiban kerja sama regional dalam penanganan asap lintas batas. Oleh sebab itu, tanggung jawab Indonesia tidak hanya berkaitan dengan tindakan setelah kebakaran terjadi, tetapi juga mencakup kewajiban preventif untuk mencegah terjadinya pencemaran lintas batas (Hamim et al., 2023).

Pengaturan mengenai pencemaran asap lintas batas juga terdapat dalam *ASEAN Agreement on Transboundary haze Pollution 2002*. Perjanjian ini merupakan instrumen regional yang bertujuan mencegah, memantau, dan menanggulangi pencemaran asap lintas batas akibat kebakaran hutan dan lahan. Meski demikian, efektivitas AATHP masih menghadapi hambatan karena tidak adanya mekanisme sanksi yang kuat bagi negara yang gagal mencegah pencemaran asap lintas batas. Selain itu, pendekatan ASEAN yang masih dipengaruhi prinsip *non-interference* membuat negara terdampak memiliki ruang terbatas untuk menuntut pertanggungjawaban secara langsung dalam kerangka regional (Hamim et al., 2023; Noor, 2023).

Secara kritis, akar permasalahan dalam kasus *transboundary haze* tidak hanya terletak pada terjadinya kebakaran hutan, tetapi juga pada lemahnya tata kelola lingkungan dan penegakan hukum yang terus berulang. Reformasi hukum lingkungan menjadi penting karena persoalan lingkungan



modern, termasuk kebakaran hutan, perubahan iklim, dan pencemaran lintas batas, menuntut pembaruan regulasi, peningkatan kapasitas aparat penegak hukum, perlindungan ekosistem, serta kerja sama internasional yang lebih efektif. Dalam konteks ini, penyelesaian sengketa dan akses terhadap keadilan juga penting agar masyarakat maupun organisasi lingkungan dapat ikut mendorong pertanggungjawaban atas kerusakan lingkungan (Mahardhika et al., 2024; Putri et al., 2024).

Selain berdampak pada hubungan antarnegara, pencemaran asap lintas batas juga berkaitan dengan hak asasi manusia dan kesehatan masyarakat. Asap akibat kebakaran hutan dapat menurunkan kualitas udara, menghambat aktivitas sosial ekonomi, serta membahayakan kelompok rentan seperti anak-anak, lansia, dan masyarakat dengan gangguan pernapasan. Dengan demikian, tanggung jawab negara dalam kasus ini tidak hanya bersifat ekologis, tetapi juga berkaitan dengan kewajiban melindungi hak masyarakat atas lingkungan hidup yang baik dan sehat (Prayoga, 2024).

Berdasarkan uraian tersebut, Indonesia memiliki kewajiban hukum untuk memperkuat pencegahan dan penegakan hukum terhadap kebakaran hutan dan lahan. Dalam perspektif hukum internasional, tanggung jawab tersebut bersumber dari prinsip *no-harm rule*, *due diligence*, serta kewajiban kerja sama regional dalam AATHP. Namun, efektivitas tanggung jawab negara tidak cukup hanya diukur dari keberadaan peraturan, melainkan juga dari kemampuan negara dalam melakukan pengawasan, menindak pelaku pembakaran, memulihkan kerugian lingkungan, serta mencegah terulangnya pencemaran asap lintas batas. Oleh karena itu, penguatan hukum nasional dan regional menjadi langkah penting agar kasus *transboundary haze* tidak terus berulang.

KESIMPULAN DAN SARAN

Kebakaran hutan dan lahan di Sumatera yang menghasilkan kabut asap hingga ke Malaysia dan Singapura bukan sekadar persoalan lingkungan dalam negeri. Peristiwa ini menyentuh dimensi hukum internasional yang lebih luas, yakni tanggung jawab Indonesia sebagai negara sumber (*source state*) atas kerugian lintas batas yang ditimbulkan dari wilayah yurisdiksinya.

Dalam kerangka hukum lingkungan internasional, prinsip *no-harm rule* sebagaimana ditegaskan dalam Putusan Arbitrase Trail Smelter (1941) dan dikodifikasi dalam Prinsip 21 Deklarasi Stockholm 1972 menegaskan bahwa tanggung jawab negara tidak mensyaratkan adanya kesengajaan. Tanggung jawab itu lahir semata-mata dari kenyataan bahwa kerugian bersumber dari wilayah yurisdiksi suatu negara. Lebih jauh, kelalaian dalam pengawasan, lemahnya penegakan hukum terhadap pelaku pembakaran, dan tidak memadainya pengendalian aktivitas korporasi perkebunan justru memperkuat dasar pertanggungjawaban Indonesia karena standar *due diligence* menuntut negara untuk secara aktif dan proporsional mencegah kerugian yang sudah dapat diperkirakan.

Di sisi hukum nasional, Indonesia sebenarnya telah memiliki perangkat hukum yang cukup memadai, terutama melalui UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup dan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Namun, persoalan utamanya bukan pada ketiadaan aturan, melainkan pada konsistensi implementasi dan penegakan hukumnya di lapangan. Di tingkat regional, ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP) 2002 telah menjadi landasan kerja sama antarnegara ASEAN, tetapi efektivitasnya masih sangat terbatas karena tidak dilengkapi mekanisme sanksi yang mengikat maupun jalur



pertanggungjawaban negara yang jelas. Prinsip non-interference yang menjadi kultur ASEAN turut mempersempit ruang bagi negara terdampak untuk menuntut pertanggungjawaban secara formal. Kondisi ini menciptakan kesenjangan yang nyata antara norma hukum yang tersedia dengan realitas penegakan di lapangan.

Pertama, pada level domestik, Indonesia perlu membenahi tata kelola lingkungan secara menyeluruh. Pengawasan terhadap pembukaan lahan perlu diperketat, termasuk memperketat proses pemberian izin konsesi kepada korporasi perkebunan yang berpotensi menimbulkan kerusakan lingkungan. Penegakan hukum terhadap pelaku pembakaran hutan dan lahan harus dijalankan secara tegas dan konsisten tanpa pengecualian, termasuk terhadap korporasi berskala besar. Selain itu, perlu dibangun sistem pemantauan titik api berbasis satelit yang lebih efektif sebagai bagian dari pemenuhan standar due diligence Indonesia dalam hukum internasional.

Kedua, pada level regional, ASEAN perlu melakukan reformasi substantif terhadap AATHP 2002. Perjanjian ini perlu diperkuat dengan memasukkan mekanisme pemantauan dan pelaporan yang lebih ketat, jalur penyelesaian sengketa antarnegara yang jelas, serta sistem pertanggungjawaban dan kompensasi yang mengikat bagi negara yang gagal mencegah pencemaran asap lintas batas. Kerja sama regional tidak boleh berhenti pada level koordinasi dan berbagi informasi saja, tetapi harus mampu menghasilkan akuntabilitas yang nyata agar kasus transboundary haze tidak terus berulang di kawasan Asia Tenggara.

DAFTAR PUSTAKA

- Alfarisi, S., Cahyani, A. I., & Rajib, R. K. (2024). Analisis Kebijakan Pemerintah Mengenai Bioteknologi Terhadap Penanganan Bencana Kebakaran Hutan dan Lahan di Kalimantan sebagai Upaya Menjaga Keanekaragaman Hayati. *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 10(24), 590–600. <https://jurnal.peneliti.net/index.php/JIWP/article/download/9292/7817>
- Anggraeni, P. A., Uzaimah, L., & Rajib, R. K. (2024). Implementasi hukum lingkungan dalam pengelolaan sampah pasca banjir untuk pemulihan lingkungan yang berkelanjutan. *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 10(24), 386–395. <https://jurnal.peneliti.net/index.php/JIWP/article/view/9332>
- Association of Southeast Nations. (2002). *ASEAN AGREEMENT ON TRANSBOUNDARY HAZE POLLUTION*.
- Crawford, J., & Baetens, F. (2022). The ILC Articles on State Responsibility: More than a “Plank in a Shipwreck”? *ICSID Review - Foreign Investment Law Journal*, 37(1–2), 13–19. <https://doi.org/10.1093/icsidreview/siab048>
- Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*. (1972).
- Haidar, M. R. A., Wasistha, A. N. P., & Rajib, R. K. (2024). Implementasi hukum lingkungan terhadap pengelolaan limbah industri di Indonesia. *Jurnal Ilmiah Penelitian Mahasiswa*, 2(3), 60–64. <https://doi.org/https://doi.org/10.61722/jipm.v2i3.56>
- Hamim, T., Muslih, M., & Furqon, E. (2023). Transboundary Haze Pollution in Indonesia and Malaysia in the Perspective of Islamic Law and International Environmental Law. *Unifikasi : Jurnal Ilmu Hukum*, 10(2), 88–105. <https://doi.org/10.25134/unifikasi.v10i02.750>
- Hanum, N. R., Widyaningsih, M., & Rajib, R. K. (2024). Implikasi Penegakan Hukum Lingkungan Upaya Mewujudkan Pembangunan Berkelanjutan (Studi Kasus Kebakaran Hutan). *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 10(24), 223–234. <https://jurnal.peneliti.net/index.php/JIWP/issue/view/122>



- Heilmann, D. (2015). After Indonesia's Ratification: The ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution and Its Effectiveness As a Regional Environmental Governance Tool. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 3, 95–121. <https://doi.org/http://nbn-resolving.org/urn/resolver.pl?urn:nbn:de:gbv:18-4-9073>
- International Law Commission. (2001). *Draft articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries*.
- Mahardhika, Z. M., Hapsari, I. M., & Rajib, R. K. (2024). Urgensi Reformasi Hukum Lingkungan Terhadap Perubahan Iklim di Indonesia. *Jurnal Kebijakan Pembangunan*, 19(2), 235–244. <https://doi.org/10.47441/jkp.v19i2.376>
- Malaihollo, M. (2021). Due Diligence in International Environmental Law and International Human Rights Law: A Comparative Legal Study of the Nationally Determined Contributions under the Paris Agreement and Positive Obligations under the European Convention on Human Rights. *Netherlands International Law Review*, 68(1), 121–155. <https://doi.org/10.1007/s40802-021-00188-5>
- Noor, D. A. (2023). Indonesia Responsibility of Transboundary Haze Pollution by Forest Fires in Perspective of International Environmental Law. *International Journal of Science and Society*, 5(5), 1018–1033. <https://doi.org/10.54783/ijssoc.v5i5.969>
- Prayoga, W. B., Manullang, N. A., & Rajib, R. K. (2024). Kesehatan Masyarakat dalam Kerusakan Lingkungan: Upaya Mengatasi Polusi dalam Kerusakan Lingkungan dan Keberagaman Hayati di Jakarta. *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 10(24.2), 810–817.
- Puspitasari, V. D., Saputra, I. A., & Rajib, R. K. (2024). Dampak Konversi Hutan Tropis dan Penggunaan Pupuk Kimia terhadap Keanekaragaman Hayati pada Proyek Food Estate Kabupaten Gunung Mas. *Jurnal Ilmiah Research Student*, 1(5), 268–281. <https://doi.org/10.61722/jirs.v1i5.1343>
- Putri, F. E. A., Damayanti, N. A., & Rajib, R. K. (2024). Urgensi Perlindungan Ekosistem Terumbu Karang di Indonesia Guna Menyongsong Program Sustainable Development Goals (SDGS) Point 14. *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 24.2(10), 385–393. <https://jurnal.peneliti.net/index.php/JIWP/article/view/9203>
- Putri, P. A., Kusuma, D. A., & Rajib, R. K. (2024). Eksistensi Legal Standing Organisasi Lingkungan dalam Menghadapi Sengketa Lingkungan Hidup di Indonesia. *Jurnal Ilmiah Research Student*, 1(5), 309–318. <https://doi.org/10.61722/jirs.v1i5.1362>
- Reports of International Arbitral Awards. (1941). *Trail Smelter Case (United States, Canada)*.
- Setyawan, I. H., Kurnia, M. E., & Rajib, R. K. (2024). Dinamika Hukum Lingkungan Didalam Konsep Pelaksanaan Berkelanjutan Di Indonesia. *Politika Progresif: Jurnal Hukum, Politik Dan Humaniora*, 1(2), 193–201. <https://doi.org/10.62383/progres.v1i2.269>
- Takano, A. (2018). Due Diligence Obligations and Transboundary Environmental Harm: Cybersecurity Applications. *Laws*, 7(4), 36. <https://doi.org/10.3390/laws7040036>
- United Nations. *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*. Stockholm, 5–16 June 1972. UN Doc. A/CONF.48/14/Rev.1. New York: United Nations, 1973.
- Wood, S. (2007). Book Review: Transboundary Harm in International Law Lessons From the Trail Smelter Arbitration, by Rebecca M. Bratspies and Russell A. Miller (eds). *Osgoode Hall Law Journal*, 45(3), 637–645. <https://doi.org/10.60082/2817-5069.1238>