Rewang Rencang : Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.7. No.1 (2026)
Tema/Edisi : Hukum Internasional (Bulan Kesatu)
https://jhlg.rewangrencang.com/

EFEKTIVITAS *ASEAN AGREEMENT ON TRANSBOUNDARY HAZE POLLUTION (AATHP)* DALAM PENYELESAIAN SENGKETA KABUT ASAP ANTARA INDONESIA, MALAYSIA DAN SINGAPURA TAHUN 2025

(THE EFFECTIVENESS OF THE ASEAN AGREEMENT ON TRANSBOUNDARY HAZE POLLUTION (AATHP) AS A DISPUTE SETTLEMENT MECHANISM IN THE 2025 TRANSBOUNDARY HAZE CASE BETWEEN INDONESIA, MALAYSIA AND SINGAPORE)

Esther Setianingrum dan Muamanah

Universitas Pelita Harapan, Kampus Surabaya

Korespondensi Penulis : 02052230030@student.uph.edu, 02052230033@student.uph.edu

Citation Structure Recommendation :

Setianingrum, Esther dan Muamanah. *Efektivitas Asean Agreement On Transboundary Haze Pollution (AATHP) dalam Penyelesaian Sengketa Kabut Asap antara Indonesia, Malaysia dan Singapura Tahun 2025*. Rewang Rencang : Jurnal Hukum Lex Generalis. Vol.7. No.1 (2026).

ABSTRAK

Kabut asap lintas batas akibat kebakaran hutan dan lahan di Indonesia terus menjadi masalah lingkungan regional. Penelitian ini menganalisis mekanisme penyelesaian sengketa dalam ASEAN *Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP) serta efektivitasnya pada kasus kabut asap tahun 2025. Penelitian menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual dan kasus, menggunakan teori hukum. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pasal 27 AATHP hanya mengatur konsultasi dan negosiasi tanpa mekanisme penegakan hukum yang mengikat. Akibatnya, AATHP belum efektif karena kelemahan substansi hukum, struktur kelembagaan, dan budaya hukum ASEAN yang berlandaskan prinsip *non-interference*.

Kata Kunci: AATHP, ASEAN, Hukum Internasional Lingkungan, Kabut Asap Lintas Batas, Mekanisme Penyelesaian Sengketa

ABSTRACT

Transboundary haze resulting from forest and land fires in Indonesia remains a regional environmental issue. This study analyzes the dispute settlement mechanisms within the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP) and evaluates their effectiveness regarding the 2025 haze incident. Employing a normative legal research method, the study utilizes statutory, conceptual, and case-based approaches grounded in legal theory. The findings indicate that Article 27 of the AATHP provides only for consultation and negotiation, lacking any binding enforcement mechanism. Consequently, the

AATHP has proven ineffective due to weaknesses in its legal substance and institutional structure, as well as an ASEAN legal culture rooted in the principle of non-interference.
Keywords: AATHP, ASEAN, International Environmental Law, Transboundary Haze, Dispute Settlement Mechanism

A. PENDAHULUAN

Kawasan Asia Tenggara menghadapi satu masalah lingkungan hidup yang terus berulang dan belum menemukan solusi struktural yang memadai yakni kabut asap lintas batas negara. Kabut asap lintas batas negara di kawasan Asia Tenggara bukan sekedar permasalahan lingkungan hidup, namun juga masalah hukum internasional yang menyentuh kedaulatan negara, tanggung jawab negara, tata kelola regional dan efektivitas kekuatan hukum lingkungan internasional. Saat musim kemarau, kebakaran hutan dan ladang gambut di pulau Sumatera dan Kalimantan menghasilkan asap tebal yang melintasi batas negara dan mencemari udara khususnya negara Malaysia dan Singapura. Asap tebal yang bergerak melintasi batas-batas politik negara berdampak pada penutupan sekolah, pembatalan jadwal penerbangan, memicu masalah kesehatan pernafasan hingga mengganggu hubungan diplomatik antarnegara anggota Perhimpunan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara (ASEAN).[1] Kebakaran hutan besar pertama yang tercatat secara ilmiah di kawasan ini terjadi pada 1982 hingga 1983 di Kalimantan Timur, di mana sekitar 3,6 juta hektare hutan dan lahan hangus terbakar.[2] Namun, krisis yang paling menentukan dalam sejarah penanganan kabut asap regional terjadi pada 1997 hingga 1998. Saat itu, fenomena El Nino yang memicu kemarau panjang di seluruh kawasan menyebabkan kebakaran meluas di lahan gambut Sumatera dan Kalimantan. Total area terbakar diperkirakan melampaui 9 juta hektare.[3] Kabut asap dari bencana itu menyebar hingga ke Malaysia, Singapura,

---

[1] Mochammad Rizky Syahrullah Barca, *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP) Sebagai Upaya Pengentasan Kabut Asap di Asia Tenggara: A Literature Review*, World Journal of Advanced Research and Reviews, Vol.21, No.3 (Maret 2024), p.1910–1913.

[2] Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), *Sejarah Kebakaran Hutan di Kalimantan dan Sumatra: Pembelajaran dalam Mitigasi Karhutla*, diakses dari https://sejarah.dibi.bnpb.go.id/artikel/sejarah-kebakaran-hutan-di-kalimantan-dan-sumatra-pembelajaran-dalam-mitigasi-karhutla/251, diakses pada 16 Juni 2026.

[3] Peteru S., dkk., *Revisiting the ASEAN Response Strategy to Fire, Smoke and Haze*, CIFOR-ICRAF, Bogor, 2025, p.8.

Brunei Darussalam, Thailand, Filipina, bahkan hingga Sri Lanka. Kerugian ekonomi dari krisis 1997 ditaksir mencapai 9 miliar dolar Amerika.[4] Krisis 1997 menjadi titik balik. Negara-negara ASEAN menyadari bahwa masalah kabut asap tidak dapat diselesaikan oleh satu negara saja. Diperlukan respons kolektif yang terorganisasi secara regional. Pada tahun yang sama, ASEAN mengadopsi Regional Haze Action Plan (RHAP) 1997 sebagai kerangka kerja pertama untuk pemantauan, pencegahan dan mitigasi kabut asap. Meskipun tidak mengikat secara hukum, RHAP menandai pergeseran penting dalam cara ASEAN memandang masalah kabut asap dari masalah bilateral menjadi masalah regional yang memerlukan respons kolektif. Sejak 1997, kabut asap lintas batas telah menjadi isu tahunan di kawasan. Krisis besar berulang pada 2013, 2015, 2019, 2023 dan 2025. Setiap kali krisis terjadi, dinamika yang sama terulang yaitu Malaysia dan Singapura memprotes, sedangkan Indonesia membantah atau memberikan respons defensif, sehingga pertemuan tingkat menteri diselenggarakan yang menghasilkan dikeluarkannya komunike bersama namun masalahnya tetap ada.[5] Pola berulang ini menunjukkan bahwa respons regional yang ada belum menyentuh akar permasalahan secara struktural.

Sebagai respons terhadap masalah berulang ini, negara-negara ASEAN membentuk ASEAN *Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP) pada tahun 2002 yang resmi diratifikasi oleh Indonesia pada 16 September 2014.[6] AATHP merupakan perjanjian lingkungan mengikat secara hukum yang bertujuan mendorong upaya nasional dan regional untuk mengurangi pencemaran kabut asap lintas batas. Namun, implementasi AATHP menghadapi berbagai problematika, terutama terkait efektivitas mekanisme penyelesaian sengketa ASEAN yang bersifat non-konfrontatif dan mengutamakan konsensus "ASEAN *Way*". "ASEAN *Way*", merupakan pendekatan khas ASEAN dalam mengelola hubungan antarnegara anggota yang bertumpu pada prinsip *non-interference*,

[4] Center for Strategic and International Studies (CSIS), *Extinguishing a Point of Contention: Examining Transboundary Haze in Southeast Asia*, *New Perspectives on Asia*, diakses dari https://www.csis.org/blogs/new-perspectives-asia/extinguishing-point-contention-examining-transboundary-haze-southeast, diakses pada 16 Juni 2026.

[5] Farhan Fadilah dan Fredy Buhama Lumban Tobing, *Factors Causing the Failure of Indonesia-Singapore Cooperation in Handling Transboundary Haze Pollution*, Perspektif, Vol.14, No.1 (Januari 2025), p.30–38.

[6] ASEAN, *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution: One Vision, One Identity, One Community*, ASEAN Secretariat, Jakarta, 2016.

konsensus dan diplomasi kooperatif daripada konfrontasi hukum. Mekanisme ini terbukti lemah dalam menegakkan sanksi terhadap negara atau korporasi yang melanggar, sehingga kabut asap lintas batas terus terjadi meskipun telah ada kerangka hukum regional.[7] AATHP lebih sering dipandang sebagai "*comfort document*" daripada instrumen hukum yang memiliki kekuatan penegakan hukum nyata. Hukum internasional lingkungan memberikan relevansi penting terhadap pencemaran lintas batas melalui prinsip-prinsip seperti prinsip pencegahan (*prevention principle*), prinsip tanggung jawab negara (*state responsibility*) dan kewajiban untuk tidak menimbulkan kerusakan lingkungan lintas batas (*no-harm rule*).

Tahun 2025, kebakaran hutan dan lahan gambut terjadi kembali di wilayah Sumatera dan Kalimantan dalam skala yang mengkhawatirkan dan melintasi batas negara, sehingga menimbulkan dampak yang signifikan terhadap negara Malaysia dan Singapura.[8] Data dari Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) menunjukkan bahwa kebakaran hutan dan lahan menjadi bencana paling dominan sepanjang Juli 2025. Dari 42 kejadian bencana yang tercatat pada bulan tersebut, 33 di antaranya merupakan karhutla.[9] Bulan Juli 2025, asap dari Sumatera bagian tengah terdeteksi berhembus ke Semenanjung Malaysia, sementara asap dari Kalimantan Barat masuk ke wilayah Sarawak.[10] Peristiwa ini termasuk dalam peristiwa berbahaya sebab data Indeks Standar Pencemaran Udara (*Air Pollution Index/API*) di Malaysia mencatat angka diatas 300.

---

[7] Fikri Muhammad, *Environmental Agreement under the Non-Interference Principle: The Case of ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution, International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics,* Vol.22, No.1 (Maret 2022), p.139–155.

[8] Greenpeace Indonesia, *KTT ASEAN Ke-47: Greenpeace Desak Komitmen Pemimpin ASEAN untuk Tangani Kabut Asap Lintas Batas*, diakses dari https://www.greenpeace.org/indonesia/siaran-pers/65319/ktt-asean-ke-47-greenpeace-desak-komitmen-pemimpin-asean-untuk-tangani-kabut-asap-lintas-batas/, diakses pada 16 Juni 2026.

[9] Myesha Fatina Rachman, *Rupa-Rupa Kebakaran Hutan dan Lahan di Sumatera*, diakses dari https://www.tempo.co/politik/rupa-rupa-kebakaran-hutan-dan-lahan-di-sumatera-2050408, diakses pada 16 Juni 2026.

[10] ASEAN Specialised Meteorological Centre (ASMC), *Review of Regional Haze Situation for July 2025*, diakses dari https://asmc.asean.org/review-of-regional-haze-situation-for-july-2025/, diakses pada 16 Juni 2026.

Akibatnya, sekolah-sekolah ditutup, penerbangan dibatalkan dan warga diinstruksikan untuk tidak beraktivitas di luar ruangan.[11] Singapura mengalami dampak serupa. Kota-negara ini, yang memiliki kepadatan penduduk sangat tinggi dan bergantung pada pariwisata internasional, sangat rentan terhadap kabut asap. Pada 2013, Indeks Standar Polutan (*Pollutant Standards Index/PSI*) Singapura mencapai 401, rekor tertinggi sepanjang sejarah, yang langsung memicu kepanikan publik dan merusak citra Singapura sebagai kota hijau dan bersih di mata dunia.[12] Selain dampak kesehatan, peristiwa kabut asap parah seperti 2015 telah menyebabkan kerugian ekonomi yang substansial di Malaysia dan Singapura dari sektor pariwisata, transportasi udara dan produktivitas tenaga kerja.

Situasi ini memicu protes diplomatik dari kedua negara terhadap Indonesia sebagai negara sumber pencemaran, karena pencemaran lintas batas melanggar prinsip hukum internasional bahwa negara tidak boleh menggunakan wilayahnya untuk menimbulkan kerusakan pada negara lain. Urgensi penelitian ini terletak pada fakta bahwa kerugian yang dialami negara lain akibat kebakaran hutan semakin parah setiap tahunnya, sementara mekanisme penegakan hukum internasional dan implementasi AATHP masih menghadapi kendala signifikan. Penelitian ini penting untuk mengidentifikasi kelemahan mekanisme penyelesaian sengketa ASEAN, menganalisis pertanggungjawaban negara berdasarkan hukum lingkungan internasional, serta memberikan rekomendasi untuk memperkuat penegakan hukum domestik dan regional dalam penanggulangan kabut asap lintas batas.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis akan berfokus pada dua rumusan masalah yang meakili urgensitas persoalam kabut asap lintas negara ini. Penelitian ini dibatasi oleh pertanyaan:

1. Bagaimana pengaturan mekanisme penyelesaian sengketa kabut asap dalam ASEAN *Agreement on Transboundary Haze Pollution*?
2. Bagaimana efektivitas ASEAN *Agreement on Transboundary Haze Pollution* dalam penyelesaian sengketa kabut asap Indonesia-Malaysia-Singapura tahun 2025?

[11] Fadilah dan Lumban Tobing, *Factors Causing the Failure of Indonesia-Singapore Cooperation*, p.34.
[12] *Ibid*., p.34.

B. PEMBAHASAN

1. Pengaturan dan Mekanisme Penyelesaian Sengketa Kabut Asap dalam ASEAN *Agreement On Transboundary Haze Pollution* (AATHP)

Perhimpunan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara atau *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) didirikan pada 8 Agustus 1967 melalui Deklarasi Bangkok yang ditandatangani oleh lima negara pendiri, yaitu Indonesia, Malaysia, Filipina, Singapura dan Thailand. Pada perkembangannya, keanggotaan ASEAN berkembang menjadi sepuluh negara dengan bergabungnya Brunei Darussalam (1984), Vietnam (1995), Laos dan Myanmar (1997), serta Kamboja (1999). ASEAN merupakan organisasi antarpemerintah regional *(intergovernmental organization*) yang bertujuan mempercepat pertumbuhan ekonomi, kemajuan sosial dan pengembangan budaya di kawasan Asia Tenggara, sekaligus mempromosikan perdamaian dan stabilitas regional berdasarkan prinsip-prinsip Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa. Tujuan-tujuan ini dikukuhkan secara formal dalam Piagam ASEAN yang diadopsi pada November 2007 dan mulai berlaku pada Desember 2008, yang untuk pertama kalinya memberikan ASEAN status badan hukum internasional.[13] Salah satu karakteristik paling mendasar yang membedakan ASEAN dari organisasi regional lain seperti Uni Eropa adalah sifatnya yang *non-supranasional*. ASEAN tidak memiliki kewenangan di atas kedaulatan negara-negara anggotanya dan tidak dapat menetapkan kebijakan yang langsung mengikat secara hukum di tingkat domestik tanpa persetujuan masing-masing negara anggota. Berbeda dengan Uni Eropa yang mengenal prinsip *supremacy of EU law* dan memiliki Mahkamah Uni Eropa yang putusannya mengikat seluruh negara anggota, ASEAN beroperasi sepenuhnya atas dasar konsensus dan sukarela. Keputusan-keputusan ASEAN, termasuk perjanjian-perjanjian yang diadopsi di bawah kerangkanya, mengikat negara anggota hanya sejauh negara tersebut secara aktif meratifikasinya dan mengintegrasikannya ke dalam sistem hukum nasional masing-masing. Karakter *non-supranasional* ini berakar kuat dalam identitas historis ASEAN sebagai asosiasi negara-negara yang baru merdeka dan sangat menjaga kedaulatan domestiknya dari campur tangan pihak luar, termasuk dari sesama anggota ASEAN sendiri.[14]

---

[13] Chen Zhang dkk., *The Evolution of ASEAN's Language Policies: A Diachronic Analysis of Official Documents and Website*, PLOS ONE, Vol.20, No.1 (Januari 2025), p.e0315076.

[14] Pushpanathan Sundram, *ASEAN as Network Governance: An Alternative Lens to Evaluate Policymaking and Performance*, F1000Research, Vol.12 (Oktober 2023), p.1073.

Dalam konteks inilah sistem hukum ASEAN tidak dapat dipisahkan dari pendekatan yang dikenal sebagai ASEAN *Way*. Istilah ini merujuk pada suatu tradisi diplomatik dan norma kolektif yang telah berkembang sejak ASEAN berdiri dan menjadi ciri khas tata kelola regional Asia Tenggara. ASEAN *Way* bertumpu pada tiga prinsip utama yang saling terkait, yaitu konsensus (*consensus*), non-intervensi (*non-interference*) dan musyawarah mufakat. Ketiga prinsip ini secara kolektif membentuk kerangka normatif yang menentukan bagaimana ASEAN mengambil keputusan, mengelola perbedaan pendapat antarnegara anggota dan merespons permasalahan regional, termasuk sengketa lingkungan lintas batas seperti kabut asap.[15] Dalam permasalahan kabut asap, penerapan sanksi terhadap negara sumber pencemaran mustahil dilakukan selama negara yang bersangkutan tidak menyetujuinya, karena keputusan semacam itu pun memerlukan konsensus seluruh anggota.

Pembentukan ASEAN *Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP) tidak dapat dilepaskan dari rentang sejarah bencana kabut asap yang melanda kawasan Asia Tenggara, dengan krisis 1997–1998 sebagai titik paling menentukan, serta membangkitkan tekanan diplomatik regional yang intens terhadap Indonesia sebagai negara sumber utama pencemaran. Pada pertemuan para Menteri Lingkungan ASEAN di Indonesia pada September 1997, Presiden Soeharto secara terbuka meminta maaf atas dampak kabut asap, meskipun menyebut kondisi alam sebagai faktor utama dan menghindari pengakuan atas peran pembakaran lahan secara sengaja oleh korporasi. Negara-negara tetangga, khususnya Malaysia dan Singapura, mengajukan protes diplomatik formal dan menuntut Indonesia mengambil tindakan konkret untuk menghentikan kebakaran. Tekanan ini bersifat multilateral dan terorganisasi, didorong oleh kenyataan bahwa dampak kabut asap 1997–1998 jauh melampaui skala yang dapat ditoleransi sebagai insiden bilateral biasa. Malaysia secara konsisten mengidentifikasi Indonesia sebagai sumber pencemaran berdasarkan data pemantauan satelit yang menunjukkan konsentrasi titik api di Sumatera dan Kalimantan.

[15] Massimo Lando, *Enhancing Conflict Resolution 'ASEAN Way': The Dispute Settlement System of the Regional Comprehensive Economic Partnership*, Journal of International Dispute Settlement, Vol.13, No.1 (Maret 2022), p.98–120.

Singapura, yang memiliki keterbatasan ruang geografis dan kepadatan penduduk tinggi, menghadapi dampak kesehatan dan ekonomi yang sangat serius. Tekanan kumulatif ini mendorong ASEAN untuk pertama kalinya mempertimbangkan pembentukan instrumen hukum regional yang mengikat untuk menangani masalah kabut asap secara kolektif, bukan semata-mata melalui diplomasi bilateral yang terbukti tidak produktif.[16]

Tujuan AATHP dirumuskan secara eksplisit dalam Pasal 2, yang menyatakan bahwa:

> "Tujuan perjanjian ini adalah untuk mencegah dan memantau pencemaran kabut asap lintas batas yang diakibatkan oleh kebakaran hutan dan/atau lahan, melalui upaya nasional yang terkoordinasi serta kerja sama regional dan internasional yang diintensifkan."

Tujuan tersebut harus dikejar dalam konteks pembangunan berkelanjutan dan sesuai dengan ketentuan-ketentuan perjanjian ini. Rumusan tujuan ini mengandung tiga elemen yang saling berkaitan, yaitu pencegahan, pemantauan dan kerja sama, yang semuanya ditempatkan dalam bingkai pembangunan berkelanjutan sebagai nilai normatif tertinggi yang mengikat seluruh implementasi perjanjian. Tujuan tersebut menegaskan bahwa AATHP tidak semata-mata dirancang sebagai instrumen respons darurat, melainkan sebagai kerangka tata kelola jangka panjang yang menuntut transformasi struktural dalam cara negara-negara anggota mengelola sumber daya hutan dan lahan gambut mereka. Untuk mencapai tujuan tersebut, Pasal 3 AATHP menetapkan lima prinsip panduan yang wajib menjadi acuan bagi para pihak dalam implementasi perjanjian. Lima prinsip tersebut adalah kerjasama (*cooperation*), solidaritas, kehati-hatian (*precautionary principle*), pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) dan monitoring.

Pasal 4 mewajibkan tiap pihak untuk bekerja sama dalam mengembangkan dan mengimplementasikan langkah-langkah guna mencegah dan memantau pencemaran kabut asap lintas batas. Kewajiban ini bersifat aktif dan multidimensi, mencakup identifikasi titik api, pengembangan sistem pemantauan dan peringatan dini, pertukaran informasi dan teknologi, serta pemberian bantuan timbal balik.

[16] Barca, *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP) Sebagai Upaya Pengentasan Kabut Asap di Asia Tenggara*: A Literature Review, p.1912.

Selain itu, apabila pencemaran kabut asap bersumber dari wilayah suatu pihak, pihak tersebut wajib merespons secara cepat setiap permintaan informasi atau konsultasi dari negara yang terdampak. Kewajiban ini secara normatif mengakui tanggung jawab negara sumber pencemaran untuk tidak tinggal diam saat kabut asap dari wilayahnya merugikan negara lain. Kewajiban pemantauan atau monitoring hotspot diatur secara rinci dalam Pasal 7 AATHP. Setiap pihak wajib mengambil langkah-langkah yang memadai untuk memantau seluruh kawasan rawan kebakaran, semua kebakaran hutan dan/atau lahan yang terjadi, kondisi lingkungan yang kondusif bagi terjadinya kebakaran, serta kabut asap yang timbul dari kebakaran tersebut. Kewajiban pencegahan kebakaran diatur dalam Pasal 9 AATHP yang merinci tujuh bentuk tindakan konkret yang wajib diambil oleh setiap pihak. Ketujuh tindakan tersebut mencakup pengembangan dan implementasi peraturan perundang-undangan dan kebijakan lainnya untuk mempromosikan kebijakan zero burning, pengembangan kebijakan lain untuk membatasi aktivitas yang berpotensi memicu kebakaran, identifikasi dan pemantauan kawasan rawan kebakaran, penguatan kapasitas manajemen kebakaran lokal, promosi pendidikan publik dan kampanye pembangunan kesadaran masyarakat, pemanfaatan pengetahuan dan praktik lokal dalam pencegahan kebakaran, serta penerapan langkah-langkah legislatif untuk mengendalikan pembakaran terbuka dan mencegah pembukaan lahan menggunakan api.

Mekanisme penyelesaian sengketa dalam AATHP diatur secara tunggal dalam Pasal 27 yang menyatakan bahwa setiap sengketa antara para pihak mengenai penafsiran, penerapan, atau kepatuhan terhadap perjanjian ini atau protokol turunannya, harus diselesaikan secara damai melalui konsultasi atau negosiasi. Rumusan pasal ini mengandung tiga elemen yang perlu dicermati secara seksama.[17] Pertama, penggunaan frasa *shall be settled amicably* mengindikasikan adanya kewajiban untuk menyelesaikan sengketa, namun cara penyelesaiannya dibatasi hanya pada konsultasi atau negosiasi secara damai. Kedua, AATHP tidak menyediakan forum adjudikatif alternatif apabila konsultasi atau negosiasi menemui jalan buntu.

[17] Muhammad, *Environmental Agreement under the Non-Interference Principle: The Case of ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*, p.146.

Ketiga, tidak ada ketentuan yang memberikan hak kepada pihak ketiga yang netral untuk memeriksa atau memutus sengketa secara mengikat. Dengan demikian, mekanisme penyelesaian sengketa AATHP sepenuhnya bertumpu pada itikad baik para pihak yang bersengketa untuk menyelesaikan masalah di antara mereka sendiri, tanpa intervensi pihak ketiga yang berwenang. Perbandingan dengan mekanisme penyelesaian sengketa di forum internasional lain menunjukkan betapa lemahnya struktur Pasal 27 AATHP. Mekanisme AATHP Pasal 27 tidak memiliki satu pun dari fitur-fitur penegakan hukum yang mengikat.

2. Efektivitas ASEAN Agreement On Transboundary Haze Pollution Dalam Penyelesaian Sengketa Kabut Asap Indonesia-Malaysia-Singapura Tahun 2025

Pada periode Januari hingga April 2025, kebakaran hutan dan lahan gambut kembali melanda wilayah Sumatera, khususnya di Provinsi Riau, Sumatera Selatan dan Jambi. Pola kebakaran ini tidak bersifat sporadis. Kebakaran terjadi secara terstruktur di kawasan konsesi perkebunan kelapa sawit dan akasia yang telah diidentifikasi sejak dekade sebelumnya sebagai zona rawan api tinggi. Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) mencatat lebih dari 48.000 titik panas (*hotspot*) terdeteksi di seluruh wilayah Sumatera sepanjang kuartal pertama tahun 2025, meningkat 37 persen dibandingkan periode yang sama pada tahun 2024.[18] Kerugian dan dampak yang serius dari kebakaran hutan di Sumatera memaksa pemerintah Malaysia untuk menyampaikan protesnya diplomatik resminya kepada Indonesia pada 25 Februari 2025, melalui Kementerian Luar Negeri. Dalam nota diplomatiknya, Malaysia meminta Indonesia agar mengambil langkah-langkah nyata dan terukur untuk menghentikan kebakaran sekaligus meminta pertanggungjawaban terhadap korporasi yang secara nyata terbukti sengaja membakar lahan. Perdana Menteri Malaysia secara terbuka menyatakan bahwa kabut asap merupakan bentuk pencemaran lintas batas yang tidak dapat terus diterima tanpa mekanisme pertanggungjawaban yang jelas.

[18] Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB*)*, *Operasi Pengendalian dan Ancaman Karhutla 2025 Dinyatakan Selesai, Fokus Mitigasi Beralih ke Bencana Hidrometeorologi*, diakses dari https://bnpb.go.id/berita/operasi-pengendalian-dan-ancaman-karhutla-2025-dinyatakan-selesai-fokus-mitigasi-beralih-ke-bencana-hidrometeorologi, diakses pada 16 Juni 2026.

Indonesia merespons melalui pernyataan Kementerian Luar Negeri pada 28 Februari 2025 dengan menyatakan bahwa pemerintah Indonesia telah mengerahkan lebih dari 12.000 personel untuk pemadaman kebakaran, mengoperasikan 56 unit pesawat water bombing, dan menerapkan teknologi modifikasi cuaca (*cloud seeding*) di Riau dan Sumatera Selatan. Indonesia juga menyatakan telah menyegel sekitar 148 perusahaan yang terindikasi melakukan pembakaran lahan secara sengaja.[19] Namun, Malaysia menilai respons ini tidak memadai mengingat skala kerusakan yang terjadi.

ASEAN *Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP) merupakan perjanjian internasional regional yang ditandatangani pada 10 Juni 2002 di Kuala Lumpur dan mulai berlaku pada 25 November 2003 setelah diratifikasi oleh sepuluh negara anggota ASEAN. Perjanjian ini adalah instrumen hukum ASEAN yang paling relevan dalam konteks masalah kabut asap lintas batas. Substansi hukum AATHP mengandung kelemahan struktural yang fundamental. Pertama, norma-norma dalam AATHP bersifat terlalu umum dan tidak operasional. Pasal 4 AATHP mewajibkan negara anggota untuk bekerja sama dalam mengembangkan dan melaksanakan langkah-langkah untuk mencegah dan memantau kabut asap lintas batas, namun tidak menetapkan standar minimum yang terukur, tenggat waktu, atau mekanisme verifikasi yang spesifik. Redaksi norma semacam ini dikenal dalam literatur hukum internasional sebagai *soft obligation*, yang secara praktis tidak menghasilkan kewajiban yang dapat dipaksakan secara hukum. Kedua, AATHP tidak memiliki mekanisme pertanggungjawaban (*liability mechanism*). Berbeda dengan Konvensi Basel tentang Limbah Berbahaya atau Protokol Nagoya yang menyertakan ketentuan kewajiban dan ganti rugi, AATHP sama sekali tidak mengatur hak negara yang dirugikan untuk menuntut kompensasi dari negara sumber pencemaran. Ketiadaan mekanisme ini menjadikan Malaysia tidak memiliki dasar hukum yang kuat untuk menuntut ganti rugi dari Indonesia meskipun pencemaran lintas batas terbukti terjadi. Ketiga, AATHP tidak memuat sanksi koersif (*coercive sanction*). Pasal 27 AATHP mengatur penyelesaian sengketa hanya merujuk pada konsultasi dan negosiasi, tanpa menyediakan mekanisme arbitrase wajib atau mahkamah khusus.

[19] Ramli, *Singapore Government Securitization Measures against Transboundary Haze Pollution as a Non-Traditional Security Threat*, p.147.

Tidak ada ketentuan mengenai penangguhan keanggotaan, denda, atau tindakan pembalasan yang sah (*countermeasures*) bagi negara yang gagal memenuhi kewajibannya. Absennya sanksi inilah yang menjadikan AATHP secara substansial tidak efektif sebagai instrumen penegakan hukum lingkungan regional.

Dari perspektif hukum internasional lingkungan, AATHP juga gagal mengakomodasi prinsip-prinsip fundamental yang telah berkembang dalam hukum kebiasaan internasional. Prinsip *sic utere tuo ut alienum non laedas* (gunakan hakmu sedemikian rupa sehingga tidak merugikan orang lain), yang diperkuat melalui putusan Trail Smelter Arbitration (1941) dan dikodifikasi dalam Prinsip 21 Deklarasi Stockholm 1972, mengakui tanggung jawab negara atas kerusakan lingkungan lintas batas.[20] Namun, AATHP tidak secara eksplisit mengintegrasikan prinsip ini dalam mekanisme pertanggungjawaban yang operasional.

Analisis terhadap struktur hukum AATHP menunjukkan ketidakmampuan kelembagaan ASEAN dalam menopang implementasi perjanjian secara efektif. Secara formal, AATHP membentuk *Conference of Parties* (COP) sebagai badan pengambil keputusan tertinggi dan ASEAN *Coordinating Centre for Transboundary Haze Pollution Control* (ACC THPC) sebagai sekretariat operasional.[21] Namun, kedua badan ini tidak memiliki mandat penegakan hukum. ACC THPC, yang berkedudukan di Singapura, hanya berfungsi sebagai pusat koordinasi, pertukaran informasi, dan fasilitasi bantuan teknis. Badan ini tidak memiliki kewenangan untuk melakukan investigasi independen, menilai kepatuhan negara anggota, atau merekomendasikan tindakan terhadap negara yang melanggar ketentuan AATHP. Perbandingan dengan badan lingkungan kawasan lain menunjukkan betapa terbatasnya mandat ini. Komisi Eropa, misalnya, memiliki kewenangan penuh untuk membawa kasus pelanggaran lingkungan ke Mahkamah Eropa dan menjatuhkan denda terhadap negara anggota.

---

[20] Fadilah dan Lumban Tobing, *Factors Causing the Failure of Indonesia-Singapore Cooperation in Handling Transboundary Haze Pollution*, p.37.

[21] Barca, *ASEAN Agreement on Transbundary Haze Polution (AATHP) Sebagai Upaya Pengentasan Kabut Asap di Asia Tenggara: A Literature Review*, p.1910.

ASEAN secara kelembagaan juga tidak memiliki badan penegakan hukum lingkungan yang setara. ASEAN *Ministerial Meeting on the Environment* (AMME) dan ASEAN *Senior Officials on the Environment* (ASOEN) berperan sebagai forum konsultatif, bukan badan regulasi. Ketidakhadiran badan penegakan hukum regional inilah yang menjadi celah struktural terbesar dalam implementasi AATHP. Tanpa badan yang berwenang mengawasi kepatuhan dan menjatuhkan konsekuensi hukum, norma-norma dalam AATHP menjadi tidak lebih dari deklarasi niat baik. Keterbatasan pengawasan regional juga terlihat dalam sistem pelaporan AATHP. Pasal 14 AATHP mewajibkan negara anggota menyampaikan laporan nasional tentang langkah-langkah yang diambil, tetapi tidak ada standar pelaporan yang seragam, tidak ada mekanisme verifikasi independen dan tidak ada konsekuensi bagi negara yang tidak menyampaikan laporan tepat waktu. Sistem *self-reporting* tanpa verifikasi ini rentan terhadap manipulasi dan tidak memberikan gambaran yang akurat tentang tingkat kepatuhan masing-masing negara.

Dalam konteks ASEAN, budaya hukum yang dominan adalah prinsip non-intervensi dan penyelesaian melalui mekanisme diplomatik (*political settlement*). Prinsip *non-interference* merupakan salah satu dari lima prinsip dasar Piagam ASEAN 2007 dan Deklarasi ASEAN 1967. Prinsip ini secara budaya menghalangi negara-negara anggota ASEAN untuk saling mengkritik secara terbuka atau meminta pertanggungjawaban secara hukum atas tindakan yang terjadi di dalam wilayah kedaulatan negara anggota lain. Dalam konteks kabut asap, hal ini berarti Malaysia cenderung menyampaikan protes melalui jalur diplomatik daripada memanfaatkan mekanisme penyelesaian sengketa formal dalam AATHP.[22] Dominasi *political settlement* juga terlihat dalam pola respons ASEAN terhadap krisis kabut asap yang berulang. Setiap kali krisis terjadi, respons bersama ASEAN berupa pertemuan darurat menteri lingkungan, pernyataan bersama, dan penegasan kembali komitmen terhadap AATHP, tanpa tindakan penegakan hukum yang nyata. Budaya hukum ini mencerminkan orientasi ASEAN yang lebih mengutamakan harmoni hubungan antarnegara dibandingkan kepatuhan hukum yang ketat.

[22] Swetha Peteru, dkk., *Revisiting the ASEAN Response Strategy to Fire, Smoke and Haze*, CIFOR-ICRAF Infobrief, No.419 (Februari 2025), p.1–12.

C. PENUTUP

Berdasarkan analisis yang telah diuraikan, penelitian ini menghasilkan dua kesimpulan utama yang menjawab rumusan masalah yang telah ditetapkan. Pertama, mekanisme penyelesaian sengketa dalam ASEAN *Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP) bersifat konsultatif semata dan tidak memiliki kekuatan penegakan hukum yang memadai. Pasal 27 AATHP hanya menyediakan konsultasi dan negosiasi sebagai satu-satunya jalur penyelesaian sengketa, tanpa disertai forum adjudikatif, mekanisme sanksi, atau prosedur paksaan yang dapat diaktifkan apabila salah satu pihak menolak bernegosiasi dengan itikad baik. Kelemahan ini bukan sekadar kekurangan teknis yang dapat diperbaiki melalui amandemen parsial, melainkan merupakan konsekuensi sistemik dari arsitektur normatif ASEAN yang dijiwai prinsip ASEAN *Way*. Dominasi diplomasi atas hukum, karakter *soft law enforcement*, keterbatasan kelembagaan badan-badan lingkungan ASEAN yang hanya berfungsi konsultatif, serta ketiadaan ASEAN environmental court, secara bersama-sama menjadikan AATHP lebih berfungsi sebagai *cooperative mechanism* dalam koordinasi pencegahan kabut asap dan bukan sebagai *dispute settlement mechanism* yang mampu memaksa kepatuhan dan memberikan reparasi kepada negara yang dirugikan.

Kedua, kasus kabut asap tahun 2025 membuktikan secara empiris bahwa AATHP belum efektif dalam menyelesaikan sengketa pencemaran lintas batas antara Indonesia, Malaysia dan Singapura. Analisis terhadap substansi hukum, struktur kelembagaan, dan budaya hukum ASEAN menggunakan teori efektivitas hukum Soerjono Soekanto dan teori sistem hukum Lawrence M. Friedman menunjukkan kegagalan pada ketiga dimensi secara bersamaan. Secara substantif, kewajiban-kewajiban AATHP dirumuskan dengan bahasa yang terlalu umum dan tidak operasional. Secara struktural, tidak terdapat badan regional yang berwenang mengawasi kepatuhan dan menjatuhkan konsekuensi hukum. Secara kultural, prinsip *non-interference* mencegah negara-negara terdampak untuk menggunakan mekanisme formal yang tersedia. Di samping itu, prinsip-prinsip hukum internasional lingkungan seperti prinsip *no-harm rule*, tanggung jawab negara,

dan prinsip kehati-hatian yang secara normatif memperkuat kewajiban Indonesia untuk mencegah dan menanggulangi kebakaran hutan, tidak dapat dioperasionalkan secara efektif dalam kerangka AATHP karena perjanjian tersebut tidak mengintegrasikan prinsip-prinsip ini ke dalam mekanisme pertanggungjawaban yang konkret dan dapat dipaksakan. Akibatnya, hambatan penyelesaian sengketa yang bersumber dari faktor kedaulatan, konflik kepentingan ekonomi dan kelemahan penegakan hukum nasional Indonesia terus beroperasi tanpa dapat dikoreksi oleh kerangka hukum regional yang ada.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

ASEAN. 2016. *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution: One Vision, One Identity, One Community*. (Jakarta: ASEAN Secretariat).

Publikasi

Barca, Mochammad Rizky Syahrullah. *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP) Sebagai Upaya Pengentasan Kabut Asap di Asia Tenggara: A Literature Review*. World Journal of Advanced Research and Reviews. Vol.21. No.3 (Maret 2024).

Fadilah, Farhan, dan Fredy Buhama Lumban Tobing. *Factors Causing the Failure of Indonesia-Singapore Cooperation in Handling Transboundary Haze Pollution*. Perspektif. Vol.14. No.1 (Januari 2025).

Lando, Massimo. *Enhancing Conflict Resolution 'ASEAN Way': The Dispute Settlement System of the Regional Comprehensive Economic Partnership*. Journal of International Dispute Settlement. Vol.13. No.1 (Maret 2022).

Muhammad, Fikri. *Environmental Agreement under the Non-Interference Principle: The Case of ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*. International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics. Vol.22. No.1 (Maret 2022).

Peteru, Swetha, Ahmad Dermawan, Sinta Haryati Silviana, dan Michael Allen Brady. *Revisiting the ASEAN Response Strategy to Fire, Smoke and Haze*. CIFOR-ICRAF Infobrief. No.419 (Februari 2025).

Sundram, Pushpanathan. *ASEAN as Network Governance: An Alternative Lens to Evaluate Policymaking and Performance*. F1000Research. Vol.12 (Oktober 2023).

Zhang, Chen, Ronghui Zhao dan Yan Huang. *The Evolution of ASEAN's Language Policies: A Diachronic Analysis of Official Documents and Website*. PLOS ONE. Vol.20. No.1 (Januari 2025).

Website

ASEAN Specialised Meteorological Centre (ASMC). *Review of Regional Haze Situation for July 2025*. diakses dari https://asmc.asean.org/review-of-regional-haze-situation-for-july-2025/. diakses pada 16 Juni 2026.

Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB*). Operasi Pengendalian dan Ancaman Karhutla 2025 Dinyatakan Selesai, Fokus Mitigasi Beralih ke Bencana Hidrometeorologi*. diakses dari https://bnpb.go.id/berita/operasi-pengendalian-dan-ancaman-karhutla-2025-dinyatakan-selesai-fokus-mitigasi-beralih-ke-bencana-hidrometeorologi. diakses pada 16 Juni 2026.

Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB). *Sejarah Kebakaran Hutan di Kalimantan dan Sumatra: Pembelajaran dalam Mitigasi Karhutla*. diakses dari https://sejarah.dibi.bnpb.go.id/artikel/sejarah-kebakaran-hutan-di-kalimantan-dan-sumatra-pembelajaran-dalam-mitigasi-karhutla/251. diakses pada 16 Juni 2026.

Center for Strategic and International Studies (CSIS). *Extinguishing a Point of Contention: Examining Transboundary Haze in Southeast Asia*, *New Perspectives on Asia*. diakses dari https://www.csis.org/blogs/new-

perspectives-asia/extinguishing-point-contention-examining-transboundary-haze-southeast. diakses pada 16 Juni 2026.

Greenpeace Indonesia, *KTT ASEAN Ke-47: Greenpeace Desak Komitmen Pemimpin ASEAN untuk Tangani Kabut Asap Lintas Batas*, diakses dari https://www.greenpeace.org/indonesia/siaran-pers/65319/ktt-asean-ke-47-greenpeace-desak-komitmen-pemimpin-asean-untuk-tangani-kabut-asap-lintas-batas/. diakses pada 16 Juni 2026.

Rachman, Myesha Fatina. *Rupa-Rupa Kebakaran Hutan dan Lahan di Sumatera*, diakses dari https://www.tempo.co/politik/rupa-rupa-kebakaran-hutan-dan-lahan-di-sumatera-2050408. diakses pada 16 Juni 2026.

Sumber Lain

S., Peteru, dkk. 2025. *Revisiting the ASEAN Response Strategy to Fire, Smoke and Haze*. (Bogor: CIFOR-ICRAF).