

EFEKTIVITAS *ASEAN AGREEMENT TRANSBOUNDARY HAZE POLLUTION* (AATHP) DALAM MENGATASI KARHUTLA DI INDONESIA SETELAH DIRATIFIKASI TAHUN 2015 – 2019

SKRIPSI



**UNIVERSITAS
ISLAM
INDONESIA**

Oleh:

AJENG MAWARNINGTYAS

17323094

**PROGRAM STUDI HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS PSIKOLOGI DAN ILMU SOSIAL BUDAYA
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

2024

**EFEKTIVITAS ASEAN AGREEMENT TRANSBOUNDARY HAZE
POLLUTION (AATHP) DALAM MENGATASI KARHUTLA DI
INDONESIA SETELAH DIRATIFIKASI TAHUN 2015 – 2019**

SKRIPSI

Diajukan kepada Program Studi Hubungan Internasional
Fakultas Psikologi dan Ilmu Sosial Budaya
Universitas Islam Indonesia
Untuk memenuhi sebagian dari syarat guna memperoleh
Derajat Sarjana S1 Hubungan Internasional



Oleh:

AJENG MAWARNINGTYAS

17323094

**PROGRAM STUDI HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS PSIKOLOGI DAN ILMU SOSIAL BUDAYA
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

2024

HALAMAN PENGESAHAN

Efektivitas *ASEAN Agreement Transboundary Haze Pollution (AATHP)* dalam Mengatasi Karhutla di Indonesia Setelah Diratifikasi Tahun 2015-2019

Dipertahankan di depan Dewan Penguji Skripsi Prodi Hubungan Internasional
Fakultas Psikologi dan Ilmu Sosial Budaya
Universitas Islam Indonesia

Untuk memenuhi sebagian dari syarat-syarat dalam memperoleh
derajat Sarjana S1 Hubungan Internasional



Program Studi Hubungan Internasional
Fakultas Psikologi dan Ilmu Sosial Budaya
Universitas Islam Indonesia

Ketua Program Studi



Dewan Penguji

- 1 Enggar Furi Herdianto, S.I.P., M.A.
- 2 Hadza Min Fadhli Robby, S.I.P., M.Sc.
- 3 Mohamad Rezky Utama., S.I.P., M.Si.

Tanda Tangan

PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK

Dengan ini saya menyatakan bahwa skripsi ini adalah hasil karya ilmiah independen saya sendiri, dan bahwa semua materi dari karya orang lain (dalam buku, artikel, esai, disertasi, dan di internet) telah dinyatakan, serta kutipan dan parafrase diindikasikan dengan jelas.

Tidak ada materi selain yang digunakan selain yang termuat. Saya telah membaca dan memahami peraturan dan prosedur universitas terkait plagiarisme.

Memberikan pernyataan yang tidak benar dianggap sebagai pelanggaran integritas akademik.

Yogyakarta, 3 Juni 2024



Ajeng Mawarningtyas

DAFTAR ISI

SKRIPSI	i
HALAMAN PENGESAHAN	iii
PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK	iv
DAFTAR ISI	v
DAFTAR TABEL	vii
DAFTAR GRAFIK	viii
DAFTAR DIAGRAM	ix
DAFTAR SINGKATAN	x
ABSTRAK	xi
BAB 1 PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	6
1.3 Tujuan Penelitian	6
1.4 Cakupan penelitian	6
1.5 Tinjauan Pustaka	7
1.6 Kerangka Pemikiran	10
1.7 Argumen Sementara	13
1.8 Metode Penelitian	13
1.8.1 Jenis Penelitian	13
1.8.2 Subjek dan Objek Penelitian	14
1.8.3 Metode Pengumpulan Data	14
1.8.4 Proses Penelitian	14
1.9 Sistematika Pembahasan	14
BAB 2	16
<i>PROBLEM MALIGNANCY DAN PROBLEM SOLVING CAPACITY</i>	16
2.1 <i>Problem Malignancy</i>	16
2.1.1 <i>Incongruity</i>	17
2.1.2 <i>Asymmetry</i>	21
2.1.3 <i>Cumulative Cleavages</i>	25
2.2 <i>Problem Solving Capacity</i>	27
2.2.1 <i>Institutional Setting</i>	28
2.2.2 <i>Distribution of Power</i>	34
2.2.3 <i>Skill and Energy</i>	39
BAB 3	42

EFEKTIVITAS AATHP SETELAH DIRATIFIKASI TAHUN 2015-2019	42
3.1. Analisis Efektivitas AATHP	42
3.2 <i>Level of Collaboration</i>	49
BAB 4	52
4.1 Kesimpulan	52
4.2 Rekomendasi	54
DAFTAR PUSTAKA	56

DAFTAR TABEL

Tabel 2. 1 Kategorisasi Kepedulian Negara ASEAN Terhadap Isu Kabut Asap Akibat Karhutla.....	26
Tabel 3. 1 Ratifikasi AATHP dari Negara Anggota ASEAN.....	43
Tabel 3. 2 <i>Conference of The Parties to The ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (COP to The AATHP)</i>	44
Tabel 3. 3 Area Kebakaran Pada 10 Perusahaan Kelapa Sawit	47
Tabel 3. 4 Area Kebakaran pada 10 Perusahaan Bubur Kertas	48
Tabel 3. 5 Skala <i>Level of Collaboration</i>	49

DAFTAR GRAFIK

Grafik 3. 1 Luas Kebakaran di Indonesia Tahun 2015-2019	46
---------------------------------------------------------------	----

DAFTAR DIAGRAM

Diagram 1. 1 Tahapan Pengukuran Efektivitas Rezim (Variabel Independen)....	11
Diagram 1. 2 Tahapan Pengukuran Efektivitas Rezim (Variabel Dependen)	12

DAFTAR SINGKATAN

ASEAN	: <i>Association of Southeast Asian Nations</i>
AATHP	: <i>ASEAN Agreement Transboundary Haze Pollution</i>
KARHUTLA	: Kebakaran Hutan dan Lahan
AMS	: <i>ASEAN Member States</i>
COP	: <i>Conference of The Parties</i>
GRK	: Gas Rumah Kaca
JER	: <i>Joint Emergency Response</i>
DAP	: <i>Democratic Action Party</i>
DPR RI	: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
ASMC	: <i>The ASEAN Specialised Meteorological Centre</i>
MSC	: <i>Ministerial Steering Committee</i>
HMS	: <i>Haze Monitoring System</i>
ACC THPC	: <i>ASEAN Coordinating Center for Transbounday Haze Pollution Control</i>
BRG	: Badan Restorasi Gambut
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
PBB	: Perserikatan Bangsa-Bangsa
NADMA	: <i>The National Disaster Management</i>
NDCC	: <i>The National Disaster Control Center</i>
NGO	: <i>Non Governmental Organization</i>
THPA	: <i>Transboundary Haze Pollution Act</i>
CIFOR	: <i>Center for International Forestry Research</i>

ABSTRAK

Pencemaran udara akibat kabut asap yang berasal dari kebakaran hutan dan lahan telah berlangsung selama bertahun-tahun di kawasan Asia Tenggara. ASEAN sebagai organisasi regional di kawasan Asia Tenggara menjadikan isu lingkungan menjadi fokus utama. ASEAN memiliki tujuan untuk menjaga keamanan lingkungan dengan membentuk perjanjian yang mengatur mengenai kabut asap lintas batas negara, yaitu *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP). AATHP dibentuk sebagai bentuk respon adanya kabut asap yang marak terjadi di kawasan Asia Tenggara. Berhasil tidaknya sebuah rezim dipengaruhi oleh negara anggotanya. Untuk melihat keefektifan rezim, penulis mengkategorikan dalam tiga tahapan yaitu, *output, outcome dan impact*.

Berdasarkan penelitian menggunakan *effectiveness regime theory* yang diukur melalui indikator *incongruity, asymmetry, cumulative cleavages, institutional settings, distribution of power, skill and energy, level of collaboration, behavioral change* dan *technical optimum*, rezim ini belum dapat dibuktikan dengan cukup baik. Rezim AATHP belum efektif dalam menjalankan perannya yang terkandung dalam isu efektivitas ASEAN Agreement Transboundary Haze Pollution (AATHP) dalam mengatasi karhutla di Indonesia tahun 2015 hingga 2019. Proses implementasi dan perubahann perilaku yang belum optimal menjadi penghambat terselesaikannya permasalahan sebuah rezim.

Kata kunci: Kabut asap, karhutla, Indonesia, efektivitas rezim, AATHP

ABSTRACT

Air pollution due to smoke haze originating from forest and land fires has been going on for years in the Southeast Asia region. ASEAN as a regional organization in the Southeast Asia region makes environmental issues its main focus. ASEAN has the aim of maintaining environmental security by forming an agreement that regulates cross-border haze, namely the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP). AATHP was formed as a response to the haze that is widespread in the Southeast Asia region. The success or failure of a regime is influenced by its member countries. To see the effectiveness of the regime, the author categorizes it into three stages, namely, output, outcome and impact.

Based on research using regime effectiveness theory which is measured through indicators of incongruity, asymmetry, cumulative cleavages, institutional settings, distribution of power, skill and energy, level of collaboration, behavioral change and technical optimum, this regime has not been proven well enough. The AATHP regime has not been effective in implementing the slogan contained in the issue of the effectiveness of the ASEAN Agreement Transboundary Haze Pollution (AATHP) in overcoming forest and land fires in Indonesia from 2015 to 2019. The implementation process and behavioral changes that have not been optimal have become an obstacle to resolving the problems of a regime.

Keywords: Haze, forest and land fires, Indonesia, regime effectiveness, AATHP

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pencemaran udara akibat kabut asap yang berasal dari kebakaran hutan dan lahan telah berlangsung selama bertahun-tahun di kawasan Asia Tenggara (Heilman 2015). Indonesia menjadi salah satu negara di Asia Tenggara yang memiliki jumlah wilayah hutan yang cukup besar. Besarnya wilayah hutan yang dimiliki membuat terjadinya penyalahgunaan terhadap sumber daya alam, terutama pemanfaatan oleh perusahaan-perusahaan yang ingin mengembangkan produksinya. Pengembangan produksi menjadi pemicu dalam kebakaran hutan dan lahan sehingga meimbulkan adanya kabut asap.

Salah satu yang terparah ialah kebakaran hutan dan kabut asap yang terjadi di Indonesia tahun 1997, kebakaran hutan dan lahan di wilayah Kalimantan dan Sumatera menimbulkan pencemaran asap yang menyebar ke wilayah negara Singapura dan Malaysia hingga ke negara Asia Tenggara lainnya (Heil 2001). Pada tahun 2015 porsi kebakaran gambut mencapai 29% dari luasan. Pada tahun 2019 porsi kebakaran gambut 27% dari luasan hingga bulan Agustus dan tercatat kerugian yang dihasilkan mencapai sekitar 2.270.224,89ha (Greenpeace 2020).

Kerugian sosial ekonomi dan ekologis yang ditimbulkan kebakaran hutan cukup besar sehingga dapat menjadi ancaman bukan hanya di wilayah lokal Indonesia, tetapi telah menjadi isu internasional. Dampak yang langsung diterima masyarakat mulai dari gangguan pernapasan hingga melumpuhkan aktivitas masyarakat yang terkena kabut asap.

Kabut asap ini telah bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum lingkungan internasional yang menyatakan bahwa suatu negara dilarang melakukan atau mengizinkan kegiatan yang dapat merugikan negara lain. Konsekuensinya, negara yang telah merugikan negara lain harus bertanggung jawab (state responsibility) terhadap negara yang telah dirugikan (Putara 2001).

ASEAN sebagai organisasi regional di kawasan Asia Tenggara menjadikan isu lingkungan menjadi fokus utama. ASEAN memiliki tujuan untuk menjaga keamanan lingkungan dengan salah satu caranya membentuk perjanjian yang mengatur mengenai kabut asap lintas batas negara. *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP) merupakan rezim yang dibentuk ASEAN pada 10 Juni 2002 di Kuala Lumpur, Malaysia, perjanjian ini mulai berlaku pada tahun 2003. AATHP salah satu bentuk perjanjian internasional di bidang lingkungan hidup yang menjadi salah satu sumber hukum internasional (Heil 2001). AATHP dibentuk sebagai bentuk respon akan kabut asap yang marak terjadi di kawasan Asia Tenggara. Berhasil tidaknya sebuah rezim dipengaruhi oleh negara anggotanya.

Untuk melihat keefektifan rezim, melalui variabel dependen dikategorikan dalam tiga tahapan yaitu, *output*, *outcome* dan *impact* (pembuatan rezim, implementasi rezim dan dampak dari adanya rezim) (Underdal et al. 2002). Dalam pembuatan AATHP (output) terbentur oleh proses ratifikasi yang mana satu dari anggota awalnya tidak ingin melakukan ratifikasi, sedangkan ASEAN sebagai organisasi yang lemah hukum tidak bisa memaksa ratifikasi tersebut. Munculnya masalah yang terjadi didukung dengan koordinasi antar anggota yang kurang baik (malign problem).

Terhambatnya proses ratifikasi dilatarbelakangi oleh adanya perbedaan pandangan dan perbedaan kepentingan antar anggota. Masing-masing negara alamiahnya memang harus menjaga kedaulatan negara dari segala ancaman luar untuk keamanan dan kesejahteraan warga negaranya. Tetapi, menjaga kedaulatan negara bukan berarti dapat merugikan negara lain karena hal ini bertentangan dengan hukum internasional yang mengatakan bahwa setiap negara yang merugikan negara lain harus bertanggung jawab.

Sama halnya dengan Indonesia yang memberikan efek kabut asap dari karhutla terhadap negara tetangga. Bentuk tanggung jawab awal yang diinginkan ASEAN dan pihak *ASEAN Member State* (AMS) ialah Indonesia melakukan ratifikasi AATHP sebagai bentuk persetujuan menyelesaikan karhutla secara bersamaan sesuai dengan regulasi ASEAN karena Indonesia selama ini dianggap tidak mampu mengatasi prihal karhutla di negerinya sendiri.

Outcome (implementasi rezim) menjadi tolak ukur dalam efektivitas implementasi rezim, dilihat dari kerjasama antar anggota dalam menyelesaikan kabut asap. AATHP menegaskan bahwa permasalahan ini harus diselesaikan secara diplomasi dan damai. Negara-negara tetangga telah banyak memberikan bantuan berupa pemadaman dan lain-lain. Upaya ini tentu akan memberikan *impact* (dampak adanya rezim) yang bagus jika dilakukan dengan konsisten dan dukungan penuh antar AMS. Hanya saja masih ditemukannya kebijakan nasional yang tidak sejalan dengan misi AATHP, seperti aktivitas perusahaan-perusahaan yang mengorbankan hutan secara besar-besaran. Aktivitas yang merugikan masyarakat seperti itu harusnya ditindak lanjuti, namun balik lagi semua ada kepentingan yang

mereka perbuat. Ada harga yang mereka janjikan sehingga tidak terlihatnya kebijakan terkait sanksi kegiatan ilegal tersebut.

Ketidakpatuhan negara-negara terhadap regulasi yang telah dibuat harusnya dapat menjadi evaluasi bagi rezim AATHP. Dalam kasus ini diplomasi non-intervensi yang dianut ASEAN terlihat tidak ada harganya karena sebagai organisasi regional yang memiliki konsep koordinasi terpusat nyatanya hanya sebatas regulasi tertulis yang dalam penerapannya tergantung oleh keyakinan negara anggotanya tanpa ada instruksi yang sifatnya perintah dan wajib.

Hal ini dapat membuktikan bahwa organisasi merupakan salah satu pola interaksi antar negara dalam melakukan hubungan kerjasama dengan latar belakang yang berbeda demi mengatasi masalah global dengan tetap mempertahankan eksistensi dan kepentingannya. Di dalam sebuah regulasi perlu adanya sanksi tegas yang merugikan bagi pelanggar, ASEAN belum bisa memainkan perannya dalam hal ini karena bertentangan dengan *ASEAN Way*.

Saat ini konsensus masih menjadi pilihan ASEAN dalam menyelesaikan suatu isu yang dilakukan dalam *Meeting Conference of The Parties (COP)* setiap tahunnya. COP berperan sebagai wadah bagi AMS membahas, mempertimbangkan dan mengadopsi keputusan dari tujuan bersama secara damai. Keberagaman pusat kekuatan yang multipolar seperti ini sesungguhnya memiliki peluang dan tantangan yang unik.

Malaysia dan Singapura menjadi negara anggota yang menginisiasi adanya pembentukan AATHP karena merasa paling dirugikan dalam kasus ini. Malaysia dan Singapura telah melakukan berbagai usaha dari bentuk bantuan, hubungan

bilateral hingga akhirnya menginisiasi adanya rezim AATHP dengan harapan dapat menjadi solusi untuk permasalahan karhutla.

Keseimbangan kekuasaan antar negara di ASEAN membuat tidak adanya negara adikuasa yang dapat mengintervensi anggota lainnya agar tunduk dengan regulasi yang berlaku. Yang menjadi harapan dari usaha ini ialah sinkronisasi antara ketegasan ASEAN dan usaha yang dilakukan AMS. Dari konsistensi AMS dalam menjalankan perannya yang sesuai dengan regulasi AATHP diharapkan dapat membuahkan perubahan terhadap isu lingkungan yang tengah dihadapi. Hal ini dapat dilihat dari *impact* atau dampak perubahan lingkungan yang terjadi dari sebelum adanya regulasi dan setelah adanya regulasi dari adanya proses implementasi.

Adanya pertentangan, kendala, beban, dampak baik dan dampak buruk yang dialami ASEAN dalam mengendalikan pencemaran kabut asap yang disebabkan karena kebakaran hutan dan lahan di Indonesia membuat penulis melihat bahwa sistem regulasi AATHP perlu ditinjau lebih mendalam bagaimana regulasi AATHP berjalan dari tahun 2015 hingga tahun 2019 setelah diratifikasi oleh semua negara anggota. Apakah rezim ini telah efektif dalam menghadapi permasalahan tersebut sesuai dengan tujuannya, yaitu mengakhiri permasalahan kabut asap lintas batas di kawasan Asia Tenggara dan mengatur negara anggotanya dalam pengelolaan hutan agar tidak terjadi kebakaran hutan. Oleh karena itu, akan menjadi tugas penulis disini untuk melihat bagaimana efektivitas dari AATHP dijalankan dalam menghadapi isu tersebut.

1.2 Rumusan Masalah

Bagaimana efektivitas *ASEAN Agreement Transboundary Haze Pollution* (AATHP) dalam mengatasi karhutla di Indonesia setelah diratifikasi tahun 2015-2019?

1.3 Tujuan Penelitian

Riset ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Menjelaskan upaya yang telah dilakukan ASEAN melalui AATHP.
2. Menjelaskan proses penyelesaian masalah ASEAN dalam penanganan isu kebakaran hutan dan lahan di Indonesia yang telah menyebabkan kabut asap lintas negara.
3. Menjelaskan efektivitas AATHP dalam penanganan kebakaran hutan dan lahan di Indonesia setelah diratifikasi tahun 2015 hingga 2019.

1.4 Cakupan penelitian

Pada penelitian ini penulis membatasi ruang lingkup masalah dengan berfokus pada upaya ASEAN dalam menangani karhutla di Indonesia yang menyebabkan *transboundary haze* di kawasan Asia Tenggara pada tahun 2015 sampai 2019 melalui kebijakan AATHP. Melalui *regime effectiveness theory* penulis akan menguji keefektifan rezim tersebut dalam kurun waktu lima tahun setelah rezim ini diratifikasi oleh semua negara anggotanya.

Tahun 2015 hingga tahun 2019 menjadi batasan dalam penelitian ini dikarenakan pada tahun 2015 dan tahun 2019 diketahui bahwa tingkat kebakaran yang terjadi di Indonesia kembali meningkat. Oleh sebab itu, penulis ingin mengetahui lebih lanjut sebab dari peningkatan kebakaran yang kembali terjadi

padahal alasan ratifikasi menjadi sebuah penghalang dalam pengimplementasian AATHP dalam menanggulangi kabut asap telah terselesaikan tepat di tahun 2014.

1.5 Tinjauan Pustaka

Sebagai landasan menulis dan rujukan materi dalam penelitian ini, penulis mencari jurnal yang memiliki kesamaan topik untuk meminimalisir kesamaan dari penelitian. Berikut adalah beberapa hasil penelitian terdahulu yang telah ditemukan.

Buku yang ditulis Nina Yulianti dengan judul “Pengenalan Bencana Kebakaran dan Kabut Asap Lintas Batas” membahas mengenai negara-negara di Asia Tenggara (ASEAN) telah memiliki kesepakatan terkait dengan masalah pengurangan sumber emisi gas rumah kaca terutama dari kebakaran hutan dan lahan yang telah diratifikasi pada tahun 2014 oleh semua anggota. Namun pada buku ini dijelaskan bahwa di tahun 2015 Indonesia kembali menjadi perhatian dunia karena kebakaran hutan dan lahan yang sangat parah.

Salah satu indikatornya adalah konsentrasi partikulat (PM10) di Palangka Raya (Kalimantan Tengah) menunjukkan konsentrasi pada tahun 2015 ($> 2000 \text{ ug/m}^3$) lebih tinggi daripada tahun 2002 dan 2006 ($> 2000 \text{ ug/m}^3$). Indonesia dianggap sebagai pengeksport polusi udara ASEAN dan juga salah satu penghasil emisi Gas Rumah Kaca (GRK) dunia, setelah negara industri seperti China dan Amerika Serikat. Kebakaran hutan dan lahan (karhutala) juga dimasukkan dalam kategori bencana karena dampaknya berupa kabut asap yang dapat mengganggu aktivitas dan kesehatan masyarakat sekitar (Yulianti 2018).

Selanjutnya jurnal yang ditulis oleh Melly Wulandari Luerdi menjelaskan mengenai penolakan Indonesia untuk menerapkan mekanisme *Joint Emergency*

Response (JER) yang ada di AATHP dalam mengatasi bencana kebakaran hutan dan lahan 2015. Menolak kebijakan ini dianggap sebagai keputusan yang terbaik bagi Indonesia demi mempertahankan kepentingan nasional yang jauh lebih penting dibanding komitmen terhadap AATHP. Penolakan ini didorong oleh serangkaian kepentingan nasional; yaitu citra, ekonomi dan politik. Apabila Indonesia meminta bantuan kepada ASEAN, maka keputusan tersebut akan menimbulkan citra bahwa Indonesia secara tidak langsung mengakui ketidakmampuannya dalam mengatasi karthula yang terjadi di wilayahnya.

Kebijakan JER juga akan mengganggu ekonomi nasional karena ASEAN dan negara- negara anggota memiliki potensi melakukan intervensi terhadap ekonomi Indonesia setelah mengakses data strategis nasional berkaitan dengan industry perkebunan dan kehutanan di wilayahnya. Prinsip- prinsip yang dipegang oleh ASEAN merupakan celah bagi Indonesia untuk menghindari skema JER sehingga upaya nasional dan bilateral masih menjadi prioritas. Sikap ini akan terus berlanjut di masa yang akan datang selagi tidak ada paksaan yang efektif untuk menekan Indonesia (Luerdi 2021).

Apabila melihat dari jurnal yang ditulis oleh Siciliya Mardian Yo,el membahas tentang perjanjian internasional yang menjadi sebuah sumber hukum internasional. Dalam mengimplementasikan sebuah perjanjian internasional ke dalam hukum nasional, di dalam jurnal dijelaskan bahwa terdapat tiga teori yang dapat dipakai, yakni teori monisme, teori dualism dan teori harmonisasi.

Pada prakteknya Indonesia, Malaysia dan Singapura sama- sama menggunakan teori dualism dalam mengimplementasikan perjanjian internasional dalam hukum nasionalnya dimana perjanjian internasional harus ditransformasikan ke dalam

regulasi nasional terlebih dahulu baru dapat diberlakukan kepada masyarakat dan digunakan sebagai dasar hukum oleh hakim di pengadilan dalam memberikan sebuah putusan.

Seperti halnya Indonesia yang belum mengimplementasikan AATHP karena Indonesia belum memiliki peraturan perundang-undangan tersendiri yang mengatur tentang upaya penanggulangan pencemaran asap lintas batas sedangkan peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan masalah kebakaran hutan dan lahan masih bertentangan dengan AATHP. Sedangkan Malaysia, selain tidak memiliki regulasi nasional tentang penanganan pencemaran asap, Malaysia ternyata juga menolak untuk tunduk pada salah satu keentuan dalam AATHP.

Lain halnya dengan Singapura, negara ini menjadi satu-satunya negara peratifikasi AATHP yang mampu mengimplementasikan perjanjian internasional ke dalam hukum nasionalnya. Pemerintah mengadopsi AATHP untuk menjaga kepentingan nasionalnya dari kerugian lebih lanjut akibat pencemaran asap dengan demikian Singapura dapat menuntut ganti rugi secara langsung pada para pihak (baik individu atau perusahaan) yang ditandai terlibat dalam pencemaran asap yang terjadi di wilayah udara Singapura (Yo'el 2018).

Pada jurnal yang ditulis Fikri Muhammad dengan judul “Environmental Agreement Under The Non-Interference Principle: The Case of ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution” membahas mengenai kelemahan utama ASEAN sebagai asosiasi internasional regional. Upaya diplomatik tampaknya tidak membuahkan hasil karena tiap negara belah pihak melakukan penafsiran sendiri atas aturan dimana semua argumen tidak dapat disalahkan.

Prinsip non-intervensi menjadi hal yang memperlambat proses penyelesaian masalah lingkungan lintas batas dan tentu saja ASEAN akan selalu menghadapi masalah kredibilitas dan reputasi karena tidak dapat menyelesaikan masalah ini. Penelitian ini menjelaskan cara yang paling tepat untuk meningkatkan pelaksanaannya dengan melibatkan pihak ketiga, lembaga independen untuk penyelesaian sengketa. Tindakan ini akan menciptakan perjanjian yang lebih legal dan lebih efektif dalam pencapaian tujuan dengan konsekuensi mungkin dapat mengganggu perdamaian yang telah dibangun oleh ASEAN dari sejak awal (Muhammad 2022).

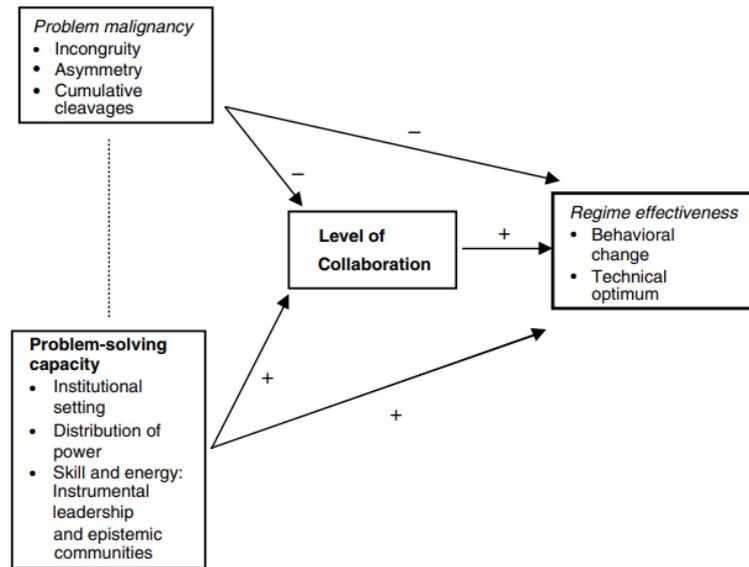
Berkaca dari beberapa tulisan yang telah ada seperti diatas, disini penulis akan mencoba dari sisi yang berbeda dan melihat lebih dalam terkait permasalahan karhutla yang terjadi di Indonesia sehingga munculnya *transboundary haze*. Penulis akan membahas terkait kebijakan yang dibangun ASEAN dalam menangani bencana tersebut. AATHP sebagai rezim yang telah disetujui oleh semua negara anggota pada tahun 2014 menjadi wadah khusus serta harapan dalam menyelesaikan bencana karhutla. Untuk itu penulis akan menelaah terkait perkembangan implementasi dari negara ASEAN.

1.6 Kerangka Pemikiran

Dalam penulisan ini untuk menganalisis studi kasus, maka peneliti menggunakan *regime effectiveness theory*. Sesuai dengan AATHP yang telah dibentuk dan diterapkan untuk itu perlu dianalisis terkait keefektifan rezim internasional tersebut. Efektivitas rezim merupakan bentuk keberhasilan suatu rezim yang diukur dari usaha membangun kerja sama dan pengimplementasian

rezim yang sesuai dengan fungsinya dalam menyelesaikan isu yang memotivasi dibentuknya rezim tersebut.

Diagram 1. 1 Tahapan Pengukuran Efektivitas Rezim (Variabel Independen)



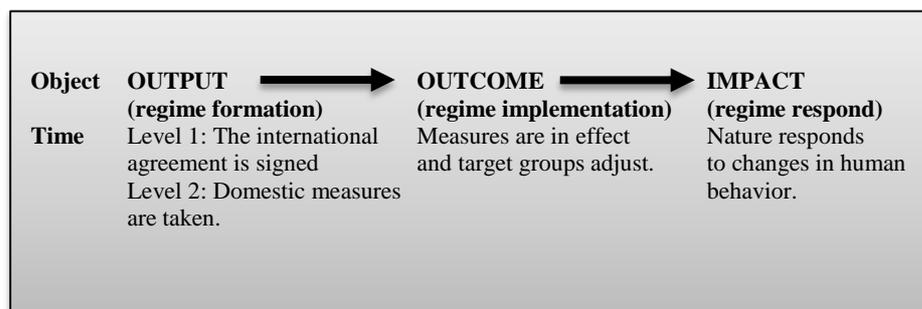
Sumber: (Underdal et al. 2002)

Berdasarkan bagan diatas, sukses dan gagalnya sebuah rezim didasari oleh perilaku aktor-aktor yang terikat dengan rezim melalui faktor yang bervariasi, yaitu variabel dependen (efektivitas rezim) yang bergantung pada variabel independen (tipe permasalahan yang dihadapi rezim dan kapasitas aktor untuk menyelesaikan permasalahan dalam rezim).

1. *Problem malignancy* (kerumitan permasalahan) untuk menjelaskan variabel independen tipe permasalahan. Masalah dalam rezim internasional dapat diukur dengan menganalisis keselarasan perilaku dan keputusan aktor yang mengikuti rezim tersebut berdasarkan tiga indikator, yaitu *incongruity* (ketidaksesuaian dalam cara pandang), *asymmetry* (ketidaksepahaman dalam kepentingan) dan *cumulative cleavages* (kumulasi perpecahan dalam negosiasi menang-kalah terhadap adanya *incongruity* dan *asymmetry*).

2. *Problem solving capacity* (kapasitas penyelesaian masalah) untuk menjelaskan variabel independen kapasitas aktor dalam menyelesaikan permasalahan dan di tahapan ini akan dianalisis terkait proses implementasi dari aktor rezim yang dianalisis melalui indikator *institutional setting* (institusi/organisasi sebagai aktor dan arena yang berperan dalam mewujudkan tujuan rezim), *distribution of power* (distribusi kekuasaan untuk mempengaruhi keputusan di dalam rezim) dan *skill and energy* (kemampuan anggota dalam memimpin dan dukungan dari institusi non-formal dalam implementasi rezim).
3. *Effectiveness Regime* yang dilihat dari *output* (rezim yang muncul dari proses pembentukan dan ditandatangani bersama). *Outcome* (implementasi rezim bagi setiap aktor yang terikat atau bentuk penyesuaian perilaku aktor dalam menerapkan kebijakan rezim yang dipatuhi). *Impact* (respon dari anggota rezim yang mengubah perilaku rezim terhadap suatu kondisi tertentu) yang dilihat dari *behavioral change* (perubahan perilaku aktor) dan *technical optimum* (penyelesaian masalah optimal). Setelah itu baru dapat menentukan skala *level of collaboration* (tingkat kolaborasi) untuk mendukung analisis efektivitas rezim.

Diagram 1. 2 Tahapan Pengukuran Efektivitas Rezim (Variabel Dependen)



Sumber: (Underdal et al. 2002) Diolah Oleh Penulis

1.7 Argumen Sementara

Berdasarkan penjelasan diatas, hipotesis yang dapat penulis berikan dalam penelitian ini berdasarkan konsep efektivitas rezim Arild Underdal bahwa rezim AATHP yang dibentuk ASEAN dalam menghadapi karhutla di Indonesia akan cenderung kurang efektif. Hal ini akibat besarnya indikasi faktor *problem malignancy* dibandingkan *problem solving capacity* di dalam AATHP yang menjadi penghambat untuk dapat mengatasi kabut asap akibat karhutla di Indonesia. Jika dilihat berdasarkan tiga indikator variabel dependen tahapan efektivitas rezim, yaitu *output*, *outcome* dan *impact* (pembuatan rezim, implementasi rezim dan dampak dari adanya rezim).

Dalam proses *output* adanya *problem malignancy* dimana ada perbedaan pandangan dan kepentingan antar negara dalam proses ratifikasi rezim. Dilihat dari *outcome* belum ada konsistensi implementasi setiap negara anggota, semua masih mengutamakan kepentingan nasional. Terakhir *impact* yang dilihat dari lima tahun ini bahwa di tahun 2015 dan tahun 2019 luas kebakaran hutan dan lahan kembali meningkat.

1.8 Metode Penelitian

1.8.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini menggunakan jenis penelitian eksplanatif yang bersifat menjelaskan dan menjabarkan hubungan sebab-akibat suatu keadaan atau fenomena yang berkaitan dengan bagaimana efektivitas AATHP setelah diratifikasi melalui *regime effectiveness theory* agar dapat membuktikan keselarasan antara kebijakan dengan praktek yang dilakukan dalam mengatasi isu yang tengah dihadapi.

1.8.2 Subjek dan Objek Penelitian

Adapun subjek penelitian dalam tulisan ini adalah AATHP sebagai rezim yang dibentuk ASEAN. Sedangkan objeknya adalah *transboundary haze* akibat karhutla di Indonesia sebagai isu utama yang menjadi pemicu dari terbentuknya subjek dalam melakukan tugasnya.

1.8.3 Metode Pengumpulan Data

Penulis menggunakan teknik analisa kualitatif dengan metode analisa yang sistematis sehingga dapat menguji dan menarik kesimpulan berdasarkan sumber data yang telah dikumpulkan.

1.8.4 Proses Penelitian

Teknik pengumpulan data yang akan digunakan oleh penulis adalah pengumpulan data sekunder, yaitu pengumpulan data dengan menelaah sejumlah literatur baik berupa buku, jurnal, makalah, artikel dan internet yang berkaitan dengan masalah tersebut. Tidak memungkinkan bagi penulis mendatangi langsung lokasi penelitian menjadi alasan utama penulis untuk tidak melakukan pengumpulan data primer.

1.9 Sistematika Pembahasan

Penulisan skripsi yang berjudul "*Efektivitas ASEAN Agreement Transboundary Haze Pollution (AATHP) dalam Mengatasi Karhutla di Indonesia Setelah Diratifikasi Tahun 2015-2019*" ini terdiri dari lima bab. Penulis memberikan gambaran dari masing- masing bab dalam sistematika pembahasan sebagai berikut.

Bab pertama berisi mengenai latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, cakupan penelitian, tinjauan pustaka, kerangka pemikiran, argumen sementara, metode penelitian dan sistematika pembahasan.

Bab kedua berisi mengenai kerumitan masalah atau *problem malignancy* yang dihadapi dalam proses pembuatan rezim (output) yang dideskripsikan dalam tiga kategori, yaitu *incongruity*, *asymmetry* dan *cumulative cleavages*. *Problem solving capacity* isu yang diangkat penulis berdasarkan *outcome* (proses implementasi rezim). Tahapan ini diukur melalui *institutional settings*, *distribution of power*, dan *skill and energy*.

Bab ketiga berisi mengenai efektivitas rezim (*impact*), yaitu hasil dari implementasi rezim yang ditandai dengan adanya perubahan lingkungan dan penilaian *level of collaboration*.

Bab keempat berisi mengenai kesimpulan.

BAB 2

PROBLEM MALIGNANCY DAN PROBLEM SOLVING CAPACITY

2.1 *Problem Malignancy*

Sebuah rezim dibuat untuk menghasilkan aturan dan norma-norma yang telah diratifikasi bersama agar dapat mencapai tujuan rezim namun dalam proses pembuatan perjanjian dihadapi oleh kerumitan masalah (*problem malignancy*) yang menjadi penghambat terwujudnya implementasi dari sebuah rezim. *Problem malignancy* dinilai sebagai *weakness* atau kelemahan yang dapat menghambat efektivitas rezim.

Permasalahan suatu rezim bisa terjadi secara ringan (*benign problem*) dimana masalah yang muncul pada rezim tersebut masih dalam kategori ringan namun tetap terjalin koordinasi yang baik antar anggota, sedangkan permasalahan rezim yang sulit (*malign problem*) ialah munculnya masalah yang terjadi didukung dengan koordinasi antar anggota yang kurang baik.

Di dalam AATHP banyak ditemukan ketidaksepemahaman (*incongruity*) antar anggota dalam memandang AATHP sebagai solusi dari karhutla dan ketidakseimbangan (*asymmetry*) kepentingan antar negara. Rezim ini dianggap belum memiliki mekanisme yang jelas dalam pembuatan regulasinya sehingga membuat anggotanya menolak meratifikasi perjanjian tersebut, sedangkan anggota lain menganggap perjanjian ini sebagai solusi dari permasalahan dalam mengatasi kebakaran hutan dan lahan di Asia Tenggara. Dari perpecahan koordinasi yang terjadi, maka hal ini dapat dikategorikan sebagai *malign problem* dan dapat diukur

melalui tiga indikator yang mendukung, yaitu *incongruity*, *asymmetry* dan *cumulative cleavages* (Underdal et al. 2002).

2.1.1 *Incongruity*

Incongruity merupakan ketidaksesuaian atau perbedaan pandangan antar aktor dalam mencapai suatu kesepakatan bersama. Banyaknya pertimbangan-pertimbangan dalam negosiasi dalam perumusan yang tidak sesuai dengan negara didalamnya sehingga menghambat efektivitas rezim. Perbedaan pandangan ini dilihat dari proses output perjanjian ini dibentuk, diibaratkan seperti negara A melakukan perjanjian dikarenakan alasan X, sedangkan negara B melakukan perjanjian karena alasan Y. Aktor yang memiliki kepentingan nasional hanya akan peduli terhadap semua kepentingannya dan tidak peduli terhadap kesejahteraan aktor lain. Dalam kerja sama regional ASEAN terdapat permasalahan *incongruity* yang dapat mengganggu jalannya kerja sama antar negara anggota.

AATHP merupakan satu dari banyaknya rezim yang sudah dikonstruksi ASEAN sebagai alat dalam menanggulangi asap lintas batas negara melalui upaya nasional, regional dan internasional secara intensif. Perjanjian ini berlaku untuk setiap negara yang sudah menandatangani dan meratifikasi perjanjian. AATHP ditandatangani oleh negara anggota pada Juni 2002 dan mulai berlaku pada 25 November 2003 (ASEAN 2015).

Syarat dari kebijakan AATHP yaitu setiap negara harus melakukan ratifikasi terhadap rezim tersebut agar terwujudnya tujuan yang maksimal dari agenda AATHP. Indonesia sebagai aktor utama dalam isu kabut asap menolak melakukan ratifikasi karena dianggap ikut mencampuri urusan dalam negeri Indonesia yang mampu diatasi sendiri dan kebijakan tersebut dikhawatirkan dapat

merugikan Indonesia. Aksi penolakan Indonesia ini merupakan indikator *incongruity* dari efektivitas suatu rezim.

Kabut asap yang terjadi di Indonesia telah menyebabkan ketegangan antar negara di ASEAN, khususnya antara Indonesia, Malaysia dan Singapura. Sebagai negara tetangga Indonesia, Malaysia dan Singapura mengajukan protes dan tuntutan terhadap Indonesia atas permasalahan kabut asap yang telah merugikan dan mengganggu wilayah sekitar baik dari segi kesehatan, ekonomi dan sosial. Negara tetangga menganggap Indonesia tidak mampu dan tegas dalam menangani kabut asap lintas batas yang terjadi. Malaysia dan Singapura sebagai negara tetangga yang banyak terkena dampak melayangkan protesnya agar Indonesia segera menyelesaikan permasalahan kabut asap dan meratifikasi perjanjian AATHP. Aksi protes ini telah berimbas buruk terhadap *image* negara Indonesia di ranah internasional.

DAP (Democratic Action Party) telah melakukan demonstrasi diluar Kedutaan Indonesia di Kuala Lumpur, partai oposisi terbesar di Malaysia ini mendesak agar ASEAN segera mengambil tindakan tegas untuk permasalahan kabut asap (liputan 6, n.d.). Kasus ini diangkat juga oleh Singapura pada agenda kerja sama PBB dan ASEAN, serta Singapura ikut melayangkan protesnya dengan mengirimkan surat melalui Perdana Menteri, Lee kepada Presiden Indonesia, Susilo Bambang Yudhoyono yang menyampaikan kekecewaan terhadap Indonesia dan meminta agar Indonesia segera cepat tanggap dalam menangani kasus ini (detik news, n.d.).

Pihak Indonesia berpandangan lain dan menolak melakukan ratifikasi. DPR RI sebagai badan legislatif memandang kesepakatan ini sebagai bentuk adu strategi

politik regional (Fachrie 2015). Doktor Hubungan Internasional dari Ritsumeikan Kyoto Jepang mengatakan bahwa konflik diciptakan sebagai perwujudan kepentingan aktor, baik negara-negara, perusahaan multinasional, industri militer, hingga elit-elit politik (Humas 2019). Berikut hal-hal yang menjadi pertimbangan DPR RI dalam menolak melakukan ratifikasi, yaitu (Tempo 2006):

1. Menganggap kebakaran hutan dan lahan ini merupakan permasalahan nasional yang bisa diatasi sendiri oleh Indonesia tanpa campur tangan negara atau organisasi lain.
2. Indonesia menganggap regulasi yang dibuat masih belum jelas dan tidak adanya jaminan yang didapat apabila Indonesia meratifikasi AATHP. Sebaliknya, Indonesia khawatir perjanjian ini akan merugikan dan mengancam kedaulatan negaranya.
3. Pemerintah merasa belum siap terhadap adanya regulasi baru karena merasa kemampuan koordinasi pemerintah yang masih lemah dan membutuhkan waktu untuk mendalami lebih jauh terkait kesepakatan tersebut dengan cara melakukan sosialisasi terhadap daerah yang menjadi penyebab kebakaran.
4. Penundaan ratifikasi dijadikan *bargaining tools* oleh Indonesia. Indonesia menganggap ASEAN jangan hanya fokus pada permasalahan kabut asap dan harus membuat kebijakan yang serupa terhadap permasalahan regional lain. Ada banyak permasalahan ilegal yang dilakukan negara-negara ASEAN yang juga merugikan Indonesia, seperti adanya aktivitas *illegal fishing, illegal logging, dumping* limbah dan penambangan pasir ilegal.
5. Adanya perubahan legislasi juga hal yang membuat lamanya proses ratifikasi. Di kebijakan sebelumnya, proses ratifikasi perjanjian

internasional hanya cukup dengan persetujuan Komisi I, namun di kebijakan yang sekarang dibutuhkannya persetujuan dari semua Komisi yang ada.

Dari beberapa alasan yang dikemukakan DPR RI jika dilihat dari sudut pandang lain, Indonesia harus menjaga tanggung jawab negara. Negara harus menjaga stabilitas negaranya di kawasan *regional* agar tetap damai sehingga tidak mengancam kawasan negaranya, seperti desakan negara tetangga terhadap Indonesia terkait permasalahan kabut asap lintas batas karena setiap negara bertanggung jawab menjamin keamanan dan kesejahteraan warganya.

Akhirnya, Indonesia meratifikasi AATHP pada 16 September 2014 setelah melalui persetujuan semua fraksi. Ratifikasi ini disambut baik oleh negara-negara anggota ASEAN lainnya dan membuat Indonesia secara sah memiliki peranan penting dalam pengambilan keputusan terhadap pengendalian kebakaran hutan dan lahan.

Penulis melihat adanya perbedaan pandangan antara Indonesia dengan negara anggota ASEAN lainnya dalam proses ratifikasi AATHP. Indonesia memiliki pandangan bahwa rezim ini dapat mengancam kedaulatan negaranya. Melalui pertimbangan bertahun-tahun perbedaan pandangan ini dapat diatasi dengan Indonesia meratifikasi perjanjian dan dengan begitu AATHP baru bisa mencapai tujuannya.

Hal ini membuktikan *incongruity* di dalam AATHP dapat teratasi. Namun penulis melihat ini bukanlah menjadi ketidaksesuaian yang simetris. Setiap negara akan bertahan untuk mengatasi setiap ancaman yang ada, sama halnya dengan

Indonesia yang harus meratifikasi demi kedamaian negaranya terhadap negara anggota ASEAN lain.

Namun, di satu sisi posisi Indonesia terlihat sebagai aktor utama, baik dalam pelaku kabut asap ataupun dalam pengendali berjalannya rezim. Posisi Indonesia yang strategis secara ekonomi dan politik diantara negara-negara Asia Tenggara membuat mudahnya Indonesia mewujudkan kepentingan nasionalnya dibalik dari adanya permasalahan kabut asap sehingga munculnya ketidakseimbangan (*asymmetry*) antar aktor anggota rezim demi mencapai *national interest* yang mana akan penulis tuangkan di pembahasan selanjutnya.

2.1.2 *Asymmetry*

Dari penjelasan *incongruity* diatas, ketidaksepemahaman antar AMS pada dasarnya disebabkan oleh adanya perbedaan kepentingan nasional yang disebut *asymmetry*. *Asymmetry* menghambat terwujudnya tujuan kerja sama dari rezim yang telah dibuat karena anggota rezim akan fokus pada kebijakan masing-masing yang menurutnya dapat melindungi kedaulatan negara, sedangkan suatu politik luar negeri sangat berkaitan dengan kebijakan nasional.

Pada kasus kabut asap di Indonesia terdapat perbedaan kepentingan nasional AMS dalam memandang AATHP. Indonesia memiliki dalil untuk mempertahankan kedaulatan negaranya dengan tidak patuh terhadap mekanisme JER (*Joint Emergency Response*) yang dikendalikan ASEAN sebagai solusi kerja sama multilateral manajemen dalam mengatasi kabut asap akibat karhutla di Indonesia. Sikap penolakan tersebut didasarkan oleh adanya kepentingan Indonesia dalam mempertahankan citra, ekonomi dan politiknya. Apabila Indonesia menerima bantuan dari luar dalam menangani kabut asap, maka itu dapat

mencoreng nama baik Indonesia sebagai negara yang berdaulat karena dianggap tidak mampu menangani isu dalam negerinya dan usaha domestik yang dilakukan Indonesia akan terbuang sia-sia. Mempertahankan reputasi negara di kancah internasional menjadi hal yang utama, mengelola reputasi nasional sudah menjadi bagian terintegral dalam politik luar negeri (Wang 2006).

Seperti yang diketahui, Indonesia sebagai salah satu negara pendiri ASEAN yang memiliki posisi penting di organisasi ini. Indonesia telah lama dianggap sebagai pemimpin *de facto* Perhimpunan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara karena merupakan anggota dengan jumlah penduduk terbesar dan perekonomian terbesar. Demokrasi dan pertumbuhan ekonomi telah menjadikannya semakin menonjol dalam urusan regional dan global sehingga disebut *a big fish in ASEAN* (ikan besar ASEAN) (Muhibat 2023). Sebagai posisi negara yang penting di kawasan Asia Tenggara membuat Indonesia sangat menjaga stabilitas nasional dengan mempertahankan kepentingan negaranya.

AATHP menerapkan berbagi data dan transparansi terhadap informasi yang berkaitan dengan kabut asap (Putraditama 2014). Jika Indonesia menerima bantuan regional artinya Indonesia bersedia memberikan akses data perusahaan nasional dan asing yang beroperasi di sektor perkebunan dan kehutanan di Indonesia yang diduga sebagai ladangnya karhutla. Indonesia menolak transparansi karena data tersebut merupakan hal yang sensitif dan rahasia, apabila bocor akan dapat mengganggu stabilitas ekonomi dan akan menjadi taktik pelemahan negara. Industri kelapa sawit dan bubur kertas menjadi prioritas pemerintah dalam mewujudkan pertumbuhan ekonomi dan distribusi pendapatan negara.

Untuk itu pemerintah akan menjaga kedua sektor agar tetap beroperasi tanpa campur tangan atau intervensi dari negara lain. Selain itu, suatu isu dapat dijadikan kepentingan politik antar negara dengan cara mengangkat isu negara lain untuk menaikkan posisi negaranya. Singapura membawa isu karhutla di sidang umum PBB, sedangkan Indonesia membalasnya dengan mengecam penyetopan ekspor pasir dan isu perjanjian ekstradisi yang hingga saat ini belum diratifikasi oleh Singapura.

Sedangkan Malaysia menjadi pelopor yang membentuk AATHP dan langsung meratifikasi AATHP (Parameswari, 2021). Malaysia merespon masalah ini dikarenakan dampak kebakaran hutan Indonesia mengakibatkan banyak ancaman kesehatan, menurunnya produktivitas, pariwisata, transportasi, dan menurunnya hasil tangkapan ikan di Malaysia.

Secara geografis Malaysia dan Indonesia sangat berdekatan akibatnya kebakaran hutan Indonesia membuat Malaysia mengalami kerugian besar. Banyak masyarakat Malaysia yang kemudian berbondong-bondong melakukan desakan kepada pemerintah Malaysia agar melayangkan gugatan kepada Indonesia. Desakan dan gugatan dari masyarakat Malaysia ini dikarenakan masalah kabut asap memberikan kerugian besar seperti kesehatan terganggu, polusi udara yang sangat membahayakan sehingga kegiatan transportasi menjadi terhambat, dan perekonomian menjadi terganggu.

Oleh karena itu, Malaysia ingin meminta pertanggungjawaban dari pihak Indonesia untuk menjamin permasalahan kabut asap ini tidak terjadi lagi. Pihak Malaysia sudah melakukan upaya untuk memberikan bantuan kepada Indonesia namun, pemerintah Indonesia menolak bantuan pemerintah Malaysia untuk

menyelesaikan permasalahan yang terjadi. Akibat penolakan tersebut, hubungan kedua negara ini sempat memanas. Akan tetapi keduanya sepakat untuk menyelesaikan masalah karhutla demi kepentingan bersama (T Finaldin, 2021).

Sama halnya dengan Malaysia, alasan utama yang melandasi Singapura menjadi negara kedua yang melakukan ratifikasi AATHP disebabkan faktor internal maupun faktor eksternal negaranya. Masalah kabut asap yang disebabkan oleh Indonesia tentunya membawa dampak besar bagi Singapura, khususnya pada ancaman kesehatan masyarakatnya. Adanya masalah kabut asap ini, membuat Singapura mengalami kerugian ekonomi sebesar US\$69,3 juta hingga US\$69,3. Di bidang pariwisata, kerugian tersebut mencapai 8,8% hingga 9,9%.

Menandatangani ratifikasi AATHP menjadi respon Singapura untuk membuka kesadaran masyarakat Singapura sendiri terkait kepedulian lingkungan, serta Singapura menginginkan adanya rezim AATHP dapat mengembalikan stabilitas ekonomi Singapura. Singapura berharap terbentuknya AATHP dapat mengubah sistem ekonomi tanpa perlu merusak lingkungan (FIRMAYANTI, 2015).

Kamboja juga menjadi salah satu negara yang merespon adanya pembuatan rezim terkait penanganan kabut asap Indonesia. Dengan adanya rezim AATHP ini Kamboja mendapatkan perlindungan dan solusi terkait masalah serupa. Kamboja sendiri juga mengalami hal serupa dengan Indonesia terkait kebakaran hutan yang berdampak pada polusi asap ke negara-negara lain seperti Malaysia.

Dilansir dari *The ASEAN Specialised Meteorological Centre (ASMC)* mendeteksi kawasan rawan kebakaran hutan di wilayah Kamboja bagian utara dan timur, serta Laos bagian selatan. Kebakaran di wilayah Kamboja mendapatkan

peringatan oleh negara Malaysia, karena memberikan dampak lingkungan kepada Malaysia sebagai negara tetangga (Loh, 2022). Oleh karena itu, Kamboja setuju untuk melakukan ratifikasi AATHP untuk mengatasi masalah dalam negerinya terkait kabut asap.

Untuk AMS lain, penulis melihat adanya kesepakatan dalam ratifikasi AATHP sebagai tanda dukungan terhadap rezim penanganan kabut asap yang dibuat ASEAN. Masing-masing negara tentu memiliki kepentingan nasional sebagai bentuk pertahanan, keamanan dan perlindungan negaranya. Kepentingan nasional diwujudkan dalam bentuk suatu kebijakan sebagai aksi sengaja, yaitu respon negara dalam wujud kebijakan untuk memperoleh tujuan tertentu yang berasal dari kepentingan nasional (Lerche, C.O., & Said 1995). Dari proses ratifikasi AMS terhadap AATHP, dapat dilihat bahwa hal tersebut didasari oleh kepentingan nasional masing-masing negara yang beragam.

2.1.3 *Cumulative Cleavages*

Cumulative cleavages merupakan kumulatif perpecahan dari *incongruity* dan *asymmetry* yang ditunjukkan dengan negosiasi menang-kalah yang mana terdapat pihak menang dan pihak yang lain kalah. Penulis melihat adanya perpecahan antar negara dalam proses ratifikasi dan penulis membaginya menjadi tiga kategori sebagai berikut :

Tabel 2. 1 Kategorisasi Kepedulian Negara ASEAN Terhadap Isu Kabut Asap Akibat Karhutla

Aktor Pelaku (-)	Aktor Terdampak Tidak Langsung	Aktor Terdampak Langsung (+)
Indonesia	Thailand, Filipina, Brunei, Myanmar, Laos, Vietnam dan Kamboja	Malaysia dan Singapura

Sumber: Dibuat Oleh Penulis

Dari tiga kategori diatas, Indonesia sebagai aktor pelaku dari isu kabut asap cenderung kurang tertarik dengan adanya implementasi rezim AATHP yang ditandai dengan lambannya Indonesia meratifikasi. Hal tersebut didasari karena Indonesia lebih menginginkan penyelesaian secara mandiri. Indonesia merasa mampu mengatasi isu kabut asap akibat dari karhutla dinegaranya tanpa adanya intervensi dari negara lain.

Sedangkan negara yang terdampak langsung, yaitu Malaysia dan Singapura sebagai negara yang menginisiasi pembentukan rezim AATHP sangat mendukung ASEAN sebagai organisasi regional dalam penanggulangan isu kabut asap di wilayah Asia Tenggara. Bukan hanya melakukan aksi protes terhadap Indonesia, keterlibatan Malaysia dan Singapura dalam penanggulangan isu ini sudah sangat banyak baik itu secara regional maupun nasional. Banyak kebijakan nasional dan bantuan yang dibuat kedua negara ini sebagai bentuk membantu penegakan pemberantasan kabut asap.

AMS lain seperti Thailand, Filipina, Brunei, Myanmar, Laos, Vietnam dan Kamboja, penulis klasifikasikan sebagai aktor yang tidak terdampak langsung

mengingat kerugian yang diterima negara- negara tersebut belum sebanding dengan kerugian Malaysia dan Singapura.

Perbedaan tingkat kerugian negara mempengaruhi tingkat respon dan kepedulian negara. Negara yang tidak terdampak langsung mendukung adanya pembuatan rezim AATHP dan siap melakukan ratifikasi sesuai dengan ketentuan ASEAN, namun dalam pengimplementasiannya negara-negara ini kurang maksimal dan inisiatif sehingga membuat lambannya kinerja rezim AATHP untuk efektif.

Jika dikumulatif dari perbedaan pandangan dan kepentingan antar negara, penulis menyimpulkan bahwa yang *win* dalam proses ratifikasi ini ialah aktor terdampak sedangkan Indonesia sebagai aktor pelaku *lose* dalam hal suara. Banyaknya desakan dari aktor terdampak terhadap aktor pelaku membuat aktor pelaku harus meratifikasi AATHP. Ratifikasi semua negara anggota menjadi wujud suksesnya *output* rezim yang dibuat ASEAN dan berhasil melewati *problem malignancy*. Namun, sebuah rezim berhasil apabila terjadinya kemajuan didalam *outcome* dan adanya *impact* yang dihasilkan setelah rezim ini diterapkan yang akan penulis bahas dipembahasan selanjutnya.

2.2 *Problem Solving Capacity*

Problem solving capacity merupakan kunci pemecahan masalah dalam menjelaskan efektivitas rezim. Permasalahan akan dapat diselesaikan lebih efektif apabila ditangani oleh lembaga atau sistem yang lebih kuat, serta keterampilan dan energi yang besar. Ketika solusi harus dibentuk, *problem solving capacity* memiliki

tiga indikator, yaitu *institutional setting*, *distribution of power* dan *skill and energy* (Underdal et al. 2002).

2.2.1 *Institutional Setting*

Institutional setting merupakan variabel yang menjelaskan mengenai peran rezim dalam implementasi untuk melihat rezim tersebut berperan sebagai arena, aktor atau bahkan keduanya. *Institutions as arenas*, artinya rezim ini harus memfasilitasi negara anggota dalam mensupport seperti pertemuan-pertemuan rutin sehingga koordinasi antar anggota berjalan dengan baik. Sedangkan *organizations as actors*, artinya rezim berwenang dalam mengeksekusi keputusan dan tindakan secara independen.

Institutions as arenas adalah institusi sebagai arena mengatur akses aktor terhadap permasalahan dan akses permasalahan terhadap permainan pengambilan keputusan. Aturan pengambilan keputusan menjadi faktor penting yang menentukan kapasitas suatu lembaga dalam mengumpulkan preferensi- preferensi yang berbeda. Konsensus menjadi pilihan utama dalam aturan pengambilan keputusan dalam politik internasional. Peraturan ini tidak terlalu menuntut, namun setiap aturan pengambilan keputusan yang diadopsi negara harus disetujui melalui konsensus. Apabila suatu pihak memiliki keberatan yang kuat terhadap suatu peraturan tertentu dapat mengajukan reservasi formal dan menyatakan bahwa keputusan tersebut tidak sah.

AATHP merupakan rezim yang dibuat oleh ASEAN untuk menanggulangi kabut asap lintas batas negara akibat adanya karhutla di kawasan Asia Tenggara, khususnya Indonesia. Dalam menyelesaikan sebuah konflik, ASEAN menganut sistem kerjasama dan penyelesaian konflik dilandasi prinsip diplomasi non-

intervensi. *ASEAN Way* mengutamakan pengaturan dan implementasi nasional dibandingkan penciptaan otoritas supranasional (Narine 2002). Sesuai dengan *Article 21 Protocols* bahwa: (ASEAN 2002)

1. *The parties shall co-operate in the formulation and adoption of protocols to this Agreement, prescribing agreed measures, procedures and standards for the implementation of this Agreement.*
2. *The Conference of the Parties may, at ordinary meetings, adopt protocols to this Agreement by consensus of all Parties.*
3. *The text of any proposed protocol shall be communicated to the Parties by the Secretariat at least six months before such a session.*
4. *The requirements for the entry into force of any protocol shall be established by that instrument.*

Untuk menajalankan fungsinya dengan baik, suatu rezim dituntut menjadi wadah dalam memfasilitasi pertemuan-pertemuan sehingga koordinasi antar anggota dapat terjalin dengan baik. Pada tahun 2003 negara-negara anggota yang telah meratifikasi AATHP membentuk *Meeting Conference of The Parties (COP) to The AATHP* yang diadakan sekali dalam setahun.

Pertemuan ini bertujuan untuk memfokuskan dan menyusun kerangka kerja dan agenda dari perjanjian kabut asap yang telah dibuat. Selama proses sebelum ratifikasi AATHP, Indonesia hanya bisa menjadi observer dalam pertemuan. Indonesia baru bisa berperan aktif pada *COP-10 to the AATHP* pada 30 September 2014 di Laos. Setelah meratifikasi, Indonesia dan negara anggota lain menjadi anggota tetap yang memiliki suara dalam memainkan peran penting dalam pengambilan keputusan dan ikut aktif mengarahkan keputusan ASEAN dalam

pengendalian kabut asap lintas batas akibat kebakaran hutan dan lahan. Hal ini tentu sangat memberikan manfaat bagi Indonesia dalam menangani masalah kebakaran yang terjadi di negaranya (Afni 2014).

Berikut hasil dari *Meeting Conference of The Parties (COP) to The AATHP* yang penulis ambil dari tahun 2015 hingga 2019 :

1. *COP-11 to the AATHP* pada 29 Oktober 2015 di Ha Noi, Vietnam membahas mengenai Para Menteri mendorong AMS untuk meningkatkan kolaborasi bilateral dan multinasional, serta membuka bantuan internasional pada saat kabut asap mengalami peningkatan kewaspadaan yang sesuai. Mayoritas AMS telah berkontribusi pada Dana Pengendalian Polusi Asap Lintas Batas ASEAN untuk mewujudkan janji memberikan kontribusi awal sebesar US\$500.000 dan menyambut baik kontribusi dari mitra lain pada IMF (ASEAN, n.d.).
2. *COP-12 to the AATHP* pada 11 Agustus 2016 di Kuala Lumpur, Malaysia membahas mengenai komitmen para menteri untuk secara efektif menerapkan AATHP dalam mengatasi kabut asap melalui kerjasama nasional dan regional. Terdapat adanya kemajuan dari kerjasama ini sehingga para menteri mengadopsi *Roadmap on ASEAN Cooperation Towards Transboundary Haze Pollution Control with Means of Implementation* sebagai kerangka kerja kolaboratif demi mencapai visi *Haze-Free ASEAN by 2020*. Para menteri juga sangat mengapresiasi *Sub-regional Ministerial Steering Committee on Transboundary Haze Pollution* (MSC) yang telah memantau dan memberikan informasi terkait

area titik kebakaran yang menimbulkan kabut asap melalui *ASEAN Sub-Regional Haze Monitoring System (HMS)* (ASEAN, n.d.).

3. COP-13 to the AATHP pada 12 September 2017 di Brunei Darussalam, di pertemuan ini para menteri terus berkomitmen mendukung Indonesia melalui upaya nasional dan regional untuk memitigasi resiko polusi kabut asap akibat karhutla yang merugikan kesehatan dan kerusakan lingkungan utamanya untuk itu para menteri terus meninjau kembali dan membahas inisiatif baru terkait kerjasama lingkungan di kawasan ASEAN. Dalam pertemuan ini *ASEAN Centre* memperkirakan bahwa situasi El Nino dan El Nina yang netral akan bertahan hingga akhir tahun 2017 namun tetap ada kemungkinan terjadinya cuaca yang lebih kering pada bulan September dan Oktober di kawasan ASEAN Selatan untuk itu diperlukannya pemantauan yang maksimal (ASEAN 2017).
4. COP-14 to the AATHP pada 5 Oktober 2018 di Nay Pyi Taw, Myanmar dalam pertemuan ini para menteri mengapresiasi usaha kerjasama *Sub-Regional Committee on Transboundary Haze Pollution* yang sudah berkolaborasi dan menurut pemantauan yang dilakukan oleh MSC bahwa jumlah hotspot di tahun 2017 kurang dari 30.000. Namun menjelang akhir tahun 2018 diperkirakan 70% kondisi El ino akan terjadi di kawasan ASEAN Utara yang bisa meningkatkan jumlah hotspot yang terjadi selama musim kemarau untuk itu para menteri akan terus melaksanakan arahan dari pimpinan ASEAN (ASEAN 2018).
5. COP-15 to the AATHP pada 8 hingga 9 Oktober 2019 di Siem Reap, Kamboja pada pertemuan ini para menteri mengakui adanya kemunduran

pencapaian akibat naiknya polusi kabut asap di kawasan ASEAN Selatan. Diketahui pada pertengahan 2019 cuaca masih berada pada fase positif namun kondisi ini menurun secara signifikan pada bulan Desember 2019 menjadi lebih kering dari biasanya. Untuk itu AMS berjanji akan terus waspada, memantau dan meningkatkan upaya pencegahan kabut asap di wilayahnya masing-masing selama situasi cuaca yang kering dari biasanya ini agar tidak terjadi *transboundary haze pollution*. Sedangkan para menteri menindaklanjuti terkait pembentukan dan operasionalisasi *ASEAN Coordinating Center for Transboundary Haze Pollution Control (ACC THPC)* di Indonesia (ASEAN 2019).

Sedangkan *organizations as actors* artinya organisasi tersebut dapat dikatakan aktor apabila dapat memberikan masukan dan tindakan independen ke dalam proses penyelesaian masalah dengan syarat memiliki koherensi internal (kesatuan), otonomi, sumber daya dan aktivitas eksternal. Tanpa adanya aktivitas minimum tertentu dalam lingkungannya, organisasi tersebut tidak dapat dikatakan sebagai aktor walaupun organisasi tersebut memiliki kapasitas untuk bertindak.

Otonomi menjadi tolak ukur dalam organisasi berperan sebagai aktor agar tidak menjadi boneka yang dikomandoi. Dalam mencapai tujuannya, ASEAN memiliki tiga pilar, salah satunya komunitas sosial budaya yang difokuskan pada konservasi dan pengelolaan berkelanjutan pada keanekaragaman hayati dan sumber daya alam demi memperkuat kerja sama regional dalam pengelolaan hutan melalui penerapan perjanjian. AATHP merupakan proposal regional pertama di dunia yang bertujuan untuk mengurangi dan mencegah polusi asap melalui upaya nasional yang terkonsentrasi dan meningkatkan kerjasama regional dan dunia.

Ratifikasi AATHP merupakan bentuk respon dari negara anggota dalam mewujudkan visi ASEAN yang mengutamakan kelestarian sumber daya alam dan kualitas hidup yang tinggi dari masyarakatnya. Setiap negara anggota yang telah meratifikasi sepakat untuk saling bertukar informasi dan mengembangkan teknologi dalam penanganan kebakaran hutan dan dampak kabut asap. Para pihak wajib meminta persetujuan dan menyampaikan laporan mengenai langkah-langkah yang diambil dalam konferensi kepada Sekretariat ASEAN.

Perjanjian ini bersifat koordinasi antar negara anggota, yang mana dibentuknya *ASEAN Centre* sebagai pusat koordinasi yang memiliki mandat untuk membangun kerjasama dan koordinasi dalam pencegahan asap lintas batas di Asia Tenggara. Melalui *Focal Point*, yaitu masing-masing negara anggota harus menunjuk satu atau lebih otoritas yang berwenang untuk menerima dan mengirimkan komunikasi dan data sesuai dengan ketentuan perjanjian.

Pelaporan koordinasi terpusat ini diadakan sekali setahun dalam *Meeting Conference of The Parties (COP) to The AATHP* yang bertujuan untuk lebih memfokuskan dan menyusun kerangka kerja dan agenda dari perjanjian kabut asap yang dibuat (ASEAN 2021). Untuk itu para kepala negara sepakat membentuk pusat koordinasi ASEAN untuk pengendalian kabut asap lintas batas, yaitu *ASEAN Coordinating Centre for Transboundary Haze Pollution Control (ACC THPC)* yang telah disetujui oleh Sekretaris Jenderal ASEAN.

ACC THPC dibentuk sebagai fasilitator kerja sama dan koordinasi diantara para pihak dalam mengelola kabut asap lintas batas dampak dari kebakaran hutan dan lahan. Kelembagaan ACC THPC diketuai oleh seorang eksekutif direktur dengan dibantu tiga bidang dibawahnya, yaitu divisi *monitoring and assessment*

(pemantauan dan penilaian), *divisi technical operation* (kerja sama teknis) dan *divisi knowledge management* (manajemen pengetahuan) (ASEAN, n.d.).

Dari peran yang dijalani ASEAN sebagai *institutions as arenas* dan *organizations as actors*, rezim ini cukup efektif memainkan perannya sebagai *institutions as arenas* dilihat dari pertemuan rutin yang diadakan AATHP minimal sekali setahun dalam membahas perkembangan *transboundary haze pollution*.

Walaupun faktanya, konsensus dianggap tidak efektif karena seluruh negara anggota memiliki hak *veto* dalam mengutarakan pendapatnya dan penentu keputusan harus disepakati atas kesepakatan bersama tanpa terkecuali. Hal ini menjadi tanda bahwa ASEAN belum berhasil menjadi *organizations as actors* karena tidak adanya instruksi independen terhadap anggotanya secara mengikat. Organisasi ini terlihat sangat mengikuti alur dari anggotanya tanpa adanya intervensi.

2.2.2 *Distribution of Power*

Distribution of Power dapat diartikan sebagai relasi kekuatan dari satu atau lebih negara anggota dalam mengendalikan dan menegakkan aturan terhadap anggota rezim lainnya. Anggota ASEAN memiliki kekuatan seimbang antar negara karena kedudukannya setara, tidak ada satupun yang memiliki hak lebih atau kekuasaan yang lebih besar dibanding yang lain sehingga tidak ada yang memonopoli.

Prinsip non-intervensi tumbuh menjadi landasan norma di dalam ASEAN demi menjaga hubungan baik antar anggota. Namun prinsip ini kurang relevan dalam menghadapi isu keamanan non tradisional seperti masalah kabut asap ini.

Dalam AATHP, ASEAN menerapkan tindakan nasional sebagai dasar untuk semacam penilaian efektivitas yang terpusat ke *ASEAN Centre*. Faktanya, implementasi yang terjadi tidak sesuai rencana akibat kurang minatnya negara anggota ASEAN menjalankan upaya penanggulangan kabut asap karena tidak mengalaminya secara langsung, terkecuali Malaysia dan Singapura. Ironisnya Indonesia sebagai negara pencemar sangat lamban dalam mengatasi permasalahan kabut asap terlihat dalam melakukan ratifikasi. Lemahnya penerapan prinsip tanggung jawab Pemerintah Indonesia memberikan kontribusi dalam memperhitungkan untung-rugi atas sikap yang akan diambil apabila Indonesia melakukan ratifikasi AATHP.

Terlihat adanya ketidaksimetrisan antara kepentingan ekonomi dan ekologi dalam pemenuhan kebutuhan manusia. Indonesia tidak ingin adanya campur tangan negara lain dalam penanganan kebakaran dan kabut asap di negaranya dan menganggap masih banyak isu lingkungan lain yang harus diperhatikan oleh ASEAN. Kabut asap ini mempengaruhi kepentingan banyak aktor dalam mempertahankan citra, ekonomi dan politik. Pertarungan kepentingan antar aktor menjadi penting dalam memutuskan kebijakan negara karena kebijakan suatu negara adalah hasil dari kesepakatan dari aktor-aktor yang terlibat.

Setelah meratifikasi AATHP, Indonesia harusnya dapat mengatasi karthula dengan mekanisme JER. JER adalah mekanisme kolektif atau multilateral manajemen dibawah ASEAN dalam penyelesaian kabut asap yang disebabkan karthula bila negara anggota tidak mampu mengatasi dengan kebijakan nasionalnya. Namun, Indonesia menolak mekanisme JER dan seringkali menolak bantuan- bantuan yang ditawarkan dari negara anggota (Wulandari, n.d.).

AATHP tidak bisa diterapkan menjadi hukum regional tanpa ditransformasikan menjadi aturan yang sifatnya domestik. Hal ini akan menjadi landasan dalam pengimplementasian mengatasi karthula terlebih belum adanya regulasi AATHP yang jelas dalam mengatur dan pemberian sanksi terkait kasus kebakaran hutan dan kabut asap.

Sebagai konsekuensi dari ratifikasi, maka perjanjian tersebut perlu ditransformasikan ke dalam peraturan perundang-undangan nasional yaitu dengan membuat ketentuan-ketentuan untuk mengakomodir apa yang diatur dalam perjanjian yang telah diterima dan disahkan. Sesuai dengan Pasal 54 UU Tahun 2009 yang menyatakan, “Setiap orang yang melakukan pencemaran dan perusakan lingkungan hidup wajib memulihkan fungsi lingkungan hidup”. Pemerintah Indonesia telah membentuk Badan Restorasi Gambut (BRG) berdasarkan Peraturan Presiden No. 1 Tahun 2016 yang dirancang untuk mengelola lahan gambut, pencegahan kebakaran hutan dan memulihkan lahan gambut yang terbakar di 7 provinsi yang terletak di Sumatera, Kalimantan dan Papua.

Untuk melancarkan aksinya, BRG bekerja sama dengan kementerian dan lembaga serupa, serta dukungan dari masyarakat sipil, perusahaan, LSM dan masyarakat luas dalam memulihkan lahan gambut dan upaya konservasi hutan yang lebih besar. Selain itu, pemerintah juga menerjunkan aksi militernya dalam pemadaman api dan penegakan hukum bagi perorangan atau kelompok yang terlibat dari adanya pembakaran (BRG 2018).

Disisi lain, Malaysia dan Singapura sebagai negara tetangga Indonesia yang sangat terkena dampak kabut asap seringkali menawarkan bantuan ke Indonesia, walaupun Malaysia pernah membawa masalah ini ke dalam ranah hukum dan

mengajukannya ke Mahkamah Internasional. Singapura juga pernah membawa isu ini pada pertemuan Majelis Umum PBB. Aksi Malaysia dan Singapura ini sebagai bentuk tuntutan permintaan pertanggungjawaban Indonesia yang terkesan lamban dan menggampangkan padahal dampak yang dirasakan negara tetangga sudah sangat banyak terutama dari segi kesehatan dan ekonomi.

Aksi protes ini terhenti akibat adanya ancaman kerjasama bilateral, seperti Indonesia yang mengancam tidak akan mengekspor pasir ke Singapura lagi dan Indonesia membantah pernyataan tuntutan Malaysia karena dianggap perusahaan kelapa sawit milik Malaysia yang beroperasi di Indonesia juga ikut andil dalam penyebab kebakaran hutan dan kabut asap. Terlepas dari ketidakterimaan Indonesia terhadap dilayangkannya tuntutan, aksi protes Malaysia dan Singapura juga melanggar perjanjian AATHP bahwa dalam menyelesaikan kasus ini harus secara diplomasi yang damai. Untuk itu, munculnya aksi darurat sebagai bentuk dan langkah- langkah darurat yang diupayakan oleh negara dalam penyelesaian permasalahan.

Kementerian Kesehatan Malaysia mengambil tindakan berfokus pada empat hal, yaitu *Health Education and Promotion*, *Public Advisory*, *Disease Management* dan *Disease Surveillance*. Pada tahun 2015, Pemerintah Malaysia mendirikan *The National Haze Committee* yang diawasi oleh *The National Haze Action Plan* (penentu langkah sesuai dengan level kebakaran), *The Fire Prevention Action Plan* (pengawas pembakaran terbuka di daerah rawan) dan *The Clean Air Action Plan* (pihak yang menyusun strategi untuk meningkatkan kualitas udara). Selain itu, ada *The National Disaster Management* (NADMA) yang memberikan perintah terhadap *The National Disaster Control Center* (NDCC) dan *The*

Departement of Environmental dalam mengontrol udara berdasarkan api dan melakukan gerakan sosial seperti membagikan masker kesehatan kepada masyarakat yang terkena dampak kabut asap.

Sedangkan, Singapura memberikan aksi pidato dalam merespon kebakaran hutan dan kabut asap yang kembali terjadi secara besar-besaran pada tahun 2015 (ASEAN, n.d.). Singapura beberapa kali mengirimkan nota protes kepada pemerintah Indonesia yang berisi keluhan serta permintaan pertanggungjawaban untuk segera menghentikan polusi asap. Menteri Luar Negeri Singapura, K. Shanmugam melibatkan peran media sosialnya untuk berbicara mengenai status kabut asap dan ancaman- ancaman kabut asap yang harus diwaspadai warga negaranya. Singapura juga melakukan aksi politik dengan upaya memberikan dukungan kepada *NGO* untuk menangani kabut asap, upaya pengajuan kerangka kerjasama dalam ruang lingkup bilateral dan pendekatan intitusional dalam level regional. Level tertinggi Singapura dalam mengatasi permasalahan kabut asap, Singapura membentuk undang-undang khusus yang disebut *Transboundary Haze Pollution Act* (THPA). Undang-undang ini memungkinkan pemerintah Singapura untuk memberi sanksi atau hukuman kepada pihak- pihak yang terbukti bersalah dan terlibat dalam permasalahan kabut asap (Anindya 2017).

Upaya yang dilakukan negara- negara diatas sebagai bentuk negara dalam menjaga keamanan warga negaranya dari kondisi yang mengancam, namun sayangnya penulis melihat bahwa non-intervensi masih menjadi pilihan di dalam relasi kekuatan organisasi ASEAN. Pemerintah negara-negara tersebut sudah melibatkan banyak elemen dari segi usaha ataupun pendanaan, namun sayangnya belum ada produk hukum yang jelas dan tegas dalam menindaklanjuti

permasalahan tersebut begitu pun dengan AATHP yang sangat lemah hukum sebagai hukum internasional dan belum adanya sanksi jelas untuk pelanggar karena kasus pelanggaran atau ketidakpatuhan dan perselisihan dalam interpretasi atau implementasi perjanjian akan diselesaikan melalui konsultasi atau negosiasi, hal ini dinyatakan dalam pasal 27 AATHP tentang penyelesaian sengketa (ASEAN 2002).

Di samping itu, negara- negara anggota masih terlalu fokus pada kepentingan nasionalnya hingga lupa akan kewajiban dari perjanjian AATHP yang telah dibuat. Salah satu aspek yang menentukan efektivitas hukum internasional ialah legalisasi, dengan legalisasi yang kuat tingkat kepatuhan terhadap hukum akan cenderung tinggi. Legalisasi ASEAN cenderung lemah hukum yang artinya terdapat pasal-pasal yang mengutamakan kedaulatan negara. Aturan-aturan yang dibuat tidak detail, perbedaan interpretasinya akan diselesaikan melalui diplomasi atau negosiasi dan sifatnya volunterisme.

2.2.3 *Skill and Energy*

Skill and energy merupakan unsur ketiga dari tahapan *problem solving capacity*. Salah satu faktor pendukung dalam menyelesaikan suatu masalah secara efektif ialah dengan adanya dukungan dari sistem atau lembaga lain yang memiliki kekuatan *skill and energy* yang memadai. Semakin besar *skill and energy* yang diinvestasikan, semakin besar pula kemungkinan terbentuknya rezim yang efektif. Terdapat dua bagian dalam *skill and energy*, yaitu *instrumental leadership* dan *epistemic community*.

Instrumental leadership memiliki pengaruh dalam memfasilitasi pembentukan dan implementasi rezim melalui. Negara yang memiliki level unggul dapat mempengaruhi negara lain dalam melaksanakan tujuannya yang biasanya

dilakukan secara negosiasi dan tawar-menawar. Dalam proses pembuatan AATHP, negara anggota yang sangat berpengaruh dan sebagai pelopor dari adanya rezim ini ialah Malaysia dan Singapura. Hal ini didasari dari sikap Indonesia yang dirasa tidak mampu dalam mengatasi perihal karhutla di negaranya sehingga merugikan banyak negara tetangga.

Proses implementasi pun juga sama Malaysia dan Singapura rela mengeluarkan dana lebih untuk memadamkan kebakaran di Indonesia. Sifat diplomasi yang dianut ASEAN membuat tidak terlihatnya proses kepemimpinan di antara negara anggota tersebut. Malaysia dan Singapura terlihat hanya sebagai negara yang menginisiasi dan taat akan implementasi.

Epistemic community merupakan jaringan organisasi transnasional yang bersifat informal. Jaringan organisasi ini dapat memperkuat pengetahuan mengenai rezim tersebut dibentuk dan menjalankan tugasnya untuk mencapai tujuan. Semakin terintegrasi komunitas tersebut dalam proses pengambilan keputusan nasional yang relevan, maka akan membantu efektivitas rezim.

Dalam membantu ASEAN mencapai tujuan AATHP, *Center for International Forestry Research* (CIFOR) merupakan organisasi internasional spesialis dalam penelitian hutan tropis yang meliputi kajian kebijakan, pemetaan pemangku kepentingan berbasis lapangan, analisis politik-ekonomi penyebab kebakaran dan analisis *de facto* praktik pembakaran lapangan. Proyek ini melibatkan komponen luas dengan aktor pejabat terkait tingkat provinsi, nasional dan internasional. Hal ini tentu akan membantu wartawan, masyarakat luas, sektor korporasi dan pihak terdampak di negara ASEAN untuk lebih memahami realitas lapangan kebakaran terkini (Cifor.org. 2003).

Dukungan juga datang dari *GreenPeace* sebagai organisasi independen yang bertujuan mengkampanyekan perlindungan terhadap lingkungan. Dari hasil penelitian yang telah dilakukan *GreenPeace* terkait “Karhutla dalam Lima Tahun Terakhir” dapat menjadi pembelajaran dan evaluasi bagi semua lapisan masyarakat nasional maupun internasional (Greenpeace 2020). Namun, organisasi-organisasi tersebut tetap tidak memiliki wewenang atau hak dalam mengambil tindakan yang signifikan dalam mengambil keputusan dan hanya bisa melakukan kontribusi dalam bentuk himbauan atau bantuan langsung seperti yang telah dijelaskan diatas.

BAB 3

EFEKTIVITAS AATHP SETELAH DIRATIFIKASI TAHUN 2015-2019

3.1. Analisis Efektivitas AATHP

Tujuan dari dibentuknya suatu kerjasama tentu untuk mencapai kepentingan bersama dengan menangani permasalahan secara efektif. Namun setiap permasalahan memiliki tingkat kesukarannya masing-masing. Tingkat kesulitan dalam menyelesaikan suatu permasalahan dipengaruhi dari beberapa hal, seperti karakteristik permasalahan ada yang sulit dan tidak terlalu sulit. Selain itu, suatu permasalahan dapat cepat diselesaikan apabila adanya dukungan dari pihak-pihak yang terlibat secara serius sesuai dengan ketentuan yang dibuat dan kekuatan dari institusi yang menjadi tonggak utama dalam kelancaran kerjasama.

Menurut Underdall, efektivitas rezim dapat diukur berdasarkan besar kecilnya antara *problem malignancy* dan *problem solving capacity*. Berdasarkan isu efektivitas AATHP dalam mengatasi karhutla di Indonesia tahun 2015 hingga 2019, penulis membaginya berdasarkan tahapan indikator yang maksimal dan tidak. Pada variabel *problem malignancy* terdapat indikator *incongruity*, *asymmetry* dan *cumulative cleavages*.

Kerumitan masalah di rezim ini bermula dari keterlambatan proses ratifikasi Indonesia sebagai negara anggota yang menjadi penghambat adanya implementasi AATHP. Adanya pandangan dan kepentingan yang diutamakan Indonesia dalam mempertahankan kedaulatan negaranya dan kredibilitas negara dalam menyelesaikan permasalahan nasional tanpa campur tangan negara lain. Pada akhirnya proses ratifikasi ini dapat terselesaikan akibat adanya desakan terus-

menerus dari negara anggota lain yang mana dari suara kontra Indonesia sudah kalah. Artinya, *cumulative cleavages* disini ada namun tidak kuat dan dapat terselesaikan yang ditandai dengan penandatanganan Indonesia sebagai negara anggota terakhir dalam meratifikasi AATHP. Dari variabel ini penulis menyimpulkan bahwa masalah yang ada tidak semakin parah (malign) dan dapat terselesaikan. Berikut proses ratifikasi AATHP dari masing-masing negara ASEAN.

Tabel 3. 1 Ratifikasi AATHP dari Negara Anggota ASEAN

Negara Anggota	Tanggal Ratifikasi	Persetujuan dengan Sekretaris Jenderal ASEAN
Malaysia	3 Desember 2002	18 Februari 2003
Singapura	13 Januari 2003	14 Januari 2003
Brunei Darussalam	27 Februari 2003	23 April 2003
Myanmar	5 Maret 2003	17 Maret 2003
Vietnam	24 Maret 2003	29 Mei 2003
Thailand	10 September 2003	26 September 2003
Laos	19 Desember 2004	13 Juli 2005
Kamboja	24 April 2006	9 November 2006
Filipina	1 Februari 2010	4 Maret 2010
Indonesia	14 Oktober 2014	20 Januari 2015

Sumber: (ASEAN 2015) Diolah Oleh Penulis

Variabel selanjutnya ialah *problem solving capacity* yang merupakan variabel penyelesaian masalah. Terdapat tiga indikator dalam variabel ini, yaitu *institutional setting*, *distribution of power* dan *skill and energy*. Berdasarkan penelitian penulis dalam *institutional setting*, AATHP telah berhasil menjadi *institution as arena* namun masih gagal menjadi *organization as actor*. *Institution as arena* ditandai dengan adanya *Conference of The Parties to The ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (COP to The AATHP)* setiap tahun

sejak 2003 melalui pertemuan tingkat menteri diupayakannya saling berbagi informasi, negosiasi dan evaluasi implementasi AATHP baik secara nasional maupun regional. Pada tahun 2015 hingga 2019 ada beberapa pertemuan para menteri membahas terkait permasalahan polusi kabut asap akibat karhutla yang penulis rangkum dalam bentuk tabel sebagai berikut.

Tabel 3. 2 Conference of The Parties to The ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (COP to The AATHP)

COP to The AATHP	Tanggal	Lokasi
COP-11 to The AATHP	29 Oktober 2015	Ha Noi, Vietnam
COP-12 to The AATHP	11 Agustus 2016	Kuala Lumpur, Malaysia
COP-13 to The AATHP	12 September 2017	Brunei Darussalam
COP-14 to The AATHP	5 Oktober 2018	Nay Pyi Taw, Myanmar
COP-15 to The AATHP	8-9 Oktober 2019	Siem Reap, Kamboja

Sumber: Dibuat Oleh Penulis

Sedangkan dalam melakukan perannya sebagai *organization as actor* belum berhasil, seperti yang telah penulis bahas di bab sebelumnya bahwa belum adanya instruksi independen terhadap anggotanya secara mengikat. ASEAN sangat mengikuti alur dari anggotanya tanpa ada intervensi padahal otonomi menjadi tolak ukur organisasi dapat dikatakan *actor*.

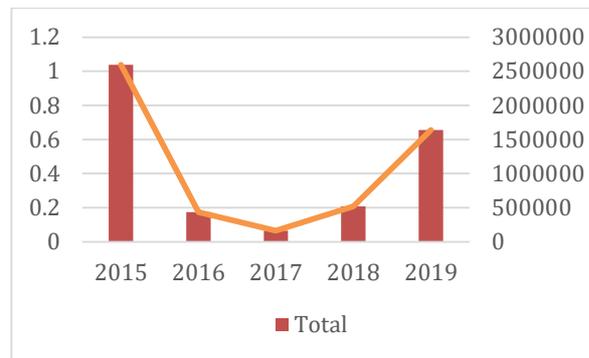
Indikator *distribution of power* tidak penulis temukan dalam rezim ini karena negara anggota ASEAN hubungan kekuatan yang diterapkan ialah kesamaan kekuatan. Non-intervensi menjadi alasan utama organisasi ini dan mengutamakan kedaulatan negara anggota sehingga yang tercipta ialah koordinasi dan negosiasi yang diimbangi oleh hukum yang lemah. Indikator terakhir yang menjadi pendukung *problem solving capacity* ialah *skill and energy*.

Berdasarkan *distribution of power* setara yang telah dijelaskan sebelumnya, maka tidak adanya *instrumental leadership* yang ditemukan. Namun penulis melihat adanya pelopor dalam rezim ini, yaitu Malaysia dan Singapura yang dari proses pembentukan rezim hingga proses implementasi penulis melihat kedua negara ini yang begitu konsisten akibat Malaysia dan Singapura menjadi negara ASEAN yang paling terkena imbas akibat kabut asap dari karhutla di Indonesia. Sehingga mereka menginisiasi adanya pembentukan AATHP sebagai aksi protes dan usaha membantu Indonesia yang akhirnya disahkan oleh ASEAN dan negara anggota lainnya.

Selain itu ada aktor pendukung diluar dari anggota, yaitu CIFOR dan GreenPeace. Kedua NGO ini sebagai pendukung dalam mensukseskan rezim AATHP dalam menanggulangi kabut asap akibat karhutla dengan memberikan kampanye dan himbauan terkait penelitian sebagai sumber pengetahuan mengenai kabut asap dan karhutla terkini untuk evaluasi masyarakat.

Berdasarkan variabel *problem solving capacity* yang telah dianalisis, menurut penulis hal ini belum cukup efektif dalam mengatasi permasalahan. Sifat organisasi yang *non interference* membuat terciptanya *soft law* yang mengakibatkan kurang adanya keseriusan dari negara anggota dalam melakukan implementasi AATHP.

Grafik 3. 1 Luas Kebakaran di Indonesia Tahun 2015-2019



Sumber: (Greenpeace 2020) Diolah Oleh Penulis

Diketahui pada tahun 2015 luas kebakaran mencapai 2.593.435, pada tahun 2016 luas kebakaran 432.935, pada tahun 2017 luas kebakaran 161.783, pada tahun 2018 luas kebakaran 517.751 dan pada tahun 2019 luas kebakaran 1.638.491. Ada dua faktor penyebab dari kebakaran, yaitu yang tidak disengaja disebabkan oleh cuaca ekstrim dan yang disengaja akibat aktivitas manusia.

**Tabel 3. 3 Area Kebakaran Pada 10 Perusahaan Kelapa Sawit
Tahun 2015-2019**

No.	Perusahaan Kelapa Sawit	Grup Kelapa Sawit	Area Kebakaran			
			Hektar		Persentase	
			2015-2019	2019	2019	Kebakaran Berulang 2015-2019
1.	PT. Samora Usaha Jaya	Sungai Budi/ Tunas Baru Lampung	26.600	17.500	66%	28%
2.	PT. Katingan mujur Sejahtera	LIPPO/ Agro Inti Semesta	13.700	1000	7%	2%
3.	PT. Globalindo Agung Lestari	Genting	12.300	8.100	66%	8%
4.	PT. Rezeki Alam Semesta Raya	Soechi	10.800	10.000	92%	6%
5.	PT. Bangun Cipta Mitra Perkasa	Best Agro Plantation	10.400	7.200	69%	41%
6.	PT. Dendymarker Indah Lestari	SIPEF	7000	3.700	53%	34%
7.	PT. Mekar Karya Kahuripan	MAKIN	6.300	6000	94%	12%
8.	PT. Arrtu Energie Resources	Rajawali/ Eagle High	6.100	5.800	94%	7%
9.	PT. Bulungan Citra Agro Persada	TSH Resources	6.100	4.300	70%	40%
10.	PT. Karya Luhur Sejati	Best Agro Plantation	6000	3.600	61%	56%

Sumber: (Greenpeace 2020) Diolah Oleh Penulis

**Tabel 3. 4 Area Kebakaran pada 10 Perusahaan Bubur Kertas
Tahun 2015-2019**

No.	Perusahaan Bubur Kertas	Grup Bubur Kertas	Area Kebakaran			
			Hektar		Persentase	
			2015- 2019	2019	2019	Kebakaran Berulang 2015-2019
1.	PT. Bumi Mekar Hijau	Widjaja Family/ Sinar Mas	87.600	40.400	46%	19%
2.	PT. Bumi Andalas Permai	Widjaja Family/ Sinar Mas	84.400	11.000	13%	10%
3.	PT. Musi Hutan Persada	Marubeni	74.100	5.600	8%	7%
4.	PT. Sebangun Bumi Andalas Wood Industries	Widjaja Family/ Sinar Mas	52.000	7.200	14%	6%
5.	PT. Sumatera Riang Lestari	Tanoto Family/ Royal Golden Eagle (RGE)	21.000	6.700	32%	2%
6.	PT. Paramitra Mulia Langgeng	Sungai Budi	16.700	9.600	58%	48%
7.	PT. Selaras Inti Semesta	Medco	15.000	2.800	18%	29%
8.	PT. Arara Abadi	Widjaja Family/ Sinar Mas	12.300	1.400	11%	5%
9.	PT. Sumatera Sylva Lestari	Tanoto Family/ Royal Golden Eagle (RGE)	12.000	400	3%	13%
10.	PT. Rimba Hutani Mas (Sumatera Selatan)	Widjaja Family/ Sinar Mas	10.500	1.400	14%	7%

Sumber: (Greenpeace 2020) Diolah Oleh Penulis

Tahun 2015 hingga 2019 terus terjadi kebakaran berulang di area 10 perusahaan bubur kertas dan 10 perusahaan kelapa sawit. Sebenarnya pemerintah Indonesia telah melarang penggunaan api untuk membuka lahan, hanya saja larangan ini belum efektif diterapkan karena banyak faktor salah satunya

pemahaman bahwa metode tebang dan bakar dapat membuat tanah menjadi subur. Maka dari itu, dapat dikatakan bahwa penulis tidak menemukan adanya *behavioral change* (perubahan perilaku) dan *technical optimum* (teknik penyelesaian masalah yang tepat) di dalam rezim ini. Negosiasi dan *monitoring* dimata penulis hanya sebagai formalitas untuk menghargai rezim yang telah dibentuk namun nyatanya tujuan itu masih jauh dari kata tercapai apabila belum adanya sanksi yang jelas baik itu dari nasional dan internasional yang memberikan efek jera.

3.2 Level of Collaboration

Jika dilihat berdasarkan *output*, *outcome* dan *impact* (pembuatan rezim, implementasi rezim dan dampak adanya rezim) yang telah penulis analisis dalam variabel independen seperti yang telah dijelaskan diatas.

Tabel 3. 5 Skala Level of Collaboration

SKALA	KOORDINASI
0	Gagasan bersama tanpa suatu koordinasi tindakan bersama.
1	Koordinasi tindakan secara diam-diam.
2	Koordinasi tindakan dengan dasar aturan atau standar yang dirumuskan secara eksplisit, namun implementasi berada sepenuhnya di tangan pemerintah sebuah negara. Tidak ada penilaian terpusat mengenai efektivitas dari sebuah tindakan.
3	Koordinasi tindakan dengan dasar aturan atau standar yang dirumuskan secara eksplisit, namun implementasi berada sepenuhnya di tangan pemerintah sebuah negara. Terdapat penilaian terpusat akan efektivitas dari sebuah tindakan.
4	Koordinasi yang terencana, dikombinasikan dengan implementasi pada level nasional. Didalamnya terdapat penilaian terpusat akan efektivitas sebuah tindakan.
5	Koordinasi dengan perencanaan dan implementasi yang menyeluruh terintegrasi, dengan penilaian terpusat akan efektivitas.

Sumber: (Underdal et al. 2002) Diolah Oleh Penulis

Menurut penulis AATHP berada di skala 2, yaitu koordinasi tindakan dengan dasar aturan atau standar yang dirumuskan secara eksplisit, hal ini sesuai dengan AATHP sebagai rezim kerjasama yang mengatur kabut asap lintas batas di kawasan Asia Tenggara. AATHP mengadopsi beberapa pasal sebagai aturan demi berjalannya rezimnya. Implementasi berada sepenuhnya di tangan pemerintah sebuah negara, hal ini juga sesuai dengan AATHP dimana didalamnya hanya terkandung koordinasi yang mana peraturan detailnya diserahkan langsung pada negara masing-masing agar tidak mengganggu kedaulatan negaranya. Namun sayangnya tidak ada penilaian terpusat mengenai efektivitas dari sebuah tindakan, AATHP hanya memberikan ruang forum sebagai arena evaluasi kegiatan, yaitu *ASEAN Centre* sebagai laporan pusat dari *focal point* yang menjadi perwakilan dari setiap negara yang diwakilkan oleh menterinya masing-masing dalam pertemuan setiap tahun yang diadakan *COP to The AATHP*.

Menurut penulis AATHP berada di skala 2 yang artinya belum cukup efektif dalam menjalankan perannya sebagai rezim. Hal ini juga didukung dengan hasil variabel independen yang telah dianalisis, jika dilihat berdasarkan *problem malignancy* (-) menjadi (+) karena bisa teratasi. Sedangkan *problem solving capacity* (+) menjadi (-) karena belum mencapai efektifnya dalam menyelesaikan masalah. Proses koordinasi dalam pembentukan rezim sudah melewati permasalahannya melalui ratifikasi setiap negara anggota ASEAN, namun dalam proses implementasinya keberadaan rezim ini belum sepenuhnya menjalankan peran sebagai sebuah rezim yang kodratnya menjadi regulasi penuh dan independen dalam mengatur anggota di dalamnya.

Penulis tidak melihat ini di dalam AATHP dikarenakan sifat organisasinya yang lemah akan hukum. Negosiasi diplomasi nyatanya belum dapat menyelesaikan isu tradisional yang berbau lingkungan karena suatu pelanggaran bisa ditindak lanjuti secara tegas hanya dengan sanksi dan peraturan yang ketat. Permasalahan kabut asap lintas negara di kawasan ASEAN ini akan terus terjadi apabila tidak adanya konstruksi regulasi yang lebih mengikat atau dukungan dari organisasi yang lebih memiliki power sehingga dapat mengintervensi pelanggar lingkungan tersebut. Untuk itu penulis menyatakan bahwa sesungguhnya rezim ini sudah berjalan namun dalam proses implementasinya belum berjalan secara penuh akibat faktor-faktor yang belum tercapai sesuai penjelasan dalam variabel *problem solving capacity*.

BAB 4

PENUTUP

4.1 Kesimpulan

Dalam membuktikan penelitian efektivitas *ASEAN Agreement Transboundary Haze Pollution* (AATHP) dalam mengatasi karhutla di Indonesia setelah diratifikasi tahun 2015-2019 penulis menggunakan teori *effectiveness regime theory* yang ditulis oleh Arild Underdal. Teori ini diperuntukkan mengukur efektivitas rezim terkait isu lingkungan yang dewasa ini telah berkembang untuk mengukur rezim yang berbau non-lingkungan. Pengukuran identiknya dengan suatu angka atau data kuantitatif namun penjelasan Arild Underdal terkait pengukuran rezim memiliki warnanya sendiri. *Effectiveness regime theory* mengukur berdasarkan variabel *problem malignancy*, *problem solving capacity*, *level of collaboration* sehingga dapat membuktikan *effectiveness regime*.

Pada tahapan variabel independen Arild Underdal menjelaskan bahwa apabila *problem malignancy* dapat dibuktikan dengan baik dan lebih besar dari *problem solving capacity*, maka rezim tersebut dapat dikatakan tidak efektif. Dalam penelitian ini penulis membuktikan bahwa dari tiga indikator *problem malignancy*, yaitu *incongruity*, *asymmetry* dan *cumulative cleavages* dapat dibuktikan dengan baik namun dalam *cumulative cleavages* ditemukannya solusi dari adanya perpecahan tersebut sehingga kerumitan permasalahan ini dapat terselesaikan.

Sedangkan dalam *problem solving capacity* yang terdiri dari indikator *institutional setting*, *distribution of power* dan *skill and energy*, penulis hanya dapat membuktikan bahwa dalam proses implementasi rezim ini hanya terbukti berperan sebagai *institution as arena* yang bagian dari *institutional settings*, sedangkan

indikator lain belum terpenuhi. *Distribution of power* tidak ditemukan karena *equals power* yang dianut ASEAN menjadi penghambat adanya intervensi regulasi terhadap pelanggar. Begitu juga dengan *skill and energy*, faktor eksternal di dalam rezim ini berperan sebagai penggiat informasi dan menyuarakan terkait isu permasalahan tanpa campur tangan kekuasaan dalam ikut andil mengatur ketertiban rezim.

Berdasarkan argumen sementara yang telah dikemukakan oleh penulis, setelah melakukan penelitian ini terbukti bahwa hasil yang didapat tidak jauh berbeda dari argumen penulis diawal. Hasil penelitian ini membuktikan proses implementasi rezim kuranglah maksimal walaupun usaha yang dilakukan ditahap regional sudah aktif. Hanya saja setelah melakukan penelitian ini penulis beranggapan bahwa yang harus dibenahi ialah regulasi yang ada. Yang diperlukan bukan hanya koordinasi dan negosiasi namun instruksi yang sifatnya mutlak sehingga terciptanya kepatuhan terhadap rezim yang lebih dibandingkan sebelumnya.

Hal ini dapat dilihat dari urutan skala pengukuran AATHP yang berada pada skala 2, yang artinya koordinasi tindakan dengan dasar aturan atau standar yang dirumuskan secara eksplisit, namun implementasi berada sepenuhnya di tangan pemerintah sebuah negara dan tidak ada penilaian terpusat mengenai efektivitas dari sebuah tindakan. Penetapan skala ini dilakukan berdasarkan pengukuran variabel dependen sebagai pendukung dalam mengukur efektivitas rezim.

Pernyataan bahwa AATHP belum berjalan secara efektif semakin diperkuat oleh adanya bukti bahwa kabut asap akibat karhutla yang kembali meningkat di tahun 2015 dan tahun 2019 menjadi bukti bahwa belum adanya perubahan perilaku

(behavioral change). Selain dari efek alam (kekeringan) kebakaran juga disebabkan oleh adanya kecurangan oknum dalam penggunaan hasil alam. Penerapan sanksi masih sangat kurang yang mana bisa dijadikan sebagai *technical optimum* dalam penanganan permasalahan rezim sehingga perusahaan-perusahaan yang menjadi dalang masih berani melanggar aturan.

Penulis beranggapan ini tidak terlepas dari adanya kepentingan nasional negara. Pelanggaran yang terjadi akibat adanya keuntungan yang dicari beberapa oknum berkuasa tanpa memikirkan efek samping yang ada. Hal ini sejalan dengan pendapat salah satu filsuf bahwa perilaku aktor pada umumnya didasari oleh analisis komparatif yang mengintegrasikan kriteria mereka sendiri dalam menentukan *cost* dan *benefit* (Morin 2018).

4.2 Rekomendasi

Dari penelitian ini penulis sadar bahwa penelitian ini masih jauh dari kata sempurna dan masih memiliki banyak kekurangan baik itu dari pembahasan dan substansi permasalahan. Kekurangan dalam penelitian ini ialah belum terlihat detail implementasi nasional yang dilakukan setiap negara yang terlibat, hal ini dikarenakan informasi yang penulis temukan hanya berfokus kepada tiga negara yang tampaknya lebih aktif dibandingkan negara anggota lainnya.

Untuk mencapai dan mewujudkan sebuah rezim yang efektif diperlukannya kerja sama yang memiliki tujuan dan kepentingan yang sama. Kepentingan yang sama menjadi hal dasar agar tidak terjadinya perpecahan atau perselisihan antar negara anggota yang dapat menghambat rezim menyelesaikan masalah. Penulis juga sadar tidak sepenuhnya penyamarataan kepentingan dapat terjadi karena kondisi dan latar belakang tiap negara yang berbeda. Oleh karena itu, baiknya

koordinasi berdasarkan kemampuan antar negara sangat penting agar yang kecil tidak merasa berat menjalankannya. Selain itu, penulis beranggapan bahwa sebuah sanksi tegas sangat diperlukan dalam isu ini. Jika ASEAN sebagai organisasi tidak dapat mengadili, maka kebijakan nasional yang harus diperketat oleh tiap negara yang diawasi oleh otoritas berwenang.

DAFTAR PUSTAKA

- Afni, Rahmi Deslianti. 2014. "Motivasi Indonesia Meratifikasi Perjanjian Asap Lintas Batas 'ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution.'" *Jurusan Ilmu HI*. <https://media.neliti.com/media/publications/32610-ID-motivasi-indonesia-meratifikasi-perjanjian-asap-lintas-batas-asean-agreement-on.pdf>.
- Anindya, Afra Monica. 2017. "Transformasi Sekuritisasi Singapura Terhadap Isu Transboundary Haze Pollution (THP) Dari Indonesia Tahun 1997-2016." https://repository.unair.ac.id/67925/1/Fis.HI.56.17_Ani.t_JURNAL.pdf.
- ASEAN. n.d. "Major Sectoral Bodies/Committees." Asean.Org. <https://asean.org/our-communities/asean-socio-cultural-community/haze-2/major-sectoral-bodies-committees/>.
- . n.d. "Malaysia – Indonesia Collaboration: In Preventive Measures to Deal with Land and Forest Fires in the Riau Province, Sumatera Republic of Indonesia." <http://haze.asean.org/wpcontent/uploads/2013/06/indmal.pdf>.
- . n.d. "Roadmap on ASEAN Cooperation towards Transboundary Haze Pollution Control with Means of Implementation." Roadmap on ASEAN Cooperation towards Transboundary Haze Pollution Control with Means of Implementation.
- . 2002. "ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution." Kuala Lumpur, Malaysia. <https://asean.org/wp-content/uploads/2021/01/ASEANAgreementonTransboundaryHazePollution-1.pdf>.
- . 2015. "ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution." <https://hazeportal.asean.org/action/asean-agreement-on-transboundary-haze-pollution/>.
- . 2017. "19th Meeting of the Sub-Regional Ministerial Steering Committee on Transboundary Haze Pollution." Public@asean.Org. 2017. 19th Meeting of the Sub-Regional Ministerial Steering Committee on Transboundary Haze Pollution.
- . 2018. "Meeting of The Conference of The Parties to The ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution." Public@asean.Org. 2018. <https://asean.org/meeting-of-the-conference-of-the-parties-to-the-asean-agreement-on-transboundary-haze-pollution/>.
- . 2019. "15th ASEAN Ministerial Meeting on the Environment and the 15th Meeting of the Conference of the Parties to the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution." Public@asean.Org. 2019. <https://asean.org/15th-asean-ministerial-meeting-on-the-environment-and-the-15th-meeting-of-the-conference-of-the-parties-to-the-asean-agreement-on-transboundary-haze-pollution/>.
- . 2021. "Roadmap on ASEAN Cooperation Towards Transboundary Haze Pollution Control with Means of Implementation."
- BRG. 2018. "BRG Paparkan Rencana Restorasi Gambut Oleh Perusahaan Di Kalteng." 2018.
- Cifor.org. 2003. "Kebakaran Hutan Di Indonesia: Penyebab, Biaya Dan Implikasi Kebijakan." 2003.
- detik news. n.d. "PM Singapura Kirim Surat Ke SBY Soal Kabut Asap."

- Detiknews. <https://news.detik.com/berita/d-693505/pm-singapura-kirim-surat-ke-sby-soal-kabut-asap>.
- Fachrie, Muhammad. 2015. "Kebijakan Indonesia Meratifikasi ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)." <https://osf.io/4up2h/download>.
- Greenpeace. 2020. "Karthula Dalam Lima Tahun Terakhir: Omnibus Law Hadiah Impunitas Bagi Pembakar Di Sektor Perkebunan Terbesar." *Greenpeace Southeast Asia-Indonesia*, 2020. <https://www.greenpeace.org/static/planet4-southeastasia-stateless/2020/10/7e135ccd-lima-tahun-karhutla-261020.pdf>.
- Heil, A dan J.G. Goldammer. 2001. "Smoke-Haze Pollution: A Review of the 1997 Episode in Southeast Asia." *Reg Environ Change Journal* Vol: 2: 24.
- Heilman, Daniel. 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* Vol.3: 329.
- Humas. 2019. "Konflik, Selalu Ada Kepentingan Ekonomi Politik Di Balik." UMM. 2019. <https://www.umm.ac.id/id/berita/selalu-ada-kepentingan-ekonomi-politik-di-balik-konflik.html>.
- Lerche, C.O., & Said, A.A. 1995. "Concepts of International Politics, 4th Edition." *Englewood Cliffs: Prentice Halls*.
- liputan 6. n.d. "Terkena Kabut Asap, Warga Malaysia Mendemo KBRI." Liputan 6. <https://www.liputan6.com/global/read/107115/terkena-kabut-asap-warga-malaysia-mendemo-kbri>.
- Luerdi, M.W. 2021. "Kebijakan Indonesia Menolak Menggunakan Mekanisme AATHP Joint Emergency Response Dalam Mengatasi Kebakaran Hutan Dan Lahan." *Jurnal Ilmu Politik Dan Komunikasi*, 1–14.
- Morin, Jean-Frederic & Jonathan Paquin. 2018. *Foreign Policy Analysis*. QC, Canada. <https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-319-61003-0>.
- Muhammad, Fikri. 2022. "Environmental Agreement under the Non - Interference Principle : The Case of ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution." *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 22 (1): 139–55. <https://doi.org/10.1007/s10784-021-09545-4>.
- Muhibat, Shafiah F. 2023. "The Indo-Pacific Puzzle: What It Means for Middle Powers." *Global Asia Cover Story* 18: 48. <https://www.globalasia.org/data/file/articles/04b87f90dd09adc64b0b4ccfbb4cdb62.pdf>.
- Narine, Shaun. 2002. "Explaining ASEAN: Regionalism in Southeast Asia." *Lynne Rienner Publishers, Inc.*
- Putara, Ida Bagus Wyasa. 2001. *Hukum Lingkungan Internasional, Perspektif Bisnis Internasional*. Denpasar: PT. Rafika Aditama.
- Putraditama, A. 2014. "Law Enforcement 'Essential' to Indonesias Fight Against Haze." *Wawancara Oleh DW*. <https://www.dw.com/en/law-enforcement-essential-to-indonesias-fight-against-haze/a-17948828>.
- Tempo. 2006. "DPR Tunda Ratifikasi Perjanjian Kabut Asap." 2006. <http://nasional.tempo.co/read/news/2006/10/15/05586097/dpr-tunda-ratifikasi-perjanjian-kabutasap>.
- Underdal, Arild, Edward L Miles, Steinar Andresen, Jørgen Wettstad, Jon Birger Skjaerseth, and Elaine M Carlin. 2002. *Environmental Regime Effectiveness:*

Confronting Theory with Evidence (Global Environmental Accord: Strategies for Sustainability and Institutional Innovation).

Wang, J. 2006. "Managing National Reputation and International Relations in The Global Era: Public Diplomacy Revisited." *Public Relations Review* 32: 91–96.

Wulandari, Melly & Luerdi. n.d. "KEBIJAKAN INDONESIA MENOLAK MENGGUNAKAN MEKANISME AATHP JOINT EMERGENCY RESPONSE DALAM MENGATASI KEBAKARAN HUTAN DAN LAHAN 2015." *Jurnal Ilmu Politik Dan Komunikasi*.

<https://ojs.unikom.ac.id/index.php/jipsi/article/view/5252>.

Yo'el, Siciliya Mardian. 2018. "Implementasi Perjanjian Internasional Di ASEAN; Praktik Di Indonesia, Malaysia Dan Singapura Dalam Melaksanakan ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution." *Jurnal Hukum Dan Keadilan* 2 (1): 63–89.

https://scholar.google.co.id/scholar?start=40&q=effectiveness+aathp+journal&hl=en&as_sdt=0,5&as_vis=1#:~:text=SM Yo%27el --,VOICE,-JUSTISIA%3A Jurnal Hukum.

Yulianti, Nina. 2018. *Pengenalan Bencana Kebakaran Dan Kabut Asap Lintas Batas*. Cetakan Pe. Bogor: PT. Penerbit IPB Press.

https://www.unesco.or.id/publication/shs/Final_Ver_Pengenalan_Karhutla.pdf.