

ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution: Effective?

Ligar Yogaswara
Universitas Jenderal Achmad Yani

Abstrak

Makalah ini menganalisis bagaimana ASEAN menangani masalah kabut asap lintas batas yang disebabkan oleh negara-negara anggotanya, sehingga menjadikannya fokus bersama di negara-negara ASEAN. ASEAN membuat kesepakatan untuk dengan tujuan mengatasi masalah kabut asap yang disebut pada *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*. Berdasarkan pertanyaan mengenai keefektifan perjanjian, penulis berasumsi bahwa perjanjian tersebut dianggap tidak efektif dalam menyelesaikan masalah kabut asap di wilayah Asia Tenggara. Penyebabnya adalah karena adanya seperangkat norma yang diadopsi oleh negara-negara anggota ASEAN, yakni *ASEAN Way*. Norma tersebut kemudian membuat negara anggota menyelesaikan masalah dengan berpegang pada prinsip-prinsip non-intervensi, konsensus, dan sebagainya. Menyikapi masalah pada negara berkembang di ASEAN yang cenderung lebih memprioritaskan ekonominya, membuat permasalahan-permasalahan lingkungan seperti kabut asap cenderung dikesampingkan. Oleh karenanya, dalam penulisan ini akan lebih menjelaskan mengenai keefektifan dari *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*, khususnya untuk menyikapi permasalahan kabut asap pada negara anggota ASEAN yang berlandaskan *ASEAN Way*.

Kata kunci: *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution; ASEAN Way; Polusi Asap*

This paper analyzes how ASEAN deals with the haze problem caused by its member countries and through their borders, this then became a common focus for ASEAN countries. ASEAN made an agreement for its member countries with the aim of overcoming the haze problem which was referred to in the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution. Based on the question of the effectiveness of the agreement, the authors assume that the agreement is considered ineffective in solving the haze problem in the Southeast Asia Region. The reason for this is due to the consideration of a set of norms adopted by ASEAN member countries, the ASEAN Way. These norms then make member countries solve problems by adhering to the principles of the ASEAN Way, including non-intervention, consensus and so on. Responding to problems in developing countries in ASEAN which tend to prioritize their economy, making environmental problems such as smog tend to be sidelined. Therefore, this paper will explain more about the effectiveness of the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution in particular to address the haze problem in ASEAN member countries based on the ASEAN Way.

Keywords: *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution; ASEAN Way; Haze Pollution*

Pendahuluan

Asia Tenggara merupakan kawasan yang didominasi oleh negara-negara berkembang yang cenderung ingin terus membangun perekonomiannya untuk kesejahteraan masyarakat di negaranya. Lantas, dengan latar belakang yang satu tersebut, negara-negara di Asia Tenggara membentuk sebuah organisasi kawasan bernama *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN). Sampai pada hari ini, terhitung 10 jumlah negara anggota dalam organisasi kawasan tersebut. Kehadiran ASEAN diharapkan dapat membantu pertumbuhan ekonomi, kemajuan sosial, dan pengembangan budaya di negara-negara yang menjadi anggota ASEAN (Sekretariat ASEAN 2009).

ASEAN memiliki seperangkat norma perilaku yang dipatuhi oleh negara-negara anggotanya yang disebut sebagai *ASEAN Way*. Di dalam ASEAN Way tersebut terdapat prinsip yang dipegang teguh sebagai doktrin bagi negara-negara anggota. Dilansir dalam Kivimaki (2001), prinsip tersebut terdiri dari konsensus, non-intervensi dan kesucian hak kedaulatan, pendekatan non-konfrontasi dalam negosiasi, prinsip sensitivitas dan kesopanan, diskusi di belakang layar, penekanan pada prosedur informal dan non-legalistik, serta fleksibilitas. Adanya *ASEAN Way* tersebut membuat ASEAN dinilai cukup dapat menjalankan fungsinya dan meredam konflik yang terkadang muncul di kawasan Asia Tenggara atau antara negara-negara anggota ASEAN.

Dalam perjalanannya untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang kuat di kawasan Asia Tenggara, ASEAN mendapat tantangan atau masalah yang kemudian muncul. Masalah tersebut terkait tentang isu lingkungan yang kerap terjadi pada negara yang terlalu fokus dalam meningkatkan perekonomiannya. Negara yang meningkatkan perekonomian dengan mengabaikan lingkungan, tentu saja mengakibatkan ketidakseimbangan dan mengganggu stabilitas, khususnya stabilitas kawasan di bidang lingkungan (Sekretariat ASEAN 2009). Contoh paling nyata dari kasus ini adalah kabut asap yang ditimbulkan oleh pembakaran hutan yang melewati batas negara, sehingga kabut tersebut menjadi polusi udara dan berdampak pada negara lain atau tetangganya. Pembakaran hutan yang dimaksud bertujuan untuk pembukaan lahan yang akan digunakan untuk menanam kelapa sawit. Kelapa sawit yang kemudian dijual ini cenderung meningkatkan perekonomian, baik bagi masyarakatnya, kelompok elit, maupun secara makro untuk negaranya.

Dalam melihat isu ini, ASEAN berupaya untuk meminimalisir bahkan menghilangkan kabut asap yang ditimbulkan oleh pembakaran hutan tersebut, karena kabut asap yang ditimbulkan dianggap telah melewati

batas negara. ASEAN merintis sebuah perjanjian yang kemudian menjadi regulasi yang bersifat mengikat bernama *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*. Kehadiran perjanjian ini diharapkan dapat meminimalisir masalah polusi udara, bahkan untuk mengatasinya. Namun dalam perjalanannya, *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* ini mendapatkan tantangan dan masalah dari negara-negara anggotanya sendiri dan bahkan dari ASEAN itu sendiri (Sekretariat ASEAN 2009). Oleh sebab itu, keefektifan dari *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* ini mengundang pertanyaan yang kemudian akan dibahas dalam penulisan ini untuk menjawab pertanyaan yang telah disuguhkan.

Kabut Asap di Asia Tenggara

Asia Tenggara dikaruniai hutan yang sangat luas, khususnya Indonesia. Keluasan hutan tersebut yang menjadikan wilayah Asia Tenggara, khususnya Indonesia, dikenal sebagai paru-paru dunia. Berbagai flora dan fauna yang ada dalam ekosistem hutan tentunya bermanfaat bagi kehidupan masyarakat Indonesia dan Asia Tenggara, yakni untuk memenuhi sandang, pangan, dan papan (Tay 1998). Namun, tidak seluruh masyarakat menikmati hasil hutan tersebut, sehingga membuat masyarakat merasa bahwa hutan tidak memberikan manfaat yang lebih untuk kehidupannya. Masyarakat yang berpikir kemudian lalu mencari alternatif lain untuk memanfaatkan hutan, yaitu dengan menggantinya menjadi kebun kelapa sawit yang dinilai lebih memenuhi kepentingan hidupnya.

Salah satu proses mengganti hutan menjadi kebun kelapa sawit adalah dengan melakukan pembakaran hutan untuk membuka lahannya. Pembakaran ini dilakukan karena dinilai lebih cepat dan hemat dari segi ekonomi. Namun, tindakan ini ternyata mengundang kabut asap yang mengganggu aktivitas kehidupan. Dikutip dari Quah (2002), bahwa kabut asap ini salah satunya ditemukan pada titik api kebakaran di kawasan hutan Sumatera dan Kalimantan Indonesia. Kabut asap yang dihasilkan oleh kebakaran ini sampai ke Singapura, Malaysia, Brunei Darussalam dan Thailand Selatan.

Di Indonesia, kebakaran hutan ini terjadi berulang kali, beberapa kasus terbesar dimulai dari tahun 1982 yang disebabkan oleh El-Nino, 1997, 1999, 2000, 2004, 2006 dan 2010 (Tan 2015). Kemudian, kebakaran hutan terjadi kembali pada Juni 2013 yang menghasilkan kabut asap di kawasan Asia Tenggara, bahkan menyebabkan Indonesia tercatat sebagai negara penghasil kabut asap sebesar 70% di Asia Tenggara. Kebakaran hutan ini kemudian menimbulkan kabut asap yang melintas batas negara

Indonesia ke negara lain, sehingga negara lain ikut campur untuk mengatasi masalah kabut asap ini dengan salah satunya membawa masalah ini ke forum ASEAN (Tan 2015).

ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution

Pada tahun 1985, ASEAN pertama kali menunjukkan fokusnya terhadap polusi udara lintas batas dengan mengadopsi Perjanjian Konservasi Alam dan Sumber Daya Alam terkait polusi udara dan efek lingkungan yang melintasi batas negara (Sekretariat ASEAN 1995). Seiring berjalannya waktu, perjanjian kembali dibuat dengan referensi dari Perjanjian Konservasi Alam dan Sumber Daya Alam tersebut, seperti *Kuala Lumpur Accord of Environment and Development* pada tahun 1990 dan *Singapore Resolution of Environment and Development* pada tahun 1992 (Sekretariat ASEAN 1995). Setelah itu, diadakan *workshop* pertama tentang *Transboundary Pollution and Haze* di negara-negara ASEAN yang diadakan di Balikpapan pada bulan September 1992. Dalam *workshop* tersebut, secara khusus membahas kabut asap sebagai masalah individu di wilayah tersebut. Lalu, diadakan Pertemuan Tingkat Menteri Informal ASEAN tentang lingkungan di Kuching, Sarawak pada tahun 1994 yang menandai mulainya upaya yang lebih oleh negara-negara anggota ASEAN guna mengatasi masalah kabut asap yang terus menerus. Dalam pertemuan ini, para menteri sepakat untuk meningkatkan kerja sama untuk mengelola sumber daya alam dan mengendalikan polusi lintas batas di ASEAN, untuk mengembangkan sistem peringatan dan respons dini, dan untuk meningkatkan kapasitas negara-negara anggota di berbagai bidang ini (Yahaya 2000).

Pada tahun 1995, negara-negara anggota sepakat untuk mengadopsi *ASEAN Cooperation Plan on Transboundary Pollution* (Severin 2006). Rencana tersebut menetapkan kebijakan dan strategi luas untuk menangani polusi lintas batas atmosfer dan bentuk lainnya (Severino 2006) termasuk sejumlah langkah konkret untuk mencegah dan menanggapi kebakaran dan kabut asap, seperti promosi praktik nol pembakaran, penyebaran pasukan darat untuk mencegah dan mendeteksi kebakaran hutan, dan pembentukan *National Focal Points* untuk memperkuat koordinasi regional (Nguitrageol 2011). Sebagai tindak lanjut dari rencana ini, Pejabat Senior ASEAN dalam Pertemuan Lingkungan membentuk *Haze Technical Task Force* (HTTF) dengan tujuan menerapkan langkah-langkah yang termasuk dalam rencana kerjasama tingkat regional dan internasional (Severino 2006). Para menteri juga sepakat untuk mengembangkan indeks kualitas udara umum dan sistem peringkat bahaya kebakaran regional (Tay 2002). Negara-negara juga sepakat untuk berbagi pengetahuan dan teknologi tentang

pengecahan dan mitigasi kebakaran hutan serta untuk membangun mekanisme kerja sama dalam memerangi kebakaran hutan (Tay 1998).

Berdasar saran Ketua ASEAN untuk urusan lingkungan hidup pada tahun 1997, maka pertemuan menteri ASEAN dalam mengatasi Kabut Asap dibentuk. Tentunya hal ini menandai awal regionalisme khusus mitigasi kabut asap di tingkat ASEAN yang diberi status penting penting dalam organisasi terpisah dari masalah lingkungan lintas batas lainnya. Dalam rapat tersebut merumuskan *Regional Haze Action Plan* (RHAP) di bawah HTTF untuk memberikan komitmen dan perincian lebih lanjut pada Rencana Kerjasama (Evans 2001). Dalam semangat ASEAN Way, RHAP dirancang untuk mengatasi masalah kabut asap dengan memperhatikan budaya, ekonomi, dan masing-masing pemerintah. Sebuah hukum yang bersifat *soft law*, dengan instrumen yang tidak mengikat telah berdiri di atas tiga pilar, yakni semangat kesukarelaan, aturan penemuan tanpa kesalahan, dan tawaran bantuan berdasarkan keahlian dan kemampuan (Florano 2004). Di bawah RHAP, semua anggota yang ada diwajibkan untuk mengembangkan rencana mereka sendiri, pedoman, dan langkah-langkah lain untuk mencegah dan memantau kebakaran yang dapat menyebabkan polusi asap lintas batas.

Rencana itu dibagi menjadi tiga bagian. Pertama, penyesuaian susunan rencana nasional berdasarkan rencana regional. Kedua, negara anggota diharapkan dapat berupaya memperkuat pemantauan dan antisipasi kebakaran hutan dan peningkatan tingkat polusi, melalui ASMC di Singapura. Ketiga, negara anggota diharapkan untuk mampu berfokus pada peningkatan kemampuan pemadam kebakaran (Jones 2006). Berdasarkan tiga rencana tersebut, negara anggota juga menetapkan Kebijakan ASEAN tentang Nol Pembakaran atau Tanpa Pembakaran. Namun, pedoman untuk nol pembakaran ini tidak dimaksudkan untuk bersifat perskriptif, sehingga pembakaran terkontrol terus diizinkan untuk situasi khusus. Aspek lain yang ditekankan dalam RHAP termasuk identifikasi dan mobilisasi sumber daya, pertukaran informasi, dan pengembangan pasar untuk biomassa serta limbah pertanian yang apabila jika tidak dibuang maka akan dibakar (Nguitrugool 2011). Berdasarkan dugaan bahwa aspek tersebut akan memperkuat kerusakan, maka RHAP menekankan negara anggotanya dalam peran mitigasi kabut asap di tingkat ASEAN sesuai dengan keahlian negara tersebut (Yahaya 2000).

Pada tahun 1998 KTT ASEAN di Vietnam mengeluarkan Rencana Aksi Hanoi yang menyerukan implementasi penuh dari RHAP pada tahun 2001 (Yahaya 2000). Peristiwa ini menetapkan prosedur dimana sumber pemadam kebakaran dapat dikumpulkan untuk operasi pemadam

kebakaran regional (Tay 2002). Secara khusus, hal ini membentuk dua *Sub-Regional Fire-Fighting Arrangements* (SRFA) untuk Kalimantan dan provinsi Sumatra/Riau di Indonesia di bawah *Regional Haze Action Plan* guna memfasilitasi perpindahan sumber daya dari satu negara anggota ke negara lain dalam mengurangi masalah kabut asap (Yahaya 2000). Sebagai pelengkap dari SRFA, maka dibentuk Kelompok Hukum SRFA pada tahun 2000 untuk memeriksa masalah hukum dan penegakan hukum di wilayah terkait dengan membatasi kebakaran hutan (Jones 2006).

Pada tahun 2001, dirumuskan sebuah perjanjian bernama *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* sebagai sebuah perjanjian mengikat untuk mendukung terlaksananya *Regional Haze Action Plan*. Perjanjian tersebut ditandatangani oleh sepuluh negara anggota ASEAN pada tahun 2002 di Kuala Lumpur, Malaysia. Namun, proses ratifikasi dari *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* memakan waktu cukup lama. Malaysia adalah satu-satunya negara yang meratifikasi perjanjian pada tahun yang sama, yakni 2002. Selanjutnya, Malaysia disusul oleh Singapura, Brunei Darussalam, Myanmar dan Vietnam serta Thailand pada tahun 2003. Tidak hanya itu, dilanjut dengan Laos pada tahun 2004 dan Kamboja pada tahun 2006 dan Filipina pada tahun 2010. Namun, yang cukup mengecewakan yakni Indonesia baru meratifikasi *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* ini pada tahun 2014 (Jones 2006). Dapat dilihat bahwa Indonesia butuh 12 tahun untuk meratifikasinya, padahal Indonesia merupakan negara penyumbang kabut asap terbanyak di Asia Tenggara. Berdasar hal itu, membuktikan bahwa negara-negara anggota ASEAN kurang cukup responsif terhadap upaya yang dilakukan ASEAN atau upaya yang dilakukan di tingkat regional untuk mengatasi masalah kabut asap yang melanda negara-negaranya.

Tertulis dalam pembukaan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* bahwa perjanjian ini menghendaki untuk melakukan tindakan individu dan bersama untuk menilai asal, penyebab, sifat dan tingkat kebakaran lahan dan hutan serta kabut yang dihasilkan untuk mencegah juga mengendalikan sumber-sumber kebakaran dengan menerapkan kebijakan ramah lingkungan. Adanya praktik dan hadirnya teknologi untuk memperkuat kemampuan dan kerja sama nasional-regional dalam penilaian, pencegahan, mitigasi dan pengelolaan kebakaran lahan dan hutan serta kabut asap yang dihasilkan. Tertulis juga bahwa dalam perjanjian ini bertujuan untuk kesediaan negara anggota untuk lebih memperkuat kerja sama internasional dalam mengembangkan kebijakan nasional (Florano 2004).

Liberalisme Institusional dalam Memandang *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*

“Liberalisme pertama kali sebuah perspektif untuk menjawab pertanyaan dasar hubungan internasional yaitu bagaimana agar menciptakan perdamaian dan mengurangi perang. Liberalisme menjawabnya dengan mengutamakan kerjasama, yang akan menciptakan sebuah regulasi Bersama yang dapat dipatuhi bersama sehingga akan terbentuk sebuah ikatan dan kemudian hal tersebut dapat menghindari perang” (Jackson dan George 2009).

Liberalisme dalam perkembangannya terbagi menjadi beberapa konsep, salah satunya Liberalisme Institusional. Konsep liberalisme ini dikutip dari Jackson dan George (2009) yang berpendapat bahwa dengan didirikannya institusi internasional maka kerjasama akan lebih mudah dicapai dan juga membantu mengurangi ketidakpercayaan dan ketakutan antar-negara yang menjadi anggota institusi internasional tersebut. Sehingga, dengan artian institusi internasional ini dapat membangun *confidence building* measure antara negara-negara anggotanya. Jika dikaitkan dengan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*, disini ASEAN bertindak sebagai institusi internasional yang menyelenggarakan sebuah kerjasama dibidang lingkungan yaitu kerjasama untuk mengurangi kabut asap yang melanda kawasannya. Kehadiran ASEAN juga dapat membangun kepercayaan antar negara-negara anggota khususnya dalam mencegah dan menghilangkan kabut asap secara bersama-sama.

Tidak hanya itu, menurut Liberalisme Institusional, institusi internasional adalah seperangkat aturan dalam sebuah rezim yang mengatur tindakan negara dalam bidang tertentu (Jackson dan George 2009). Jika dikaitkan dengan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*, tentu saja perjanjian ini merupakan sebuah seperangkat aturan yang dihasilkan oleh pertemuan di ASEAN guna mengatur tindakan negara-negara anggota dalam bidang lingkungan, khususnya dalam menanggulangi kabut asap bersama-sama.

Efektivitas *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*

Dalam hal ini, penulis melihat bahwa *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* kurang efektif dalam menyelesaikan masalah kabut asap. Masalah yang timbul dinilai sangat kompleks, yaitu dengan adanya *ASEAN Way*. Penulis menilai bahwa *ASEAN Way* sebagai penghambat terbesar untuk menuju efektifitas daripada *ASEAN*

Agreement on Transboundary Haze Pollution.

Alasan pertama muncul dari adanya prinsip non-intervensi yang ada di *ASEAN Way*. Diawali dengan non-intervensi, baik itu dari ASEAN itu sendiri dan negara lain, lantas menghasilkan pertanyaan terkait ratifikasi negara-negara terhadap perjanjian *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*. Terbukti bahwa ASEAN tidak mampu mengintervensi atau membuat negara-negara anggotanya untuk meratifikasi perjanjian tersebut secepatnya setelah penandatanganan, sebab masalah polusi udara tersebut terus ada hampir tiap tahun sebelum ke-sepuluh negara anggota ASEAN meratifikasi perjanjian sampai sekarang ini (Florano 2004). Begitupun dengan negara Malaysia yang pertama kali meratifikasi perjanjian, tidak dapat memaksa Indonesia untuk segera dalam meratifikasi perjanjian tersebut. Padahal mengingat Indonesia merupakan negara penyumbang terbesar kabut asap yang melanda kawasan Asia Tenggara.

Alasan kedua masih datang dari prinsip non-intervensi yang melihat fakta bahwa negara akan jauh lebih mengutamakan aspek ekonominya. Maka, tidak heran bahwa pembebasan lahan dengan cara membakar hutan untuk alasan penanaman sawit dan pengembangan ekonomi masih terus berlanjut. Dalam hal ini, ASEAN dan negara-negara anggota tentu tidak dapat ikut campur pada urusan negara tersebut (Nguitragool 2011). Hal tersebut dikarenakan pelanggaran akan secara langsung melanggar kedaulatan negara, sesuai dengan prinsip kedaulatan dari *ASEAN Way*. Alasan ketiga yakni cara pengambilan keputusan yang berdasarkan konsesus. Meskipun *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* telah dirancang, akan sangat mungkin bagi pemerintah atau negara untuk mengecualikan masalah yang dianggap akan sangat sensitif secara politis agar tidak didiskusikan di ASEAN berhubungan dengan kepatuhannya terhadap *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (Nguitragool 2011).

Oleh karena itu, muncul alasan yang keempat yaitu minimnya komitmen dari negara-negara anggota. Hal tersebut dikarenakan meski *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* adalah perjanjian yang mengikat, tetapi dengan tidak adanya instrumen yang kuat maka mekanisme penegakan pun cenderung lemah. Dalam artian bahwa tidak ada yang dapat menjamin komitmen dan kepatuhan negara-negara anggota terhadap *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* dan segala pengaturannya (Florano 2004). Hal ini karena di dalam perjanjian tersebut tidak ada sebuah regulasi yang dapat membuat negara anggota untuk dapat terus berkomitmen. Tidak adanya hukuman atau sanksi terhadap negara yang melanggar serta tidak berkomitmen ataupun

mencederai dalam perjanjian *Transboundary Haze Pollution*. Tidak tegasnya perjanjian ini yang kemudian menjadi titik kelemahan cukup signifikan, sehingga menjadi hambatan menuju efektifitas.

Alasan kelima, yakni tidak adanya regulasi yang jelas dan spesifik untuk mengatasi akar penyebab polusi kabut asap. Perjanjian *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* hanya mewajibkan negara-negara anggota untuk mempelajari akar penyebab kabut asap, tetapi tidak menjelaskan akar penyebab kebakaran dan pencemaran kabut asap yang seringkali terletak pada pengelolaan sumber daya alam tidak sehat, konflik kepemilikan lahan, dan yang lain sebagainya (Florano 2004). Sebagai contoh, masyarakat tanpa teknologi yang cukup untuk mengelola lahan, akan lebih memilih melaksanakan pembakaran hutan sebelum menanam tanaman yang diinginkan.

Alasan keenam, yakni tidak adanya regulasi yang jelas, tegas dan spesifik bagi negara-negara untuk mengatur pihak-pihak swasta yang terlibat dalam pembukaan lahan dengan cara pembakaran. *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* menyerahkan masalah ini untuk ditindak secara nasional (Jones 2006). Berdasar hal itu, organisasi regional, dalam hal ini ASEAN, tidak dapat memastikan bahwa masalah yang mendasari pihak swasta melakukan pembakaran tersebut ditangani dengan benar dan tidak dapat dipungkiri juga bahwa pihak swasta sebagai aktor yang dapat memodifikasi pihak-pihak yang seharusnya menjadi penegak hukum terkait dengan pembakaran hutan yang dilakukannya.

Alasan ketujuh, yakni *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* ini tidak dapat mengatur tindakan negara sepenuhnya karena setiap negara anggota ASEAN memiliki otoritas sendiri yang bebas, tidak dapat diintervensi, dan memiliki kekuatan kedaulatan negara. Kemudian juga kekuatan otoritas sendiri dan non-intervensi tersebut diperkuat oleh ASEAN sendiri dengan adanya *ASEAN Way* (Jones 2006). Berdasarkan hal itu, *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* tidak menjadi suatu aturan yang benar-benar mengatur negara bahkan tidak menjadi sebuah rezim atas penanggulangan kabut asap pada negara anggota ASEAN yang berada di kawasan Asia Tenggara tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dilihat bahwa *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* dinilai tidak efektif dalam menyelesaikan kabut asap yang ada di kawasan Asia Tenggara. Hal ini dikarenakan penyelesaian polusi kabut asap ini bukan hanya sekedar masalah pemberlakuan sebuah perjanjian meskipun itu mengikat, akan tetapi regulasi untuk secara intensif mematuhi perjanjian dalam penegakan aturan yang dinilai cukup ketat juga harus ada. Tidak dapat dipungkiri

pula bahwa sebenarnya kehadiran *ASEAN Way* digunakan untuk melawan ASEAN itu sendiri, khususnya untuk melawan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*.

Tantangan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*

Penulis menganalisis bahwa terdapat tantangan yang sangat substansial dalam penerapan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* ini. Tantangan paling mendasar adalah bahwa negara-negara anggota ASEAN didominasi oleh negara-negara berkembang. Tujuan utama negara berkembang adalah bangkit menjadi negara maju dengan meningkatkan perekonomiannya. Hal tersebut dapat dilakukan dengan menjual sawit yang didapat dengan membakar hutan. Negara-negara berkembang akan cenderung sulit untuk menyeimbangkan antara kepentingan ekonomi dan lingkungan, karena kebijakan yang selalu diambil adalah untuk kepentingan ekonomi, juga belum bisa mengambil kebijakan yang disebut dengan “*green economy*” dimana kebijakan ekonomi yang diambil berbasis lingkungan. Kebijakan *green economy* akan sulit diterapkan karena keterbatasan teknologi dan pengetahuan di negara berkembang, tidak seperti negara-negara maju yang sudah menerapkan *green economy* karena didukung teknologi yang canggih dan pengetahuan yang mumpuni. Tantangan ini akan terus muncul dan menghambat ASEAN khususnya *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* untuk dapat menjalankan fungsinya dengan baik selama ASEAN tidak merubah tubuhnya juga yang akan mengubah keadaan dan mendukung stabilitas kawasan, khususnya di bidang lingkungan.

Kesimpulan

Kehadiran *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* menggambarkan bahwa ASEAN sebagai institusi regional di kawasan Asia Tenggara telah berupaya untuk menyelesaikan masalah yang menghasilkan instabilitas di kawasannya, khususnya di bidang lingkungan. Pertemuan tingkat tinggi telah dilaksanakan, berbagai kegiatan juga telah dilakukan, penerapan kebijakan juga telah dirintis, dan dilakukan negara-negara anggota.

Namun, kembali lagi bahwa ASEAN dalam menanggulangi masalah kabut asap ini dengan membuat *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* tidak efektif dengan berbagai faktor di dalamnya, yaitu norma yang ada di ASEAN itu sendiri yaitu prinsi non-intervensi dan

prinsip konsesus yang ada dalam *ASEAN Way*. Tidak hanya itu, di dalam *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* tidak ada regulasi jelas tentang hukuman atau sanksi terhadap negara-negara yang tidak patuh atau komitmen terhadap perjanjian ini. Juga, tidak ada regulasi jelas dan spesifik terhadap akar penyebab pembakaran hutan yang menghasilkan kabut asap tersebut, karena hal tersebut diserahkan kepada negara yang bersangkutan.

Penulis menganalisis pada hal yang terjadi di dalam ASEAN, *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*, serta yang terjadi secara domestik di negara anggota. Analisis yang ditulis ini terbatas hanya di ruang lingkup tersebut. Penulis memahami bahwa pentingnya penelitian yang bersangkutan dengan masalah dalam birokrasi pemerintahan dan serta elit-elit politik di negara-negara anggota ASEAN dalam menghadapi masalah kabut asap yang melintasi batas negara ini, juga penelitian terhadap keterlambatan negara-negara dalam meratifikasi *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*. Penulis juga memahami pentingnya perbandingan dengan bagaimana organisasi internasional atau regional di belahan dunia lain dalam menyelesaikan masalah lingkungannya, sehingga akan menghasilkan poin yang jelas dan menghasilkan alasan mengapa *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* dinilai tidak efektif seperti yang dipaparkan oleh penulis. Penulis juga memahami pentingnya penelitian terkait bagaimana hubungan kebijakan luar negeri dari kementerian luar negeri dan kementerian lingkungan dari negara-negara anggota ASEAN dalam menghadapi masalah kabut asap tersebut. Juga, dalam analisis ini tidak menjelaskan proses pengambilan keputusan di belakang pemerintah di negara-negara anggota ASEAN. Oleh karenanya dalam penelitian di masa depan terkait keefektifan mengapa *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* diharapkan dapat menjelaskan hal-hal yang telah dipaparkan tadi.

Namun, meskipun begitu analisis yang disampaikan ini telah mendapatkan hal yang sangat substansial terkait tidak efektifnya *ASEAN Agreement on Transboundary Haze*, tetap saja menyerahkan masalah ini kepada ASEAN untuk diselesaikan, diatasi bahkan dapat menghilangkan kabut asap yang melanda kawasan Asia Tenggara.

Daftar Pustaka

Buku dan Bagian dalam Buku

- Evans, J. W., 2001. *Fire, smoke and haze: The ASEAN response strategy* (Executive Summary). Philippines: Asian Development Bank.
- Jackson, R. dan George S., 2009. *Pengantar Studi Hubungan Internasional 3rd ed.* Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Severino, R. C., 2006. *Southeast Asia in Search of an ASEAN community: Insights from the former ASEAN Secretary-General.* Singapore: ISEAS.
- Tan, A. K. J., 2015. *The Haze Crisis in Southeast Asia: Assessing Singapore's Transboundary Haze Pollution Act.* National University Of Singapore Working Paper.
- Tay, S. S. C., 2002. "Fires and haze in Southeast Asia" dalam P. J. Noda (Ed.), *Cross-sectoral partnerships in enhancing human security.* Tokyo: Japan Center for International Exchange. 53-80

Artikel Jurnal

- Florano, E. R., 2004. "Assesment of the "Strengths of the new ASEAN agreement on transboundary haze pollution", *International Review for Environmental Strategies*, **4**(1), 127-147
- Jones, D. S., 2006. "ASEAN and Transboundary Haze Pollution in Southeast Asia", *Asia Europa Journal*, **4**(3).
- Kivimaki, T., 2001. "The long peace of ASEAN", *Journal of Peace Studies*, **38**(1).
- Nguitragoon, P., 2011. "Negotiating the haze treaty", *Asian Survey*, **51**(2), 356-378.
- Quah, E., 2002. "Transboundary Pollution in Southeast Asia: The Indonesian Fires", *World Development*, **30**(3).
- Tay, S., 1998. "South East Asian forest fires: Haze over ASEAN and international environmental law", *Reciel*, **7**(2), 202-208.
- Yahaya, N., 2000. "Transboundary air pollution: Haze pollution in Southeast Asia and its significance", *Journal of Diplomacy and Foreign Relations*, **2**(2), 41-50.

Dokumen Resmi

Sekretariat ASEAN, 1995. Overview

Sekretariat ASEAN, 2009. Overview

Publikasi Daring

ASEAN, 2019. ASEAN Aggrement on Transboundary Haze Pollution. [daring]. Tersedia dalam [<https://haze.asean.org/>] (Diakses [28 Desember 2019])