
Efektivitas ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution dalam Mengatasi Kabut Asap Lintas Batas: Hambatan Prinsip Non-Interference ASEAN

Raisya Nazwa Zahira¹, Hanifah Lestari², Nayla Nurul Fitri³, Fathia Hayatun Nufus⁴, Diyah Pitaloka Rizki⁵

^{1,2,3,4,5}Universitas Al-Ghifari, Indonesia

Email Correspondence : raisyanzwa@gmail.com

Kata Kunci :

Efektivitas ATHP; Prinsip Non-Interference; Rezim Internasional; Tata Kelola Lingkungan Regional; ASEAN Way

Abstrak

Kabut asap lintas batas (*transboundary haze pollution*) telah menjadi krisis lingkungan berulang di kawasan Asia Tenggara sejak tahun 1997. *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (ATHP), yang disahkan pada tahun 2002 dan mulai berlaku pada tahun 2003, merupakan perjanjian lingkungan mengikat pertama yang dihasilkan ASEAN sepanjang sejarah kelembagaannya. Lebih dari dua dekade sejak pengesahannya, kabut asap lintas batas tetap terjadi hampir setiap tahun, termasuk pada periode 2015–2019 dan 2020–2024, tanpa diiringi mekanisme penegakan hukum yang memadai. Penelitian ini bertujuan mengevaluasi efektivitas ATHP dengan menggunakan kerangka teori rezim internasional (Krasner, 2015), yang menilai keberhasilan sebuah rezim berdasarkan kemampuannya membangun empat elemen, yaitu prinsip, norma, aturan, dan prosedur, serta mengidentifikasi prinsip non-interference sebagai hambatan struktural utama dalam implementasinya. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif-deskriptif melalui studi literatur terhadap dokumen kebijakan, teks perjanjian internasional, dan literatur akademik terkait ASEAN dan ATHP. Hasil penelitian menunjukkan bahwa ATHP secara formal memenuhi kriteria sebagai rezim internasional, tetapi gagal berfungsi secara efektif karena prinsip non-interference, sebagai perwujudan konkret dari “*ASEAN Way*”, secara struktural mencegah terbentuknya mekanisme sanksi yang mengikat, kewajiban hukum yang tegas, dan keterlibatan pihak ketiga dalam penyelesaian sengketa lintas batas. Temuan ini menegaskan bahwa persoalan ATHP bukan terletak pada kelemahan teknis-legal semata, melainkan pada karakter regionalisme ASEAN yang longgar dan berbasis konsensus. Penelitian ini merekomendasikan perlunya reformasi terhadap norma dasar ASEAN itu sendiri sebagai syarat bagi

perbaikan tata kelola lingkungan regional di Asia Tenggara di masa depan.

Keywords :

ATHP Effectiveness; Non-Interference Principle; International Regime; Regional Environmental Governance; ASEAN Way

Abstract

Transboundary haze pollution has been a recurring environmental crisis in Southeast Asia since 1997. The ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (ATHP), adopted in 2002 and entered into force in 2003, is the first legally binding environmental agreement ever produced by ASEAN. However, more than two decades after its adoption, transboundary haze continues to occur almost every year, including during the 2015–2019 and 2020–2024 periods, without being accompanied by adequate enforcement mechanisms. This study aims to evaluate the effectiveness of ATHP using Krasner's (1982) international regime theory, which assesses a regime's success based on its capacity to establish four elements, namely principles, norms, rules, and decision-making procedures, and to identify the non-interference principle as the main structural obstacle to its implementation. This study employs a qualitative-descriptive approach through a literature study of policy documents, international treaty texts, and academic literature related to ASEAN and ATHP. The findings show that ATHP formally satisfies the criteria of an international regime but fails to function effectively because the non-interference principle, as a concrete manifestation of the "ASEAN Way," structurally prevents the establishment of binding sanction mechanisms, firm legal obligations, and third-party involvement in dispute settlement. These findings confirm that the shortcomings of ATHP are rooted not merely in technical-legal weaknesses, but in the loose, consensus-based character of ASEAN regionalism itself. This study recommends reforming ASEAN's foundational norms as a prerequisite for improving regional environmental governance in Southeast Asia going forward.



© 2025 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC-BY-SA) license (<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>).

PENDAHULUAN

Kabut asap lintas batas (*transboundary haze pollution*) telah menjadi masalah lingkungan yang terus terjadi di wilayah Asia Tenggara sejak tahun 1997. Pada masa itu, terjadi kebakaran hutan dan lahan secara besar-besaran di Indonesia yang menyebabkan kabut asap menyebar ke negara-negara tetangga. Peristiwa itu menjadi momen penting dalam tata kelola kawasan, karena menunjukkan dengan jelas bahwa dampak ekologis dari kegiatan di satu negara bisa melebihi batas wilayah negara itu sendiri dan menimbulkan masalah negatif yang mempengaruhi negara orang lain. Oleh karena itu, diperlukan respons bersama di tingkat regional yang lebih nyata daripada sekedar pernyataan yang tidak memiliki ikatan hukum (Quah, 2002). Untuk mengatasi keadaan tersebut, ASEAN mengesahkan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (ATHP) pada tahun 2002. Perjanjian ini mulai berlaku pada tahun 2003 setelah disetujui sepuluh negara anggota, dan menjadi perjanjian

lingkungan yang mengikat pertama yang dibuat oleh ASEAN dalam sepanjang sejarah kelembagaannya.

ATHP dirancang dengan sejumlah fitur kelembagaan yang relatif progresif untuk standar kerja sama ASEAN, yaitu mewajibkan monitoring dan pertukaran informasi antar negara, membentuk *ASEAN Coordinating Centre for Transboundary Haze Pollution Control* (ACC THPC) sebagai pusat koordinasi regional, serta mengharuskan negara anggota melakukan tindakan pencegahan dan respons terhadap kebakaran hutan dan lahan (Nazeer & Furuoka, 2017). Namun, lebih dari dua dekade perjanjian tersebut diimplementasikan, kabut asap lintas batas tetap terjadi hampir setiap tahun tanpa diiringi mekanisme penegakkan yang cukup memadai. Kebakaran hutan dan lahan yang terjadi dalam skala besar pada periode 2015-2019 serta 2020-2024 menunjukkan bahwa keberadaan ATHP sebagai instrumen hukum belum berbanding lurus dengan efektivitas implementasinya (Mawarningtyas, 2024). Kabut asap pada tahun 2015 diperkirakan menyebabkan kerugian ekonomi lebih dari 16 miliar dolar Amerika Serikat, namun hingga saat ini belum tersedia mekanisme kompensasi antarnegara yang berjalan efektif, sebuah konsekuensi nyata dari kekosongan penegakkan hukum dalam kerangka perjanjian tersebut.

Persoalan efektivitas ATHP pada dasarnya tidak dapat dipisahkan dari sifat regionalisme yang dianut oleh ASEAN dalam menangani isu lingkungan hidup lintas batas. Berbeda dengan model kerja sama regional yang menggunakan perjanjian hukum yang ketat dan memberi wewenang kepada lembaga di luar negara, ASEAN secara historis mengembangkan pola regionalisme yang lebih longgar. Pola ini lebih menekankan kerjasama berdasarkan fungsi dan kesepakatan bersama, daripada mengikat negara anggota dengan otoritas yang kuat. Pola regionalisme inilah yang kemudian dikenal sebagai “*ASEAN Way*”, yang ditandai dengan penghormatan penuh terhadap kedaulatan setiap negara, pengambilan keputusan melalui kesepakatan bersama semua pihak, serta menjauhi campur tangan pihak luar dalam urusan dalam negeri negara-negara anggota. Tata kelola lingkungan regional ASEAN, termasuk dalam kerangka ATHP, mencerminkan langsung sifat regionalisme kawasan yang lebih menekankan pada kesepakatan dan kesepakatan bersifat deklaratif serta konsensual, dibandingkan dengan pengikatan hukum yang lebih kuat (Wijaya et al., 2024).

Karakter regionalisme tersebut terlihat nyata dalam prinsip non-interference, yang berjalan melalui tiga mekanisme yang saling terhubung: kedaulatan penuh yang mencegah pengawasan dari luar, kesepakatan bersama yang memberi satu negara hak untuk menolak semua isu reformasi dalam perjanjian, serta tidak adanya sanksi yang membuat pelanggaran tidak mempunyai akibat hukum atau politik yang nyata bagi negara yang melanggarnya. Ahmadi, (2013) adalah salah satu peneliti awal yang menemukan bahwa prinsip non-interference menjadi masalah utama yang menghalangi keberhasilan ATHP. Pemikiran ini kemudian didukung oleh Muhammad, (2022), yang menjelaskan bahwa ATHP dibuat dan dijalankan dalam pengaruh prinsip *non-interference*, sehingga secara struktural membatasi kemampuan penegakkannya mulai dari tahap pembuatan hingga penerapannya di lapangan.

Kelemahan-kelemahan struktural yang muncul karena pola regionalisme ini telah banyak dibahas dalam berbagai literatur, baik dari sudut pandang hukum lingkungan internasional (Alvin, 2022; Kim et al., 2026) maupun dari mekanisme penyelesaian konflik yang dianggap kurang memadai (Fitriyanti & Gunawan, 2025; Ling, 2017)

Penelitian sebelumnya tentang ATHP biasanya hanya fokus pada evaluasi aspek teknis dan hukum atau studi kasus kerja sama dua negara, seperti kerja sama antara Indonesia dan Malaysia dalam mengatasi kebakaran hutan di Kalimantan (Ningsih, 2025) tanpa menghubungkan secara menyeluruh kegagalan ATHP dengan sifat regionalisme ASEAN yang menjadi latar belakangnya. Kekosongan ini mendorong penelitian ini untuk menggunakan teori rezim internasional, yang menilai seberapa efektif suatu rezim berdasarkan kemampuannya dalam menciptakan prinsip, norma, aturan, serta prosedur pengambilan keputusan secara bersamaan. Prinsip non-interference tidak hanya menjadi penghalang, tetapi juga faktor utama yang menjelaskan mengapa program ATHP secara keseluruhan kurang efektif, sesuai dengan temuan Wijaya et al., (2024) tentang pola penolakan terhadap intervensi dari pihak luar dalam kerja sama ASEAN dengan UNEP.

Berdasarkan hal tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menjawab dua pertanyaan utama, yaitu seberapa efektif ATHP dalam mengatasi kabut asap lintas batas di ASEAN, dan bagaimana prinsip *non-interference* menghambat penerapannya secara struktural, sekaligus memberikan implikasi bagi reformasi tata kelola lingkungan di kawasan Asia Tenggara di masa depan.

METODE

Penelitian ini menerapkan pendekatan kualitatif-deskriptif, yang diarahkan untuk memaparkan dan mengkaji fenomena efektivitas ATHP berdasarkan data tekstual dan dokumen kebijakan, alih-alih data numerik. Pemilihan pendekatan ini didasarkan pada pertimbangan bahwa isu yang dikaji yaitu efektivitas kelembagaan suatu rezim internasional akan lebih tepat dipahami melalui pengkajian makna, konteks, serta keterkaitan antarnorma dalam teks perjanjian dan literatur terkait, ketimbang melalui pengukuran yang bersifat kuantitatif.

Kerangka teoretis yang digunakan bertumpu pada konsep rezim internasional yang dikemukakan oleh (Krasner, 1982), yang memaknai rezim sebagai kumpulan prinsip, norma, aturan, dan prosedur pengambilan keputusan, baik yang tersurat maupun tersirat yang menyatukan harapan para aktor dalam suatu ranah hubungan internasional tertentu. Keempat komponen tersebut dijadikan kategori analisis guna menilai sejauh mana ATHP telah terbentuk dan berjalan sebagai rezim yang efektif di kawasan ASEAN. Kerangka ini selanjutnya digabungkan dengan konsep regionalisme ASEAN, terutama prinsip non-interference dan “ASEAN Way”, untuk mengungkap faktor struktural yang melatarbelakangi kondisi efektivitas ATHP yang teridentifikasi.

Adapun teknik analisis yang diterapkan adalah studi literatur, yakni penelusuran dan pengkajian terhadap dokumen kebijakan regional, naskah resmi

perjanjian ATHP, serta berbagai literatur akademik termasuk jurnal dan penelitian terdahulu yang relevan dengan isu ASEAN dan tata kelola lingkungan lintas batas. Sumber-sumber tersebut selanjutnya dikelompokkan berdasarkan empat elemen rezim internasional menurut (Krasner, 1982), untuk kemudian dianalisis secara deskriptif-interpretatif guna mengungkap hubungan antara kelemahan struktural ATHP dan prinsip non-interference sebagai karakteristik utama regionalisme ASEAN. Hasil analisis ini kemudian disintesis untuk menjawab dua pertanyaan penelitian yang telah ditetapkan, sekaligus untuk merumuskan implikasinya bagi upaya pembaruan tata kelola lingkungan regional di Asia Tenggara.

HASIL DAN PEMBAHASAN

ATHP sebagai Rezim Internasional: Fitur Kelembagaan dan Kelemahan Struktural

ATHP yang disahkan pada tahun 2002 dan mulai berlaku secara resmi pada tahun 2003 setelah diratifikasi oleh 10 negara anggota ASEAN, menjadikannya perjanjian lingkungan yang mengikat pertama dalam sejarah organisasi ASEAN. Jika dibandingkan dengan instrumen kerjasama ASEAN yang biasanya hanya berupa deklarasi, ATHP memiliki beberapa fitur yang berbentuk institusi atau kelembagaan yang relatif cukup maju. Perjanjian ini meminta negara-negara anggota ASEAN untuk monitoring dan pertukaran informasi terkait titik api dan kualitas udara, serta mendirikan *ASEAN Coordinating Center for Transboundary Haze Pollution* (ACC THPC) sebagai pusat koordinasi regional. Selain itu, negara anggota ASEAN wajib mengambil tindakan pencegahan dan respon cepat terhadap kebakaran hutan dan lahan (Nazeer & Furuoka, 2017).

Namun, dibalik berbagai fitur kelembagaan tersebut ATHP menyimpan sejumlah kelemahan struktural yang mendasar. Pertama, perjanjian ini tidak memiliki aturan hukuman yang mengikat bagi negara yang gagal memenuhi kewajibannya. Kedua, tidak ada keterlibatannya pada pihak ketiga yang independen dalam proses pemantauan atau penyelesaian sengketa lintas batas. Ketiga, sebagian besar kewajiban dalam ATHP dirumuskan dalam bentuk “upaya terbaik” (*best effort*) dan bukan suatu kewajiban yang bersifat *mandatory* (wajib dilakukan), sehingga penerapannya sangat bergantung pada kepatuhan sukarela dari masing-masing negara anggota ASEAN. Keempat, ATHP tidak memiliki lembaga pengawasan yang independen dan berwenang untuk mengevaluasi ketaatan negara secara objektif. Kombinasi dari berbagai kelemahan tersebut menjelaskan mengapa ATHP, meskipun secara formal merupakan suatu perjanjian yang mengikat, namun dalam praktik bekerjanya lebih mirip dengan kerjasama yang bersifat sukarela dan lebih fleksibel seperti yang biasa ditemui dalam kerjasama regionalisme ASEAN secara umum.

Kondisi tersebut memperlihatkan adanya kesenjangan yang cukup mencolok antara desain kelembagaan ATHP di atas kertas dengan kapasitas riilnya untuk memaksa kepatuhan negara anggota. Di satu sisi, keberadaan ACC THPC dan mekanisme pelaporan berkala memberi kesan bahwa ASEAN telah membangun arsitektur tata kelola lingkungan yang setara dengan rezim internasional lain yang

lebih matang. Di sisi lain, tanpa disertai daya paksa hukum maupun pengawasan independen, arsitektur tersebut pada akhirnya hanya berfungsi sebagai wadah administratif untuk pertukaran data, bukan sebagai instrumen yang benar-benar mampu mengubah perilaku negara di lapangan. Kesenjangan inilah yang menjadi titik tolak penting untuk memahami mengapa efektivitas ATHP perlu dinilai tidak hanya dari kelengkapan strukturnya, tetapi juga dari sejauh mana struktur itu mampu diterjemahkan menjadi kepatuhan yang nyata.

Evaluasi ATHP melalui Empat Elemen Rezim Internasional Krasner

Menurut kerangka dari (Krasner, 1982), sebuah sistem internasional bisa dianggap efektif jika mampu membangun empat elemen secara bersamaan yaitu prinsip, norma, aturan, dan prosedur. Dalam empat elemen prinsip dasar tersebut, ada ATHP secara jelas menyatakan bahwa penanganan kabut asap yang melintasi batas merupakan tanggung jawab bersama kawasan tersebut. Namun demikian, prinsip ini berjalan bersama dengan prinsip *non-interference* yang lebih mendasar dalam kerangka kerja ASEAN, sehingga tanggung jawab bersama tersebut akhirnya tetap menghormati kedaulatan nasional dari masing-masing negara.

Pada elemen norma, ATHP memang menetapkan standar perilaku, yaitu wajib melakukan monitoring, pelaporan dan tindakan pencegahan. Akan tetapi, karena sebagian besar norma tersebut dirumuskan hanya dalam bentuk “upaya terbaik” tanpa disertai penjelasan yang jelas tentang tingkat kepatuhannya, oleh karena itu standar perilaku ini kurang memadai untuk mengikat tindakan negara secara konsisten. Pada elemen aturan, ATHP mengatur teknis mengenai pertukaran informasi dan koordinasi melalui ACC THPC, tetapi ketentuan tersebut tidak dilengkapi dengan konsekuensi hukum yang jelas apabila dilanggar, sehingga aturan ini lebih berfungsi sebagai panduan administrasi kepada instrumen penegakan. Pada elemen prosedur, pengambilan keputusan dalam ATHP mengikuti mekanisme konsensus yang digunakan oleh ASEAN, yang berarti satu negara anggota memiliki kekuatan untuk menahan atau menolak segala reformasi apapun, termasuk usulan untuk memperkuat mekanisme sanksi atau pengawasan.

Dari keempat elemen tersebut, ATHP secara formal memenuhi syarat minimal sebagai sebuah sistem rezim Internasional, namun keempat elemen tersebut secara konsisten terganggu oleh satu faktor yang sama, yaitu prinsip *non-interference*. Temuan ini memperkuat pendapat bahwa masalah ATHP tidak berasal dari tidak adanya struktur kelembagaan, tetapi karena adanya sifat regionalism yang membatasi efektivitas dari struktur tersebut.

Jika keempat elemen tersebut dibandingkan satu sama lain, terlihat ada suatu pola yang konsisten, yaitu setiap elemen sebenarnya cukup baik ketika dinilai secara tekstual, tetapi menjadi lemah begitu diuji dari sisi daya ikatnya terhadap perilaku negara. Prinsip yang inklusif kehilangan kekuatannya karena berbenturan dengan kedaulatan nasional, norma yang jelas kehilangan daya pakasanya karena dirumuskan sebagai anjuran, aturan yang teknis kehilangan efektivitasnya karena tanpa sanksi, dan prosedur yang demokratis melalui konsensus justru menjadi pintu bagi satu

negara untuk memblokir perubahan. Pola berulang ini menunjukkan bahwa kelemahan ATHP bukan sekadar akumulasi dari kekurangan pada masing-masing elemen secara terpisah, melainkan cerminan dari satu logika struktural yang sama yang bekerja di balik keempatnya.

Prinsip *Non-Interference* sebagai Hambatan Struktural Utama

Prinsip *non-interference*, sebagai inti dari “*ASEAN Way*”, bekerja melalui tiga mekanisme yang saling terikat dan secara langsung membatasi efektivitas ATHP. Mekanisme pertama adalah kedaulatan mutlak, yang berarti penghormatan penuh terhadap hak setiap negara untuk mengatur urusan dalam negerinya tanpa intervensi pihak luar, yang secara langsung memblokir kemungkinan adanya pengawasan eksternal dan independen terhadap praktik pembakaran lahan di tingkat domestik. Mekanisme yang kedua adalah dengan mencapai kesepakatan bersama dalam memutuskan sesuatu, yang artinya suatu keputusan hanya bisa dianggap sah jika semua negara anggota setuju sehingga satu negara saja bisa berpotensi menahan seluruh agenda reformasi perjanjian. Mekanisme ketiga adalah ketiadaannya sanksi, yang membuat pelanggaran terhadap kewajiban dalam ATHP tidak memiliki konsekuensi hukum maupun politik yang nyata bagi negara yang melanggarnya.

Ahmadi, (2013) adalah salah satu peneliti pertama yang menemukan bahwa prinsip *non-interference* merupakan masalah utama yang menjadi penghambat dari keberhasilan ATHP. Temuan ini kemudian didukung oleh Muhammad, (2022), yang menunjukkan bahwa ATHP dibuat dan dikerjakan berdasarkan prinsip *non-interference* mulai dari tahap perumusan hingga penerapannya di lapangan, sehingga kelemahan dalam penerapan ATHP bersifat struktural dan bukan hanya karena kelalaian teknis saja. Polanya juga terjadi dalam hubungan ASEAN dengan organisasi internasional lainnya. Hal ini menunjukkan bahwa sikap menolak pengaruh dari luar juga muncul dalam kerjasama ASEAN dengan *United Nations Environment Programme* (UNEP) dalam berbagai lingkungan hidup. Ini menunjukkan bahwa prinsip non interferensi tidak hanya masalah khusus dalam ATHP saja, tetapi juga bagian dari struktur keseluruhan pengelolaan lingkungan regional ASEAN.

Ketiga mekanisme tersebut pada dasarnya saling memperkuat satu sama lain sehingga sulit diatasi hanya dengan memperbaiki salah satunya saja. Ketiadaan pengawasan eksternal membuat pelanggaran sulit dideteksi secara objektif, ketiadaan pengawasan yang objektif membuat usulan sanksi sulit mendapatkan dukungan konsensus, dan ketiadaan konsensus pada akhirnya membuat sanksi tidak pernah benar-benar terwujud. Dengan kata lain, *non-interference* tidak bekerja sebagai satu hambatan tunggal yang berdiri sendiri, melainkan sebagai sebuah lingkaran yang saling mengunci, sehingga upaya reformasi yang hanya menyentuh satu mekanisme saja cenderung tidak akan cukup untuk mengubah keseluruhan pola kepatuhan negara terhadap ATHP.

Konsekuensi Nyata: Krisis Kabut Asap 2015-2019 dan 2020-2024

Dampak dari lemahnya mekanisme penegakan ATHP terasa jelas dari berulangnya krisis kabut asap lintas batas di skala besar pada masa 2015-2019 dan 2020-2024, sudah lebih dari satu dekade setelah perjanjian ini mulai diterapkan (Mawarningtyas, 2024; Prananingrum & Walangara, 2025). Krisis kabut asap pada tahun 2015 diperkirakan menyebabkan kerugian ekonomi sebesar lebih dari 16 miliar dolar Amerika Serikat di wilayah tersebut, dan sampai saat ini belum ada mekanisme kompensasi antar negara yang berjalan efektif, yang menjadi akibat nyata dari kekosongan dalam penegakan hukum di dalam ATHP.

Kajian yang dilakukan tingkat bilateral juga memperkuat hasil penelitian ini Ningsih, (2025), misalnya, menyoroti pola kerja sama antara Indonesia dan Malaysia dalam mengatasi kebakaran hutan di Kalimantan. Hal ini menunjukkan bahwa dalam praktiknya, penyelesaian masalah kabut asap ini lebih banyak bergantung pada dinamika hubungan bilateral dan kesediaan politik masing-masing, dari pada mekanisme resmi ATHP itu sendiri. Kondisi ini menegaskan bahwa ATHP, meskipun berfungsi sebagai kerangka aturan bersama, masih belum bisa menggantikan fungsi penyelesaian ad hoc bilateral sebagai cara utama dalam menangani masalah krisis kabut asap di kawasan tersebut (Fitriyanti & Gunawan, 2025; (Heilmann, 2015).

Berulangnya krisis dalam dua periode yang berbeda tersebut memperlihatkan bahwa persoalan kabut asap lintas batas bukan sekadar kegagalan teknis yang bersifat sementara, melainkan pola yang cenderung terus terulang selama struktur dasar ATHP tidak berubah. Fakta bahwa negara-negara yang terdampak lebih memilih menempuh jalur bilateral ketimbang mengandalkan mekanisme regional juga menunjukkan adanya semacam ketidakpercayaan implisit terhadap kapasitas ATHP untuk benar-benar bisa menyelesaikan persoalan secara kolektif. Dengan demikian, krisis-krisis tersebut dapat dibaca sebagai bukti empiris yang mengonfirmasi analisis kelembagaan pada bagian sebelumnya, sekaligus menegaskan bahwa biaya dari kelemahan struktural ATHP tidak hanya bersifat normatif, tetapi juga berdampak langsung pada kerugian ekonomi dan kesehatan masyarakat di kawasan.

Implikasi bagi Reformasi Tata Kelola Lingkungan Regional

Temuan-temuan tersebut menunjukkan bahwa perubahan terhadap ATHP tidak cukup hanya dengan mengubah teks perjanjiannya saja, tetapi juga membutuhkan peninjauan ulang terhadap prinsip *non-interference* dan konsep “ASEAN Way” yang menjadi dasar dari perjanjian tersebut. Beberapa arah reformasi yang bisa digunakan adalah: pertama, membuat mekanisme sanksi bertahap yang didasarkan pada kesepakatan bersama, tetapi tetap menghargai kekuasaan negara itu sendiri dan memberi dampak nyata bagi negara yang tidak mematuhi aturan; kedua, mendirikan lembaga pengawas yang bebas dan memiliki tugas jelas untuk mengawasi pelaksanaan dan laporan dari negara-negara anggota; ketiga, mengizinkan partisipasi mediator ketika dalam menyelesaikan sengketa lintas batas terkait kabut asap; serta keempat, menerapkan pendekatan “ASEAN+” yang fleksibel, yaitu memungkinkan negara-negara yang ingin bekerja sama lebih dalam untuk berkomitmen tanpa harus

menunggu kesepakatan bersama dari seluruh negara anggota.

Keempat arah reformasi tersebut pada dasarnya membutuhkan keberanian politik untuk mengubah aturan dasar ASEAN bukan hanya memperbaiki peraturan hukum yang sudah ada. Tanpa keberanian itu, ATHP mungkin berpotensi tetap menjadi simbol komitmen regional yang penting secara normatif, namun tetap terbatas secara operasional dalam menekankan berulangnya krisis kabut asap lintas batas di Asia Tenggara. Keempat arah reformasi ini sesungguhnya tidak harus diterapkan secara serentak maupun sekaligus mengubah seluruh prinsip *ASEAN Way*. Pendekatan yang lebih realistis adalah menempuhnya secara bertahap, dimulai dari langkah yang paling minim risiko politik, misalnya penguatan fungsi pemantauan independen, sebelum melangkah pada isu yang lebih sensitif seperti mekanisme sanksi. Dengan strategi bertahap semacam ini, reformasi tata kelola lingkungan regional berpeluang lebih besar untuk diterima oleh seluruh negara anggota, sekaligus tetap membuka ruang bagi ASEAN untuk secara perlahan bergeser dari model kerjasama yang murni berbasis kepercayaan menuju model yang lebih berorientasi pada akuntabilitas, tanpa harus mengorbankan kohesi dan soliditas ASEAN sebagai sebuah organisasi regional.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian, terdapat tiga poin utama yang dapat disimpulkan mengenai efektivitas *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (ATHP) dalam menangani permasalahan kabut asap lintas batas di kawasan ASEAN. Pertama, ATHP menjadi salah satu bentuk kemajuan penting karena merupakan perjanjian lingkungan pertama yang bersifat mengikat dalam sejarah organisasi tersebut. Meski demikian, keberadaan ATHP belum sepenuhnya efektif dalam mengatasi persoalan kabut asap lintas batas yang terus berulang. Hal ini terlihat dari masih terjadinya krisis kabut asap pada periode 2015–2024, yang diperparah oleh belum optimalnya penegakan hukum pasca-krisis. Akibatnya, kerugian finansial yang masif di tingkat regional tetap terjadi tanpa adanya kejelasan mekanisme ganti rugi atau kompensasi antarnegara anggota.

Kedua, prinsip *non-interference* menjadi salah satu faktor utama yang memengaruhi belum optimalnya pelaksanaan ATHP. Prinsip ini tidak hanya menunjukkan kelemahan dalam aspek teknis perjanjian, tetapi juga mencerminkan karakter dasar *ASEAN Way* yang menempatkan kedaulatan negara sebagai prioritas utama. Dalam perspektif rezim internasional, kondisi tersebut berdampak pada lemahnya empat elemen penting, yaitu prinsip, norma, aturan, dan prosedur pengambilan keputusan. Tanggung jawab bersama yang seharusnya menjadi dasar kerja sama masih dibatasi oleh kepentingan kedaulatan nasional, sementara norma yang dibangun lebih banyak bersifat imbauan tanpa kewajiban yang tegas. Selain itu, aturan teknis melalui *ASEAN Coordinating Centre for Transboundary Haze Pollution Control* belum disertai konsekuensi hukum yang kuat, dan sistem pengambilan keputusan berbasis konsensus sering kali membuat proses reformasi berjalan lambat. Temuan ini memperkuat pandangan bahwa prinsip *non-interference* bukan sekadar

hambatan biasa, melainkan persoalan struktural yang telah melekat dalam sistem regionalisme ASEAN, sebuah pola yang juga terlihat dalam kerja sama ASEAN dengan *United Nations Environment Programme* (UNEP).

Ketiga, pembenahan tata kelola lingkungan regional di Asia Tenggara memerlukan langkah yang lebih luas daripada sekadar merevisi isi perjanjian ATHP. Reformasi yang lebih mendasar sangat dibutuhkan, terutama dalam bentuk komitmen dan keberanian politik dari negara-negara anggota untuk meninjau kembali norma dasar ASEAN. Oleh karena itu, masa depan tata kelola lingkungan Asia Tenggara sangat bergantung pada restrukturisasi institusi ASEAN secara fundamental, seperti mengadopsi sistem pengawasan independen dan fleksibilitas pengambilan keputusan guna keluar dari rigiditas *ASEAN Way*.

Secara umum, penelitian ini menunjukkan bahwa efektivitas sebuah rezim internasional tidak hanya ditentukan oleh seberapa lengkap aturan yang dibuat, melainkan juga oleh sejauh mana negara anggota memiliki komitmen politik untuk menjalankan kesepakatan tersebut. Namun, penelitian ini memiliki keterbatasan karena hanya menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif berbasis studi literatur tanpa melibatkan data primer maupun pengukuran kuantitatif terhadap tingkat kepatuhan negara. Oleh karena itu, penelitian selanjutnya diharapkan dapat memperluas kajian terkait peluang dan tantangan reformasi kelembagaan ASEAN dalam menangani isu lingkungan lintas batas lainnya, termasuk kemungkinan penerapan pendekatan “ASEAN+” dalam tata kelola lingkungan regional yang lebih komprehensif.

REFERENSI

- Ahmadi, S. (2013). Prinsip non-interference asean dan problem efektivitas asean agreement on transboundary haze pollution. *Jurnal Hubungan Internasional*, 1(2), 187–195.
- Alvin, S. D. (2022). Effectiveness of the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution. *Environmental Law Review*, 24(4), 305–313.
- Fitriyanti, F., & Gunawan, Y. (2025). Post-Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution: How to Settle the Dispute Settlement? *Hasanuddin Law Review*, 5(3), 253–265.
- Heilmann, D. (2015). After Indonesia’s ratification: The ASEAN agreement on Transboundary haze pollution and its effectiveness as a regional environmental governance tool. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 34(3), 95–121.
- Kim, J. S., Lindl, F., Dedring, S., & Klimont, Z. (2026). *The Effectiveness of the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*.
- Krasner, S. D. (1982). Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International Organization*, 36(2), 185–205.
- Krasner, S. D. (2015). *Structural causes and regime consequences : regimes as intervening variables*. 36(2), 185–205.
- Ling, S. T. Y. (2017). The ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution:

- exploring mediation as a way forward. *Asia Pacific Journal of Environmental Law*, 20(1), 138–161.
- Mawarningtyas, A. (2024). *Efektivitas Asean Agreement Transboundary Haze Pollution (AATHP) dalam mengatasi Karhutla di Indonesia Setelah Diratifikasi Tahun 2015–2019*. Universitas Islam Indonesia.
- Muhammad, F. (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), 139–155.
- Nazeer, N., & Furuoka, F. (2017). OVERVIEW OF ASEAN ENVIRONMENT, TRANSBOUNDARY HAZE POLLUTION AGREEMENT AND PUBLIC HEALTH. *International Journal of Asia-Pacific Studies*, 13(1), 73.
- Ningsih, D. N. F. (2025). *Implementasi ASEAN Agreement On Transboundary Haze Pollution (AATHP) Terhadap Penanggulangan Asap Lintas Batas Indonesia–Malaysia Pada Kebakaran Hutan di Kalimantan Tahun 2019-2023*. Universitas Pendidikan Muhammadiyah Sorong.
- Prananingrum, A. L., & Walangara, N. U. (2025). Diplomasi Lingkungan Indonesia Melalui AATHP untuk Mengatasi Kebakaran Hutan dan Lahan Tahun 2020-2024. *Jurnal Hubungan Internasional* □ Vol, 18(2).
- Quah, E. (2002). Transboundary pollution in Southeast Asia: the Indonesian fires. *World Development*, 30(3), 429–441.
- Wijaya, B. S., Rozi, F. F. P., Sukma, S. R., & Nadirah, K. (2024). Degradasi lingkungan dan pembangunan berkelanjutan: Efektivitas kerja sama UNEP dan ASEAN dalam mengatasi permasalahan lingkungan hidup di Asia Tenggara. *Indonesian Journal of International Relations*, 8(2), 375–391.