

Prinsip Non-Interference Asean dan Problem Efektivitas Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution

Sidiq Ahmadi

Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial Ilmu Politik, Universitas Muhammadiyah
Yogyakarta
Ringroad Barat Tamantirto, Kasihan, Bantul 55183
Email: sidiqahmadi@umy.ac.id

Abstract

This paper examines the ineffectiveness ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP). A question that's been trying to be explained on this paper is Why ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution can't run effectively. All this time, the explanation being used that ineffectiveness of AATHP implementation caused by Indonesia who not ratified yet its agreement. It considered as logic because Indonesia is the primary cause of smog that will be tackled by AATHP.

The writer's main argument is ineffectiveness of AATHP influenced by non-interference principle on ASEAN, which really strong and reflected in the content of the agreement which made AATHP legalization is low (soft law). Therefore, with the weak legally binding, even Indonesia ratified the agreement, still the prospect implementation of the effectiveness is low.

Keywords: ASEAN, haze pollution, non-interference, Special economic zone, soft law.

Abstrak

Tulisan ini membahas masalah ketidakefektifan ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP). Pertanyaan yang coba dijelaskan dalam tulisan ini adalah mengapa ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution tidak mampu berjalan secara efektif. Selama ini penjelasan yang sering dikemukakan bahwa ketidakefektifan implementasi AATHP disebabkan oleh belum meratifikasinya Indonesia terhadap perjanjian tersebut. Hal ini dianggap logis karena Indonesia adalah penyebab utama bencana kabut asap yang akan ditanggulangi dalam AATHP.

Argumen utama penulis adalah ketidakefektifan AATHP dipengaruhi oleh prinsip non-interference dalam ASEAN yang sangat kuat tercermin dalam isi perjanjian yang menjadikan ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution memiliki legalisasi lemah (soft law). Maka dengan sifat mengikat secara hukum yang lemah dalam perjanjian ini, seandainya pun Indonesia meratifikasinya tetap saja prospek efektivitas implementasinya rendah.

Kata Kunci: ASEAN, polusi asap. Non-intervensi, zona ekonomi khusus, *soft law*.

PENDAHULUAN

Salah satu tantangan yang dihadapi oleh ASEAN sebagai organisasi kerja sama regional di Asia Tenggara adalah isu keamanan non-tradisional. Isu keamanan non-tradisional adalah perluasan makna dari keamanan tradisional yang mencakup keamanan lingkungan yang berkaitan erat dengan kerusakan lingkungan, kelangkaan sumber daya dan konflik (Collin dalam Cipto, 2006: 223). Isu yang paling menjadi perhatian negara-negara

ASEAN adalah kebakaran hutan yang terjadi hampir setiap tahun. Kebakaran hutan menimbulkan kabut asap yang menyelimuti beberapa negara dan mengakibatkan kerugian baik ekologis, ekonomi maupun kesehatan.

Periode kebakaran hutan yang terbesar terjadi disepanjang tahun 1997- 1998¹. Hampir 10 juta hektar hutan hangus terbakar, kurang lebih 20 juta

orang di Asia Tenggara menghirup gas berbahaya yang terkandung dalam asap akibat pembakaran hutan. Perhitungan secara ekonomi menunjukkan dampak kebakaran hutan tahun 1997 dan 1998 menunjukkan kisaran angka US\$4,5 milyar (EEPSEA, 1997 and WWF, 1997) hingga US\$ 9,3 milyar (BAPPENAS, 1999 and Asian Development bank, 1999). Kerugian tersebut muncul akibat kerusakan sumber daya dari pertanian dan kehutanan, penurunan aktivitas pariwisata, dan investasi asing, serta kerugian dari sektor kesehatan masyarakat. Kerugian jangka panjang masih sulit diprediksi, seperti hilangnya aspek keragaman hayati dan penurunan produktivitas pertanian dan kehutanan. Jika dirinci, kerugian ini termasuk nilai kayu yang musnah sebesar 494 juta dollar AS, hilangnya hasil pertanian senilai 470 juta dollar AS, kerugian 1,8 miliar dollar AS yang setara dengan lenyapnya fungsi hutan sebagai penyedia makanan, obat-obatan, air, pencegah erosi, dan pengendali badai, serta 272 juta dollar AS untuk estimasi kerusakan ekonomi guna kontribusi pemanasan global (Kompas, 2003).

Menurut situs WWF Indonesia, Dalam kebakaran besar tahun 1997 - 1998 lebih dari 10 juta hektare lahan terbakar. Kerugian Indonesia tercatat 3 milyar dollar Amerika. Indonesia kebakaran tersebut menghasilkan Emisi Gas Rumah Kaca sebanyak 0,81 - 2,57 giga ton karbon. Jumlah itu setara dengan 13 % - 40 % total emisi karbon dunia yang dihasilkan oleh bahan bakar fosil per tahunnya. Hal ini berarti berkontribusi cukup signifikan terhadap pemanasan global. Namun dampak paling besar dialami oleh negara-negara tetangga di kawasan Asia Tenggara yang menerima kiriman asap dari Indonesia. Dampak asap ini dirasakan oleh setidaknya 70 juta orang di enam negara ASEAN (WWF).

Dalam rangka untuk menyelesaikan masalah polusi asap ini, Negara-negara ASEAN telah melakukan beberapa upaya dan akhirnya pada tahun 2002 Asean menyepakati sebuah komitmen bersama yang disebut *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (Weatherbee, 2005:273-274). Dalam agreement ini setiap negara yang meratifikasi berkomitmen untuk

ikut menyelesaikan masalah polusi asap di kawasan Asia Tenggara yang sebagian besar akibat kebakaran hutan di Indonesia. Komitmen tersebut termasuk komitmen asistensi teknis penanggulangan kebakaran hutan dan bantuan dana. Perjanjian tersebut berlaku efektif sejak 25 November 2003 setelah Thailand-sebagai negara keenam- menandatangani perjanjian tersebut. Enam negara merupakan syarat minimum bagi perjanjian tersebut untuk dapat berlaku efektif. Negara-negara ASEAN yang telah menandatangani perjanjian tersebut adalah Malaysia, Singapura, Brunei Darussalam, Myanmar, Vietnam dan Thailand. Hingga tahun 2006 telah 7 negara yang meratifikasi perjanjian tersebut, setelah Laos meratifikasinya pada tahun 2004. Sementara Indonesia sebagai pihak yang paling banyak menjadi target dari banyak pasal dalam AATHP sampai sekarang belum meratifikasinya.

Namun perjanjian tersebut seolah tidak bermakna, karena pada tahun-tahun berikutnya kebakaran dan bencana asap masih saja terjadi. Pada tahun 2005, 2006 dan 2007 bencana kabut asap ini kembali memicu persoalan. Kebutuhan dasar masyarakat Malaysia sebagai manusia terganggu oleh udara yang mereka hirup tercemari oleh kabut asap dan bahkan mengakibatkan kematian bagi masyarakat Malaysia. Dalam beberapa kasus Indeks Polusi Udara (*air pollution index/API*) Kamis, 11 Agustus 2005 mencapai 529 di Port Klang, pusat perkapalan penting di Malaysia, dan 531 di Kuala Selangor. Tingkat API berada di atas 300 dapat dikategorikan berbahaya sementara 500 dapat memicu keadaan darurat. Jumat, 12 Agustus 2005 kabut asap agak bersih di pantai barat, tetapi di Kuala Lumpur API meningkat dari 321 menjadi 365 (Pikiran Rakyat, 2005).

Departemen Lingkungan Malaysia mengatakan bahwa kualitas udara akibat kabut asap yang terjadi pada tahun 2006 lebih buruk untuk kesehatan manusia dibandingkan akibat kabut asap pada tahun 1997. Kualitas udara yang buruk ini tersebar di 32 wilayah Malaysia. Oleh karena itu, pemerintah Malaysia menyatakan keadaan darurat di daerah sekitar Kuala Lumpur, setelah kabut asap tebal menyelimuti kawasan itu. Malaysia mengumumkan langkah-langkah

darurat termasuk menutup sekolah-sekolah dan meminta warga untuk mengenakan masker (BBC). Di sisi lain, kabut asap mengakibatkan banyaknya para investor asing takut untuk berinvestasi di Indonesia, Malaysia dan Singapura. Karena dengan adanya kabut asap mengakibatkan banyaknya biaya dan resiko yang harus mereka tanggung.

Bagi Indonesia kebakaran hutan telah mengakibatkan kerugian ekonomi dari degradasi dan deforestasi hutan di Indonesia berkisar antara 1,62-2,7 miliar dollar AS (Haze Online) dan jumlah ini bisa lebih tinggi jika dihitung hilangnya flasma nutfah dan keragaman hayati yang dimiliki hutan.

Secara tidak langsung, kabut asap yang terjadi mempengaruhi hubungan antara Indonesia, Malaysia dan Singapura. Hubungan yang terjadi akibat kabut asap bisa saja menghasilkan sebuah bentuk kerjasama dan bahkan terjadinya perselisihan di antara negara-negara yang menderita akibat kabut asap. Kabut asap yang melanda Malaysia dan kawasan Asia Tenggara lainnya telah mengakibatkan meningkatnya konstelasi politik di kawasan tersebut. Di Malaysia Partai oposisi terbesar di Malaysia, Parti Tindakan Demokratis, (DAP) berdemonstrasi di luar kedutaan Indonesia di Kuala Lumpur. Partai itu mengatakan kabut asap ini merupakan ancaman bagi ekonomi dan kesehatan jutaan warga Malaysia. Mereka mendesak ASEAN supaya mengambil tindakan atas masalah itu (Voanews, 2006).

Tindakan yang dilakukan oleh Partai oposisi Malaysia diatas secara tidak langsung mengartikulasikan bagaimana pendapat dan persepsi dari sebagian masyarakat Malaysia terhadap kabut asap yang terjadi. Pemerintah Malaysia mendesak Indonesia untuk segera mengatasi kebakaran hutan agar kabut asap agar Malaysia tidak menerima dampak dari kabut asap. Untuk menyelesaikan masalah ini pemerintah Malaysia mengatakan bahwa pihaknya tidak akan mengambil pendekatan konfrontatif terhadap pemerintah Indonesia karena ada kebutuhan yang lebih luas untuk memelihara hubungan mereka.

Sedangkan Singapura lebih memilih membawa masalah kabut asap di tingkat dunia. Singapura

mengangkat isu kabut asap Indonesia dalam Sidang Umum PBB pada tanggal 20 Oktober 2006. Hal ini mendapat protes dari pemerintah Indonesia, sehingga mengakibatkan adanya hubungan yang kurang harmonis antara Indonesia-Singapura. Sebagai sebuah bentuk protes dari Indonesia, Menteri Perdagangan Indonesia, Fahmi Idris memboycot pertemuan antara Indonesia-Singapura mengenai *Special Economic Zones* di Batam. Menurut kantor berita Antara, Fahmi Idris mengatakan bahwa "saya tidak akan menghadiri pertemuan sebagai bentuk protes terhadap langkah Singapura yang membawa masalah kabut asap ke tingkat Sidang Umum PBB, sedangkan Singapura sebelumnya telah setuju untuk mengatasi masalah ini pada tingkat ASEAN" (Jeffooi, 2006).

Salah satu yang sering dijadikan alasan mengapa perjanjian ini tidak efektif adalah belum meratifikasinya Indonesia dalam *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* ini. Indonesia adalah penyebab utama bencana kabut asap ini karena 70% kebakaran hutan terjadi di Indonesia. Secara sekilas penjelasan ketidak efektifan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* disebabkan oleh belum meratifikasinya Indonesia bisa diterima. Namun dengan menggunakan cara berfikir counter factual perlu diajukan pertanyaan apakah jika Indonesia sudah meratifikasi perjanjian, *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* akan bisa diimplementasikan secara efektif? Oleh karena itu perlu dilakukan analisis terhadap isi perjanjian itu sendiri, mengingat kesepakatan tentang aksi bersama menganggulangi masalah polusi asap sebelumnya juga tidak berjalan efektif.

PEMBAHASAN

PRINSIP NON INTERFERENCE ASEAN

Menurut Acharya, prinsip non interference atau tidak mencampuri urusan dalam negeri negara lain adalah satu dari tiga norma dasar dalam ASEAN yang tumbuh dan dalam proses evolusi ASEAN sebagai organisasi regional (Acharya, 2001:45). Prinsip ini secara kuat tercantum dalam dokumen-dokumen ASEAN seperti Treaty of Amity and Cooperation

1976 sampai dalam Asean Charter yang baru-baru ini ditandatangani (Asiansec.org)

Prinsip ini telah menjadi landasan bagi ASEAN sehingga dapat memelihara hubungan baik antar anggota ASEAN dan terbukti dapat membebaskan kawasan ini konflik terbuka sejak ASEAN berdiri. Kuatnya prinsip non intereference dalam ASEAN dapat dipahami dari latar belakang sejarah negara-negara Asia Tenggara:sejarah intervensi kolonial, intervensi militer negara adidaya pada era perang dingin, perselisihan dan konflik internal terutama yang bersumber dari gerakan komunis dan gerakan pemisahan diri (Ramcharan dalam Siddique dan Kumar, 2003:53).

Prinsip tidak mencampuri urusan dalam negeri negara lain ini kemudian mendapat ujian bagi relevansinya dalam menghadapi isu keamanan non tradisional seperti masalah kabut asap. Bencana kabut asap yang sangat parah di tahun 1997-1999 yang bersumber dari kebakaran hutan di Indonesia mengakibatkan kerugian tidak hanya di Indonesia, bahkan meluas ke Singapura, Malaysia dan Brunei. Prinsip non intereference menjadikan negara-negara ASEAN cenderung menganggap masalah ini sebagai masalah dalam negeri. Tidak ada upaya ASEAN untuk misalnya meminta pertanggung jawaban hukum kepada Indonesia atas kegagalannya mengatasi masalah kebakaran hutan dan kegagalan menegakan hukum domestiknya yang telah merugikan negara-negara lain (Jin Tan, 2005:647-722). Negara-negara tetangga yang paling dirugikan seperti Malaysia, Singapura, dan Brunei cenderung menyikapi melalui protes dengan gaya diplomasi yang sangat sopan. Beberapa bantuan dan asistensi juga ditawarkan oleh Malaysia dan Singapura.

Menyikapi reaksi ASEAN dalam menangani bencana kabut asap ini

Simon Tay menyatakan:

The Fires have implication for regional and inter-regional politics too. The ability of ASEAN to react to the fires, or their inability do so, will test the working relationship between the members states and affect the grouping's credibility in the eyes of other. Given the global implications of the fires to biodiversity and global warming, the

ability and commitment of the international community and of international insitution is also tested (Ramcharan dalam Siddique dan Kumar, 2003:53).

Beberapa fakta di atas menunjukkan bahwa prinsip non interference tetap menjadi prinsip yang sangat berpengaruh dalam hubungan antar negara ASEAN dan mekanisme institutional dalam ASEAN bahkan pada saat krisis atau menghadapi masalah yang *emergency*.

Akhirnya pada tahun 2002 negara-negara ASEAN menyepakati sebuah komitmen bersama yang disebut *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (Weatherbee, 2005:273-274). Dalam agreement ini setiap negara yang meratifikasi berkomitmen untuk ikut menyelesaikan masalah polusi asap di kawasan Asia Tenggara yang sebagian besar akibat kebakaran hutan di Indonesia. Komitmen tersebut termasuk komitmen asistensi teknis penanggulangan kebakaran hutan dan bantuan dana. Perjanjian tersebut berlaku efektif sejak 25 November 2003 setelah Thailand-sebagai negara keenam- menandatangani perjanjian tersebut . Enam negara merupakan syarat minimum bagi perjanjian tersebut untuk dapat berlaku efektif. Negara-negara ASEAN yang telah menandatangani perjanjian tersebut adalah Malaysia, Singapura, Brunei Darussalam, , Myanmar, Vietnam dan Thailand. Hingga tahun 2006 telah 7 negara yang meratifikasi perjanjian tersebut , setelah Laos meratifikasinya pada tahun 2004. Sementara Indonesia sebagai pihak yang paling banyak menjadi target dari banyak pasal dalam AATHP sampai sekarang belum.

Lagi-lagi ketika Indonesia,sebagai negara yang seharusnya paling bertanggung jawab terhadap bencana polusi kabut asap (haze) di kawasan Asia Tenggara sampai saat ini belum meratifikasi perjanjian tersebut, ASEAN juga tidak memiliki otoritas untuk mengambil tindakan yang lebih jauh. Hanya himbauan agar Indonesia segera meratifikasi AATHP yang muncul sebagai respon ketika kebakaran hutan di Indonesia terjadi lagi pada tahun 2005,2006 dan 2007.

PENGARUH ASPEK PRINSIP NON INTERFERENCE ASEAN TERHADAP LEGALISASI (AATHP)

Selain alasan karena Indonesia belum meratifikasi AATHP sebagai penjelasan ketidakefektifan implementasi perjanjian tersebut, kita perlu melihat bagaimana perjanjian itu sendiri. Seandainya Indonesia meratifikasi AATHP apakah AATHP akan serta merta efektif sebagai kerangka kerja sama ASEAN dalam menanggulangi bencana kabut asap di kawasan ini.

Salah satu aspek yang sangat menentukan efektifitas sebuah perjanjian internasional menurut Kenneth W. Abbot adalah legalisasi. Legalisasi didefinisikan Abbot sebagai *the degree to which rules are obligatory, the precision of those rules, and the delegation of some functions of interpretation, monitoring, and implementation to a third party* (Abbot and Snidal, 2000). Derajat tiga elemen legalisasi yaitu obligasi, presisi dan delegasi ini menurut Abbot akan mempengaruhi efektifitas sebuah hukum internasional.

Obligasi adalah aspek legalisasi yang mencerminkan tingkat kewajiban atau pengikatan negara atau aktor lain oleh sekumpulan aturan atau sekumpulan komitmen yang akhirnya berefek pada tingkah laku dan tindakan aktor tersebut sesuai dengan aturan-aturan umum, prosedur serta diskursus hukum internasional, dan juga domestik. Presisi adalah aspek legalisasi yang mencerminkan derajat ketidak-ambiguan aturan-aturan yang ada, sehingga bisa secara pasti (*unambiguously*) dijadikan sebagai suatu acuan tingkah laku yang diperbolehkan, dan dikehendaki ataupun yang dilarang bagi para aktor-aktornya. Sedangkan delegasi, berarti ditetapkannya pihak ketiga yang diberikan kuasa untuk mengimplementasikan, menginterpretasikan, dan mengaplikasikan peraturan-peraturan tersebut dan juga menyelesaikan persengketaan, serta adanya kemungkinan membuat aturan yang baru.

Suatu hukum internasional dapat dikatakan memiliki tingkat legalisasi yang tinggi, jika ketiga aspek dari legalisasi tersebut (obligasi, presisi, dan delegasi), atau setidaknya aspek obligasi dan delegasinya tinggi. Begitu juga sebaliknya, jika ketiga aspek legalisasi tersebut rendah, maka menjadi rendah pula tingkat

legalisasi suatu hukum internasional. Akan tetapi, ketiga aspek tersebut tidak dapat dijadikan satu kesatuan yang menentukan bentuk legalisasi, karena masing-masing aspek dari legalisasi ini memiliki tingkat, baik rendah maupun tingginya secara independent. Kondisi demikian yang disebut oleh Abbot sebagai "*The dimension of legalization*". Dari situlah akhirnya menimbulkan efek dari proses pengimplementasian dari hukum internasional yang memiliki tingkat obligasi, presisi, dan delegasi yang tinggi, adapula yang memiliki elemen obligasi dan presisi yang tinggi, namun unsur delegasinya rendah, dan adapula legalisasi yang ketiga aspek tersebut bersifat rendah/lemah.

Dari kombinasi aspek-aspek legalisasi di atas sebuah hukum sering dikategorikan sebagai *hard law* atau *soft law*. Istilah *hard law* merujuk pada perjanjian internasional yang memberi obligasi (O) mengikat pada para pesertanya diungkapkan dengan mendetail/*precision* (P), dan aktor yang terlibat mendelegasikan (D) otoritas implementasi dan interpretasi perjanjian tersebut. Dengan legalisasi yang kuat tingkat kepatuhan terhadap hukum cenderung tinggi, akan tetapi di sisi lain proses pencapaian kesepakatan cenderung lama dan sulit. Sementara, *soft law* adalah sebuah perjanjian internasional yang lemah dalam ketiga faktor diatas (o,p,d). *Soft law* seringkali dianggap membuat seluruh sistem hukum internasional tidak banyak berguna, akan tetapi *soft law* sebenarnya memiliki tujuan dan manfaat tersendiri. *Soft law* sering sekali dipilih sebagai batu loncatan bagi terbentuknya hukum yang lebih kuat, namun sebenarnya *soft law* memiliki beberapa keuntungan sendiri. Antara lain karena memang *soft law* akan lebih mudah untuk disepakati, lebih sedikit mengancam terhadap kedaulatan, dan tentu saja memberikan aktor lebih banyak ruang gerak terhadap ketidakpastian dan kesempatan (Abbot and Snidal, 2000).

Dengan melihat track record ASEAN dengan prinsip non interference yang sangat kuat, pilihan legalisasasi akan cenderung kepada *Soft Law*. Karena dalam *soft law* pasal-pasal yang mengurangi kedaulatan suatu negara akan dihindari. Semangat obligasi akan

lebih didasarkan pada semangat volunterisme. Dan aturan-aturan akan dibuat tidak detail yang perbedaan interpretasinya akan diselesaikan melalui diplomasi atau negosiasi politik. Berikut ini analisis detail legalisasi *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*.

OBLIGASI

Obligasi adalah aspek legalisasi yang mencerminkan tingkat kewajiban atau pengikatan negara atau aktor lain oleh sekumpulan aturan atau sekumpulan komitmen yang akhirnya berefek pada tingkah laku dan tindakan aktor tersebut sesuai dengan aturan-aturan umum, prosedur serta diskursus hukum internasional, dan juga domestik. Dalam *article 4* tentang obligasi umum digunakan kata "shall" yang berarti para pihak diwajibkan.

GENERAL OBLIGATIONS

1. In pursuing the objective of this Agreement, the Parties shall:
2. Co-operate in developing and implementing measures to prevent and monitor transboundary haze pollution as a result of land and/or forest fires which should be mitigated, and to control sources of fires, including by the identification of fires, development of monitoring, assessment and early warning systems, exchange of information and technology, and the provision of mutual assistance.
3. When the transboundary haze pollution originates from within their territories, respond promptly to a request for relevant information or consultations sought by a State or States that are or may be affected by such transboundary haze pollution, with a view to minimising the consequences of the transboundary haze pollution.
4. Take legislative, administrative and/or other measures to implement their obligations under this Agreement (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution, 2002).

Dari pasal di atas dapat disimpulkan ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution dirancang

dengan obligasi yang mengikat secara hukum yang ditandai dengan penggunaan "shall". Dalam indikator obligasi Abbot dapat dimaknai legalisasi AATHP memiliki obligasi kuat. Pada pasal 28 dan 29 dinyatakan perjanjian ini memerlukan ratifikasi dari negara penandatanganan anda akan berlaku secara hukum setelah 60 hari dari penyerahan ratifikasi negara ke enam. Dengan adanya keharusan ratifikasi berarti perjanjian ini diharapkan diadopsi dalam hukum domestik tiap-tiap negara pihak sehingga memiliki konsekuensi domestik. Namun jika dilihat secara keseluruhan obligasi yang dirancang memiliki legally binding menjadi lemah dengan tidak adanya aturan tentang sanksi bagi pelanggar peraturan. Hal ini menjadikan tingkat obligasi perjanjian menjadi lemah. Dengan ketiadaan sanksi yang jelas dalam perjanjian membuat insentif untuk melanggar tinggi. Hal ini tentulah akan mempengaruhi efektifitas perjanjian.

PRESISI

Presisi adalah aspek legalisasi yang mencerminkan derajat ketidak-ambiguan aturan-aturan yang ada, sehingga bisa secara pasti (*unambiguously*) dijadikan sebagai suatu acuan tingkah laku yang diperbolehkan, dan dikehendaki ataupun yang dilarang bagi para aktor-aktornya. Dengan menggunakan indikator *precision* dari Abbot ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution dapat dikatakan memiliki presisi yang rendah. Aturan yang tercantum tidak detail membahas berbagai hal substansi dalam upaya penganggulangan polusi kabut asap dan cenderung membuka kemungkinan untuk perbedaan tafsir. Istilah 'appropriate', 'where appropriate', 'as appropriate' dan 'relevant', 'as may be necessary' muncul sepuluh kali dalam 32 yang dalam setiap kasus mengundang pertanyaan apa yang dimaksud dengan *appropriate*, *relevant* dan *necessary*. Sebagai contoh dalam pasal 7, dinyatakan :

Each Party shall take appropriate measures to monitor a. all fire prone areas, b. all /or forest fires, c. the environmental conditions conducive to such /or forest fires, and d. haze pollution arising from such /or forest fires.

Misalnya dalam beberapa hal seperti masalah

keuangan masih kurang detail tentang berapa kontribusi yang harus diberikan oleh negara pihak dalam suatu aksi kolektif pengelolaan polusi kabut asap ini (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution, article 20).

DELEGASI

Aspek delegasi adalah ada atau tidaknya pihak ketiga yang diberikan kuasa untuk mengimplementasikan, menginterpretasikan, dan mengaplikasikan peraturan-peraturan tersebut dan juga menyelesaikan persengketaan, serta adanya kemungkinan membuat aturan yang baru.

Dalam aspek penyelesaian sengketa, AATHP memiliki tingkat delegasi yang rendah. ketika terjadi kasus pelanggaran atau ketidakpatuhan, perselisihan dalam interpretasi atau implementasi perjanjian, akan diselesaikan melalui konsultasi atau negosiasi. Hal ini dinyatakan dalam pasal 27 tentang penyelesaian sengketa "*Any dispute between Parties as to the interpretation or application of, or compliance with, this Agreement or any protocol thereto, shall be settled amicably by consultation or negotiation* (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution, article 20)". Dengan ketiadaan mekanisme dispute settlement yang kuat menjadikan AATHP ini sangat lemah. Tidak ada insentif bagi para pihak untuk patuh terhadap isi perjanjian.

Sementara dari aspek keberadaan lembaga atau pihak ketiga yang diberi kewenangan untuk mengawasi dan mengkoordinasikan implementasi isi perjanjian, dalam AATHP di bagian II dari perjanjian yaitu pasal 5 disebutkan tentang The ASEAN Co-ordinating Centre for Transboundary Haze Pollution Control ("The ASEAN Centre") yang dibentuk untuk melakukan "*facilitating co-operation and co-ordination among the Parties in managing the impact of land and/or forest fires in particular haze pollution arising from such fires*" (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution, article 5(1)) Namun dalam pelaksanaan kerjanya, The ASEAN Centre baru bisa beroperasi di suatu negara ketika mendapatkan permintaan dari negara yang mengalami kasus kebakaran hutan, setelah negara tersebut telah berusaha mengatasinya terlebih

dahulu. [article 5(2)] Selanjutnya setiap pihak diharuskan membentuk lembaga resmi yang bertugas melakukan monitoring dan assesment, pencegahan dan respon terhadap kasus kebakaran hutan yang terjadi di negaranya dan berkewajiban untuk mengkomunikasikannya kepada "The ASEAN Centre" (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution, articles 6-15). Hal ini menunjukkan bahwa peran The ASEAN Centre sebenarnya sangat lemah dan efektifitasnya sangat tergantung kepada voluntarisme negara pihak. Dapat disimpulkan dalam hal ini dari indikator *Rule Making and Implementation* delegasi ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution adalah moderat. Sementara dari sisi rule making, perubahan atau amandemen dapat dilakukan atas usulan para pihak melalui consensus (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution, article 22) hal ini menunjukkan lemahnya aspek delegasi dari perjanjian ini.

Jadi, secara keseluruhan dari elemen legalisasi delegasi dengan indikator *Dispute Resolution dan Rule Making and Implementation* ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution memiliki delegasi yang rendah.

Dari analisis legalisasi terhadap ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution di atas, dapat disimpulkan bahwa ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution adalah hukum internasional dengan derajat obligasi yang rendah, presisi rendah dan delegasi yang rendah [o,p,d]. Dengan demikian ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution adalah hukum internasional yang masuk kategori soft law.

Sebagai hukum internasional dengan legalisasi yang rendah atau soft law, ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution memiliki hambatan inheren untuk bisa terimplementasi secara efektif. Pertama, dengan karakter obligasi yang rendah menjadikan AATHP memiliki legal binding yang lemah. Sebenarnya obligasi sudah dirancang memiliki obligasi yang tegas yaitu dengan menggunakan kata-kata yang mengharuskan secara kuat (*shall*). Namun ketiadaan klausul tentang sanksi bagi yang melanggar menjadi kelemahan mendasar bagi aspek obligasi.

Dengan tidak adanya sanksi yang tegas negara-negara yang menjadi korban asap dari negara yang tidak melakukan upaya-upaya yang memadai dalam mengatasi kebakaran hutan di negaranya tidak bisa mengajukan tuntutan hukum atau meminta pertanggung jawaban.

Kedua, dengan karakter presisi yang rendah, menjadikan ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution hanyalah sebuah refleksi rasa kebersamaan saja. Sebagaimana dalam tradisi ASEAN semua masalah dibicarakan dalam forum ASEAN tanpa ada jaminan implementasi yang kuat. Dengan membuat pasal yang mengatur banyak hal substansial nampaknya lebih melayani semangat kebersamaan ASEAN dari pada semangat menyelesaikan masalah. Ketiga, dengan delegasi yang rendah menjadikan jaminan implementasi isi perjanjian juga lemah. The Asean Centre yang dibentuk dengan fungsi mengoordinasi implementasi, monitoring, assesmen, pencegahan dan respon dari kasus kebakaran, kewenangannya dilemahkan oleh absolutisme kedaulatan negara anggota. Karena The Asean Centre bekerja dengan sangat tergantung kepada volunterisme negara-negara pihak. Prinsip tidak mencampuri urusan dalam negeri negara anggota dalam ASEAN masih menjadi hambatan besar bagi efektifitas AATHP. Hal ini juga dikemukakan oleh Snitwongse and Bunkongkarn bahwa "As these new security issues area, without exception, transnational in nature, co-operation among the ASEAN member countries is imperative. To be effective, such co-operation will necessarily require a state to cede a degree of its national sovereignty. There is, thus, a need to readjust the old mindset that sovereignty is absolute. Unless such adjustment is accepted, ASEAN solidarity could be adversely affected" (Snitwongse and Bunkongkarn dalam Tay, Estanillo, and Susastro (ed), 2001:160)

KESIMPULAN

Pengaruh norma non interference dalam ASEAN sangat mempengaruhi pilihan legasisasi dari ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution ke dalam sebguah legalisasi yang lemah atau Softo Law. Dengan melihat ASEAN Agreement on Transboundary Haze

Pollution sebagai soft law dengan obligasi yang rendah, presisi yang rendah dan delegasi rendah prospek perjanjian ini akan terimplementasi efektif tetaplah meragukan walaupun Indonesia ikut meratifikasinya.

Karakteristik soft law adalah konsekuensinya yang lemah sehingga lebih mudah bagi suatu negara untuk meratifikasinya. Karakter ini justru menjadikan Indonesia enggan untuk meratifikasinya. Sebagai negara yang paling banyak mengalami kebakaran, menurut pasal-pasal dalam AATHP, adalah negara yang terbebani paling banyak kewajiban. Dengan keterbatasan kemampuan Indonesia dalam mengatasi kebakaran menjadikan insentif bagi Indonesia untuk meratifikasi AATHP adalah asistensi dari negara-negara peratifikasi. Namun dengan karakter soft law tidak ada juga jaminan bagi terlaksananya asistensi tersebut. Meratifikasi AATHP bagi Indonesia berarti juga mengakui bahwa Indonesia memang yang paling bertanggung jawab terhadap kebakaran hutan, padahal ada banyak perusahaan asing seperti Malaysia yang melakukan praktik illegal logging di wilayah Indonesia yang berkontribusi besar dalam perusakan hutan. Dan hal ini sama sekali tidak dibahas dalam AATHP.

CATATAN AKHIR

- ¹ Beberapa peristiwa kebakaran hutan juga terjadi sebelum periode 1997/1998 meskipun skalanya relative lebih kecil. Kebakaran terjadi kembali di awal 1998 dan pertengahan tahun 1999. Bahkan di periode selanjutnya beberapa titik api ditemukan hampir disebagian besar wilayah Indonesia meskipun dengan ukuran relative lebih kecil. Di periode 2002 juga dilaporkan terjadi kebakaran hutan di beberapa wilayah hutan di Thailand.

REFERENSI

- Abbot, Kenneth W. & Duncan Snidal. (2000). "Hard Law and Soft Law in International Governance" dalam *International Organization*, Volume 54, Number 3, Summer, 2000.
- Abbot, Kenneth W. et.al. (2000). "The Concept of Legalization" dalam *International Organization*, Volume 54, Number 3, Summer, 2000.
- Acharya, Amitav. (2001). *Cronstructing a Security Community in Southeast Asia*.
- ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution, June 10, 2002, available at http://www.aseansec.org/pdf/agr_haze.pdf
- Cipto, Bambang, (2006). *Hubungan Internasional di Asia Tenggara: Teropong, terhadap Dinamika, Realitas, dan Masa Depan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Collin, Alan. (2003). *Security and Southest Asia: Domestic, regional and Global Issues*. Singapore: ISEAS

- Economy and Environment Programme for Southeast Asia (EEPSEA) and World Wide Fund for Nature (WWF). (1998). *The Indonesian Fires and Haze of 1997 : The Economic Toll* .
- Siddique, Sharon & Kumar, Sree. (2003). *The 2nd ASEAN Reader*. Singapura: Institute of Southeast Asian Studies.
- Snitwongse, Kusuma and Bunkongkarn, Suchit. (2001). "New Security Issues and Their Impact on ASEAN" dalam Simon S.C. Tay, Jesus P. Estanillo, Hadi Susastro, ed. 2001. *Reinventing ASEAN*. Singapore: Institute of South East Asian Studies. p. 160
- Weatherbee, Donald E. (2005). *International Relations in Southeast Asia: The Struggle for Autonomy*. Lanham: Rowman & Littlefield Publisher, Inc.
- ASEAN the Problem of Regional Order. London & New York: Routledge.
- Asean Charter, tersedia di www.asiansec.org
- <http://www.pikiran-rakyat.com/cetak/2005/0805/13/0102.htm>
- http://www.BBC.com/indonesian/Ungkapan_Pendapat_Indonesia/kirim_asap_lagi.htm
- http://www.BBC.com/indonesian/Ungkapan_Pendapat_Indonesia/kirim_asap_lagi.htm
- <http://www.haze-online.or.id/news.php/ID=20030702100607.htm>
- <http://voanews.com/indonesian/archive/2006-10/2006-10-11-voa5.cfm.htm>
- http://www.jeffooi.com/2006/11/haze_balls_on_un_table_and_ind.php
- Kompas, 29 Juni 2003