

Implementasi Perjanjian Internasional di Asean; Praktik di Indonesia, Malaysia, dan Singapura dalam Melaksanakan Asean Agreement on Transboundary Haze Pollution

The Implementation of International Agreements in ASEAN; Practice in Indonesia, Malaysia, and Singapore for The Implementation of ASEAN Agreements on Transboundary Haze Pollution

Siciliya Mardian Yo'el

Universitas Islam Kediri

E-mail: siciliya@uniska-kediri.ac.id

Abstrak

ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP) adalah perjanjian internasional di bidang lingkungan hidup yang dilatarbelakangi oleh pencemaran asap yang terjadi secara periodik selama musim kemarau di wilayah ASEAN. Tujuan penulisan jurnal ini adalah untuk menganalisis implementasi perjanjian internasional oleh negara-negara di kawasan ASEAN dengan mendeskripsikan praktek yang dilakukan oleh Indonesia, Malaysia dan Singapura dalam melaksanakan AATHP. Pendekatan masalah yang digunakan dalam jurnal ini adalah Pendekatan Perbandingan, Pendekatan Perundang-Undangan, dan Pendekatan kasus. Terdapat tiga teori dalam mengimpelentasikan hukum internasional ke hukum nasional, yakni teori monisme, teori dualisme dan teori harmonisasi. Praktik di Indonesia, Malaysia dan Singapura sama-sama menggunakan teori dualisme dalam mengimplementasikan perjanjian internasional dalam hukum nasionalnya.

Kata kunci: Implementasi, Perjanjian Internasional, Praktik

Abstract

ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP) is an international agreement in the field of environment which is motivated by smoke pollution that occurs periodically during the dry season in the ASEAN region. The purpose of this journal writing is to analyze the implementation of international agreements by countries in the ASEAN region by describing the practices carried out by Indonesia, Malaysia and Singapore in implementing AATHP. The problem approaches used in this journal are Comparative Approaches, Legislation Approaches, and Case Approaches. There are three theories in implementing international law to national law, namely the theory of monism, dualism theory and harmonization theory. Practices in Indonesia, Malaysia and Singapore both use dualism theory in implementing international treaties in their national law.

Keywords: Implementation, International Agreement, Practice

PENDAHULUAN

Vienna Convention on the Law of Treaties 1969 (Konvensi Wina 1969) pada Pasal 2 bagian 1 butir a, memberikan pengertian mengenai perjanjian internasional, yakni perjanjian yang merupakan kesepakatan antar negara dalam bentuk tertulis yang diatur berdasarkan hukum internasional baik berbentuk instrumen tunggal maupun lebih dan apapun bentuk rancangannya.¹ Berdasarkan pengertian ini, dapat disimpulkan bahwa perjanjian internasional menurut konvensi ini hanya berlaku untuk negara saja. Selain itu setiap perjanjian internasional yang dibuat atau dibentuk dapat berupa satu instrument atau lebih. Perjanjian internasional umumnya memiliki tujuan tertentu sesuai keinginan para pihak serta akan mengakibatkan dampak tertentu secara hukum internasional bagi para pihak-pihak yang menandatangani.²

Di Indonesia, pengertian mengenai perjanjian internasional terdapat dalam Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional yakni perjanjian yang dibuat secara tertulis yang diatur dalam hukum internasional, dimana perjanjian tersebut dapat dibuat dalam bentuk dan nama yang sudah ditentukan serta perjanjian tersebut akan mendatangkan hak dan kewajiban dalam bidang hukum publik.³ Yang terpenting dari definisi dalam undang-undang ini adalah perjanjian internasional yang dibuat akan mendatangkan hak-hak serta kewajiban-kewajiban bagi para pihak yang menyetujuinya.⁴

Perjanjian internasional adalah perjanjian yang diadakan antara anggota masyarakat bangsa-bangsa dan bertujuan untuk menimbulkan akibat hukum tertentu.⁵ Dalam era global ini, negara-negara saling

¹ Pasal 2 bagian 1 butir a *Vienna Convention on the Law of Treaties 1969*

² Andreas Pramudianto, *Hukum Perjanjian Lingkungan Internasional*, (Malang: Setara Pers, 2014), hlm. 12

³ Pasal 1 butir a Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional

⁴ Andreas Pramudianto, *Op Cit*, hlm. 13

⁵ T. May Rudy, *Hukum Internasional 2*, (Bandung: Refika Aditama, 2001), hlm. 123

bergantung satu dengan yang lain, sehingga semua negara mempunyai perjanjian dengan negara lain yang diatur dalam perjanjian internasional.⁶ Perjanjian internasional ini dapat berbentuk bilateral, regional, multilateral ataupun global dan terjadi akibat perkembangan pergaulan internasional. Perkembangan pergaulan internasional tersebut menjadi semakin pesat karena semakin meningkatnya teknologi komunikasi dan informasi yang berdampak pada percepatan pertukaran informasi masyarakat dunia.⁷

ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution adalah salah satu bentuk perjanjian internasional di bidang lingkungan hidup. Pembuatan perjanjian internasional ini dilatarbelakangi oleh pencemaran asap yang terjadi secara periodik selama musim kemarau yang mulai terjadi sejak tahun 1970-an.⁸ Negara-negara di kawasan Asia Tenggara yang tergabung dalam *Association of Southeast Asian Nations* (Perhimpunan Bangsa-bangsa Asia Tenggara atau kemudian disebut dengan ASEAN) baru menyadari masalah pencemaran asap yang melintas batas negara ini pada tahun 1990-an,⁹ karena pada periode 1994-1995 karhutla yang menyebabkan pencemaran asap mencapai titik terparah yang belum pernah terjadi sebelumnya, dalam wilayah yang luas dan intensitas yang tinggi.¹⁰

Pencemaran asap tidak bisa hanya didiamkan dan harus ditanggulangi. Kesadaran ini kemudian mendorong ASEAN untuk mengambil inisiatif dan langkah meningkatkan kerjasama ditingkat regional, sub regional serta nasional secara terkoordinir dalam upaya pengambilan kebijakan terhadap permasalahan pencemaran asap yang telah melintas batas dengan menyusun *ASEAN Cooperation Plan On*

⁶ Boer Mauna, *Hukum Internasional: Pengertian, Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, (Bandung: PT.Alumni, 2005), hlm. 82

⁷ Kholis Roisah, *Hukum Perjanjian Internasional Teori dan Praktek*, (Malang : Setara Press, 2015), hlm. 1

⁸ A. Heil dan J.G Goldammer, *Smoke-haze Pollution: A Review of the 1997 Episode in Southeast Asia*, Reg Environ Change Journal, Volume 2/ 2001, Berlin, Springer-Verlag, 2001, hlm. 24,

⁹ Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2014 tentang Pengesahan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze*

¹⁰ A. Heil dan J.G Goldammer, *Op Cit*, hlm. 24

Transboundary Pollution (ACPTP) atau Rencana Kerja Sama ASEAN tentang Pencemaran Asap Lintas Batas pada tahun 1995.¹¹

Kebakaran hutan dan lahan di wilayah Kalimantan dan Sumatera yang termasuk wilayah negara Indonesia pada tahun 1997 kemudian menimbulkan pencemaran asap yang bukan hanya terjadi di wilayah Indonesia, tetapi juga menyebar ke wilayah negara Singapura dan Malaysia, bahkan sebagian kecil juga mencapai wilayah Thailand dan Filipina.¹² Peristiwa ini kemudian mendorong negara-negara ASEAN untuk membahas masalah tersebut dan menuangkannya dalam *Hanoi Plan of Action 1997* yang berisi upaya mengatasi masalah pencemaran asap lintas batas sebagai akibat dari kebakaran hutan dan lahan.¹³

Anggota ASEAN kemudian sepakat untuk memformalkan Hanoi Plan 1997 dan ACPTP 1995 agar lebih efektif dengan membuat *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP) sebagai wujud komitmen untuk mencegah dan menanggulangi pencemaran asap lintas batas sebagai akibat kebakaran hutan dan lahan.¹⁴ Perjanjian ini ditandatangani pada 10 Juni 2002 oleh Perwakilan Menteri Lingkungan Hidup dari masing-masing anggota ASEAN di Kuala Lumpur, Malaysia.

Perjanjian internasional adalah salah satu sumber hukum internasional.¹⁵ Sebuah perjanjian internasional baru dapat berlaku dan mengikat berdasarkan ketentuan dalam Pasal 24 (1) Konvensi Wina 1969 bergantung pada dua hal, yaitu dalam ketentuan perjanjian internasional itu sendiri, dan berdasarkan persetujuan negara peserta. Pada umumnya, pemberlakuan suatu perjanjian dapat dilihat pada bagian klausula formal

¹¹ Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2014 tentang Pengesahan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze*,

¹² A. Heil dan J.G Goldammer, *Op Cit.*, hlm 27 - 28

¹³ Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2014 tentang Pengesahan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze*

¹⁴ *Loc Cit.*

¹⁵ J.G Starke, *Pengantar Hukum Internasional: Edisi Kesepuluh* terjemahan oleh Bambang Irianan Djajaatmadja, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm. 51

(klausula final) yang biasanya terletak dalam pasal-pasal terakhir perjanjian atau setelah pasal-pasal substansial (*dispositive provision*) perjanjian internasional tersebut. Misalnya, dalam perjanjian internasional tersebut ada ketentuan yang menjelaskan bahwa perjanjian berlaku setelah penandatanganan, maka sejak penandatanganan dilakukan oleh negara peserta, perjanjian yang ditandatangani secara otomatis berlaku bagi negara yang bersangkutan.

Suatu perjanjian internasional baru mulai dapat mengikat bagi negara peserta perjanjian bergantung pada tahap-tahap pembentukan perjanjian itu sendiri. Jika perjanjian tersebut tidak mensyaratkan adanya ratifikasi, maka negara peserta akan terikat secara hukum sejak penandatanganan perjanjian itu. Jika perjanjian tersebut mensyaratkan ratifikasi, maka negara peserta baru akan terikat secara hukum sejak diratifikasinya perjanjian itu. Sebagai sumber hukum internasional, perjanjian internasional berlaku mengikat bagi para pihak dan harus dilakukan dengan itikad baik.¹⁶ Tetapi dalam prakteknya, perjanjian internasional dapat bersifat mengikat secara hukum (*legally binding*) dan yang tidak mengikat secara hukum (*non-legally binding*).¹⁷

AATHP mensyaratkan bahwa pengikatan diri negara peserta untuk menjadi pihak yang tunduk dalam aturannya harus dilakukan dengan ratifikasi.¹⁸ Ratifikasi adalah penegasan kembali bahwa negara yang terlibat dalam perjanjian internasional tersebut menyatakan diri tunduk dan terikat dalam aturan-aturannya.¹⁹ AATHP mengatur berlakunya perjanjian tersebut adalah enam puluh hari setelah penyimpanan instrument ratifikasi

¹⁶ *Vienna Convention on the Law of Treaties 1969*, Pasal 26

¹⁷ Mardianis, *Hard Law dan Soft Law dalam Hukum Internasional dan Implementasinya di Indonesia* dalam Igif G. Prihanto (eds), *Kajian Kebijakan dan Informasi Kedirgantaraan*, (Jakarta: Mitra Wacana Media, 2013), versi digital didapatkan dari <http://mardianisdjamaan.blogspot.co.id/2014/07/hard-law-dan-soft-law-dalam-hukum.html>, hlm. 3

¹⁸ Pasal 28 ASEAN Agreement on Transboundary Haze

¹⁹ Andreas Pramudianto, *Op Cit*, hlm. 3

keenam.²⁰ AATHP *entry to force* (berlaku) pada 25 November 2003, setelah enam negara yakni Brunei Darussalam, Myanmar, Malaysia, Singapura, Thailand, dan Vietnam meratifikasi persetujuan tersebut dan menyerahkan instrument ratifikasinya kepada Sekretariat ASEAN.²¹

Jurnal ini bertujuan untuk menganalisis implementasi perjanjian internasional oleh negara-negara di kawasan ASEAN. Utamanya dengan mendeskripsikan praktek yang dilakukan oleh Indonesia, Malaysia dan Singapura dalam melaksanakan AATHP. Sedangkan pendekatan masalah yang digunakan dalam jurnal ini adalah: (1) Pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*), dengan cara mengadakan studi perbandingan hukum. Yakni suatu kegiatan untuk membandingkan hukum suatu negara dengan hukum negara lain atau hukum dari suatu waktu tertentu dengan waktu yang lain.²² (2) Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*), pendekatan ini dilakukan dengan cara menelaah semua peraturan perundang-undangan yang terkait dengan isu hukum yang diteliti.²³ (3) Pendekatan kasus (*Case Approach*), pendekatan kasus ini dilakukan dengan melakukan telaah pada kasus-kasus yang berkaitan dengan permasalahan hukum yang dibahas.²⁴ Kasus yang ditelaah adalah kasus yang telah memiliki kekuatan hukum tetap. Peneliti perlu memahami *ratio decendi* atau alasan-alasan hukum yang digunakan hakim sehingga sampai pada sebuah putusan dalam menangani sebuah kasus. Jadi dalam pendekatan kasus ini rujukan yang digunakan bukanlah diktum putusan pengadilan tetapi alasan hukumnya. Alasan hukum inilah yang dijadikan argumentasi dalam memecahkan masalah hukum yang dibahas.

²⁰ Pasal 29 ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution

²¹ Daniel Heilman, *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, Volume 3, 2015, Hamburg, German Institute of Global and Area Studies, Institute of Asian Studies and Hamburg University Press, 2015, hlm. 96

²² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2011), hlm. 173

²³ *Ibid*, hlm. 133 - 134

²⁴ *Ibid*, hlm. 158

PEMBAHASAN

1. Teori Berlakunya Perjanjian Internasional ke dalam Hukum Nasional

Starke berpendapat bahwa Hukum Internasional (HI) dapat didefinisikan sebagai keseluruhan hukum yang bagian terbesar berisi prinsip-prinsip dan kaidah-kaidah perilaku yang dapat membuat negara-negara merasa memiliki kewajiban untuk mentaati dan oleh karena itu negara benar-benar mentaatinya secara umum dalam melakukan hubungan antara satu dengan yang lain.²⁵ Masih menurut Starke, kaidah dalam HI ini meliputi juga kaidah-kaidah hukum yang berkaitan dengan fungsi lembaga atau organisasi internasional, dan kaidah hukum yang berkaitan dengan individu dan badan-badan non negara.²⁶

Jane Stratton mengemukakan bahwa HI adalah sebuah sistem yang universal dari kaidah dan prinsip tentang hubungan antara negara-negara yang berdaulat, dan hubungan antara negara dengan organisasi internasional.²⁷ Selanjutnya, masih menurut Stratton, HI memiliki perbedaan yang cukup mendasar dari Hukum Nasional (HN) dalam hal pembuatan hukumnya (the law-making process) dimana tidak ada badan tertinggi yang ditunjuk untuk membuat hukum, dan dalam hal penegakan hukumnya (enforcement) dimana HI tidak memiliki aparat penegak hukum yang dapat memaksa subjek HI untuk patuh.²⁸ Meskipun demikian, HI tetap dipatuhi oleh negara (dan subjek HI yang lain) karena negara tersebut ingin memastikan stabilitas negara dan menjaga hubungan baik dengan negara (atau subjek HI) yang lain.²⁹ Kepatuhan subjek HI (terutama negara) terhadap HI inilah yang kemudian membawa akibat kepada hukum nasional

²⁵ J.G Starke, *Op Cit*, hlm. 3

²⁶ *Loc Cit*,

²⁷ Jane Stratton, *International Law Overview*, Journal Hot Topics: Legal Issues in Plain Language, Volume 69, 2009, (Sydney: Legal Information Access Centre, 2009), hlm. 1

²⁸ *Ibid*, hlm. 2

²⁹ *Loc Cit*,

negara tersebut yang akan menyesuaikan diri dengan kaidah-kaidah dalam HI.

Secara umum ada beberapa teori yang biasanya digunakan untuk menjelaskan hubungan antara HI dan HN, diantaranya yakni:

1) Teori Dualisme

Anzilotti berpendapat bahwa dalam Teori Dualisme, HI dan HN adalah dua sistem terpisah yang tidak mungkin terjadi pertentangan diantara keduanya.³⁰ Sistem HI ditentukan oleh prinsip *pacta sunt servada*, yaitu negara harus mentaati perjanjian-perjanjian yang telah dibuat sedangkan sistem HN mewajibkan ketaatan terhadap perundang-undangan negara sebagai prinsip atau norma dasar.³¹ Dengan demikian, dalam teori dualisme, HI dan HN masing-masing bekerja secara terpisah sehingga HI tidak bisa bekerja secara langsung ke dalam HN dan harus ditransformasikan atau dilebur ke dalam HN agar bisa berlaku efektif kepada individu dalam suatu negara.³²

Menurut Starke, perbedaan mendasar antara HI dan HN terutama terdapat pada perbedaan empiris dalam sumber-sumber formalnya, yakni HI berasal dari kaidah-kaidah serta kebiasaan-kebiasaan sedangkan HN berasal dari hukum yang dibuat hakim.³³ Sedangkan Stratton menjelaskan bahwa sumber HI berasal dari kehendak bersama negara-negara, sedangkan sumber HN berasal dari kedaulatan negara.³⁴ Teori Dualisme ini kemudian melahirkan Teori Transformasi dan Adopsi Khusus dalam kaitannya dengan berlakunya suatu ketentuan internasional ke dalam hukum nasional.

³⁰ J.G Starke, *Op Cit*, hlm. 97

³¹ *Loc Cit*,

³² Jane Stratton, *Op Cit*, hlm. 4

³³ J.G Starke, *Op Cit*, hlm. 98

³⁴ Jane Stratton, *Op Cit*, hlm. 4

Berdasarkan teori ini, kaidah-kaidah HI tidak dapat secara langsung dan *ex proprio vigore* (dengan kekuatannya sendiri) berlaku dalam lingkungan nasional oleh pengadilan nasional atau oleh siapapun, jika ingin memberlakukan kaidah HI dalam HN harus melalui proses adopsi khusus (*specific adoption*), atau inkorporasi khusus ke dalam hukum nasional.³⁵ Teori ini berpendapat bahwa hukum internasional dan hukum nasional adalah dua sistem yang terpisah dan berbeda sama sekali secara struktural sehingga sistem HI tidak dapat menyinggung sistem HN kecuali sistem HN memperkenankan perangkat konstitusinya dipakai untuk tujuan tersebut.³⁶

2) Teori Monisme

Dalam Teori Monisme, semua hukum dianggap sebagai ketentuan tunggal yang disusun dari kaidah-kaidah hukum yang mengikat, dapat berupa norma yang mengikat negara-negara, individu-individu, atau kesatuan-kesatuan lain yang bukan negara.³⁷ Ilmu pengetahuan hukum dianggap sebagai satu kesatuan bidang pengetahuan sehingga tidak ada bedanya antara HI dan HN karena keduanya merupakan sistem kaidah-kaidah hukum yang saling berkaitan di dalam struktur hukum.³⁸

Konsekuensi dari pendapat ini adalah bahwa HI bisa langsung diberlakukan dalam HN suatu negara tanpa adanya proses transformasi terlebih dahulu.³⁹ Penganut teori ini menganggap jika terjadi konflik hukum antara HI dan HN, maka HI dapat mengesampingkan HN.⁴⁰

³⁵ J.G Starke, *Op Cit*, hlm. 101

³⁶ *Ibid*, hlm. 102

³⁷ J.G Starke, *Op Cit*, hlm. 98

³⁸ *Loc Cit*,

³⁹ Jane Stratton, *Op Cit*, hlm. 4

⁴⁰ *Loc Cit*,

Teori Monisme kemudian melahirkan Teori Delegasi yang berpendapat bahwa terdapat suatu pendelegasian kepada setiap konstitusi negara oleh kaidah-kaidah konstitusional dari HI, yaitu hak untuk menentukan kapan ketentuan-ketentuan suatu perjanjian internasional itu berlaku dan bagaimana cara ketentuan-ketentuan tersebut dimasukkan ke dalam HN.⁴¹ Prosedur dan metode-metode yang dipakai oleh negara yang bersangkutan adalah kelanjutan dari proses yang telah disepakati dalam perjanjian internasional. Dalam hal ini tidak ada transformasi, tidak ada penciptaan kaidah-kaidah atau hukum nasional baru, yang ada hanyalah suatu perpanjangan (*prolongation*) dari satu pembentukan hukum.⁴² Dengan demikian HN dianggap sebagai kepanjangan dari HI, sehingga HI dapat langsung berlaku tanpa harus membentuk hukum nasional baru.

3) Teori Harmonisasi

Teori Harmonisasi muncul sebagai akibat dari Teori Dualisme dan Monisme yang tidak bisa memberi penjelasan yang cukup tentang hubungan antara HI dan HN. Dalam teori ini kedudukan HI memiliki fungsi harmonisasi. Jika terjadi konflik antara HI dan HN, maka yang digunakan adalah HN, menyisakan tanggung jawab negara pada level internasional terutama dalam hal pelanggaran terhadap kewajiban hukum internasional.⁴³

2. Implementasi ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution, Praktek Indonesia, Malaysia dan Singapura

Praktek berlakunya perjanjian internasional menjadi hukum nasional berbeda-beda di masing-masing negara anggota ASEAN. Perbedaan ini didasari kepentingan nasional negara masing-masing dan juga sistem hukum di negara tersebut. Praktek berlakunya perjanjian internasional

⁴¹ *Loc Cit*,

⁴² *Loc Cit*,

⁴³ *Loc Cit*,

menjadi hukum nasional di beberapa negara anggota ASEAN akan dijelaskan sebagai berikut :

1) Berlakunya Perjanjian Internasional menjadi Hukum Nasional di Indonesia

Indonesia mengatur ketentuan mengenai perjanjian internasional dalam Undang-Undang Nomer 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional (UUPI). Berdasarkan Pasal 9 ayat (2) UUPI, dalam prakteknya ada dua macam pengesahan perjanjian internasional di Indonesia, yaitu dengan Undang-Undang dan Keputusan Presiden (Keppres). Yang menjadi dasar untuk menentukan apakah perjanjian internasional tersebut apakah akan diratifikasi dalam bentuk undang-undang ataukah Keppres adalah substansi atau materi perjanjian, dan penilaian ini dilakukan oleh Departemen Luar Negeri. Pengesahan perjanjian internasional yang dengan Undang-undang diatur dalam Pasal 10 UUPI,⁴⁴ sedangkan pengesahan perjanjian internasional yang dilakukan melalui keputusan presiden diatur dalam Pasal 11 ayat (1).⁴⁵

Harjono berpendapat bahwa jika berdasarkan kajian konstitusi dalam Pasal 11 Undang-Undang 1945 (UUD 1945), perjanjian internasional mempunyai hukum mengikat dan menjadi sumber dalam hukum nasional karena telah dibuat sesuai dengan ketentuan

⁴⁴ Pasal 10 UUPI menyatakan bahwa pengesahan perjanjian internasional yang dilakukan dengan Undang-undang jika berkaitan dengan (a) Masalah politik, perdamaian, dan keamanan negara, (b) Perubahan wilayah dan penetapan batas wilayah Negara Republik Indonesia, (c) Kedaulatan atau hak berdaulat Negara, (d) Hak asasi manusia dan lingkungan hidup, (e) Pembentukan kaidah hukum baru, (f) pinjaman dan/atau hibah luar negeri

⁴⁵ Lihat penjelasan umum Pasal 11 UUPI, Pengesahan perjanjian melalui keputusan presiden dilakukan bagi perjanjian yang mensyaratkan adanya pengesahan sebelum mulai berlakunya perjanjian, tetapi memiliki materi yang bersifat prosedural dan memerlukan penerapan dalam waktu singkat tanpa mempengaruhi peraturan perundang-undangan nasional. Jenis-jenis perjanjian yang termasuk dalam kategori ini, diantaranya adalah perjanjian induk yang menyangkut kerjasama di bidang ilmu pengetahuan dan teknologi, ekonomi, teknik, perdagangan, kebudayaan, pelayaran, niaga, penghindaran pajak berganda, dan kerjasama perlindungan penanaman modal, serta perjanjian-perjanjian yang bersifat teknis.

konstitusi bukan karena diwadahi dalam bentuk Undang-undang, sehingga perjanjian internasional dapat dijadikan sebagai sumber hukum diluar undang-undang.⁴⁶ Jika berdasarkan pendapat ini, maka bisa dikatakan Indonesia menganut paham monisme dimana sebuah hukum internasional dapat langsung diterapkan dalam hukum nasional.

Pendapat ini diperkuat oleh ketentuan bahwa hakim dalam memutuskan perkara di pengadilan harus mendasarkan putusannya pada sumber hukum formil dan sumber hukum materiil.⁴⁷ Sedangkan hakim sendiri dilarang untuk menolak memberi putusan dengan alasan tidak adanya hukum yang mengatur perkara tersebut.⁴⁸ Perjanjian internasional dapat dijadikan sebagai sumber hukum materiil karena perjanjian internasional yang telah diratifikasi menandakan bahwa perjanjian tersebut secara substansi telah memenuhi rasa keadilan.⁴⁹

Pendapat bahwa Indonesia adalah negara yang menganut pendekatan monisme juga disampaikan oleh Melda Karim. Melda Karim berpendapat bahwa Indonesia menganut paham monism karena dalam setiap Undang-Undang Pengesahan perjanjian internasional selalu dilampirkan perjanjian internasional-nya dengan demikian seharusnya undang-undang pengesahan perjanjian internasional tersebut dapat berlaku sebagai sumber hukum formil para hakim di pengadilan untuk memutuskan suatu perkara.⁵⁰ Contoh

⁴⁶ Harjono, *Perjanjian Internasional dalam Sistem UUD 1945*, Jurnal Opinio Juris, Volume 4, Januari – April 2012, (Jakarta: Direktorat Jenderal Hukum dan Perjanjian Internasional, Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, 2012), hlm. 16

⁴⁷ *Ibid*, hlm. 15

⁴⁸ *Loc Cit*,

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 17

⁵⁰ Melda Karim adalah akademisi hukum dari Universitas Indonesia. Pendapat ini dimuat oleh Wisnu Aryo Dewanto dalam artikel yang berjudul *Memahami Arti Undang-Undang Pengesahan Perjanjian Internasional di Indonesia*, Jurnal Opinio Juris, Volume 4, Januari –

dalam tataran prakteknya di Indonesia adalah Konvensi Wina Tahun 1961 dan Tahun 1963 tentang Hubungan Diplomatik dan Hubungan Konsuler, yang diratifikasi melalui Undang-Undang No. 1 Tahun 1982. Tidak ada regulasi nasional tentang konvensi ini, tapi praktek hubungan diplomatik dan konsuler di Indonesia secara langsung didasarkan pada konvensi ini.⁵¹

Pendapat lain diberikan oleh Wisnu Aryo Dewanto yang menyatakan bahwa jika mengacu pada Pasal 9 ayat (2) UUPI, berlakunya perjanjian internasional ke dalam sistem hukum nasional Indonesia dilakukan melalui proses transformasi.⁵² Jika mengacu maka pendapat ini, maka bisa dikatakan Indonesia menganut pendekatan dualisme,⁵³ dimana sebuah perjanjian internasional harus ditransformasikan dahulu menjadi regulasi nasional untuk dapat mengikat ke dalam. Pasal 11 UUD 1945 tidak mengatur secara eksplisit bahwa perjanjian internasional dapat berlaku sebagai sumber hukum di Indonesia. Pasal 11 UUD 1945 hanya mengatur kewenangan presiden untuk membuat perjanjian internasional.⁵⁴

Selanjutnya menurut Wisnu Aryo Dewanto, undang-undang dan keputusan presiden yang digunakan untuk mengesahkan sebuah perjanjian internasional bukan merupakan landasan hukum bagi berlakunya perjanjian internasional di Indonesia.⁵⁵ Sehingga dalam

April 2012, Jakarta: Direktorat Jenderal Hukum dan Perjanjian Internasional, Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, 2012, hlm. 20

⁵¹ Boer Mauna, *Op Cit*, hlm. 514

⁵² Wisnu Aryo Dewanto, *Memahami Arti Undang-Undang Pengesahan Perjanjian Internasional di Indonesia*, Jurnal *Opinio Juris*, Volume 4, Januari – April 2012, Jakarta: Direktorat Jenderal Hukum dan Perjanjian Internasional, Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, 2012, hlm. 18

⁵³ Pasal 9 ayat 2 UUPI menyatakan bahwa pengesahan perjanjian internasional dilakukan dengan undang-undang atau keputusan presiden. Berdasarkan pasal ini tersirat makna bahwa sebuah perjanjian internasional yang telah diratifikasi harus di legislasikan terlebih dahulu sebelum mengikat sebagai hukum nasional.

⁵⁴ Wisnu Aryo Dewanto, *Op Cit*, hlm. 24

⁵⁵ *Ibid*, hlm. 26

prakteknya, Indonesia berpandangan meski Perjanjian Internasional sudah diratifikasi dengan Undang-Undang, namun untuk dapat diimplementasikan secara nasional masih dibutuhkan Undang-Undang lagi.⁵⁶ Inilah sebabnya dalam prakteknya, pengesahan perjanjian internasional baik dengan menggunakan undang-undang atau Keppres akan diikuti dengan pembentukan regulasi nasional yang mengatur tentang substansi perjanjian internasional tersebut.

Contohnya adalah *United Nations Conventions on Climate Change* yang diratifikasi dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1994, kemudian berlaku efektif setelah diundangkan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.⁵⁷ Contoh lain adalah *Berne Convention for the Protection of Literary and Artistic Works* yang diratifikasi dengan Keppres Nomor 19 Tahun 1997 yang kemudian dilaksanakan dengan Undang-Undang Nomor 19 tahun 2002 tentang Hak Cipta. Wisnu Aryo Dewanto berpendapat dari dua contoh tersebut menegaskan bahwa Indonesia menganut paham dualisme sehingga berlakunya perjanjian internasional di Indonesia harus melalui proses transformasi.⁵⁸

Berdasarkan penjelasan diatas maka dapat diambil kesimpulan bahwa Indonesia tidak memiliki kejelasan dalam menerapkan proses berlakunya perjanjian internasional menjadi hukum nasional, karena dalam praktiknya baik pendekatan monisme dengan menggunakan teori inkorporasi dan pendekatan dualisme dengan menggunakan teori transformasi sama-sama diterapkan. Meskipun demikian, ada kecenderungan bahwa Indonesia menerapkan pendekatan dualisme. Hal ini berdasarkan *dissenting opinion* (pendapat berbeda) yang

⁵⁶ *Loc Cit*,

⁵⁷ *Ibid*, hlm. 27

⁵⁸ *Loc Cit*,

diberikan oleh Hakim Mahkamah Konstitusi (MK) Hamdan Zoelva dan Maria Farida Indrati saat menangani kasus uji materiil terhadap Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2008 tentang Pengesahan ASEAN Charter (Piagam ASEAN) pada tahun 2013.⁵⁹

Hakim Hamdan Zoelva berpendapat bahwa penolakan uji materiil terhadap Undang-Undang 28 Tahun 2008 disebabkan karena undang-undang tersebut hanyalah semata-mata bentuk ratifikasi atau adopsi atas suatu perjanjian Internasional, yang tidak serta merta berlaku sebagai Undang-Undang yang secara seketika mengikat warga negara.⁶⁰ Sedangkan Hakim Maria Farida Indrati berpendapat bahwa berdasarkan Pasal 24C UUD 1945 secara normatif pasal tersebut dapat dimaknai bahwa MK juga berwenang menguji Undang-Undang tentang Pengesahan Perjanjian Internasional yang bertentangan dengan UUD 1945.⁶¹

⁵⁹ Uji materiil atau Judicial review adalah istilah yang digunakan terhadap hak untuk menguji undang-undang yang diduga bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945. Istilah "hak menguji" mencakup dua macam pengertian, yaitu formal dan material. "Hak menguji formil" adalah kewenangan hakim untuk menyelidiki apakah suatu produk legislatif telah dibuat secara sah. Sedangkan "Hak menguji material" ialah kewenangan hakim untuk menyelidiki apakah kekuasaan atau organ yang membuat suatu peraturan berwenang untuk mengeluarkan peraturan yang bersangkutan, dan apakah isi peraturan tersebut tidak bertentangan dengan ketentuan yang dikeluarkan oleh pembuat peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Lihat dalam Ni'matul Huda, *Negara Hukum Demokrasi dan Judicial Review*, Yogyakarta: UII Press, 2005, hlm. 84. Permohonan uji materiil ini dilakukan oleh sejumlah LSM yang tergabung dalam Aliansi Keadilan Global atas Pasal 1 ayat (5) dan Pasal 2 ayat (2) huruf n Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2008 tentang Pengesahan Piagam ASEAN kepada Mahkamah Konstitusi pada tahun 2013. Permohonan uji materiil ini ditolak seluruhnya oleh majelis hakim. Lihat artikel selengkapnya di <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt512cb1408c03e/pengujian-uu-ratifikasi-piagam-asean-kandas>, diakses tanggal 25 Mei 2016.

⁶⁰ Disenting Opinion Hamdan Zoelva dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 33/PUU-IX/2011 uji materiil terhadap Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2008 tentang Pengesahan ASEAN Charter (Piagam ASEAN).

⁶¹ Lengkapnya Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 berbunyi "Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum."

Tetapi hal ini dikecualikan untuk permohonan pengujian terhadap substansi dalam Undang-Undang tentang Pengesahan Perjanjian Internasional. Hakim Maria Farida Indrati berpendapat bahwa hal tersebut tidak mungkin dilakukan karena tidak terdapat materi muatan dalam ayat, pasal, dan/ atau bagian Undang-Undang tersebut yang dapat dipertentangkan dengan UUD 1945.⁶² Undang-Undang tentang Pengesahan Perjanjian Internasional bukanlah suatu peraturan perundang-undangan yang substansinya bersifat normatif dan dapat langsung diberlakukan kepada semua orang. Undang-undang pengesahan perjanjian internasional adalah bentuk persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat terhadap perjanjian internasional yang dibuat oleh pemerintah sesuai dengan ketentuan Pasal 11 UUD 1945.⁶³

Berdasarkan dua pendapat hakim MK dapat ditarik kesimpulan bahwa pendekatan yang dipakai di Indonesia tentang proses berlakunya perjanjian internasional adalah Dualisme dengan teori transformasi dimana perjanjian internasional harus ditransformasikan ke dalam regulasi nasional terlebih dahulu baru dapat diberlakukan kepada masyarakat dan digunakan sebagai dasar hukum oleh hakim di pengadilan dalam memberikan sebuah putusan.

Indonesia meratifikasi AATHP pada 16 September 2014 dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2014 tentang Pengesahan *Asean Agreement On Transboundary Haze Pollution* (Persetujuan Asean Tentang Pencemaran Asap Lintas Batas),⁶⁴ dan menjadi negara

⁶² Disenting Opinion Maria Farida Indrati dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 33/PUU-IX/2011, uji materiil terhadap Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2008 tentang Pengesahan ASEAN Charter (Piagam ASEAN)

⁶³ *Loc Cit*,

⁶⁴ Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 258, lihat Daniel Heilman, *Op Cit*, hlm. 96

terakhir yang meratifikasi AATHP.⁶⁵ Instrumen ratifikasinya sendiri baru diserahkan ke sekretariat ASEAN pada 20 Januari 2015.⁶⁶ Indonesia akhirnya meratifikasi persetujuan tersebut sebagai bentuk keseriusan penanganan pencemaran asap lintas batas akibat dari karhutla yang terjadi di wilayah Indonesia.⁶⁷

Setelah proses ratifikasi AATHP, langkah selanjutnya yang harus diambil oleh pemerintah Indonesia adalah dengan melakukan implementasi perjanjian internasional tersebut. Indonesia memiliki kecenderungan menerapkan pendekatan dualisme, sehingga agar perjanjian internasional seperti AATHP bisa mengikat seluruh warga negara, AATHP harus ditransformasikan menjadi peraturan perundang-undangan tersendiri yang mengatur tentang upaya penanggulangan pencemaran asap lintas batas. Karena undang-undang yang mengesahkan perjanjian internasional bukanlah suatu peraturan perundang-undangan yang substansinya bersifat normatif dan normanya dapat secara langsung ditujukan kepada setiap orang.⁶⁸

Setelah meratifikasi AATHP, secara khusus Indonesia belum mempunyai peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang upaya penanggulangan pencemaran asap lintas batas. Meskipun demikian, upaya penanggulangan pencemaran asap lintas batas dapat ditemukan dalam beberapa peraturan perundang-undangan lain yang telah ada sebelum ratifikasi AATHP, yakni:⁶⁹

⁶⁵ *Loc Cit*,

⁶⁶ *Loc Cit*,

⁶⁷ *Loc Cit*,

⁶⁸ Disenting Oppinion Maria Farida Indrati dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 33/PUU-IX/2011, uji materiil terhadap Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2008 tentang Pengesahan ASEAN Charter (Piagam ASEAN)

⁶⁹ Lihat pada Penjelasan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2014 tentang Pengesahan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* pada Bagian I. Umum, berupa daftar perundang-undangan nasional yang berkaitan dengan AATHP.

- a. Undang-Undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan yang dirubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004
- b. Undang-Undang Nomor 18 tahun 2004 tentang Perkebunan
- c. Undang-Undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH)
- d. Undang-Undang Nomor 18 tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan⁷⁰

Ratifikasi perjanjian internasional memiliki pengertian bahwa para pihak menyatakan diri terikat pada perjanjian internasional. Para pihak kemudian berkewajiban untuk mengambil tindakan sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam perjanjian internasional. Salah ketentuan dalam AATHP mengatur tentang kebijakan pembukaan lahan tanpa bakar (*zero burning policy*) yang disebutkan dalam Pasal 9 ayat (1) AATHP.

Peraturan ini bertentangan dengan beberapa peraturan perundang-undangan di Indonesia yang masih memperbolehkan untuk membuka lahan dengan cara dibakar, contohnya adalah pada pasal 69 ayat (2) Undang-Undang PPLH, dalam penjelasannya, yang dimaksud dengan kearifan lokal adalah pembakaran lahan atau hutan boleh dilakukan dengan dengan luas lahan maksimal 2 hektar setiap kepala keluarga untuk ditanami tanaman jenis varietas lokal dan dikelilingi oleh sekat bakar sebagai pencegah penjaralan api ke wilayah sekelilingnya.

Kemudian Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup Nomor 10 Tahun 2010 tentang Mekanisme Pencegahan Pencemaran

⁷⁰ Undang-Undang Nomor 18 tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan tidak disebut dalam Penjelasan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2014 tentang Pengesahan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*, secara spesifik undang-undang ini tidak mengatur tentang pembakaran hutan, tetapi mengatur tentang tindak pidana perusakan hutan. Pembakaran hutan termasuk tindakan yang dapat merusak hutan, sehingga undang-undang ini seharusnya dapat dikenakan bagi para pelaku pembakaran hutan.

dan/atau Kerusakan Lingkungan Hidup yang Berkaitan dengan Kebakaran Hutan dan/atau Lahan, menurut Permen ini, masyarakat hukum adat diperbolehkan untuk melakukan pembakaran lahan dengan luas lahan maksimum 2 (dua) hektar per kepala keluarga untuk ditanami jenis varietas lokal.

Dua peraturan perundang-undangan tentunya bertentangan dengan kebijakan *zero burning policy* yang diterapkan oleh AATHP. Padahal, dengan meratifikasi AATHP, Indonesia seharusnya mengharmonisasikan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangannya agar sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam AATHP. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa meskipun sudah meratifikasi AATHP, Indonesia sebenarnya belum mengimplementasikan AATHP. Indikatornya adalah bahwa Indonesia belum memiliki peraturan perundang-undangan tersendiri yang mengatur tentang upaya penanggulangan pencemaran asap lintas batas, sedangkan peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan masalah kebakaran hutan dan lahan masih bertentangan dengan AATHP.

2) Berlakunya Perjanjian Internasional menjadi Hukum Nasional di Malaysia

Malaysia adalah negara bekas jajahan Inggris yang tergabung dalam *Commonwealth Nations* atau negara-negara persemakmuran Inggris yang tetap mempertahankan tradisi hukum kebiasaan Inggris yang menggunakan *Common Law System*.⁷¹ Tradisi ini digunakan bersama dengan sistem Hukum Islam (Mahkamah Syari'ah) dan hukum adat berbagai kelompok penduduk asli. Malaysia memiliki bentuk pemerintahan federal monarki konstitusional dan sistem

⁷¹ Diolah dari profil negara Malaysia dalam Sekretariat Direktorat Jenderal Kerjasama ASEAN, Sekretariat Direktorat Jenderal Kerjasama ASEAN, *ASEAN Selayang Pandang Edisi 20*, Jakarta: Sekretariat Direktorat Jenderal Kerjasama ASEAN, 2012, hlm. 150

pemerintahannya membagi kekuasaan pemerintahan menjadi Pemerintahan Federal dan Pemerintahan Negara Bagian.

Sistem pemerintahan yang terbagi dua ini membuat dua jenis produk hukum, pertama produk hukum yang dibuat oleh pemerintah federal, yang kedua adalah produk hukum yang dibuat oleh pemerintah negara bagian. Namun jika hukum federal dan hukum negara bagian saling bertentangan maka hukum federal yang dianggap berlaku.⁷²

Hukum tertinggi di negara Malaysia, yakni *The Federal Constitution of Malaysia* (Konstitusi Federal Malaysia) tidak menyebutkan perjanjian internasional sebagai salah satu sumber hukum di Malaysia. Meskipun demikian, bukan berarti bahwa perjanjian internasional tidak memiliki tempat dalam konstitusi Malaysia.⁷³ Pada tataran praktek di peradilan, sumber hukum internasional baik yang berupa kaidah-kaidah umum hukum internasional (customary rules) ataupun perjanjian internasional tetap digunakan menjadi sumber hukum nasional di negara Malaysia.⁷⁴ Pengadilan Malaysia dapat menggunakan kaidah-kaidah umum hukum internasional sebagai sumber hukum yang dipakai oleh hakim dalam memutus perkara. Dalam hal ini, pengadilan Malaysia menerapkan teori inkorporasi sebagai kepanjangan dari Teori Monisme dimana suatu sumber hukum internasional dapat langsung diaplikasikan oleh hakim di pengadilan tanpa adanya proses legislasi nasional terlebih dahulu.⁷⁵

⁷² *Loc Cit*,

⁷³ Farid Sufian Shuaib, *The Status of International Law in The Malaysian Municipal Legal System, Creeping Monism in Legal Discourse*, International Islamic University Malaysia Law Journal, Volume 16 No. 2, 2008, Selangor: International Islamic University Malaysia Press, 2008, hlm. 189

⁷⁴ *Ibid*, hlm. 190

⁷⁵ *Ibid*, hlm. 190 - 191

Selain karena menganut teori inkorporasi, Malaysia sebagai negara bekas jajahan Inggris yang tergabung dalam negara-negara persemaikmuran Inggris juga memiliki kewajiban untuk menyandarkan sumber hukumnya secara komprehensif kepada *Common Law System* yang digunakan oleh Inggris sebagai negara induk. Dalam *Common Law System* yang dianut oleh Inggris, kaidah-kaidah umum hukum internasional dapat digunakan langsung menjadi sumber hukum putusan pengadilan.⁷⁶

Berbeda dengan kaidah-kaidah umum hukum internasional yang harus diterima sebagai sumber hukum secara langsung oleh hakim di pengadilan Malaysia, untuk perjanjian internasional ternyata tidak berlaku demikian. Sebelum dijadikan sebagai sumber hukum nasional, perjanjian internasional harus terlebih dahulu melalui proses transformasi hukum. Ratifikasi saja tidak dapat membuat ketentuan-ketentuan yang ada dalam suatu perjanjian internasional menjadi sumber hukum bagi hakim untuk memutus suatu perkara di pengadilan.⁷⁷ Perjanjian Internasional yang sudah diratifikasi oleh Pemerintah Malaysia harus terlebih dahulu ditransformasi menjadi legislasi nasional sebelum diaplikasikan oleh pengadilan.

Dari uraian diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa pemerintah Malaysia menerapkan dua pendekatan dalam proses transformasi hukum internasional menjadi hukum nasional di Malaysia. Untuk kaidah-kaidah umum hukum internasional, Malaysia menggunakan pendekatan monisme dengan menggunakan teori inkorporasi dimana

⁷⁶ *Ibid*, hlm. 192

⁷⁷ *Ibid*, hlm. 194-195

sebuah prinsip hukum umum dapat langsung menjadi sumber hukum nasional.⁷⁸

Pasal 4 AATHP mengatur tentang salah satu kewajiban umum yang harus dilakukan oleh para pihak adalah menanggapi secara cepat terhadap permintaan informasi yang relevan dengan pencemaran asap lintas batas untuk meminimalkan akibat dari pencemaran asap lintas batas. Malaysia sudah meratifikasi AATHP pada tahun 2003, dan seharusnya tunduk pada ketentuan ini. Namun saat terjadi karhutla dan pencemaran asap tahun 2013, saat Singapura meminta Malaysia dan Indonesia untuk memberikan informasi tentang perusahaan yang memiliki konsesi (pemegang hak) pembukaan lahan di wilayah yang ditengarai menjadi sumber api,⁷⁹ Malaysia menolak memberikan informasi mengenai hal ini dengan alasan Pemerintah Federal tidak bisa memberikan informasi tersebut karena terkait dengan data sumber daya alam yang bersifat rahasia.⁸⁰

Penolakan atas dasar alasan yang sama juga disampaikan oleh Indonesia, tetapi hal ini dapat dipahami mengingat saat peristiwa

⁷⁸ Farid Sufian Shuaib menyandarkan pendapatnya ini pada kasus Narongne Sookpavit pada tahun 1987, seorang nelayan dari Thailand yang tertangkap kapal patroli angkatan laut Malaysia. Nelayan tersebut mengklaim bahwa dia sedang melakukan hak lintas damai di perairan Malaysia sesuai dengan Konvensi Hukum Laut 1982. Klaim ini ditolak oleh pengadilan Malaysia dengan alasan bahwa Malaysia meskipun telah meratifikasi Konvensi Hukum Laut 1982 tersebut, Malaysia belum memiliki legislasi nasionalnya. *Loc Cit*,

⁷⁹ Tahun 2013 terjadi karhutla yang menyebabkan pencemaran asap parah yang berdampak pada wilayah Malaysia dan Singapura. Peristiwa ini memaksa seluruh anggota ASEAN untuk bertemu dan membahas masalah tersebut pada *15th Meeting of the Sub-Regional Ministerial Steering Committee (MSC) on Transboundary Haze Pollution* yang diselenggarakan pada bulan Juli 2013 di Kuala Lumpur, Malaysia. Dalam pertemuan ini Singapura mempertanyakan apakah Indonesia bisa memberikan informasi tentang peta konsesi lahan perkebunan kelapa sawit dan pengolahan kertas beserta koordinat lengkapnya. Alasan Singapura meminta data tersebut dikarenakan beberapa perusahaan asal Singapura dan Malaysia juga terlibat pada pembakaran lahan yang menyebabkan pencemaran asap. Singapura meminta peta konsesi tersebut dengan alasan untuk memverifikasi keterlibatan perusahaan-perusahaan asal negara tersebut. Permintaan ini kemudian ditolak oleh Indonesia dan Malaysia. Lihat Alan Khee-Jin Tan, *The 'Haze' Crisis in Southeast Asia: Assessing Singapore's Transboundary Haze Pollution Act 2014*, NUS Law Working Paper 2015/ 002, February 2015, <http://law.nus.edu.sg/wps>, hlm. 2, diakses tanggal 6 Maret 2016

⁸⁰ *Loc Cit*,

terjadi Indonesia belum meratifikasi AATHP, sedangkan penolakan oleh Malaysia seharusnya tidak dapat dibenarkan mengingat Malaysia sudah meratifikasi perjanjian tersebut. Berdasarkan penjelasan tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa Malaysia belum mengimplementasikan AATHP, karena selain tidak memiliki regulasi nasional tentang penanganan pencemaran asap, Malaysia ternyata juga menolak untuk tunduk pada salah satu ketentuan dalam AATHP.

3) Berlakunya Perjanjian Internasional menjadi Hukum Nasional di Singapura

Singapura adalah negara yang berbentuk Republik dengan sistem pemerintahan parlementer.⁸¹ Seperti Malaysia, Singapura juga merupakan negara bekas jajahan Inggris menggunakan sistem hukum Common Law System sama seperti negara-negara bekas jajahan Inggris lainnya. Dalam Common Law System yang digunakan oleh pemerintah Singapura, doktrin Judicial Precedent menjadi inti dalam hukum Singapura. Namun meskipun penerapan dan pelaksanaannya disesuaikan dengan kebutuhan dan kebijakan negara.⁸²

Hukum tertinggi di Singapura adalah The Constitution Act 1965. Dalam konstitusi ini sebenarnya tidak ada kejelasan apakah Singapura menggunakan pendekatan monisme ataukah dualisme ketika dihadapkan kepada hukum internasional. Singapura adalah negara yang secara aktif terlibat dalam kegiatan perdagangan internasional dan investasi asing, dengan demikian Singapura berhadapan langsung dengan hukum-hukum internasional. Meskipun demikian hal ini tidak berarti Singapura menerima seluruh hukum

⁸¹ Diolah dari profil negara Singapura dalam Sekretariat Direktorat Jenderal Kerjasama ASEAN, Sekretariat Direktorat Jenderal Kerjasama ASEAN, *ASEAN Selayang Pandang Edisi 20*, Jakarta: Sekretariat Direktorat Jenderal Kerjasama ASEAN, 2012. hlm. 155

⁸² Tzi Yong Sam Sin, *A Guide to the Singapore Legal System and Legal Research*, <http://www.nyulawglobal.org/globalex/Singapore.html>, diakses tanggal 25 Mei 2016

internasional tanpa dasar konstitusi yang jelas.⁸³ Singapura menggunakan pendekatan dualisme dengan tegas setiap kali berhadapan dengan sumber-sumber hukum internasional. Singapura akan menerima atau menolak suatu hukum internasional berdasarkan substansi dari hukum internasional tersebut, melakukan harmonisasi hukum nasionalnya untuk disesuaikan dengan praktek-praktek global terutama dibidang hukum perdagangan, tetapi dengan tegas tetap mempertahankan hukum nasionalnya terutama yang berkaitan dengan kepentingan publik.⁸⁴

Kewenangan untuk membuat perjanjian internasional di Singapura ada di tangan parlemen dan meskipun menggunakan Common Law System, pada prakteknya perjanjian internasional yang sudah diratifikasi oleh pemerintah Singapura tidaklah *self-executing* atau dapat langsung berlaku melainkan harus diinkorporasi menggunakan *Act of Parliament* (Undang-undang yang dibuat oleh Parlemen).⁸⁵ Pengesahan perjanjian internasional tidak serta merta membuat perjanjian internasional tersebut berlaku mengikat dan dapat dijadikan sebagai dasar putusan hakim dalam suatu perkara jika tanpa adanya *Act of Parliament*.

Singapura adalah negara yang pertama kali meratifikasi AATHP pada tahun 2002, setelah menandatangani perjanjian tersebut.⁸⁶ Keputusan ini diambil oleh pemerintah Singapura karena wilayahnya selalu terdampak pencemaran asap sejak tahun 1994.⁸⁷ Pencemaran asap sangat merugikan negara Singapura yang harus kehilangan pendapatannya dari sektor pariwisata dan warga negara yang

⁸³ Loc cit,

⁸⁴ *Ibid*, hlm. 340

⁸⁵ *Ibid*, hlm. 350

⁸⁶ Daniel Heilman, *Op Cit*, hlm. 96

⁸⁷ World Resources Institute, *Indonesian Forestfire Report*, https://www.wri.org/sites/default/files/pdf/indoforest_chap4_id.diakses tanggal 14 Maret 2016, hlm. 61

terganggu kesehatannya akibat menghirup kabut asap yang berasal dari Indonesia.⁸⁸ Singapura termasuk negara yang paling aktif menawarkan bantuan kepada pemerintah Indonesia untuk menanggulangi karhutla dan pencemaran asap, bantuan oleh pemerintah Singapura mulai diberikan sejak peristiwa kebakaran tahun 1997-1998.⁸⁹ dan berlanjut hingga peristiwa karhutla 2013.⁹⁰

Sistem hukum yang berlaku di Singapura mengharuskan negara tersebut melakukan transformasi pada setiap perjanjian internasional yang sudah diratifikasi. Termasuk pada AATHP yang sudah diratifikasi oleh Singapura pada tahun 2002. AATHP kemudian ditransformasikan menjadi regulasi nasional melalui *Singapore's Transboundary Haze Pollution Act 2014, Bill No. 18/2014*.⁹¹

Latar belakang pembentukan regulasi nasional Singapura yang mengatur tentang upaya penanggulan pencemaran asap lintas batas ini terjadi akibat karhutla tahun 2013. Karhutla ini diyakini lebih parah daripada peristiwa serupa pada tahun 1997 dan memaksa seluruh anggota ASEAN untuk bertemu dan membahas masalah tersebut pada *15th Meeting of the Sub-Regional Ministerial Steering Committee (MSC) on Transboundary Haze Pollution* yang diselenggarakan pada bulan Juli 2013 di Kuala Lumpur, Malaysia.⁹²

Dalam pertemuan ini pemerintah Singapura meminta Indonesia untuk memberikan informasi tentang peta konsesi lahan perkebunan kelapa sawit dan pengolahan kertas beserta koordinat lengkapnya. Hal ini karena beberapa perusahaan asal Singapura ditengarai terlibat pada pembakaran lahan yang menyebabkan pencemaran asap. Singapura meminta peta konsesi tersebut dengan alasan untuk

⁸⁸ *Loc Cit*,

⁸⁹ *Loc Cit*,

⁹⁰ Alan Khee-Jin Tan, *Op Cit*, hlm. 2

⁹¹ *Loc Cit*,

⁹² *Ibid*, hlm. 3

memverifikasi keterlibatan perusahaan-perusahaan asal negara Singapura agar bisa diambil tindakan secara hukum. Permintaan ini kemudian ditolak oleh Indonesia dengan alasan peta konsesi adalah rahasia yang tidak boleh dibebaskan ke publik berdasarkan undang-undang yang berlaku di Indonesia.⁹³

Singapura menganggap penolakan ini sebagai hambatan untuk melakukan upaya penanggulangan pencemaran asap seperti yang diamanatkan oleh AATHP. Pemerintah Singapura kemudian mengadopsi AATHP untuk menjaga kepentingan nasionalnya dari kerugian lebih lanjut akibat pencemaran asap.⁹⁴ Dengan *Bill No. 18/2014* ini Singapura dapat menuntut ganti rugi secara langsung pada para pihak (baik individu atau perusahaan) yang ditengarai terlibat dalam pencemaran asap yang terjadi di wilayah udara Singapura.⁹⁵ Dengan demikian, Singapura adalah satu-satunya negara peratifikasi AATHP yang mampu mengimplementasikan perjanjian internasional ini kedalam hukum nasionalnya.

PENUTUP

ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution adalah salah satu perjanjian internasional di bidang lingkungan hidup. Pembuatan perjanjian internasional ini dilatarbelakangi oleh pencemaran asap yang terjadi secara periodik selama musim kemarau di wilayah ASEAN. Perjanjian internasional adalah perjanjian yang diadakan antara anggota masyarakat bangsa-bangsa dan bertujuan untuk menimbulkan akibat hukum tertentu. Fungsi perjanjian internasional adalah sebagai sumber hukum internasional. Dalam mengimplementasikan sebuah perjanjian internasional ke dalam hukum nasional terdapat tiga teori yang dapat

⁹³ *Ibid*, hlm. 5

⁹⁴ *Loc Cit*,

⁹⁵ Singapore Transboundary Haze Pollution Act, Section 5

dipakai, yakni teori monisme, teori dualism dan teori harmonisasi. Pada prakteknya baik Indonesia, Malaysia dan Singapura sama-sama menggunakan teori dualisme dalam mengimplementasikan perjanjian internasional dalam hukum nasionalnya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku

- Andreas Pramudianto, *Hukum Perjanjian Lingkungan Internasional*, Malang: Setara Pers, 2014.
- Boer Mauna, *Hukum Internasional: Pengertian, Peranan dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, Bandung: PT.Alumni, 2005.
- Huala Adolf, *Aspek-Aspek Negara dalam Hukum Internasional*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002.
- Jawahir Tantowi dan Pranoto Iskandar, *Hukum Internasional Kontemporer*, Bandung: PT. Refika Aditama, 2004.
- Kholis Roisah, *Hukum Perjanjian Internasional Teori dan Praktek*, Malang : Setara Press, 2015.
- Ni'matul Huda, *Negara Hukum Demokrasi dan Judicial Review*. Yogyakarta: UII Press, 2005
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2011.
- Sekretariat Direktorat Jenderal Kerjasama ASEAN, *ASEAN Selayang Pandang Edisi 20*, Jakarta: Sekretariat Direktorat Jenderal Kerjasama ASEAN, 2012.
- Starke, J.G, *Pengantar Hukum Internasional: Edisi Kesepuluh*, terjemahan oleh Bambang Irianan Djajaatmadja, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- T. May Rudy, *Hukum Internasional 2*, Bandung: Refika Aditama, 2001.

Jurnal

- Heil, A dan Goldammer, J.G, *Smoke-haze Pollution: A Review of the 1997 Episode in Southeast Asia*, Reg Environ Change Journal, Volume 2/ 2001, Berlin, Springer-Verlag, 2001.
- Heilman, Daniel, *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, Volume 3, 2015, Hamburg, German Institute of Global and Area Studies, Institute of Asian Studies and Hamburg University Press, 2015.

- Harjono, *Perjanjian Internasional dalam Sistem UUD 1945*, Jurnal Opinio Juris, Volume 4, Januari – April 2012, Jakarta: Direktorat Jenderal Hukum dan Perjanjian Internasional, Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, 2012.
- Mardianis, *Hard Law dan Soft Law dalam Hukum Internasional dan Implementasinya di Indonesia* dalam Igif G. Prihanto (eds), Kajian Kebijakan dan Informasi Kedirgantaraan, Jakarta: Mitra Wacana Media, 2013, versi digital didapatkan dari <http://mardianisdjamaan.blogspot.co.id/2014/07/hard-law-dan-soft-law-dalam-hukum.html>.
- Shuaib, Farid Sufian, *The Status of International Law in The Malaysian Municipal Legal System, Creeping Monism in Legal Discourse*, International Islamic University Malaysia Law Journal, Volume 16 No. 2, 2008, Selangor: International Islamic University Malaysia Press, 2008.
- Stratton, Jane, *International Law Overview, Journal Hot Topics: Legal Issues in Plain Language*, Volume 69, 2009, Sydney: Legal Information Access Centre, 2009.
- Tan, Alan Khee-Jin, *The 'Haze' Crisis in Southeast Asia: Assessing Singapore's Transboundary Haze Pollution Act 2014*, NUS Law Working Paper 2015/ 002, February 2015, <http://law.nus.edu.sg/wps>, hlm. 2, diakses tanggal 6 Maret 2016.
- Wisnu Aryo Dewanto, *Memahami Arti Undang-Undang Pengesahan Perjanjian Internasional di Indonesia*, Jurnal Opinio Juris, Volume 4, Januari – April 2012, Jakarta: Direktorat Jenderal Hukum dan Perjanjian Internasional, Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, 2012.

Artikel dari Internet

- Anonymous, *Pengujian UU Ratifikasi Piagam ASEAN Kandas*, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt512cb1408c03e/pengujian-uu-ratifikasi-piagam-asean-kandas>, diakses tanggal 25 Mei 2016.
- Tzi Yong Sam Sin, *A Guide to the Singapore Legal System and Legal Research*, <http://www.nyulawglobal.org/globalex/Singapore.html>, diakses tanggal 25 Mei 2016
- World Resources Institute, *Indonesian Forestfire Report*, https://www.wri.org/sites/default/files/pdf/indoforest_chap4_id_pdf, diakses tanggal 14 Maret 2016.

Regulasi Nasional dan Internasional

- Vienna Convention on the Law of Treaties 1969.
- ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 .
Undang-undang Nomor 29 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup
Undang-undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.
Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2014 tentang Pengesahan *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*.
Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 33/PUU-IX/2011, uji materiil terhadap Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2008 tentang Pengesahan ASEAN Charter (Piagam ASEAN).