

# EFEKTIVITAS *ASEAN AGREEMENT ON TRANSBOUNDARY HAZE POLLUTION* DALAM PENANGGULANGAN PENCEMARAN ASAP LINTAS BATAS DI ASEAN

Siciliya Mardian Yo'el

Universitas Islam Kadiri  
Jl. Sersan Suharmaji No. 38, Kediri.  
Email: sicilia.sirhandinatha@gmail.com

Diterima: 13 September 2016 | Direview: 26 Nopember 2016 | Disetujui: 10 Januari 2017

## **Abstract**

---

*Air pollution caused by haze has become an annual event in Southeast Asia, the cause is a forest fire that occurred almost in every dry season in Sumatra and Kalimantan. Transboundary haze pollution is considered being common to the countries in ASEAN, because the impact caused by smoke pollution is not only plagued the country (Indonesia), but also other ASEAN member countries. Another consequence of this pollution is the emergence of diplomatic tensions between Indonesia as polluter toward other countries that affected by the pollution. To overcome these problems, ASEAN form regulations regarding transboundary haze pollution through the ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP) which begin effective since 2003 and has been ratified by all members of ASEAN in 2014. This research aimed to analyze the effectiveness of AATHP which regulates the transboundary haze pollution in the ASEAN member countries. This research used normative studies with statute, conceptual and case approach. The results showed that AATHP cannot be effective in its implementation in national law in the countries that ratified the treaty. The ineffectiveness of AATHP in national law is influenced by three factors, there is no clear mechanism for implementing AATHP, the compliance of the parties a low marked by the lack of willingness of the state (the parties) to carry out its obligations under AATHP and third parties by delegation authority to monitor the implementation of AATHP still unformed. Ineffectiveness of AATHP is also demonstrated by the absence of changes in behavior and environmental change for the better after AATHP formed.*

**Key words:** *effectiveness, AATHP, transboundary haze pollution*

## **Abstrak**

---

Polusi udara yang disebabkan oleh pencemaran asap telah menjadi peristiwa tahunan di Asia Tenggara, penyebabnya adalah kebakaran hutan dan lahan yang terjadi hampir disetiap musim kemarau di wilayah Sumatera dan Kalimantan. Pencemaran asap lintas batas dianggap sebagai masalah bersama negara-negara di ASEAN, karena dampak yang ditimbulkan oleh pencemaran asap ini tidak hanya melanda satu negara (Indonesia) saja, tetapi juga negara anggota ASEAN lainnya. Akibat lain dari pencemaran ini adalah timbulnya ketegangan diplomatik antara Indonesia sebagai negara pencemar dengan negara-negara lain yang terkena dampak pencemaran. Untuk mengatasi masalah tersebut, ASEAN kemudian membuat regulasi mengenai pencemaran asap lintas batas melalui *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)* yang mulai efektif berlaku sejak tahun 2003 dan telah diratifikasi semua anggota ASEAN pada 2014. Jurnal ini bertujuan untuk menganalisis efektivitas AATHP dalam hukum nasional yang mengatur tentang pencemaran asap lintas batas di negara anggota ASEAN. Jurnal

ini menggunakan metode jurnal yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konsep dan pendekatan kasus. Hasil menunjukkan bahwa AATHP ternyata tidak bisa berlaku dengan efektif dalam implementasinya pada hukum nasional di negara-negara yang meratifikasi perjanjian tersebut. Ketidakefektifan AATHP pada implementasinya dalam hukum nasional dipengaruhi oleh tiga faktor yakni tidak ada mekanisme yang jelas dalam mengimplementasikan AATHP, tingkat kepatuhan para pihak yang rendah yang ditandai dengan kurangnya kemauan negara (para pihak) untuk melaksanakan kewajiban yang tertera dalam AATHP dan pihak ketiga yang diberi delegasi kewenangan untuk melakukan monitoring dalam pelaksanaan AATHP masih belum terbentuk. Ketidakefektifan AATHP juga ditunjukkan dengan ketiadaan perubahan perilaku dan perubahan lingkungan menjadi lebih baik setelah AATHP dibentuk.

**Kata kunci:** efektivitas, AATHP, pencemaran asap lintas batas

## Latar Belakang

Pencemaran udara akibat kabut asap (selanjutnya disebut sebagai pencemaran asap) yang berasal dari kebakaran hutan dan lahan telah berlangsung selama bertahun-tahun di kawasan Asia Tenggara.<sup>1</sup> Pencemaran asap ini telah menjadi ancaman yang membahayakan bukan hanya di wilayah lokal suatu negara, tetapi juga secara transnasional (melewati batas negara), karena sifat asap yang ringan sehingga mudah menyebar dari satu tempat ke tempat lain.<sup>2</sup> Di Asia Tenggara, pencemaran asap sebagian besar disebabkan oleh kebakaran hutan dan lahan (selanjutnya disebut dengan karhutla) yang tidak terkendali dari wilayah Indonesia.<sup>3</sup> Dalam hal ini, faktor

dominan yang menyebabkan karhutla di Indonesia adalah unsur manusia.<sup>4</sup>

Metode pembakaran terbuka yang digunakan oleh penduduk dan perusahaan untuk konversi lahan adalah contoh bagaimana faktor manusia berkontribusi besar untuk karhutla yang menyebabkan pencemaran asap.<sup>5</sup> Ketika penduduk atau perusahaan melakukan konversi lahan dengan cara membakar, mereka tidak memiliki metode yang efektif bagaimana cara menanggulangi/memadamkan api tersebut, hanya berharap bahwa api dapat padam karena hujan.<sup>6</sup> Akibatnya, ketika hujan belum turun karena perubahan musim, api membesar dan menjadi tidak terkendali dan menyebabkan karhutla dan menimbulkan pencemaran asap.<sup>7</sup>

---

1 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*, Vol. 3, (Hamburg: German Institute of Global and Area Studies, Institute of Asian Studies and Hamburg University Press, 2015): 96.

2 Gema BNPB Vol. 6, No. 3, "Indonesia Darurat Asap", (Desember 2015): 5.

3 David B. Jerger, "Indonesia's Role in Realizing the Goals of ASEAN's Agreement of Transboundary Haze Pollution", *Journal Sustainable Development Law & Policy*, Vol. 14, No. 1, (Washington: Digital Commons @ American University Washington College of Law, 2014): 35.

4 Gema BNPB Vol. 6, No. 3, (Desember 2015), *op.cit.*, hlm. 7. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan menyebutkan bahwa 99% karhutla terjadi karena ulah manusia.

5 *Ibid.*, hlm. 5 – 8.

6 *Loc.cit.*

7 *Loc.cit.*

Pencemaran asap yang terjadi secara periodik selama musim kemarau sebenarnya sudah mulai terjadi sejak tahun 1970-an,<sup>8</sup> tetapi 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 di wilayahnya ini pada tahun 1990-an,<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> Pencemaran asap tidak bisa hanya dibiarkan 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 Transboundary Pollution (ACPTP)* atau Rencana Kerja Sama ASEAN tentang Pencemaran Asap Lintas

Batas pada tahun 1995.<sup>11</sup> Rencana kerja ini meliputi prosedur dan mekanisme untuk kerja sama pencegahan dan penanggulangan pencemaran asap yang melintas batas negara.<sup>12</sup>

Pada tahun 1997 terjadi kebakaran hutan dan lahan di wilayah Kalimantan dan Sumatera yang termasuk wilayah negara Indonesia dan 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.<sup>13</sup> Episode karhutla 1997 ini dinilai lebih parah dari pada kejadian serupa di tahun 1994-1995.<sup>14</sup> Kejadian ini kemudian mendorong negara-negara ASEAN untuk membahas masalah tersebut dan menuangkannya dalam *Hanoi Plan of Action 1997*. *Hanoi Plan* ini berisi upaya mengatasi masalah pencemaran asap lintas batas sebagai akibat dari kebakaran hutan dan lahan.<sup>15</sup> Anggota ASEAN kemudian bersepakat untuk memformalkan *Hanoi Plan 1997* dan ACPTP 1995 agar lebih efektif dengan membuat *ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (AATHP)*. AATHP adalah wujud komitmen bersama negara ASEAN untuk

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

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*, p. 26.

13 *Ibid.*, pp. 27 – 28.

14 *Ibid.*, pp. 32 – 33.

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

mencegah dan menanggulangi pencemaran asap lintas batas sebagai akibat kebakaran hutan dan lahan.<sup>16</sup> Pada tanggal 10 Juni 2002, melalui Perwakilan Menteri Lingkungan Hidup dari masing-masing negara, seluruh anggota ASEAN menandatangani AATHP di Kuala Lumpur, Malaysia.

AATHP adalah salah satu bentuk perjanjian internasional di bidang lingkungan hidup. Perjanjian internasional adalah salah satu sumber hukum internasional.<sup>17</sup> Perjanjian internasional biasanya mencantumkan ketentuan bagaimana cara untuk mengikatkan diri dalam naskah perjanjian itu sendiri.<sup>18</sup> Dalam AATHP, pernyataan pengikatan diri negara peserta untuk menjadi pihak yang tunduk dalam aturannya harus dilakukan dengan ratifikasi.<sup>19</sup> Ratifikasi adalah penegasan kembali bahwa negara yang terlibat dalam perjanjian internasional tersebut menyatakan diri tunduk dan terikat dalam aturan-aturannya.<sup>20</sup> AATHP menyatakan bahwa mulai berlakunya persetujuan tersebut adalah enam puluh hari setelah penyimpanan

instrument ratifikasi keenam.<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup>

Meskipun telah berlaku sejak tahun 2003, karhutla yang menimbulkan pencemaran asap tetap terjadi.<sup>23</sup> Indonesia sebagai tempat pencemaran asap berasal dan belum meratifikasi AATHP dianggap sebagai penyebab pencemaran asap terus berlangsung.<sup>24</sup> Pada karhutla dan pencemaran asap tahun 2006, Presiden Indonesia saat itu yakni Susilo Bambang Yudhoyono sampai harus menyampaikan permintaan maaf secara khusus kepada pemerintah negara yang terdampak pencemaran asap yakni Malaysia dan Singapura.<sup>25</sup> Meskipun demikian, Indonesia baru meratifikasi AATHP pada 16 September 2014 dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2014 tentang Pengesahan *Asean Agreement On Transboundary Haze*

16 *Loc.cit.*

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

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

19 Pasal 28 ASEAN Agreement on Transboundary Haze.

20 Andreas Pramudianto, *op.cit.*, hlm. 3.

21 Pasal 29 ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution.

22 Daniel Heilman, *op cit.*, p. 96.

23 Setelah berlakunya AATHP pada tahun 2003, karhutla yang mengakibatkan pencemaran asap lintas batas kembali terjadi setiap tahun. Beberapa diantara yang terparah terjadi pada tahun 2004, 2006 dan 2010. 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>, p. 2, diakses 6 Maret 2016.

24 Janice Ser Huay Lee et al, "Toward Clearer Skies: Challenges in Regulating Transboundary Haze in Southeast Asia", *Journal Environmental Science & Policy*, Number 55, <http://www.elsevier.com/locate/envsci>, p. 88, diakses 20 Mei 2016.

25 Suara Merdeka, "Gangguan Asap, Tanggung Jawab Kita", *Suara Merdeka* (14 Oktober 2006):4.

*Pollution* (Persetujuan Asean Tentang Pencemaran Asap Lintas Batas),<sup>26</sup> dan menjadi negara terakhir yang meratifikasi AATHP.<sup>27</sup> Instrumen ratifikasinya sendiri baru diserahkan ke sekretariat ASEAN pada 20 Januari 2015.<sup>28</sup>

Secara teoritis dengan telah bergabungnya seluruh negara ASEAN (ditandai dengan penyerahan instrumen ratifikasi) dalam AATHP maka masalah karhutla yang menyebabkan pencemaran asap lintas batas akan bisa ditangani secara maksimal. Faktanya, pada tahun 2015 justru terjadi karhutla yang menyebabkan pencemaran asap lintas batas terburuk dari sebelumnya dengan parameter seperti jumlah korban, durasi kejadian, kerugian ekonomi, dan dampak yang luas terhadap kesehatan dan lingkungan yang melebihi tahun-tahun sebelumnya.<sup>29</sup>

Jurnal ini bertujuan untuk menganalisis efektivitas AATHP dalam hukum nasional yang mengatur tentang pencemaran asap lintas batas di negara anggota ASEAN dan penegakan hukum AATHP pada proses penyelesaian sengketa yang diakibatkan

oleh pencemaran asap lintas batas di wilayah ASEAN.

## Pembahasan

### A. Transformasi AATHP menjadi Hukum Nasional di Negara Anggota ASEAN

Perjanjian internasional adalah salah satu sumber hukum internasional.<sup>30</sup> Perjanjian Internasional sendiri dapat diartikan sebagai perjanjian yang diadakan antara anggota masyarakat bangsa-bangsa dan bertujuan untuk mengakibatkan akibat hukum tertentu.<sup>31</sup> Pembuatan perjanjian internasional yang mengatur berbagai aspek kehidupan manusia baik secara khusus maupun umum merupakan salah satu sarana yang efektif dan efisien dalam mengatasi persoalan yang timbul sekaligus guna menjamin kesejahteraan dan kedamaian untuk manusia.<sup>32</sup>

Sebagai hukum internasional, perjanjian internasional tidak dapat langsung berlaku dalam hukum nasional. Berlakunya perjanjian internasional menjadi hukum nasional dapat dijelaskan melalui teori hubungan hukum

26 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 258. Kementerian lingkungan hidup Republik Indonesia, "Indonesia Meratifikasi Undang-Undang tentang Pengesahan ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (Persetujuan ASEAN tentang Pencemaran Asap Lintas Batas)", <http://www.menlh.go.id/indonesia-meratifikasi-undang-undang-tentang-pengesahan-asean-agreement-on-transboundary-haze-pollution-persetujuan-asean-tentang-pencemaran-asap-lintas-batas/>, diakses 26 Oktober 2015.

27 Jay Fajar, "Ratifikasi Setengah hati Undang-undang Penanganan Bencana Asap Lintas Negara", <http://www.mongabay.co.id/2014/09/17/ratifikasi-setengah-hati-undang-undang-penanganan-bencana-asap-lintas-negara/>, diakses 5 Maret 2016.

28 Daniel Heilman, *op.cit.*, p. 96.

29 Asumsi berdasarkan data BNPB yang dimuat dalam *Majalah Gema BNPB Vol. 6, No. 3*, (Desember 2015): 5 – 6.

30 J.G Starke, *op.cit.*, hlm. 51.

31 Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R. Agoes, *Pengantar Hukum Internasional*, (Bandung: Alumni, 2015), hlm. 117.

32 *Ibid.*, hlm. 118.

internasional dan hukum nasional. Secara garis besar terdapat tiga (3) pendekatan yang dapat digunakan untuk menjelaskan bagaimana hubungan hukum internasional dan hukum nasional sekaligus menjelaskan cara bagaimana hukum internasional dapat berlaku menjadi hukum nasional.

Pertama adalah pendekatan menggunakan Teori Dualisme. Dengan menggunakan pendekatan ini Hukum Internasional dan Hukum Nasional dianggap sebagai dua sistem berbeda sehingga masing-masing bekerja secara terpisah. Hukum Internasional tidak bisa bekerja secara langsung ke dalam Hukum Nasional dan harus ditransformasikan atau dilebur ke dalam Hukum Nasional agar bisa berlaku efektif kepada individu dalam suatu negara.<sup>33</sup> Pendekatan ini mengharuskan adanya legislasi nasional tersendiri untuk mengimplementasikan suatu perjanjian internasional yang telah disahkan. Pendekatan semacam dikenal sebagai teori transformasi. Jika menggunakan doktrin ini, sekedar melakukan ratifikasi tidak bisa membuat suatu perjanjian internasional menjadi berlaku pada tataran nasional. Ratifikasi hanya mengikat keluar, tidak bisa mengikat ke dalam tanpa adanya regulasi khusus yang mengatur tentang objek perjanjian internasional tersebut.

Pendekatan kedua menggunakan Teori Monisme. Dalam teori ini 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.<sup>34</sup> Konsekuensi dari Hukum Internasional dan Hukum Nasional yang dianggap sebagai satu sistem kesatuan yang tidak terpisah ini adalah bahwa perjanjian internasional bisa langsung mengikat dan diberlakukan pada suatu negara tanpa adanya proses transformasi terlebih dahulu.<sup>35</sup> Jika sebuah negara telah melakukan ratifikasi terhadap sebuah perjanjian internasional (atau sumber hukum internasional yang lain) maka perjanjian tersebut telah mengikat ke dalam sebuah negara.<sup>36</sup> Pendekatan semacam ini biasanya disebut sebagai teori inkorporasi. Pada perkembangannya, pendekatan monisme ini terpecah menjadi dua yakni monisme primat HI dan Monisme primat HN. Disebut sebagai monisme primat HI adalah jika terjadi konflik hukum, maka perjanjian (hukum) internasional dapat mengesampingkan hukum nasional.<sup>37</sup> Dan disebut sebagai monisme primat HN jika adalah jika terjadi konflik hukum, maka hukum nasional yang berlaku dan mengesampingkan hukum internasional.<sup>38</sup>

---

33 Jane Stratton, *op.cit.*, p. 4.

34 J.G Starke, *op.cit.*, p. 98.

35 Jane Stratton, *op.cit.*, p. 4.

36 *Loc.cit.*

37 G. Starke, *op.cit.*, p. 98.

38 *Loc.cit.*

Pendekatan ketiga adalah menggunakan Teori Harmonisasi, dalam teori ini hukum internasional dan hukum nasional bekerja sebagai dua sistem yang terpisah sepanjang tidak terjadi konflik diantaranya.<sup>39</sup> Jika terjadi konflik antara hukum internasional dan hukum nasional, maka yang digunakan adalah hukum nasional dan menyalakan tanggung jawab negara pada level internasional terutama dalam hal pelanggaran terhadap kewajiban hukum internasional.<sup>40</sup> Ini berarti bahwa jika hukum nasional bertentangan dengan hukum internasional, hukum nasional tetap valid tetapi negara tetap harus memenuhi kewajiban internasionalnya dalam hal menyesuaikan hukum nasional tersebut dengan hukum internasional.<sup>41</sup> Pada prinsipnya, suatu negara (atau subjek hukum internasional yang lain) tidak boleh melanggar Hukum Internasional dengan menggunakan hukum nasionalnya sebagai dasar pembenaran atas pelanggaran tersebut.

Praktekberlakunya 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. Sebagai contoh Indonesia yang menerapkan pendekatan dualisme. Hal ini berdasarkan *dissenting opinion* (pendapat berbeda) yang 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.<sup>42</sup> Hakim Hamdan Zoelva berpendapat bahwa penolakan uji materiil terhadap Undang-undang Nomor 38 Tahun 2008 dikarenakan 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.<sup>43</sup>

39 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*, Vol. 16, No. 2, (Selangor: International Islamic University Malaysia Press, 2008): 187.

40 Jane Stratton, *op.cit.*, p. 4.

41 Farid Sufian Shuaib, *op.cit.*, hlm. 187.

42 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 formal" 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. Hukum Online, "Pengujian UU Ratifikasi Piagam ASEAN Kandas", <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt512cb1408c03e/pengujian-uu-ratifikasi-piagam-asean-kandas>, diakses 25 Mei 2016.

43 Dissenting 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).

Sedangkan Hakim Maria Farida Indrati berpendapat bahwa berdasarkan Pasal 24C UUD 1945 menyatakan bahwa secara normatif pasal tersebut dapat dimaknai bahwa MK juga berwenang menguji Undang-undang tentang Pengesahan Perjanjian Internasional yang bertentangan dengan UUD 1945.<sup>44</sup> 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.<sup>45</sup> 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.<sup>46</sup> 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.

Hampir sama seperti di Indonesia, di Malaysia 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.<sup>47</sup> Perjanjian Internasional yang sudah diratifikasi oleh Pemerintah Malaysia harus terlebih dahulu ditransformasi menjadi legislasi nasional sebelum diaplikasikan oleh pengadilan.<sup>48</sup>

---

44 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."

45 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)*.

46 *Loc.cit.*

47 *Ibid.*, p. 194-195.

48 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.*

Singapura juga menerapkan kebijakan yang sama seperti Indonesia dan Malaysia. 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.<sup>49</sup>

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).<sup>50</sup> 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*.

Praktek pelaksanaan AATHP di negara-negara ASEAN dapat dijabarkan sebagai berikut:

## 1. Praktek AATHP di Indonesia

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),<sup>51</sup> dan menjadi negara terakhir yang meratifikasi AATHP.<sup>52</sup> Instrumen ratifikasinya sendiri baru diserahkan ke sekretariat ASEAN pada 20 Januari 2015.<sup>53</sup> Indonesia akhirnya meratifikasi persetujuan tersebut sebagai bentuk keseriusan penanganan pencemaran asap lintas batas akibat dari karhutla yang terjadi di wilayah Indonesia.<sup>54</sup>

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 bukanlah suatu peraturan perundang-

---

49 *Ibid.*, p. 340.

50 *Ibid.*, p. 350.

51 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 258, lihat Daniel Heilman, *op.cit.*, p. 96.

52 *Loc.cit.*

53 *Loc.cit.*

54 *Loc.cit.*

undangan yang substansinya bersifat normatif dan normanya dapat secara langsung ditujukan kepada setiap orang.<sup>55</sup>

Hingga tahun 2016, Indonesia belum mempunyai peraturan perundang-undangan secara khusus tentang upaya penanggulangan pencemaran asap lintas batas. Yang ada hanyalah pengaturan mengenai pengelolaan hutan dan lahan yang tersebar di beberapa peraturan perundang-undangan, yakni:<sup>56</sup>

1. Undang-undang Nomor 41 tahun 1999 tentang Kehutanan yang dirubah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004
2. Undang-undang Nomor 18 tahun 2004 tentang Perkebunan
3. Undang-undang Nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PPLH)
4. Undang-undang Nomor 18 tahun 2013 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Perusakan Hutan, secara spesifik undang-undang ini tidak mengatur tentang pembakaran hutan, tetapi mengatur tentang tindak pidana perusakan hutan.

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 satu pasal ketentuan dalam AATHP

untuk menanggulangi pencemaran asap lintas batas adalah dengan mengembangkan kebijakan pembukaan lahan tanpa bakar (*zero burning policy*) yang diatur 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 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 ini dengan jelas bertentangan dengan kebijakan *zero burning policy* yang diterapkan oleh AATHP. Padahal, dengan meratifikasi AATHP,

55 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)*.

56 Lihat penjelasan umum Undang-undang Nomor 26 Tahun 2014 tentang *Pengesahan ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution*.

Indonesia seharusnya mengharmonisasikan ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangnya agar sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam AATHP. Dengan demikian, menurut peneliti, 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, dan mengacu pada peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan masalah kebakaran hutan dan lahan, peraturan perundang-undangan tersebut masih bertentangan dengan AATHP.

## 2. **Praktek AATHP di Malaysia**

Malaysia mulai terdampak oleh pencemaran asap pada peristiwa karhutla di Indonesia tahun 1994, kemudian terdampak lagi pada tahun 1997, 1998, dan tahun 2001. Hampir setiap tahun terdampak oleh pencemaran asap dari Indonesia membuat pemerintah Malaysia langsung meratifikasi AATHP sesegera mungkin setelah menandatangani perjanjian internasional tersebut.<sup>57</sup>

Malaysia menerapkan pendekatan dualisme dan teori transformasi untuk mengimplementasikan perjanjian internasional yang telah diratifikasi oleh Pemerintah

Federalnya. Ini artinya perjanjian internasional harus ditransformasi dulu melalui legislasi nasional agar bisa diterapkan kepada masyarakat di lingkup nasional dan dipakai oleh hakim di pengadilan untuk memutus suatu perkara.

Malaysia adalah negara yang aktif menawarkan bantuan ke Indonesia saat terjadi karhutla yang mengakibatkan pencemaran asap.<sup>58</sup> Bantuan ini diberikan oleh pemerintah Malaysia ditengarai sebagai bentuk pertanggungjawaban atas keterlibatan beberapa perusahaan penanaman kelapa sawit milik Malaysia yang beroperasi di Indonesia dan terlibat dalam pembersihan lahan dengan cara membakar dan mengakibatkan pencemaran asap.<sup>59</sup>

Selain beberapa perusahaannya terlibat dalam pembakaran lahan di Indonesia, pencemaran asap juga terjadi akibat kebakaran hutan yang terjadi di Malaysia, meskipun kecil, beberapa titik api terlihat di wilayah Malaysia pada karhutla tahun 2013 dan 2015.<sup>60</sup> Meskipun demikian, berdasarkan jurnal, Malaysia sampai saat laporan ini ditulis (2016) belum memiliki legislasi nasional yang mengatur tentang upaya penanggulangan pencemaran asap lintas batas.

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 4 AATHP, salah kewajiban umum yang harus dilakukan oleh para pihak adalah menanggapi

---

57 Malaysia meratifikasi AATHP pada tahun 2003, lihat Daniel Heilman, *op.cit.*, p. 96.

58 *Ibid.*, p. 97.

59 *Loc.cit.*

60 *Ibid.*, p. 68.

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,<sup>61</sup> 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.<sup>62</sup> Penolakan atas dasar alasan yang sama juga disampaikan oleh Indonesia, tetapi hal ini dapat dipahami mengingat saat peristiwa terjadi Indonesia belum meratifikasi AATHP, sedangkan penolakan oleh Malaysia seharusnya tidak dapat dibenarkan mengingat Malaysia sudah meratifikasi perjanjian tersebut.

Berdasarkan penjelasan diatas 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. Praktek AATHP di Singapura

Singapura adalah negara yang pertama kali meratifikasi AATHP pada tahun 2002, setelah menandatangani perjanjian tersebut.<sup>63</sup> Keputusan ini diambil oleh pemerintah Singapura karena wilayahnya selalu terdampak pencemaran asap sejak tahun 1994.<sup>64</sup> Pencemaran asap sangat merugikan negara Singapura yang harus kehilangan pendapatannya dari sektor pariwisata dan warga negara yang terganggu kesehatannya akibat menghirup kabut asap yang berasal dari Indonesia.<sup>65</sup> 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<sup>66</sup> dan

---

61 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, *op.cit.*, p. 4.

62 *Loc.cit.*

63 Daniel Heilman, *op.cit.*, p. 96.

64 World Resources Institute, "Indonesian Forestfire Report", [https://www.wri.org/sites/default/files/pdf/indoforest\\_chap4\\_id\\_pdf](https://www.wri.org/sites/default/files/pdf/indoforest_chap4_id_pdf), diakses 14 Maret 2016.

65 *Loc.cit.*

berlanjut hingga peristiwa karhutla 2013.<sup>67</sup>

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*.<sup>68</sup>

Latar belakang pembentukan regulasi nasional Singapura yang mengatur tentang upaya penanggulangan 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 *15<sup>th</sup> Meeting of the Sub-Regional Ministerial Steering Committee (MSC) on Transboundary Haze Pollution* yang diselenggarakan pada bulan Juli 2013 di Kuala Lumpur, Malaysia.<sup>69</sup>

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 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.<sup>70</sup>

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.<sup>71</sup> 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.<sup>72</sup> Dengan demikian, Singapura adalah satu-satunya negara peratifikasi AATHP yang mampu mengimplementasikan perjanjian internasional ini kedalam hukum nasionalnya.

---

66 *Loc.cit.*

67 Alan Khee-Jin Tan, *op.cit.*, p. 2.

68 *Loc.cit.*

69 *Ibid.*, p. 3.

70 *Ibid.*, p. 5.

71 *Loc.cit.*

72 Singapore Transboundary Haze Pollution Act, Section 5. *Ibid.*, hlm. 18.

## B. Efektivitas AATHP Dalam Penanggulangan Pencemaran Asap Lintas Batas di Kawasan ASEAN

Perjanjian internasional dapat dinilai efektif dengan melihat pencapaian tujuan perjanjian tersebut. Tujuan dari AATHP adalah untuk menanggulangi polusi asap lintas batas di Asia Tenggara. AATHP dibentuk pada tahun 2002, dan pada tahun 2014 seluruh negara di ASEAN telah meratifikasi perjanjian tersebut. Selama kurun waktu 2002 sampai dengan 2013, Indonesia yang belum meratifikasi AATHP dianggap sebagai penyebab mengapa perjanjian internasional ini tidak dapat dijalankan secara maksimal. Namun setelah Indonesia meratifikasi AATHP pada tahun 2014, tahun 2015 kembali terjadi karhutla yang menyebabkan pencemaran asap dengan intensitas lebih tinggi dari pada tahun 2013. Fakta bahwa hanya Singapura yang kemudian memiliki regulasi nasional yang mengatur tentang pencemaran asap lintas batas membuat efektivitas AATHP sebagai hukum lingkungan di Asia Tenggara dipertanyakan.

Sebagai perjanjian internasional yang telah diratifikasi oleh negara-negara pesertanya, AATHP seharusnya dapat mengikat negara-negara anggotanya agar mematuhi ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam AATHP. Masih terjadinya pencemaran asap di beberapa wilayah Asia Tenggara menunjukkan bahwa

perjanjian ini tidak berjalan efektif sesuai tujuan utamanya yaitu untuk menanggulangi masalah polusi asap lintas batas di Asia Tenggara. Berikut adalah analisis mengapa AATHP tidak efektif dalam menjadi sumber hukum lingkungan hidup terutama dalam upaya penanggulangan pencemaran asap lintas batas berdasarkan indikator dari Kenneth W. Abbot dkk sebagai berikut.<sup>73</sup>

### 1. *Precision of rules*

Diartikan sebagai ketepatan aturan dalam perjanjian tersebut, dalam pengertian bahwa setiap ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam perjanjian internasional tidak ambigu atau bermakna ganda. Sehingga ketentuan-ketentuan tersebut bisa secara pasti dijadikan acuan sebagai tingkah laku yang diperbolehkan atau dilarang bagi para pihak dalam perjanjian tersebut.

Menurut ketentuan dalam Pasal 32, teks resmi AATHP harus dibuat dalam Bahasa Inggris, hal ini menunjukkan bahwa jika terjadi perbedaan pendapat akibat penerjemahan ke masing-masing bahasa nasional para pihak, pengertian yang digunakan adalah sesuai dengan teks resminya dalam Bahasa Inggris.

AATHP sendiri terdiri dari 32 Pasal yang terbagi menjadi enam (6) bagian dapat dikatakan memiliki *precisiom of rules* yang rendah. Aturan yang tercantum tidak detail membahas berbagai hal substansi dalam

---

73 Kenneth W. Abbot, Robert O. Keohane, Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter, Duncan Snidal, "The Concept Of Legalization", *International Organizations Journals Vol. 54, No 3*, (Summer 2000): 17 – 18.

upaya penganggulangan pencemaran asap dan cenderung membuka kemungkinan untuk perbedaan tafsir. Aturan-aturan ini tidak menyebut dengan jelas mekanisme yang harus dilakukan oleh para pihak nantinya dalam menjalankan AATHP. Terdapat istilah “*appropriate*”, “*where appropriate*”, “*as appropriate*”, “*relevant*”, dan “*as may be necessary*” yang muncul pada pasal-pasal yang mengatur kewajiban yang harus dijalankan oleh para pihak, tetapi tidak ada penjelasan yang memadai mengenai mekanisme tindakan yang dimaksud agar memenuhi syarat “*appropriate*”, “*relevant*” dan “*necessary*”.<sup>74</sup>

Contoh penggunaan kata “*appropriate*” ada dalam Pasal 7 (1) yang berbunyi “*Each party shall take appropriate measures to monitor ...*”,<sup>75</sup> tidak ada penjelasan mengenai mekanisme tindakan yang harus dilakukan oleh para pihak untuk melaksanakan pasal ini agar bisa memenuhi persyaratan agar tindakan yang diambil oleh para pihak itu bisa disebut “*appropriate*”.

## 2. *Obligation*

*Obligation* dapat diartikan sebagai tingkat kewajiban para pihak untuk mematuhi

ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam perjanjian internasional. Bisa juga diartikan sebagai komitmen para pihak untuk mematuhi sebuah perjanjian internasional baik di lingkup masyarakat internasional atau di lingkup nasional negara masing-masing.

Menurut Abbot dkk kuat lemahnya *Obligation* atau tingkat komitmen para pihak dalam sebuah perjanjian internasional dapat dilihat dari indikator-indikator sebagai berikut sebagai berikut:<sup>76</sup>

1. *Unconditional obligation*: adanya kewajiban tanpa syarat yang dinyatakan oleh para pihak baik secara tersurat atau dengan dengan indikasi lain yang menyatakan bahwa mereka mengikatkan diri dalam sebuah perjanjian internasional.
2. *Political treaty*: adanya perjanjian politik, kondisi mutlak untuk mematuhi perjanjian internasional yang sudah dibuat.
3. *National reservations on specific obligations*: adanya reservasi para pihak dalam kewajiban-kewajiban tertentu, para pihak dapat mengajukan persyaratan tertentu sebelum melaksanakan kewajiban yang dipersyaratkan dalam perjanjian

74 Selain Pasal 7, pasal lain yang menggunakan kata “*appropriate*”, “*where appropriate*”, “*as appropriate*”, “*relevant*”, dan “*as may be necessary*” adalah Pasal 4, 9 (b dan g), 10 (2), 11 (1), 12 (1), 16 (1b) dan Pasal 17. Lihat juga pendapat Sidiq Ahmadi, “Prinsip Non-Interference ASEAN dan Problem Efektivitas ASEAN Agreement on Transboundary Pollution”, *Jurnal Hubungan Internasional*, Vol. 1, No. 2, (Oktober 2012): 192. (Yogyakarta: Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2009).

75 Selengkapnya, Pasal 7 (1) AATHP berbunyi: Each Party shall take appropriate measures to monitor:

- a. *All fire prone areas,*
- b. *all land and/or forest fires,*
- c. *the environmental conditions conducive to such land and/or forest fires and*
- d. *haze pollution arising from such land and/or forest fires.*

76 Kenneth W. Abbot, Robert O. Keohane, Andrew Moravcsik, Anne-Marie Slaughter, Duncan Snidal, *op.cit.*, p. 26.

internasional dan “*escape clauses*” (klausul pelepasan) yakni suatu klausul dalam perjanjian yang mengizinkan para pihak untuk melepaskan diri atau menghindari kewajiban yang sudah ditentukan dengan syarat atau kondisi tertentu.

4. *Hortatory obligations*: adanya kewajiban yang dapat tidak dilakukan oleh para pihak
5. *Norms adopted without law-making authority*: terdapat peraturan yang diadopsi tanpa persetujuan pihak yang berwenang dalam membuat peraturan perundang-undangan.
6. *Explicit negation of intent to be legally bound*: adanya pernyataan secara tegas untuk menolak keterikatan dalam sebuah perjanjian internasional.

Abbot dkk berpendapat bahwa jika terdapat indikator i dan ii yang ditemukan dalam pelaksanaan sebuah perjanjian internasional maka tingkat *Obligation* sebuah perjanjian internasional dikatakan tinggi. Jika terdapat indikator ke-iii sampai ke-vi, maka semakin lemah kekuatan mengikatnya (*Obligation*-nya).

Dalam AATHP, ratifikasi yang telah dilakukan oleh para pihak adalah indikasi bahwa para pihak bersedia mengikat diri dalam perjanjian internasional tersebut (*unconditional obligation*). AATHP memuat kewajiban yang harus dilakukan oleh para pihak yang telah meratifikasi perjanjian tersebut. Pada pelaksanaannya, ternyata

terdapat pihak yang tidak melaksanakan kewajiban dalam AATHP (*hortatory obligation*), sebagai contoh Indonesia yang tidak melaksanakan *zero burning policy* yang diwajibkan oleh AATHP dan Malaysia saat menolak memberikan informasi tentang perusahaan yang memiliki konsensi di wilayah yang lahannya terbakar.

Kemauan negara untuk melaksanakan kewajiban dalam perjanjian internasional sangat dipengaruhi oleh kemauan politik negara tersebut. Dengan meratifikasi sebuah perjanjian internasional maka sebenarnya ada kewajiban bagi negara untuk terikat pada perjanjian internasional dengan melaksanakan kewajiban yang telah diatur didalamnya. Termasuk juga untuk mengharmonisasikan produk hukum nasional para pihak dengan perjanjian internasional yang telah diratifikasi.

*Delegation to a Third-party Decision Makers,*

Diartikan sebagai adanya pihak ketiga yang diberi limpahan kewenangan atau mandat (delegasi) untuk membuat keputusan. Pihak ketiga ini diberikan kuasa untuk mengimplementasikan, menginterpretasikan dan mengaplikasikan ketentuan-ketentuan dalam perjanjian internasional. Pihak ketiga ini juga bertugas untuk menyelesaikan sengketa yang mungkin timbul dan membuat aturan baru bagi para pihak.

Dalam ketentuan di AATHP yang menyebutkan akan dibentuknya lembaga independen (atau pihak ketiga yang akan ditunjuk) dan diberi mandat untuk

mengimplementasikan, menginterpretasikan dan mengaplikasikan ketentuan-ketentuan dalam perjanjian internasional terdapat Pasal 5 AATHP yakni disebutkan akan dibentuk sebuah badan bernama *ASEAN Centre*. Jika merujuk pada tugas *ASEAN Centre* sebagai fasilitator para pihak dalam penanggulangan pencemaran asap, maka indikator *delegation* menurut Abbot ini telah terpenuhi.<sup>77</sup> Hanya pada pelaksanaannya hingga tahun 2016 ini badan *ASEAN Centre* seperti yang diamanatkan oleh Pasal 5 AATHP ini belum dibentuk.

Berdasarkan indikator yang diberikan oleh Abbot dkk diatas, maka AATHP dikatakan tidak efektif karena tidak memenuhi indikator (1) *Precision of Rules*, aturan dalam AATHP tidak menjelaskan mengenai mekanisme tindakan yang harus dilakukan oleh para pihak untuk melaksanakan ketentuan-ketentuan hingga bisa memenuhi kriteria yang diharapkan. Indikator (2) *Obligation* juga lemah karena dalam pelaksanaan AATHP masih terdapat pengingkaran pelaksanaan kewajiban (*hortatory obligation*) yang dilakukan oleh para pihak, dengan kata lain, kemauan para pihak untuk melaksanakan kewajiban masih rendah. Pada indikator ke (3) yakni *Delegation to a Third-party Decision Makers* sebenarnya dapat terpenuhi jika pembentukan *ASEAN Centre* sesuai amanat

Pasal 5 AATHP dilaksanakan, tetapi sampai pada tahun 2016 ini, tiga belas tahun sejak AATHP dibuat, badan ini belum dibentuk.

Selanjutnya, berdasarkan indikator yang diberikan oleh Arild Underdal, efektivitas AATHP dapat dianalisis sebagai berikut:

1. *Output*, bahwa dalam sebuah perjanjian internasional terdapat aturan atau sebuah program yang ditetapkan oleh para pihak untuk menangani masalah tertentu. Output berada pada level pembuatan regulasi yang diperlukan oleh para pihak dalam menjalankan sebuah perjanjian internasional.<sup>78</sup> *Output* AATHP yang berupa ketentuan-ketentuan (batang tubuh) AATHP dibuat berdasarkan identifikasi permasalahan yang muncul dari pencemaran asap lintas batas. Para pihak kemudian berusaha menemukan solusi untuk mengatasi masalah pencemaran asap (*problem solving capacity*) yang diatur dalam AATHP yang disesuaikan dengan kepentingan masing-masing pihak (*level of collaboration*).
2. *Outcome*, dapat diartikan sebagai perubahan perilaku yang dilakukan oleh para pihak setelah sebuah perjanjian internasional itu dibuat.<sup>79</sup> *Outcome* sangat dipengaruhi oleh kemauan dan kemampuan para pihak untuk melaksanakan perjanjian internasional

77 Kecuali dalam hal sebagai lembaga penyelesaian sengketa, lihat tugas selengkapnya dalam Lampiran AATHP.

78 Arild Underdal, "One question, Two answers, Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence", [https://mitpress.mit.edu/sites/.../9780262632416\\_sch\\_0001.pdf](https://mitpress.mit.edu/sites/.../9780262632416_sch_0001.pdf), pp. 4 - 7, diakses 3 Agustus 2016.

79 *Loc.cit.*

tersebut. Dalam AATHP yang sudah dibentuk sejak tahun 2002, dapat disimpulkan bahwa *Outcome* yang diharapkan belum tercapai. AATHP diharapkan dapat merubah perilaku individu dalam negara yang telah meratifikasi AATHP. Sebagai contoh Indonesia telah meratifikasi AATHP pada tahun 2014, diharapkan individu yang ada di Indonesia mengetahui ketentuan AATHP (*output*) sehingga tidak lagi melakukan pembukaan lahan dengan cara membakar (*Outcome*, menunjukkan adanya perubahan perilaku). Tetapi berdasarkan kasus yang terjadi, pada tahun 2015 tetap terjadi karhutla yang disebabkan oleh pembakaran hutan dan lahan, padahal dalam AATHP telah diatur mengenai kebijakan tentang *zero burning policy*. Hal ini menunjukkan bahwa perubahan perilaku yang diharapkan (*outcome*) belum tercapai.

3. *Impact*, dapat diartikan sebagai perubahan kualitas di lingkungan tempat para pihak itu berada. *Impact* adalah hasil akhir yang diharapkan dari sebuah perjanjian internasional, dimana kualitas lingkungan hidup yang menjadi lebih baik setelah adanya perubahan dalam perilaku individu (manusia)-nya.<sup>80</sup> *Impact* yang diharapkan dari AATHP adalah ASEAN yang bebas dari pencemaran asap. *Impact* ini belum tercapai karena di ASEAN sampai tahun 2015 masih

tetap terjadi pencemaran asap lintas batas yang disebabkan oleh kebakaran hutan dan lahan. Padahal AATHP telah berlaku sejak tahun 2003. Hal ini menunjukkan bahwa AATHP tidak efektif.

Berdasarkan indikator yang diberikan oleh Arild Underdal ini dapat disimpulkan bahwa AATHP tidak efektif karena *Outcome* dan *Impact*-nya tidak tercapai.

## Simpulan

*ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution* (AATHP) ternyata tidak bisa berlaku dengan efektif dalam implementasinya pada hukum nasional di negara-negara yang meratifikasi perjanjian tersebut. Indonesia dan Malaysia sebagai negara yang telah meratifikasi AATHP tidak memiliki regulasi nasional tentang pencemaran asap lintas batas. Selain itu pemerintah Indonesia juga kurang memiliki kemauan untuk mengharmonisasi peraturan perundang-undangannya dengan AATHP terutama dalam hal kebijakan *zero burning policy*. Hanya Singapura yang telah memiliki regulasi nasional tentang pencemaran asap lintas batas yakni *Singapore's Transboundary Haze Pollution Act 2014, Bill No. 18/ 2014*. Ketidakefektifan AATHP pada implementasinya dalam hukum nasional dipengaruhi oleh tiga faktor, tidak ada mekanisme yang jelas dalam mengimplementasikan AATHP, tingkat kepatuhan para pihak yang rendah yang ditandai dengan kurangnya kemauan

---

80 *Loc.cit.*

negara (para pihak) untuk melaksanakan kewajiban yang tertera dalam AATHP dan pihak ketiga yang diberi delegasi kewenangan untuk melakukan monitoring dalam pelaksanaan AATHP masih belum terbentuk. Ketidakefektifan AATHP juga ditunjukkan dengan ketiadaan perubahan perilaku dan perubahan lingkungan menjadi lebih baik setelah AATHP dibentuk.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Kusumaatmaatmadja, Mochtar dan Etty R. Agoes. *Pengantar Hukum Internasional*. Bandung: Alumni, 2015.
- Huda, Ni'matul. *Negara Hukum Demokrasi dan Judicial Review*. Yogyakarta: UII Press, 2005.
- Pramudianto, Andreas. *Hukum Perjanjian Lingkungan Internasional*. Malang: Setara Pers, 2014.
- Starke, J.G. *Pengantar Hukum Internasional: Edisi Kesepuluh*. Terjemahan oleh Bambang Irianan Djajaatmadja. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Heil, A dan J.G. Goldammer. "Smoke-haze Pollution: A Review of the 1997 Episode in Southeast Asia". *Reg Environ Change Journal*, Vol. 2, (2001): 24-37.
- 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*, Vol. 3, (2015): 95-121.
- Jerger, David B. "Indonesia's Role in Realizing the Goals of ASEAN's Agreement of Transboundary Haze Pollution", *Journal Sustainable Development Law & Policy*, Vol. 14, No. 1, (2014): 35-45.

### Jurnal

- Abbot, Kenneth W. dkk. "The Concept Of Legalization". *International Organizations Journals*, Vol. 54, No 3, (Summer, 2000): 17-35.
- Ahmadi, Sidiq. "Prinsip Non-Interference ASEAN dan Problem Efektivitas ASEAN Agreement on Transboundary Pollution". *Jurnal Hubungan Internasional*, Vol. 1 No. 2, (Oktober 2012): 187-195.
- Lee, Janice Ser Huay et al. "Toward Clearer Skies: Challenges in Regulating Transboundary Haze in Southeast Asia". *Journal Environmental Science & Policy*, No. 55, (2016): 87-95.
- 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*, Vol. 16 No. 2, (2008): 181-202.

Stratton, Jane. "International Law Overview". *Journal Hot Topics: Legal Issues in Plain Language*, Vol. 69, (2009): 1-3.

### **Majalah dan Surat Kabar**

Gema BNPB Vol. 6, No. 3. "Indonesia Darurat Asap". (Desember 2015): 5.

Suara Merdeka. "Gangguan Asap, Tanggung Jawab Kita". (14 Oktober 2006): 4.

### **Naskah Internet**

Fajar, Jay. "Ratifikasi Setengah hati Undang-Undang Penanganan Bencana Asap Lintas Negara". <http://www.mongabay.co.id/2014/09/17/ratifikasi-setengah-hati-undang-undang-penanganan-bencana-asap-lintas-negara/>. Diakses 5 Maret 2016.

Hukum Online. "Pengujian UU Ratifikasi Piagam ASEAN Kandas". <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt512cb1408c03e/pengujian-uu-ratifikasi-piagam-asean-kandas>. Diakses 25 Mei 2016.

Kementerian Lingkungan Hidup Republik Indonesia. "Indonesia Meratifikasi Undang-Undang tentang Pengesahan ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution (Persetujuan ASEAN tentang Pencemaran Asap Lintas Batas)". <http://www.menlh.go.id/indonesia-meratifikasi-undang-undang-tentang-pengesahan-asean->

[agreement-on-transboundary-haze-pollution-persetujuan-asean-tentang-pencemaran-asap-lintas-batas/](http://www.menlh.go.id/indonesia-meratifikasi-undang-undang-tentang-pengesahan-asean-agreement-on-transboundary-haze-pollution-persetujuan-asean-tentang-pencemaran-asap-lintas-batas/). Diakses 26 Oktober 2015.

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>. Diakses 6 Maret 2016.

Underdal, Arild. "One question, Two answers, Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence". [https://mitpress.mit.edu/sites/.../9780262632416\\_sch\\_0001.pdf](https://mitpress.mit.edu/sites/.../9780262632416_sch_0001.pdf). Diakses 3 Agustus 2016.

### **Peraturan Perundang-undangan**

Vienna Convention on the Law of Treaties 1969.

International Law Commission Draft Article on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts 2001.

Bangkok Declaration 1967.

ASEAN Charter 2007.

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)*.