

Kedaulatan Negara vs Tanggung Jawab Negara dalam Upaya Perlindungan Lingkungan Global: Sebuah Tinjauan Umum Lingkungan Internasional

NURUL ISNAENI

Abstract

The dominance of the concept of sovereignty has been challenged in the term of international relations. The development of environmental issues with its transboundary character is one of the challenger. Normatively and empirically, the concept of sovereignty, which refers to a state's right to, inter alia, exploit its natural resources, has now been challenged by the concept of state responsibility, which refers to the state's obligation to manage the sustainability of its resources. This can be seen in various international environmental regimes. Though, the principles in the regimes are of softer status that they do not create substantive obligations that are actionable in their own right.

PENDAHULUAN

Kedaulatan negara (*state sovereignty*) merupakan salah satu konsep sentral dalam studi dan praktik hubungan internasional. Sejalan dengan perkembangan-perkembangan baru dalam politik dunia dan munculnya berbagai pendekatan teoretis baru dalam disiplin hubungan internasional, sejumlah pakar mulai mempertanyakan kembali konsep kedaulatan ini, terutama berkaitan dengan penerapannya.

Demikian halnya dengan kedaulatan negara dalam isu perlindungan lingkungan global. Sebagai sebuah agenda baru dalam konstelasi politik dunia, isu lingkungan hidup (*the environment*) yang berkarakter

transboundary dan sangat *lively* ini telah menggugat basis normatif maupun empiris dari kedaulatan negara. Sedikitnya ada tiga alasan utama yang mendasari gugatan ini. *Pertama*, bahwa kerusakan lingkungan hidup yang cenderung semakin kompleks dan serius telah membawa kesadaran yang meluas pada komunitas dunia, bahwa perlindungan lingkungan hidup adalah *international concern* ataupun *common concern to humankind* sehingga setiap negara berhak untuk terlibat di dalam isu ini. *Kedua*, adanya mobilitas yang tinggi dari aktor-aktor sosial baru, khususnya para kelompok pecinta lingkungan, serta meningkatnya regulasi institusional internasional yang berkepentingan untuk menawarkan manajemen baru bagi persoalan-persoalan lingkungan.

Ketiga, semakin intensifnya kinerja ekonomi global dengan paradigma kapitalis dan pasar bebasnya yang cenderung menyubordinasikan kepentingan perlindungan lingkungan.¹

Dengan dasar tiga argumen ini, umumnya gugatan mengarah pada keraguan akan kapasitas dan kapabilitas negara untuk menghadapi tantangan kerusakan lingkungan hidup. Peace Research Institute di Oslo dan United Nations Environment Programme (UNEP) sendiri, misalnya, mengatakan bahwa *the notion of sovereignty* sulit, jika tidak mungkin, dipertahankan dalam kerangka acuan ekologis. Negara tidak dapat mempertahankan teritorialnya dari ancaman kerusakan lingkungan yang berasal dari luar dan karenanya tidak mampu memenuhi kontrak sosial yang mengharuskannya memberikan keamanan bagi warganya.

Namun demikian, bagi kaum realis, gugatan ini dipertanyakan kembali. Sejauh mana globalisasi isu lingkungan dan ekonomi, telah menyebabkan erosi kedaulatan negara? Dalam pandangan mereka, kepedulian terhadap kedaulatan menjadi faktor fundamental dalam politik lingkungan global, khususnya dalam konteks konflik Utara-Selatan. Erosi kedaulatan ini dianggap hanya terbatas pada secarik deklarasi legal, karena realitas politis masih menunjukkan bahwa kerja sama internasional untuk perlindungan lingkungan sejauh ini masih kurang efektif dan dipenuhi hambatan-hambatan yang bersumber pada *state system*.

Tulisan berikut bermaksud melakukan tinjauan umum terhadap beberapa prinsip hukum internasional yang mengacu pada upaya perlindungan lingkungan global. Di antara sejumlah prinsip yang ada, tulisan

ini hanya akan memberikan perhatian kepada beberapa prinsip utama, di antaranya adalah *state sovereignty* dan *state responsibility*. Pertanyaan pokok yang ingin dijawab dalam tulisan ini adalah: Apakah kedaulatan negara memang menjadi hambatan terbesar dalam upaya masyarakat global mengatasi kerusakan lingkungan? Apakah, karenanya, dapat dikatakan bahwa hukum internasional gagal mengatur kedaulatan negara sehingga berdampak pada kepatuhan dan tanggung jawabnya untuk mengatasi kerusakan lingkungan?

STATE SOVEREIGNTY: KONSEP DINAMIS?

Meskipun dinamika isu lingkungan global telah memunculkan banyak aktor nonnegara, seperti organisasi kelompok masyarakat sipil (*non-governmental organizations*-NGOs) dan perusahaan-perusahaan transnasional (*transnational organizations*-TNCs), sebagai aktor-aktor penting dalam hubungan internasional kontemporer, negara dianggap masih memainkan peranan yang besar dan menentukan. Rangkaian proses kerja sama internasional, mulai dari negosiasi pembentukan rejim, perumusan kebijakan hingga akhirnya pada mekanisme implementasi berbagai ketentuan dan kebijakan perlindungan lingkungan, dalam faktanya selalu menempatkan negara sebagai aktor utama. Maraknya gerakan masyarakat sipil yang mendunia setidaknya selama satu dekade terakhir ini ternyata tidak memberi dampak berarti terhadap reformasi kebijakan nasional maupun internasional.² Sementara itu, kelompok bisnis dan industri yang perannya dirasakan semakin strategis dan berpengaruh, sehubungan dengan kekuatan teknologi dan modal yang dimiliki, te-

tap memosisikan negara sebagai penentu ke mana kinerja mereka harus bergerak dalam kerangka kepentingan ekonomi dan perlindungan lingkungan.³

Kenyataan akan besarnya peran negara ini, sejatinya adalah suratan dari hukum internasional itu sendiri yang menegaskan bahwa *state*, sebagai aktor berdaulat, tidak dapat diikat tanpa persetujuannya. Oleh karena itu, diplomasi internasional berproses atas dasar konsensus, dalam pengertian bahwa semua pihak dapat menyetujui untuk menuju pada instrumen kesepakatan terakhir. Akan tetapi hal ini bukan berarti bahwa mereka tidak dapat menolak untuk menandatangani persetujuan itu.

Pengertian kedaulatan dalam konteks yang luas tersebut, secara spesifik diperkuat oleh adanya pengertian lain tentang kedaulatan yang dalam hukum internasional dikenal dengan *"permanent sovereignty over natural resources"*.⁴ Konsep kedaulatan permanen atas sumber-sumber kekayaan alam ini merupakan prinsip hukum internasional yang memberikan kewenangan kepada negara untuk secara bebas memanfaatkan kekayaan sumber-sumber daya alam yang ada di wilayah yurisdiksi nasionalnya bagi kepentingan masyarakatnya. Konsep kedaulatan permanen ini dikategorikan sebagai pemahaman yang positif dari kedaulatan negara.

Dalam dinamika perkembangannya, pemahaman kedaulatan negara dalam pengelolaan kekayaan alam (dalam hukum internasional dikategorikan sebagai kedaulatan dengan pengertian positif) ini telah diadopsi dalam Prinsip 21, Deklarasi Stockholm (1972), maupun Prinsip 2 Deklarasi Rio (1992) yang secara lengkap dapat ditulis

kan sebagai berikut:

"States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental and (developmental) policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas within their national jurisdiction."

Prinsip tersebut, sebagai prinsip legal, pada dasarnya telah memberi ketegasan berkenaan tentang batasan penggunaan kedaulatan negara. Kebebasan yang melekat dalam kedaulatan negara untuk menggunakan wewenang dan otoritasnya dalam memanfaatkan sumber kekayaan alamnya pada saat yang bersamaan dibatasi dengan kewajiban negara untuk tidak menimbulkan bencana lingkungan dari aktivitas ekonominya yang mengganggu ataupun merugikan negara tetangga mereka. Sebagai *principles*,⁵ sejak penyelenggaraan Konferensi Stockholm di Swedia tahun 1972, ratusan perjanjian dan kesepakatan internasional lahir dan secara khusus mengadopsi Prinsip 21 Deklarasi Stockholm sebagai landasan utama dalam berbagai rumusan legalnya.

Prinsip ini menjadi acuan dasar karena dari prinsip ini kemudian muncul hak-hak negara lainnya, termasuk hak untuk mengatur masuk dan beroperasinya investor asing dan hak negara untuk mengeluarkan kebijakan-kebijakan sosial-ekonomi dan lingkungan. Dalam tinjauan hukum internasional, hal ini pada dasarnya juga merupakan perwujudan dari aspek internal ke-

daulatan, yaitu adanya wewenang eksklusif negara untuk menentukan format dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahannya baik secara kelembagaan maupun proses legislasinya, termasuk hak untuk "memaksa" masyarakatnya untuk mematuhi ketentuan yang dibuat negara.⁶ Akan tetapi, harus diakui bahwa hak-hak ini mengiringi sejumlah kewajiban yang harus dilakukan oleh negara, seperti, memberikan perlakuan yang adil (tidak diskriminatif) kepada para investor asing maupun pelaku ekonomi pada umumnya, menerapkan kebijakan penambangan yang ramah lingkungan, pemanfaatan sumber daya alam yang seimbang dan merata bagi kepentingan masyarakat banyak, serta melakukan manajemen yang baik terhadap *transboundary resources*.

RIO PARADOX: PERUBAHAN PARADIGMA?

Dalam perkembangan sejak Konferensi Stockholm 1972 hingga Konferensi Rio 1992, ada catatan menarik yang dapat diungkapkan dalam rangka pemahaman tentang hak kedaulatan negara berkenaan dengan isu lingkungan ini. Yang utama dan mendasar adalah dari rumusan Prinsip 2 Deklarasi Rio sendiri. Ada penambahan kata "*developmental*" di dalam rumusan Prinsip 2 Deklarasi Rio dari rumusan aslinya di Prinsip 21 Deklarasi Stockholm. Meskipun terkesan sepele, versi baru prinsip ini memunculkan penilaian ataupun penafsiran yang beragam secara substansial. Peter Sand melihat adanya pergeseran paradigma dan, karenanya, mengistilahkannya sebagai "*The Rio Paradox*".⁷

Prinsip 21 Deklarasi Stockholm memberi-

kan konteks penguatan keberpihakan negara kepada perlindungan lingkungan, sekaligus keseimbangan peran negara di antara hak ekonominya dalam pengelolaan sumber daya alamnya dan kewajibannya untuk memberikan perhatian terhadap masalah kerusakan lingkungan yang (sangat) mungkin terjadi sebagai akses dari aktivitas ekonominya. Akan tetapi versi baru dalam Prinsip 2 Deklarasi Rio justru telah mengaburkan tanggung jawab negara yang sebenarnya inheren dalam pengimplementasian kedaulatannya untuk memanfaatkan potensi kekayaan alamnya. Kepentingan ekonomi dalam hal ini secara eksplisit telah menyubordinasikan prioritas kebijakan perlindungan lingkungan.⁸

Dalam berbagai variasinya, penegasian Prinsip 21 ini terlihat di berbagai konvensi internasional. Konvensi perubahan iklim, misalnya, merumuskan dengan klausul "*...accordingly environmental considerations should not be used as a pretext for interference in the internal affairs of developing countries*". Rumusan yang digagas oleh India dan Cina ini jelas merupakan sebuah wujud sinisme terhadap Prinsip 21 Deklarasi Stockholm karena mereduksi tanggung jawab negara dengan prinsip *ecological non-interference*, yang secara logika jelas sulit diimplementasikan dalam rangka menghadapi tantangan kerusakan lingkungan yang jelas-jelas sudah bersifat lintas batas, bahkan mengglobal, seperti halnya fenomena perubahan iklim atau pemanasan global.⁹

Klausul revisionis di atas juga dipertegas dengan rumusan pada mukadimah Framework Convention on Climate Change yang menuliskan sebagai berikut: "*...reaffirm[s] the principle of the sovereignty of States in international cooperation to address climate*

change." Sementara itu, kuatnya nuansa kepentingan ekonomi dalam konvensi ini tampak pada beberapa butirnya, yang antara lain menyatakan bahwa berbagai tindakan dalam rangka mengatasi perubahan iklim harus diintegrasikan dengan program-program pembangunan nasional (Artikel 3(4)); dan mempertimbangkan kepentingan untuk menjaga pertumbuhan ekonomi nasional yang kuat dan berkesinambungan (Artikel 4(2)(a)).¹⁰

Konvensi tentang keanekaragaman hayati (Convention on Biological Diversity) juga menampakkan dengan jelas penegasian Prinsip 21 Deklarasi Stockholm ini. Meskipun tidak menggunakan kata-kata *"developmental policies"*, perumusan kewajiban negara-negara anggota konvensi hampir keseluruhannya menggunakan frase, *"as far as possible and as appropriate"*.

Yang paling kontroversial dalam kaitan ini adalah apa yang terkandung dalam *"Statement of Principles on Forest"*, yaitu sebuah pernyataan sikap bersama tentang upaya pemanfaatan dan pelestarian sumber daya hutan dalam rangka pembangunan berkelanjutan. Inkonsistensi pernyataan sikap ini dengan Prinsip 21 Deklarasi Stockholm tidak saja terletak pada perumusan yang memberikan tekanan sangat besar pada kedaulatan negara dalam pemanfaatan hutan sebagai modal pembangunan ekonominya tetapi juga adanya rumusan yang saling bertolak belakang yang tampak dalam kutipan berikut:

"States have the sovereign and inalienable right to utilize, manage, and develop their forests in accordance with their development needs and level of socio-economic development and on the basis of

national policies consistent with sustainable development and legislations."

Terlepas dari kritikan tersebut, dari sudut pandang hukum kebiasaan internasional, adanya penambahan kata-kata *"developmental"* dalam rumusan deklarasi ataupun klausul-klausul hukum lainnya sebenarnya adalah sesuatu yang biasa. Dalam konteks ini, adalah adanya upaya melakukan pendekatan yang lebih komprehensif dalam hukum publik internasional, yang ditandai dengan pengintegrasian kepentingan perlindungan lingkungan dengan promosi pembangunan, khususnya di negara-negara berkembang. Maka, berbeda dengan pandangan Peter Sands, upaya penggabungan hukum lingkungan internasional dan hukum ekonomi internasional dalam kerangka pembangunan dianggap sebagai perkembangan yang cukup progresif dari hukum publik internasional.¹¹ Praktik ini sama halnya seperti pengintegrasian aspek lingkungan dalam hukum ruang angkasa, hukum laut, termasuk dalam hukum perlindungan kerusakan lingkungan dalam peperangan (1976 Convention on the Prohibition of Military or any Other Hostile Use of Environmental Modification Techniques).

Perspektif yang lebih moderat, dalam memandang pengintegrasian isu pembangunan dalam Deklarasi Rio, pada dasarnya melandaskan diri pada adanya pengakuan universal tentang *"the right to development"* dari negara-negara sedang berkembang. Hak untuk mendapatkan kondisi lingkungan yang layak dan hak untuk pembangunan yang berkelanjutan bukan sekadar hak-hak moral dan politis tetapi adalah *"juridical rights"*. Prinsip 5 dari Deklarasi Rio

yang menyatakan bahwa penghapusan kemiskinan adalah persyaratan mutlak bagi berlangsungnya pembangunan yang berkelanjutan telah diakui dalam Artikel 55 Piagam PBB dan Artikel 25 (1) Deklarasi Universal tentang Hak-Hak Asasi Manusia. Prinsip Deklarasi Rio dalam hal ini juga sejalan dengan Resolusi Majelis Umum PBB 22 Desember 1989 (A/RES/44/228) yang menekankan pentingnya keseimbangan untuk melindungi lingkungan dengan promosi pertumbuhan ekonomi di negara-negara berkembang. Apa yang sebenarnya ingin digagas dari kerangka strategis ini adalah sebuah transformasi ekonomi dan masyarakat yang progresif, proses transformasi yang dapat membawa perubahan ke arah yang lebih baik dalam akses ke sumber-sumber daya alam sekaligus distribusi biaya dan keuntungannya.¹²

STATE RESPONSIBILITY

Jauh sebelum lahirnya Prinsip 21 Deklarasi Stockholm, dalam hukum kebiasaan internasional (*customary international law*) sudah dikenal adanya prinsip *sic utere tuo ut alienum non laedas* atau prinsip bertetangga baik (*good neighbourliness*), yaitu pelarangan penggunaan teritorial suatu negara bila menimbulkan gangguan atau kerugian pada teritorial negara lain. Kasus Trail Smelter, yang melibatkan dua negara bertetangga, Amerika Serikat dan Kanada, memberikan contoh klasik tentang penerapan prinsip ini. Dalam kasus ini, Amerika Serikat telah menggugat Kanada karena pabrik Smelter Kanada yang terletak di provinsi British Columbia dalam operasinya telah menimbulkan asap beracun yang menimbulkan kerusakan dan kerugian material bagi petani-petani di negara bagian Wa-

shington Amerika Serikat. Atas kerugian itu, melalui Badan Arbitrase Internasional, Amerika Serikat meminta Kanada membayar ganti rugi. Badan Arbitrase akhirnya memenangkan Amerika Serikat dengan berpedoman pada prinsip *good neighbourliness*. Menurut Badan Arbitrase, "negara setiap saat memikul kewajiban untuk melindungi negara-negara lain dari perbuatan-perbuatan yang merusak dari orang-orang yang berada dalam teritorialnya". Badan Arbitrase juga menambahkan bahwa "dalam prinsip hukum internasional dan hukum AS, negara tidak boleh mengizinkan pemakaian teritorialnya yang menjurus pada timbulnya kerusakan pada negara lain dan penduduk yang ada di dalamnya". Prinsip ini menjadi salah satu alternatif sumber yang penting dalam perkembangan hukum internasional tentang doktrin tanggung jawab negara.

Dalam konteks penerapan tanggung jawab negara ini, satu hal yang pasti adalah adanya kesulitan untuk membuktikan terjadinya kerusakan lingkungan. Misalnya saja adalah menetapkan hubungan kausalitas antara tindakan yang dianggap salah dan sebab-sebab kerusakan, jarak geografis antara sumber-sumber kerusakan di negara asal penyebab kerusakan (*the state of origin*) dan lokasi di mana kerusakan terjadi di negara yang menjadi korban kerusakan (*the injured state*). Selain itu adalah jarak waktu (*time gap*) antara tindakan yang harus dipertanggungjawabkan (*the impugned act*) dan terjadinya kerusakan, serta proses identifikasi penyebab kerusakan/polusi. Kasus ledakan Chernobyl, 26 April 1986, yang dianggap sebagai kerusakan lingkungan terburuk yang disebabkan kelalaian manusia, baru diketahui oleh masyarakat dunia secara luas beberapa saat setelah

bencana terjadi. Bencana Chernobyl ini membawa limbah radioaktif melintasi Ukraina, Belarusia dan kawasan Bryansk di Rusia, bahkan sampai menjangkau negara-negara di Eropa Tengah, Skandinavia, dan Inggris. Meskipun tercatat hanya 42 orang yang mati, Sindrom Chernobyl merupakan sebuah mimpi buruk yang berkepanjangan dengan munculnya penyakit-penyakit akut, seperti kanker tiroid anak-anak, kanker payudara, penyakit pernapasan, gangguan hati, serta penyakit saraf yang menimbulkan kecemasan. Bencana ini juga menyebabkan *resettlement* manusia dalam jumlah yang besar sekali.¹³

Basis dari tanggung jawab negara bisa bersifat *delictual* (tergantung pada adanya kesalahan yang dibuat) ataupun bersifat *absolute liability*, di mana kerusakan yang terjadi menjadi sebab dari sebuah tindakan. Ilustrasi dari kedua prinsip tersebut dapat dilihat pada Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects (1972). Konvensi ini mengatakan bahwa negara yang meluncurkan pesawat ruang angkasa berkewajiban membayar kompensasi atas kerusakan yang terjadi di muka bumi atau pesawat udara yang sedang melakukan penerbangan, akan tetapi terhadap kerusakan yang terjadi di tempat lainnya, kewajiban hukum ini hanya dipenuhi bilamana kerusakan memang akibat dari kesalahan negara tersebut atau kelalaian orang-orang yang menjadi tanggung jawabnya. (Artikel I & II). Satu-satunya preseden adalah ketika satelit bertenaga nuklir COSMOS 954 milik Uni Soviet meledak di teritorial Kanada pada tanggal 24 Januari 1978. Uni Soviet waktu itu menyatakan kesediaannya untuk membayar ganti rugi kepada Kanada sehubungan dengan limbah radioaktif yang tercecer aki-

bat ledakan satelit itu.

Perlunya komunitas internasional mengembangkan perangkat hukum internasional berkenaan dengan tanggung jawab negara terhadap kerusakan lingkungan lintas batas ini tercatat dalam Prinsip 22 Deklarasi Stockholm, yang berbunyi:

"Develop further the international law regarding liability and compensation for the victims of pollution and other environmental damage caused by activities within the jurisdiction or control of such states to areas beyond their jurisdiction."

PRECAUTIONARY PRINCIPLE

Dalam perkembangan mutakhir konsep tanggung jawab negara dalam perlindungan lingkungan dikenal prinsip baru yang disebut dengan "*precautionary principle*" dan "*polluter pays principle*" (PPP). Prinsip pertama mewajibkan suatu negara untuk melakukan tindakan preventif terhadap potensi kerusakan lingkungan di wilayah yurisdiksinya yang dapat merugikan negara lain. Dalam hubungan ini, kebijakan tentang perlunya *environmental impact assessment* baik bagi negara maupun pelaku ekonomi lainnya menjadi penting. Prinsip pencegahan ini juga dikaitkan dengan ketidakpastian ilmiah (*scientific uncertainty*) yang kerap terjadi dalam proses pembuktian tentang adanya kerusakan lingkungan akibat suatu kegiatan. Dalam deklarasi Rio, tanggung jawab ini cenderung menjadi relatif karena dua hal. Pertama, adanya Prinsip 15 yang menyatakan bahwa "*the precautionary approach shall widely applied by States according to their capabilities*". Kedua, adanya kata-kata "*acceptability*" dalam banyak perjanjian-

an/kesepakatan lingkungan internasional yang mengisyaratkan bahwa beberapa kerusakan lingkungan pada dasarnya dapat diterima, namun tidak demikian halnya terhadap tindakan apapun yang ditujukan ataupun berpotensi menyebabkan kerusakan jangka panjang dan sulit diperbaiki.

Sementara itu berkenaan dengan prinsip PPP, Prinsip 16 Deklarasi Rio menyatakan sebagai berikut:

"National authorities should endeavour to promote the internalization of environmental costs and the use of economic instruments, taking into account the approach that the polluters should, in principle, bear the cost of pollution, with due regard to the public interest and without distorting international trade and investment."

Bila kita simak rumusan tersebut, sekali lagi tampak penegasan tentang adanya kepentingan ekonomi (perdagangan dan investasi) yang harus dilindungi.

COMMON BUT DIFFERENTIATED RESPONSIBILITIES

Perwujudan tanggung jawab negara dalam perlindungan global juga dibatasi oleh kenyataan bahwa kapasitas negara tidaklah sama. Agenda 21 dari Deklarasi Rio yang menjadi cetak biru pelaksanaan pembangunan berkelanjutan secara eksplisit telah menunjukkan adanya perbedaan tersebut. Perbedaan yang dimaksud dalam Agenda 21 adalah, (1) berkaitan dengan penerapan prinsip-prinsip dalam Agenda 21 secara keseluruhan, mulai dari penetapan target, prioritas, pengaturan wewenang dan ter-

masuk soal waktu tenggat pelaksanaan dan biaya yang dikeluarkan; (2) berkaitan dengan pentingnya menyediakan dana-dana tambahan untuk mendukung negara-negara berkembang melaksanakan kebijakan pembangunan yang berwawasan lingkungan; (3) berkenaan dengan alih teknologi, negara berkembang harus mendapatkan akses kepada kepemilikan teknologi ramah lingkungan sesuai dengan kapasitas yang ada dalam rangka menjamin efektivitas penggunaannya.

Perbedaan tanggung jawab negara pada dasarnya dilandasi oleh dua hal. *Pertama*, bahwa kontribusi terhadap kerusakan lingkungan global tidaklah sama antara negara maju dan negara berkembang. Kasus pembuangan emisi gas rumah kaca menunjukkan bahwa pola konsumsi yang tinggi di negara-negara industri maju telah menyumbang emisi gas rumah kaca 10 kali lebih besar dari negara-negara berkembang. *Kedua*, bahwa kontribusi untuk mengatasi kerusakan itu juga berbeda sehubungan dengan perbedaan sumber kekuatan finansial dan tingkat penguasaan teknologinya.

14

Prinsip 11 Deklarasi Rio, yang merupakan pembaruan dari Prinsip 23 Deklarasi Stockholm, mengisyaratkan adanya perbedaan dalam perwujudan tanggung jawab negara ini.

"States shall enact effective environmental legislation. Environmental standards, management objectives, and priorities, should reflect the environmental and differential contexts to which they apply. Standards applied by some countries may be inappropriate and of unwarranted economic and social cost to other countries,

in particular, developing countries."

GLOBAL COMMONS DAN KERJA SAMA INTERNASIONAL

Satu hal yang perlu digarisbawahi adalah bahwa ketika kedaulatan suatu negara diaplikasikan dalam bentuk kebebasan melakukan aktivitas ekonomi di wilayah yurisdiksinya, sesungguhnya terkandung hak negara lain untuk merasa aman yang sekaligus harus dilindungi. Sebuah hak yang pada hakikatnya bersumber dari kedaulatan negara tersebut. Dengan demikian kerja sama internasional adalah sebuah keharusan bagi negara-negara yang berkepentingan untuk meminimalisasi risiko dari bencana alam yang melintas batas. Kerja sama ini juga ditujukan untuk meminimalisasi dampak dari bencana yang telah terjadi serta memperbaiki kondisi lingkungan yang telah terlanjur rusak akibat bencana tersebut. Komisi Dunia untuk Pembangunan dan Lingkungan (Komisi Brundtland) dalam laporan hasil studinya tahun 1987, merekomendasikan agar negara-negara perlu membuat kesepakatan bersama pada tahap perencanaan tentang berbagai kondisi dari sebuah kegiatan yang potensial menyebabkan kerusakan lingkungan yang bersifat *transboundary*.¹⁵ Pandangan ini memperkuat lahirnya prinsip *good neighbourliness and the duty to cooperate* serta *duties to provide prior notification and to consult in good faith*.

Mengingat kerusakan lingkungan dewasa ini bukan lagi sekadar lintas batas (*trans-boundaries*) tetapi telah demikian meluasnya dan berdampak sangat serius terhadap sistem ekologis yang menopang sistem kehidupan manusia itu sendiri sebagai peng-

huni planet bumi ini, adanya keharusan kerja sama internasional kini juga meluas cakupannya menyangkut apa yang disebut dengan prinsip "*global commons*" dan "*common heritage of humankind*". Prinsip ini menyatakan bahwa *the common spaces*—wilayah di luar yurisdiksi nasional, seperti laut dalam, antariksa, dan antartika, sebaiknya diatur bagi kepentingan komunitas internasional secara keseluruhan. Sejauh ini prinsip etika ini telah dimasukkan dalam berbagai kesepakatan internasional menyangkut perlindungan atmosfer dan sistem iklim dunia. Sementara itu, aplikasinya pada isu hutan tropis dan keanekaragaman hayati masih dalam perdebatan. Aplikasi prinsip ini karenanya mengundang badan internasional ataupun sekelompok negara yang bertindak sebagai *trustees or stewards* bagi kepentingan masyarakat internasional.

Kedua prinsip ini pada dasarnya muncul karena desakan sejumlah kalangan agar hukum internasional memuat prinsip-prinsip yang lebih bersifat etis dan berkeadilan. Hal ini dikarenakan elaborasi sejumlah hak dan kewajiban negara yang lebih spesifik belum cukup untuk dapat memperkuat hukum internasional dan kontribusinya terhadap *international governance*. Namun demikian, hal ini masih saja mengundang kontroversi karena bersentuhan dengan aspek yurisdiksi negara.

PENUTUP

Dalam perspektif hukum internasional yang menempatkan hubungan antarnegara-bangsa atas dasar kedaulatan nasional yang eksklusif terhadap teritorialnya, dinamika isu lingkungan telah menunjukkan

betapa konsep tersebut menghadapi tantangan besar. Persoalannya bukan sekadar menjawab pertanyaan apakah kedaulatan negara telah tereduksi atau tidak dengan rendahnya kapasitas dan kapabilitas negara dalam mengatasi masalah-masalah kerusakan lingkungan hidup yang kian kompleks. Akan tetapi, seiring dengan isu pembangunan dan perdagangan bebas yang juga menjadi *concern* dari banyak negara di dunia, permasalahannya adalah bagaimana membentuk kerja sama internasional dalam kerangka yang tepat dan saling menguntungkan, atau setidaknya tidak saling merugikan bagi semua pihak yang terlibat.

Hukum internasional yang sesungguhnya sangat relevan dalam konteks permasalahan ini pada dasarnya dapat memberikan landasan hukum yang memadai bagi perilaku negara, baik secara individual maupun dalam interaksinya dengan negara lain. Kenyataan juga menunjukkan bahwa hukum internasional untuk mengupayakan perlindungan lingkungan global telah berevolusi dengan cukup signifikan dengan lahirnya berbagai prinsip-prinsip tentang tanggung jawab negara. Lebih dari itu, catatan dari Rajendra Ramlogan juga menunjukkan bahwa antara periode 1970 sampai 1999 saja telah dicapai 305 *multilateral environmental agreements*, hal yang menandai suatu proses *international law making* yang cukup dinamis. Akan tetapi, sekali lagi, dengan adanya fakta tentang *the state of global environment* yang cenderung memburuk, sehingga cukup beralasan ketika Susan Bragdon yang menyatakan bahwa "*the traditional orientation of international law ... is ill-suited to address global environmental problems*".¹⁶

Dalam kaitan ini, mungkin dapat dipahami konteks permasalahannya dengan mengetahui pengertian tentang prinsip-prinsip yang tidak mempunyai kekuatan mengikat, seperti dikatakan Philippe Sands, "*Principles have a softer status. They assist in integration, implementation and application, but they do not create substantive obligations that are actionable in their own right*".¹⁷

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Booth, Ken dan Steve Smith (eds.). 1995. *International Relations Theory Today*. Pennsylvania: Pennsylvania University Press.
- Elliot, Loraine. 1998. *The Global Politics of the Environment*. London: Macmillan Press, Ltd..
- Dodds, Felix. 1997. *The Way Forward: Beyond Agenda 21*. London: Earthscan.
- Ginther, Konrad, Erik Denters, dan Paul J.I.M. de Waart (eds.). 1995. *Sustainable Development and Good Governance*. Kluwer Academic Publishers.
- Grasius, Marlies dan Mary Kaldor (eds.). 2001. *Global Civil Society 2001*. Oxford: Oxford University Press.
- Mauna, Boer. 2000. *Pengantar Hukum Internasional: Pengertian, Peranan, dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*. Bandung: Penerbit Alumni.
- Sands, Philippe. 1993. *Greening International Law*. London: Earthscan.

Jurnal

GLOBAL: Jurnal Politik Internasional, Vol. 5
No. 1, November 2002.

CATATAN BELAKANG

¹ Lihat Andrew Hurrell, "International Political Theory and the Global Environment", dalam Ken Booth dan Steve Smith (eds.), *International Relations Theory Today*, (Pensylvania: The Pensylvania University Press, 1995), hlm. 136-137.

² Lihat Mario Pianta, "Parallel Summits of Global Civil Society" dalam Helmut Anheier, Marlies Gräsius, dan Mary Kaldor (eds.), *Global Civil Society 2001*, (Oxford: Oxford University Press, 2001), hlm. 169-193.

³ Lihat Nurul Isnaeni, "Pembangunan Berkelanjutan dan Peran Strategis Kelompok Bisnis-Industri", dalam *Global: Jurnal Politik Internasional*, Vol. 5, No. 1, November 2002, hlm. 59-61.

⁴ Boer Mauna, *Pengantar Hukum Internasional: Pengertian, Peranan, dan Fungsi dalam Era Dinamika Global*, (Bandung: Penerbit Alumni, 2000).

⁵ *Principles* adalah, " ... a general truth which guides our actions, serves as a theoretical basis for various acts of our life, and the application of which to reality produces a given consequence". Lihat Philippe Sands, "Rio Declaration", dalam Felix Dodd (ed.), *The Way Forward: Beyond Agenda 21*, (London: Earthscan, 1997), hlm. 88.

⁶ Mauna, *Op. Cit.*, hlm. 24.

⁷ Konrad Ginther, Erik Denters, dan Paul J.I.M. de Waart (eds), *Sustainable Development and Good Governance*, (Kluwer Academic Publishers, 1995), hlm. 329.

⁸ Marc Pallemaerts, "International Law From Stockholm to Rio: Back to the Future?" dalam Philippe Sands (ed.), *Greening International Law*, (London, Earthscan, 1993), hlm. 5-6.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 7.

¹¹ Ginther, et. al., *Op. Cit.*, hlm. 325.

¹² *Ibid.*, hlm. 330-331.

¹³ *Ibid.*, hlm. 329.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 333-334.

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 327.

¹⁶ Dikutip dari Lorraine Elliot, *The Global Politics of the Environment*, (London, Macmillan Press, Ltd., 1998), hlm. 97.

¹⁷ Felix Dodds, *The Way Forward: Beyond Agenda 21*, (London: Earthscan, 1997).

