

Kedaulatan Populer di Tengah Doktrin Kedaulatan Negara, Yurisdiksi Domestik, dan Intervensi

A. PATRA M. ZEN

Abstract

Under the theme of state's sovereignty, this article puts intervention as its main framework, from the use of traditional threats, i.e. the threat of physical power and state's illegal actions, to the indirect threats which are contained by international trade's unfair conduct. Using international law perspective as its background, this article describes the "death" of absolute sovereignty as a concept. Nowadays, the concepts of sovereignty are dominated by interventions and the new growing concept of popular sovereignty. In line with this tendency, the doctrine of domestic jurisdiction must also face a real challenge from the borderless universal jurisdiction. The last point of this article is marked by a statement that questions Indonesia's sovereignty as a state.

PENGANTAR

Tema kedaulatan negara tidak pernah habis dibahas mulai dari lingkungan akademik sampai dengan lingkungan yang lebih kecil. Kedaulatan seringkali diartikan sebagai berdaulat dengan kekuatan (*force and power*). Demikian juga ancaman terhadap kedaulatan negara, yang sering disamakan dengan ancaman penggunaan kekuatan dan fisik. Serangan pasukan bersenjata atau tindak kriminal yang dilakukan sebuah negara atau secara aliansi ke negara lainnya, dianggap sebagai pelanggaran kedaulatan. Misalnya, pemaknaan pengertian ancaman terhadap kedaulatan dalam Buku Putih Departemen Pertahanan (Dephan) sebagian besar didominasi kerangka dasar pemikiran konstelasi geografis Indonesia, sehingga bentuk potensi ancaman diperkirakan masih bersifat ancaman-ancaman fisik dan kejahatan ilegal.¹

Dalam perkembangannya, definisi ancaman terhadap 'kedaulatan' menjadi lebih luas dari sekadar serangan pasukan atau pun tindakan kejahatan ilegal. Perdagangan global yang tidak adil dinilai telah juga menjadi ancaman 'kedaulatan'. Dalam lingkup perdagangan global, konsep kedaulatan negara berulang kali mendapat gempuran serta pembatasan hukum perdagangan internasional. Dengan kata lain, sebuah negara tidak lagi dapat secara berdaulat menentukan aturan dan praktik-praktik perdagangan berdasarkan kemauannya sendiri. Tetapi orang akan lebih cepat mengambil upaya aktif jika terjadi serangan fisik, ketimbang serangan yang tidak kasatmata atas 'kedaulatan negara'. Contoh yang cukup signifikan adalah pada kasus berlayarnya kapal induk *Destroyer* dan *Frigate US Navy* dari Singapura lewat selat Karimata melewati pulau Bawean serta kasus manuver pesawat F-18 milik Amerika Serikat

(AS) di atas pulau Bawean beberapa waktu lalu. Pembicaraan topik ini menjadi lebih hangat ketimbang penjualan sumber-sumber daya alam, jika dikaitkan dengan isu 'state-sovereignty'.

Baik ancaman fisik ataupun nonfisik, keduanya sama pentingnya. Bayangkan sebuah "kekuatan asing" menyerang sumber-sumber tambang emas, mengeksplorasi dan membawa batangan-batangan emas di Indonesia ke negara asalnya; hal ini sama dengan bila sebuah "kekuatan asing" datang, mengeksplorasi, dan membawa pergi batangan emas di Indonesia. Bedanya, yang satu menggunakan kekuatan represif dan senjata, yang satu lagi menggunakan kontrak-kontrak dan aturan hukum perdagangan. Dalam literatur, doktrin *popular sovereignty* secara tegas melihat problem intervensi tak kelihatan ini sebagai sebuah ancaman!

Kedua bentuk intervensi tersebut memang memiliki perbedaan. Pada serangan fisik, aksi yang dilakukan pihak asing sifatnya memaksa (paksaan). Dari pandangan ini, maka 'kesalahan' ada pada pihak asing. Namun, pada intervensi 'nonfisik', 'kesalahan' terletak di tingkat domestik (nasional) karena secara 'sukarela' menundukkan diri pada perjanjian yang dibuat.

Tulisan singkat ini disusun untuk mencapai dua tujuan utama. *Pertama*, mendeskripsikan dan menganalisis perkembangan makna kedaulatan negara dalam konteks hukum internasional. *Kedua*, menganalisis prosedur dan mekanisme hukum internasional yang digunakan untuk menunjang konsep kedaulatan negara, dan sebaliknya dipakai untuk merespon klaim yurisdiksi domestik (*domestic jurisdiction*) dan *absolute*

sovereignty. *Ketiga*, mengulas konsep *popular sovereignty* serta kedaulatan permanen atas sumber daya alam sebagai bentuk lain konsep kedaulatan. Dalam bagian ini, juga akan dianalisis situasi dan kondisi Indonesia sekarang, berkaitan dengan perkembangan hukum positif (*ius constitutum*), yang secara inheren mengandung ancaman atas kedaulatan populer, terutama kedaulatan atas sumber daya alam (SDA).

BERAKHIRNYA KEDAULATAN NEGARA ABSOLUT, STATIS DAN TRADISIONAL?

Definisi kedaulatan negara antara lain dapat dilihat dari rumusan International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), sebagai berikut:

*"...denotes the competence, independence, and legal equality of states. The concept is normally used to encompass all matters in which state is permitted by international law to decide and act without intrusions from other sovereign states. These matters include the choice of political, economic, social, and cultural systems and the formulation of foreign policy..."*²

Selanjutnya, ICISS berpandangan, ruang lingkup 'freedom of choice' yang dimiliki negara tidak tak terbatas, di mana kebebasan ini 'dibatasi' oleh perkembangan hukum internasional termasuk perjanjian secara sukarela (*agreement made voluntarily*) dan hubungan internasional.³

Jika melihat rumusan ICISS di atas, kedaulatan negara mengandaikan sebuah situasi dan kondisi di mana setiap negara 'sama' (*equal*). Selanjutnya, kedaulatan negara di-

atur oleh hukum internasional. Dari rumusan ini boleh jadi muncul kritik. *Pertama*, realitasnya, persamaan (*equality*) sempurna belum terjadi: ada negara kaya dan miskin, negara maju dan terbelakang, negara kuat dan lemah, dan seterusnya. *Kedua*, hukum internasional—seperti juga hukum domestik—disusun oleh otoritas yang mempunyai kekuasaan untuk menetapkan sebuah hukum—baik sifatnya perundang-undangan maupun kebijakan. Dalam hukum internasional, tentu saja produk hukum tidak lepas dari pengaruh dan intervensi negara kuat. *Ketiga*, pada skala tertentu, pada dasarnya tidak ada negara yang mengikatkan diri kepada sebuah perjanjian (*agreement*) secara sukarela. Perjanjian ini tidak lepas dari faktor-faktor di luar hukum, seperti ekonomi, sosial serta politik.

Problem dari doktrin kedaulatan negara—baik lewat perspektif hukum maupun moral internasional—seringkali bergesekan dengan doktrin intervensi.⁴ Ketegangan yang sifatnya paradoksal ini dalam hubungan antarnegara ditentukan lewat prosedur dan kekuatan politik. Dalam konteks politik inilah, muncul isu negara kuat versus negara yang lemah: negara kuat mengintervensi negara lemah, sebaliknya negara lemah seringkali sudah berada di ambang kehancuran sebelum diintervensi negara yang kuat. Praktikanya, tidak jarang doktrin kedaulatan negara melakukan intervensi dari pihak luar, sebaliknya intervensi selalu diperkuat dengan teori dan preseden yang menolak ajaran kedaulatan negara dan yurisdiksi domestik. Bahkan, Boutros Boutros-Ghali, mantan Sekretaris Jenderal (Sekjen) Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) sempat menyatakan bahwa teori kedaulatan mutlak telah usang dan tidak pernah

relevan dengan kenyataan.⁵

Dalam konteks hukum, intervensi yang berbasis humaniter dikembangkan sejak abad ke-19. Momentum besar atas *humanitarian intervention* dilakukan oleh Inggris, Perancis dan Rusia pada 1827 untuk menghentikan tindakan Turki yang melakukan represi dan pembunuhan massal (*massacres*) penduduk Yunani. Selanjutnya, pada 1860, Perancis mengintervensi Syria untuk melindungi *Maronite Christians*. Tercatat, kurun waktu 1827–1908, negara Eropa banyak melakukan intervensi sebagai respons atas imperium Ottoman.⁶ Selain itu banyak lagi contoh intervensi dalam kategori *humanitarian intervention*. Misalnya, kasus Bosnia-Herzegovina dan Bulgaria (1877–78), Kuba (1898), serta Macedonia (1913).⁷

Sedangkan intervensi berbasis kekuatan militer atau *military intervention*—lebih tepat diistilahkan dengan penggunaan kekuatan militer, banyak dilakukan di masa Perang Dingin (*Cold War*), sebagai contoh penggunaan kekuatan militer AS di Vietnam untuk mencegah kekuatan komunis; Uni Soviet di Afghanistan; Afrika Selatan dan Kuba di Angola; Pasukan PBB di Haiti pada 1994 dan Timor Leste pada 1999. Contoh yang cukup mutakhir tidak lain adalah penggunaan kekuatan militer multinasional pimpinan AS yang menjatuhkan rejim Saddam Hussein di Irak.

Sanksi internasional, baik ekonomi maupun politik, juga dapat diartikan sebagai *non-military intervention*. Dalam lingkup ini termasuk intervensi diplomatik, intervensi perdagangan dan bisnis komersial, ekspor-impor, penerbangan, investasi, senjata dan seterusnya. Sanksi ekonomi diterapkan pada Portugal karena persoalan Angola dan

Mozambik, dan pada Afrika Selatan karena masalah Namibia dan masalah apartheid. Dewan Keamanan (DK) PBB juga pernah menerapkan embargo larangan penerbangan ke Haiti serta embargo senjata dan minyak terhadap Union for Total Liberation on Angola. Sedangkan Masyarakat Ekonomi Negara-negara Afrika Barat pernah menerapkan blokade ekonomi terhadap Sierra Leone pada 1997. Contoh lain, Kelompok Aksi Menteri Persemakmuran (*Commonwealth Ministerial Action Group*) pernah menerapkan sanksi ekonomi dan politik terhadap pemerintahan Nigeria, Pakistan, dan Fiji. Sementara, sejarah intervensi diplomatik, telah terjadi paling tidak sejak abad ke-18, di antaranya, Bohemia, Wina (1744); selanjutnya, di abad ke-19 (Palestina (1839), Holy See, Bologna (1858), Rumania (1872), dan Rusia (1891)); juga pada abad ke-20 (Kongo (1908), Maroko (1909), Armenia (1915), pasca-Perang Dunia II, intervensi diplomatik dilakukan di Pakistan (1970-an), Republik Korea, Malawi, dan Uni Soviet pada periode 1980-an.⁸

Selanjutnya, tindakan *international criminal prosecution*, dapat juga dinilai sebagai bentuk intervensi. Pasca-Perang Dunia II, penyelenggaraan Pengadilan Nuremberg dan Tokyo atas penjahat perang, Jepang dan Jerman, dapat disebut sebagai sebuah intervensi. Empat puluh tahun kemudian, atas dasar kejahatan perang, kejahatan kemanusiaan dan HAM didirikan International Criminal Tribunal for Former Yugoslavia (ICTY) pada 1993 dan Rwanda (ICTR), di mana para pejabat di kedua negara ini divonis bersalah dan dihukum. Selanjutnya, momen penangkapan Jenderal Manuel Noriega dan Jenderal Pinochet di Inggris menjadi preseden bagi hilangnya imunitas absolut bagi pejabat negara. Preseden lain,

penangkapan Hissene Habre, bekas Presiden Chad di Senegal.

Secara singkat, kedaulatan negara statis dan tradisional ditantang oleh lima tema, yakni:⁹ (1) adanya peningkatan *self-determination* dan keinginan untuk merevisi batas-batas negara; (2) meluasnya definisi tentang ancaman terhadap perdamaian dan keamanan internasional (*international peace and security*). Sebagai contoh, tindakan represif dan agresif, atau *collapsed states* dipandang sebagai ancaman bagi perdamaian dan keamanan dunia;¹⁰ (3) pengulangan kondisi *collapsed* dari otoritas negara, serta; (4) pemberian bobot lebih pada pentingnya *popular sovereignty*. Tema lain kelima adanya peningkatan arus modal dan perdagangan yang melewati batas-batas negara. Kelima tema inilah kemudian yang mengubah tradisi—hukum internasional—yang bersumber dari Pakta Westphalia yang dibuat pada 1648, Konvensi Montevideo tentang Hak dan Obligasi Negara yang dikodifikasi pada 1933, dan juga Piagam PBB, Pasal 2 Ayat (1).

Pasca-Perang Dunia II, gairah membebaskan diri dari kekuasaan kolonial benar-benar meningkat. Eksaminasi hak untuk menentukan nasib sendiri (*the right to self-determination*) dinyatakan tegas. Kedaulatan negara kolonial di wilayah jajahan kemudian dihapus lewat deklarasi-deklarasi kemerdekaan negara-negara yang dijajah, yang selanjutnya merubah batas-batas baru antarnegara.

Perluasan konsep ancaman bagi perdamaian dan keamanan dunia, dalam praktiknya terjadi di Rhodesia Selatan dan Afrika Selatan. Dewan Keamanan PBB mengambil langkah intervensi terhadap kedua negara

ini lewat berbagai bentuk sanksi ekonomi dan embargo senjata dan minyak. Regim represif dan apartheid di kedua negara ini dianggap mengancam perdamaian dan keamanan dunia. Begitu juga sanksi atas Irak, dan terakhir penyerangan pasukan multinasional pimpinan AS ke Irak, di antaranya juga bersandar pada argumen ini. Tercatat, DK PBB mengambil inisiatif intervensi ke Bosnia-Herzegovina, Sierra Leone dan Kosovo yang dinilai telah melanggar hukum internasional, yaitu Konvensi Jenewa dan protokolnya. Sementara, intervensi yang mengacu pada argumen *humanitarian intervention*, sebagai contoh pernah dilakukan terhadap Somalia. Somalia juga dicatat sebagai negara yang diintervensi karena adanya pengulangan kondisi *collapsed state*. Contoh lain, dalam lingkup ini, intervensi terhadap Liberia dan Zimbabwe.

DOKTRIN YURISDIKSI DOMESTIK VERSUS YURISDIKSI UNIVERSAL

Yurisdiksi secara umum dapat diartikan sebagai "(t)he power, authority, and competence of a state to govern persons and property within its territory".¹¹ Dalam hukum internasional yurisdiksi domestik dijamin, seperti dinyatakan dalam Pasal 2 Ayat (7) Piagam PBB. Namun, dalam Piagam PBB juga, dinyatakan diperbolehkan melakukan intervensi, seperti diatur dalam Bab VII tentang keleluasaan untuk merespon ancaman-ancaman terhadap perdamaian, pelanggaran atas perdamaian dan tindakan-tindakan agresi. Dengan kalimat yang sama, yurisdiksi domestik diakui sepanjang tidak bertentangan dan menjadi ancaman bagi perdamaian dan keamanan dunia.

Pembatasan yang lain, dilakukan atas ke-

hendak *customary* dan *treaty obligation* dalam hubungan dan hukum internasional. Perjanjian WTO membatasi *freedom of choice* sebuah negara, begitu juga perjanjian-perjanjian internasional—*covenant* dan *convention*—tentang hukum internasional hak asasi manusia (HAM) yang melarang sebuah rejim melakukan kejahatan-kejahatan berat HAM.

Seperti juga doktrin dan konsep kedaulatan absolut, doktrin yurisdiksi domestik (*domestic jurisdiction*) oleh banyak pengamat dianggap sudah ketinggalan jaman, terutama jika dihubungkan dengan isu-isu pemenuhan HAM. Dalam hal ini, sebuah negara tidak dapat lagi mengklaim kejahatan terhadap HAM (hanya) sebagai urusan domestik dalam negeri. Dalam disiplin hukum HAM internasional, setidaknya ada dua penyebab mengapa yurisdiksi domestik tidak dapat lagi dipertahankan secara mutlak, yaitu, (1) perkembangan (*development*) mekanisme internasional perlindungan HAM, serta; (2) praktik-praktik intervensi yang dilakukan komunitas internasional terhadap rejim atau pemerintahan yang dinilai telah melakukan kejahatan berat HAM (*gross violation of human rights*).

Dalam praktiknya, seperti dikemukakan Leon Hurwitz, banyak kasus individu maupun komunitas korban kejahatan HAM merasa norma dan prosedur di tingkat domestik tidak mampu memberikan keadilan bagi mereka.¹² Kondisi inilah yang menjelaskan, dalam banyak kasus, intervensi pihak asing menimbulkan kontroversi, di mana intervensi seringkali didukung penduduk dalam negeri. Lembaga supranasional seperti PBB kerap kali menjadi alternatif "otoritas yang lebih tinggi" jika komunitas domestik merasa saluran dan mekanisme

pertanggungjawaban aparat negara dan rejim dalam negeri macet total.¹³ Sebaliknya, rejim dan pihak-pihak yang dalam posisi antiintervensi mendasarkan diri pada Pasal 2 Ayat (7) Piagam PBB yang menyatakan:

*"Nothing contained in the present charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require the members to submit such matters to settlement under the present charter..."*¹⁴

Pasal tersebut, menurut Kamingga, terinspirasi oleh Pasal 15 Ayat (8) Piagam Liga Bangsa-Bangsa (*the League of Nations*), yang juga menyatakan pengakuan terhadap klaim yurisdiksi domestik.¹⁵ Sebagaimana telah disinggung di bagian awal, doktrin ini dapat dilacak bersumber dari Perjanjian Westphalia (1648) serta didukung para ilmuwan, seperti Niccolo Machiavelli dalam bukunya *"The Prince"* dan Jean Bodin dalam buku *"The Six Bodies of Common Wealth"*. Kedua intelektual ini mendukung dan mengembangkan doktrin yurisdiksi domestik dan teori kedaulatan absolut.¹⁶

PERKEMBANGAN PERLINDUNGAN INTERNASIONAL HAM DAN INTERVENSI KEMANUSIAAN: ANTITESIS TERHADAP DOKTRIN YURISDIKSI DOMESTIK DAN KEDAULATAN NEGARA (MEKANISME PBB DAN REGIONAL)

Perjuangan dan gerakan HAM di antaranya berbasis pada ajaran bahwa setiap negara mempunyai kewajiban universal untuk melindungi hak asasi dan kebebasan fundamental semua warga negara, di mana

komunitas internasional mempunyai hak dan tanggung jawab untuk mengawasi dan mengambil upaya-upaya yang diperlukan jika sebuah negara melanggar kewajiban pokok ini.¹⁷ Karenanya, diperlukan sebuah organisasi internasional yang diberi mandat untuk mengawasi kebijakan dan perilaku negara. Dalam konteks ini PBB dan lembaga regional yang ada, sebagai lembaga supranasional, mempunyai peran penting untuk mempromosikan dan memberikan perlindungan HAM.

Pasal 2 Ayat (7) yang menjadi dasar argumen yurisdiksi domestik dan kedaulatan absolut dievaluasi lewat pemikiran-pemikiran yang berkembang. Sebuah publikasi PBB dengan tegas menyatakan:

*"This provision has not been viewed as an insurmountable obstacle to the consideration of human rights question by the competent United Nation Bodies, which have usually proceeded on the assumption that any serious violation of human rights which arouses international concern is not essentially within the domestic jurisdiction of any state."*¹⁸

Selanjutnya, Francis T.P. Plimpton, seorang pakar hukum internasional, menjelaskan bahwa Bab VII Piagam PBB merupakan basis yang kuat untuk memberikan pengecualian yurisdiksi domestik.¹⁹ Dengan dasar bab ini juga, secara perlahan PBB melakukan intervensi terhadap sebuah negara. Badan-badan PBB diberikan mandat untuk melakukan pemantauan terhadap obligasi negara untuk melindungi HAM.²⁰ Pasal 1 Ayat (3), Pasal 55 dan 56 Piagam PBB memberikan mandat yang sama kepada komunitas internasional. Selanjutnya pada 1948 pengadopsian Deklarasi Universal HAM

(*Universal Declaration of Human Rights*) telah memperkuat mandat perlindungan HAM yang diperankan PBB dan komunitas internasional.²¹ Pada 1993, pentingnya perlindungan HAM di seluruh dunia kembali diulangi dalam pernyataan yang dibuat di *UN World Conference on Human Rights* yang dihadiri delegasi dan perwakilan 171 negara-negara bangsa di dunia.²²

Mekanisme perlindungan HAM di bawah PBB, secara singkat dapat dikelompokkan menjadi dua prosedur: mekanisme *treaty-based* dan *non-treaty based*. Selain PBB, mekanisme serupa juga dikembangkan di tingkat regional, *Inter American Commission on Human Rights*; tiga badan di bawah *European Convention on Human Rights*, dan; *African Commission on Human Rights*.²³ Sebagai tambahan, dalam lapangan HAM, terdapat preseden dan pengalaman pengadilan kriminal internasional²⁴ dan pengadopsian Statuta Roma tentang *International Criminal Court* (ICC).²⁵ Seluruh aturan dan mekanisme ini telah menyebabkan problem kejahatan HAM berat tidak lagi dapat hanya diklaim sebagai isu domestik dan persoalan dalam negeri sebuah negara.

INTERVENSI KEMANUSIAAN (HUMANITARIAN INTERVENTION)

PBB telah berulang kali melakukan intervensi kemanusiaan di banyak wilayah dunia. Sean D. Murphy mendefinisikan intervensi ini sebagai: "...threat or use of force by a state, group of states, or international organizations primarily for the purpose of protection the nationals of the target state from widespread deprivations of internationally recognized human rights".²⁶ Sementara, Louis Henkin me-

nyatakan intervensi kemanusiaan sebagai:

*"intervention by states, singly or collectively, through economic sanctions or by use of military force, in response to gross violation of human rights. Some have extended "humanitarian intervention" to include intervention to maintain, restore, or achieve representative democracy. Recently the term—and the concept—have also been applied to intervention to maintain order when government has broken down and anarchy threatens, or to bring food and other humanitarian assistance where no government exist to invite, or even where an incumbent government refuses or resists, such assistance."*²⁷

Intervensi tersebut oleh para pendukungnya, dipertimbangkan sebagai tindakan yang *legally legitimated*, secara moral dapat diterima serta tindakannya dapat dibenarkan, dengan tujuan preservasi bukan secara khusus dilakukan sebagai perlindungan HAM. Tindakan ini dipercaya akan membatasi jatuhnya korban dan meluasnya kejahatan berat HAM. Komite Palang Merah dan *Medicines sans Frontieres* (*Doctors Without Frontiers*) menyatakan praktik intervensi humaniter telah merobohkan ide yurisdiksi domestik yang eksklusif, untuk tujuan kemanusiaan dan perlindungan HAM di mana pun.

Seperti juga yurisdiksi domestik, doktrin intervensi humaniter memiliki para intelektualnya sendiri, seperti Hugo Grotius (1583-1645), Emmerich de Vattel (1714-1767) dan para advokat internasional. Argumen pokok pendukung *humanitarian intervention* yakni upaya dan legitimasi penggunaan kekuatan oleh sebuah atau beberapa negara bertujuan untuk menghentikan

tindakan keji yang sistematis dan dengan skala luas untuk menarik perhatian komunitas negara dan bangsa.²⁸

Dalam perkembangannya, di akhir abad ke-20, otoritas memutuskan intervensi tersebut (hanya) ditentukan DK PBB pada tingkat organisasi supranasional. Penyimpangan terjadi dalam kasus intervensi Irak, di mana lebih ditentukan oleh (keinginan) AS dengan mengabaikan otoritas DK. Sejak 1948, tercatat tidak kurang 54 kali dilakukan operasi penjaga perdamaian PBB (UN Peacekeeping Operations), di mana 51 di antaranya karena inisiatif DK.

KEDAULATAN POPULER DAN KEDAULATAN PERMANEN ATAS SUMBER DAYA ALAM

Selain kedaulatan negara (*state sovereignty*), terdapat bentuk lain, yaitu *popular sovereignty*. Konsep ini dipopulerkan di antaranya oleh Kofi Annan, Sekjen PBB dan Francis M. Deng, Perwakilan Sekjen PBB untuk *internally displaced persons* (IDPs). Menurut Annan, konsep *sovereignty* mempunyai dua orientasi: negara dan rakyat. Annan menyatakan: "(s)tate are now widely understood to be instrument at the service of their peoples, and not vice versa".²⁹ Selanjutnya Annan juga menyatakan: "(w)hen we read the Charter today, we are more than ever conscious that its aim is to protect individual human beings, not to protect those who abuse them".³⁰

Sementara Deng, merumuskan doktrin "*sovereignty as responsibility*", yang menghen- daki bahwa pada saat negara tidak dapat menyediakan perlindungan bagi kehidupan dan fasilitas warga negaranya, negara ini dapat meminta dan menerima bantuan

dari luar. Dalam konteks ini *sovereignty* tidak *absolute* melainkan bersifat *contingent*. Saat sebuah pemerintahan secara massif melanggar hak-hak fundamental warga negaranya, kedaulatan, dengan sementara (*temporarily*) dapat ditiadakan.³¹

Bentuk kedaulatan yang lain adalah kedaulatan permanen atas sumber-sumber daya alam. Istilah ini setidaknya muncul pada dekade '50-an. Resolusi tentang hal ini diadopsi Majelis Umum PBB pada 12 Januari 1952 dengan Resolusi 532 (VI), selanjutnya diulangi pada 21 Desember 1952 dengan Resolusi 626 (VII). Pada 12 Desember 1958, dengan Resolusi 1314 (XIII) dibentuk Komisi Kedaulatan Permanen atas Sumber Daya Alam (Commission on Permanent Sovereignty over Natural Resources). Kemudian, pada Resolusi 1515 (XV) 15 Desember 1960 dinyatakan: "*the sovereign right of every State to dispose its wealth and its natural resources should be respected*". Pada dasarnya, resolusi-resolusi ini diadopsi untuk menunjukkan semangat pembebasan dari aturan-aturan kolonial atas negara-negara jajahan serta semangat untuk memicu kebebasan ekonomi (*economic independence*).³²

Resolusi Majelis Umum PBB 1803 (XVII), 14 Desember 1962 tentang "*Permanent Sovereignty over Natural Resources*" penting untuk diingat dalam situasi sekarang. Resolusi ini berisi delapan pasal yang pada pokoknya menyatakan hal-hal sebagai berikut:

Pertama, hak penduduk dan bangsa atas kedaulatan permanen digunakan untuk kepentingan pembangunan nasional dan kemakmuran warga negara di tingkat domestik. Karenanya pengelolaan sumber daya alam (SDA), diserahkan sepenuhnya kepa-

da kepentingan rakyat dan bangsa yang bersangkutan.

Kedua, kebebasan dan manfaat yang ditimbulkan oleh kedaulatan permanen atas SDA dilaksanakan atas dasar persamaan kedaulatan negara.

Ketiga, pelanggaran atas hak setiap bangsa untuk berdaulat atas SDA-nya merupakan pelanggaran atas semangat dan prinsip-prinsip dasar Piagam PBB, dan merupakan ancaman bagi kerjasama pembangunan internasional dan perdamaian. Dalam konteks ini semua standar dan norma perdagangan internasional antara sesama negara yang berdaulat (*sovereign states*) wajib disusun dengan niat baik (*good faith*) dan organisasi internasional diwajibkan untuk menghormati hak setiap bangsa dan rakyat atas SDA-nya.

Pembobotan lebih tinggi dilakukan PBB pada 1986 dengan diadopsinya Deklarasi tentang Hak atas Pembangunan (*Declaration on the Right to Development*) oleh Majelis Umum, pada 4 Desember 1986. Pasal 1 ayat (2), deklarasi ini menyatakan:

*"The human right to development also implies the full realization of the right of peoples to self-determination, which includes, subject to the relevant provisions of both International Covenants on Human Rights, the exercise of their inalienable right to full sovereignty over all their natural wealth and resources."*³³

Selanjutnya, Pasal 3 Ayat (3) menegaskan prinsip-prinsip hubungan antarnegara dalam isu SDA, sebagai berikut:

"States have the duty to cooperate with each other in ensuring development and

*eliminating obstacles to development. States should realize their rights and fulfil their duties in such a manner as to promote a new international economic order based on sovereign equality, interdependence, mutual interest and cooperation among all States, as well as to encourage the observance and realization of human rights."*³⁴

Pokok-pokok pikiran tersebut relevan untuk diperbandingkan di masa sekarang. Sulit dipungkiri bahwa perdagangan internasional telah membawa perubahan dan manfaat serta bisa dibilang kemajuan prosedur di bidang ekonomi dunia. Namun, perdagangan internasional juga memunculkan masalah serangan arus modal lembaga keuangan dan korporasi internasional sangat deras di negara-negara berkembang, tak terkecuali Indonesia. Baru-baru ini, sebuah penelitian mendorong wacana tentang produk perundang-undangan yang disusun di Indonesia. Hasil penelitian memperlihatkan bahwa produk perundang-undangan terbukti tidak lepas dari pengaruh dan dominasi lembaga keuangan internasional (*international finance institutions*—IFIs), seperti Dana Moneter Internasional (*International Monetary Fund*—IMF), bahkan kabinet presiden pun disesuaikan dengan *letter of intent* pemerintah dengan IFIs.³⁵

Di tingkat praktik arus modal TNCs/MNCs (*transnational/multinational corporations*) dan IFIs telah mengoyak "kedaulatan rakyat atas SDA". Peraturan yang sifatnya perundang-undangan maupun kebijakan ditetapkan tidak lepas dari dominasi kekuatan internasional, terutama paling jelas terlihat pada berbagai bentuk peraturan hukum di bidang ekonomi. Sebagai contoh, Undang-

undang (UU) tentang Perbankan; Bank Indonesia; UU tentang Anti-Persaingan Usaha Tidak Sehat; Kepailitan; Pengadilan Niaga, Investasi, Pajak, BUMN, Privatisasi, Ketenagalistrikan, Telekomunikasi, Sumber Daya Air, dan seterusnya.³⁶ Dalam konteks ini perlu dinyatakan, walaupun kerja sama IMF tidak diperpanjang pemerintah, namun kerangka dan prosedur yang dinamakan—seperti dalam peraturan perundang-undangan—masih dirasakan hingga waktu-waktu ke depan. Sama halnya seperti kolonial Belanda yang tidak lagi secara fisik di Indonesia, namun *beginsel* hukumnya masih digunakan sampai sekarang oleh negara Indonesia.

Sekarang, praktik-praktik liberalisasi ekonomi dan keuangan dijalankan oleh pemerintah Indonesia, demikian juga praktik-praktik privatisasi, termasuk bidang kesehatan dan pendidikan, yang pada dasarnya telah menjadi ancaman bagi '*popular sovereignty*'. Hak ulayat, hak komunitas dan hak-hak kolektif atas SDA banyak dilanggar atas nama penanaman modal dan pasar bebas. Tidak hanya terjadi di Indonesia, tetapi terjadi secara dominan di antara negara-negara berkembang saat ini. Praktik semacam ini oleh banyak komentator, dinilai menghasilkan kesenjangan antara negara maju (*developed countries*) dengan negara berkembang (*developing countries*). Kondisi yang sama, memunculkan sebuah gerakan baru: memperjuangkan keadilan global.

Perjuangan global tidak jauh dari ide yang dimuat dalam Pasal 3 Ayat (3) Deklarasi tentang Hak atas Pembangunan, yakni menjalankan hubungan internasional dengan berdasarkan prinsip-prinsip "*sovereignty, equality, interdependence, mutual inte-*

rest and cooperation". Gerakan ini selain mendorong aparatus dan pelaku negara (*state actors*), tetapi juga pelaku nonnegara (*non-state actors*) menciptakan keadilan bagi semua. Gerakan ini juga mendorong implementasi konsep '*people sovereignty*' lintas batas yang berhak atas kebebasan (*civil liberties*) dan keadilan sosial (*social justice*), yang berbasis pada nilai nondominasi (*non-domination*).

PENUTUP

Doktrin kedaulatan negara dan yurisdiksi domestik bisa jadi mengalami level surut, era pasang absolutisme dari teori-teori pendukungnya telah berakhir. Fakta-fakta, perkembangan hukum dan preseden intervensi sejak mulai abad ke-19 turut menumbangkan rejim kedaulatan negara absolut.

Melihat contoh-contoh yang telah disebutkan, tidak berlebihan jika ada pendapat bahwa intervensi dapat dilakukan berdasar dominasi yang kuat atas yang lemah. Dalam beberapa kasus dominasi yang kuat seakan-akan mengalami kegagalan seperti kasus AS di Vietnam dan Uni Soviet di Afghanistan, dan juga adanya keterlibatan yang kuat AS di Afghanistan dan Uni Soviet di Vietnam.

Saat ini, legalitas sebuah intervensi seringkali mengacu pada apakah intervensi yang dilakukan sesuai dengan standar dan norma yang dibuat badan supranasional PBB. Namun, lembaga ini tidak lepas dari kelemahan. Intervensi yang dilakukan, baik *military* maupun *non-military intervention*, tidak bebas dari kritikan banyak pihak. Kritik pokok dari intervensi seringkali ber-

sumber dari keputusan yang diambil DK PBB yang hanya berdasarkan privilese lima negara besar yang mempunyai hak veto. Bahkan pada kasus tertentu, anggota DK sendiri mengambil langkah intervensi tanpa prosedur yang ada. Karena kekuasaan yang besar, pemerintah AS memimpin delegasi penyerangan Irak.

Baik intervensi militer dan nonmiliter dalam kasus-kasus tertentu telah mengakibatkan penderitaan rakyat sipil. Embargo ekonomi di sebuah negara terbukti juga mempunyai dampak negatif terhadap pemenuhan hak asasi penduduk di negara yang terkena sanksi, apalagi sebuah penyerangan militer. Begitu juga, bentuk-bentuk *humanitarian intervention* pun mendapat kritik. Bentuk intervensi ini seringkali didekakan karena "(u)sually a pretext for intervention motivated by strategic, economic, or political interest".³⁷

Dalam konteks intervensi, konsep *popular sovereignty* menjadi penting untuk diteliti dan dipopulerkan. Dengan memakai doktrin inilah, kita tidak akan lupa bahwa intervensi lembaga-lembaga keuangan internasional seperti *World Trade Organization* (WTO), Bank Dunia (*World Bank*), IMF, *Consultative Group on Indonesia* (CGI), dan seterusnya, merupakan bentuk lain ancaman terhadap kedaulatan negara, terlebih kedaulatan populer. Di tingkat domestik, hanya rakyat yang mampu melahirkan rejim demokratik lah yang dapat menjaga kedaulatan bangsa dan negara.

Sampai batas ini, tulisan diakhiri dengan pertanyaan: Apakah kita adalah negara dan bangsa yang berdaulat? Ada baiknya para intelektual dan pengambil kebijakan di negeri ini merumuskan lagi serta membuka

katup diskursus tentang definisi ancaman bagi 200 juta lebih penduduk Indonesia dari ujung Barat hingga ujung Timur kepulauan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Brownlie, Ian. (ed). 1993. *Basic Documents on Human Rights*. 3rd edition. Oxford: Clarendon Press.

Buergenthal, Thomas. 1995. *International Human Rights in A Nutshell*. 2nd edition. US: West Publishing Co.

Carey, John. (ed.). 1968. *International Protection of Human Rights. Background Paper and Proceedings of the Twelfth Hammarskjold Forum*. New York: Oceana Publication, Inc.

Henkin, Louis. 1990. *The Age of Rights*. New York: Colombia University Press.

Hannum, Hurst. (ed.). 1984. *Guide to International Human Rights Practice*. London: Macmillan Press.

ICISS. 2001. *The Responsibility to Protect. Research, Bibliography, Background*. Ottawa: International Development Research Centre.

Kamminga, Menno T. 1992. *Inter-State Accountability for Violations of Human Rights*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Murphy, Sean D. 1996. *Humanitarian Intervention. The United Nations in an*

Envolving World Order, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Ross, Jeffrey Ian. (ed.). 2000. *Controlling State Crime*. 2nd edition. New Jersey: Transaction Publisher.

Robertson, A.H. and J.G. Merrills. 1996. *Human Rights In the World. An Introduction of the International Protection of Human Rights*. Manchester and New York: Machester University Press.

Working Paper

Zen, A. Patra M. dan Daniel Hutagalung. "Paradigma Pembaruan Hukum di Indonesia: Agenda Lembaga-lembaga Negara". Penelitian untuk Working Group on Alternative Law (2003).

Laporan

Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law Report No. 30/1999.

Dokumen

UN. Center for Human rights. 1994. *United Nations Action in the Field of Human Rights*. New York and Geneva: United Nations Publication.

UN Doc. A/CONF.157/23 (1993), 12 July 1993.

UN Doc. G.A. Res. 41/128 of 4 December 1986.

UN Doc. G.A. Res. 1803 (XVII) of 14 December 1962.

Situs Internet

<http://www.dephan.go.id>

<http://www.ict.org>

<http://www.un.org>

CATATAN BELAKANG

¹ Lihat Buku Putih Departemen Pertahanan, utamanya Bab 4 tentang Perkiraan Ancaman dan Kepentingan Strategis.

² ICISS. *The Responsibility to Protect. Research, Bibliography, Background*, (Ottawa: International Development Research Centre, 2001), hlm. 6.

³ *Ibid.*

⁴ Perkembangannya, doktrin *absolute sovereignty* tidak hanya berseberangan dengan doktrin intervensi, tetapi juga mendapat tantangan dari doktrin *preventive measures*.

⁵ Dikutip dari ICISS. *Op.Cit.*, hlm. 27 – 33.

⁶ Lihat, *Ibid.*, hlm. 16.

⁷ Sean D. Murphy, *Humanitarian Intervention. The United Nations in an Envolving World Order*, (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1996), hlm.52-56.

⁸ Tentang sejarah aksi-aksi diplomatik, lihat Menno T. Kamminga, *Inter-State Accountability for Violations of Human Rights*, (Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1996), hlm.8-25.

⁹ Lihat ICISS. *Op.Cit.*, hlm. 3.

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 6.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 6 – 7.

¹² Leon Hurwitz, "International State-Sponsored Organizations to Control State Crime: The European Convention on Human Rights" in Jeffrey Ian Ross (ed.), *Controlling State Crime*. 2nd edition. (New Jersey: Transaction Publisher, 2000), hlm. 283.

¹³ *Ibid.*, hlm. 284-285. Bandingkan dengan Carey, John (ed.), *International Protection of Human Rights. Background Paper and Proceedings of the Twelfth Hammar-kjold Forum*, (New York: Oceana Publication, Inc., 1968), hlm. 48 – 49.

¹⁴ UN Charter. Text in Ian Brownlie (ed.), *Basic Documents on Human Rights*. 3rd edition, (Oxford: Clarendon Press., 1993), hlm.4-5.

¹⁵ Menno T. Kamminga. *Op.Cit.*, hlm.69.

¹⁶ See Sean D. Murphy. *Op.Cit.*, hlm. 42.

¹⁷ Richard B. Bilder, "An Overview of International Human Rights Law", in Hurst Hannum (ed.), *Guide to International Human Rights Practice*, (London: Macmillan Press., 1984), hlm.3.

¹⁸ Dikuti dari UN Center for Human Rights, *United Nations Action in the Field of Human Rights*, (New York and Geneva: United Nations Publication, 1994), hlm. 6.

¹⁹ Dikutip dari John Carey, *Op.Cit.*, hlm. 49.

²⁰ Peter Malanczuk, "The University of Human Rights and Differences in Asian and European Values from the Perspective of International Law", in *Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law Report No. 30*, 1999.

²¹ The United Nations, *Op.Cit.*, hlm.1.

²² UN Doc. A/CONF.157/23 (1993), 12 July 1993.

²³ Tentang perlindungan regional HAM dapat dilihat, antara lain: Robertson, A.H. and J.G. Merrills, *Human Rights In the World. An Introduction of the International HLM.rotection of Human Rights*, (Manchester and New York: Machester University Press., 1996), hlm. 120-270.

²⁴ Pada dekade 90-an, DK PBB mengeluarkan resolusi pembentukan Pengadilan Kriminal Internasional untuk Bekas Yugoslavia, Rwanda dan Kamboja, dengan tujuan mengakhiri kejahatan dan mengambil langkah efektif untuk membawa pelaku kejahatan ke pengadilan. Lihat ITCY: S/Res/827(1993), 25 May 1993. Text in http://www.un.org/icty/basic/statut/SRES-827_93.htm. Untuk posisi kasus, lihat <http://www.un.org/icty/glance/index.htm>. ITCR: S/RES/995(1994), 8 November 1994; S/Res/978(1995), 25 February 1995; S/RES/1165 (1998), 30 April 1998; S/Res/1329(2000), 30 November 2000. Text in <http://www.icty.org/>

²⁵ Proses pembentukan ICC antara lain penyelenggaraan Konferensi Diplomatik PBB, di Roma, Italia pada 15 Juni hingga 17 Juli 1998. Yurisdiksi yang diakui mencakup: kejahatan genosida, kejahatan terhadap kemanusiaan, kejahatan perang dan agresi, yang juga dikualifikasikan sebagai kejahatan HAM berat. Lihat antara lain: UN Doc. A/CONF.183/9(1998), 17 July 1998. Teks di <http://www.un.org/law/icc/general/overview.htm>

²⁶ Sean D. Murphy. *Op.Cit.*, hlm.11-12. Lihat juga catatan kaki yang memuat definisi intervensi humaniter yang dirumuskan J. Brierly and W. Friedman (catatan kaki no. 5), hlm. 10.

²⁷ Louis Henkin, *The Age of Rights*, (New York: Columbia University Press, 1990), hlm.xiii.

²⁸ Thomas Buergethal, *International Human Rights in a Nutshell*. 2nd edition, (US: West Publishing Co, 1995), hlm.3; Sean D. Murphy, *Op.cit.*, hlm.43.

²⁹ Dikutip dari ICISS. *Op.cit.*, hlm. 11.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*

³² Lihat UN doc. GA Res. 1803 (XVII) of 14 December 1962, "Permanent Sovereignty over Natural Resources".

³³ UN doc. G.A. Res. 41/128 of 4 December 1986. "Declaration on the Right to Development."

³⁴ *Ibid.*

³⁵ A. Patra M. Zen dan Daniel Hutagalung, "Paradigma Pembaruan Hukum di Indonesia: Agenda Lembaga-lembaga Negara". Penelitian untuk Working Group on Alternative Law (2003), hlm. 29.

³⁶ Lihat *Ibid.*, hlm. 22 – 30.

³⁷ ICISS. *Op.Cit.*, hlm.17.