

Penaatan Atas Perjanjian Multilateral Di Bidang Lingkungan Hidup

Inar Ichsana Ishak*

Multilateral treaty in environmental area is one of the international treaty that defined in Convention on the Law of Treaties, Vienna, 1969 as an international agreement concluded between states in written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation. However, international environmental law is tending to be considered as "soft law" rather than "hard law" because its compliance approaches. This article will discuss about the compliance measure from the international point of view because international compliance is based on the balance of advantages and consequences of a state should it participate in MEAs.

I. Pendahuluan

Perjanjian multilateral di bidang lingkungan hidup adalah termasuk salah satu perjanjian internasional yang didefinisikan dalam *The Vienna Convention on The Law of Treaties* (the Vienna Convention) tahun 1969 sebagai "suatu perjanjian internasional yang disepakati antar negara dalam bentuk tertulis dan diatur dengan hukum internasional, baik dalam bentuk instrumen tunggal,

* Penulis saat ini menjabat sebagai Asisten Deputi Kajian Lingkungan Internasional Kementerian Lingkungan Hidup. Dilahirkan di Medan pada tahun 1956, penulis menyelesaikan pendidikan formalnya di Fakultas Teknik Jurusan Arsitektur pada tahun 1978 dan Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada tahun 1985. Beliau kemudian melanjutkan S2 di Osgoode Hall Law School, York University, Canada pada tahun 1987.

dua atau lebih dengan apapun namanya".¹ Nama yang lazim digunakan dalam perjanjian atau instrumen internasional adalah *treaty* atau konvensi, namun dalam praktek banyak nama yang digunakan seperti *agreement*, protokol, *memorandum of understanding*, *accord*, *act*, *statute*, *covenant* atau *charter*. The Vienna Convention tahun 1969 hanya mengenal definisi *treaty* dan tidak menjabarkan lebih jauh nama dan bentuk perjanjian internasional. Berdasarkan kebiasaan internasional nama-nama tertentu menggambarkan muatan dari perjanjian seperti:

- perjanjian damai biasanya disebut *treaty*;
- perjanjian yang membentuk organisasi penting umumnya disebut, *charter*, *covenant* atau *statute*;
- perjanjian yang mengamendemen atau yang melengkapi suatu perjanjian yang sudah ada biasanya disebut protokol;
- sedangkan perjanjian internasional di bidang lingkungan hidup atau *multilateral environmental agreements* (MEAs) umumnya memakai nama *convention* seperti: *Convention on Biological Diversity* (CBD)², *Convention on Climate Change* (CCC)³, dan *Convention to Combat Desertification* (CCD).⁴

Penjelasan Umum Undang-Undang No. 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional mengkategorikan semua bentuk perjanjian internasional mempunyai hak dan kewajiban.⁵

¹ *Convention on the Law of Treaties, Vienna, 1969 (entry into force 27 January 1980): An international agreement concluded between states in written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation"*

² CBD disahkan dengan Undang-Undang No. 5 tahun 1994 tentang Pengesahan *Convention on Biological Diversity*, Lembaran Negara No. 41, Tambahan Lembaran Negara No.3556

³ CCC disahkan dengan Undang-Undang No. 6 tahun 1994 tentang Pengesahan *United Nation Framework to the Convention on Climate Change*, Lembaran Negara No.42, Tambahan Lembaran Negara No. 3557

⁴ CCD disahkan dengan Keputusan Presiden No. 135 tahun 1998 tentang Pengesahan *Convention to Combat Desertification*

⁵ Undang-Undang No. 24 tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, Lembaran Negara No. 185, Tambahan Lembaran Negara No.4012: "...bentuk dan nama perjanjian

Selanjutnya disebutkan pula nama dan bentuk perjanjian internasional mempunyai muatan substansi yang berbeda. Perbedaan muatan materi ini mempunyai tingkat komitmen yang berbeda. Perbedaan dari muatan materi inilah yang membedakan proses pengesahan perjanjian internasional untuk diberlakukan di Indonesia.

Dalam tulisan ini perjanjian internasional di bidang lingkungan hidup yang akan dibahas adalah perjanjian internasional dalam bentuk konvensi, protokol atau *agreement* yang pengaturan materinya berimplikasi terhadap hak dan kewajiban warga dari negara yang menjadi pihak sehingga proses pengesahan harus melalui Undang-Undang.

II. MEAs Bersifat Soft Law

MEAs merupakan perjanjian internasional yang mengikat para pihak dari berbagai negara baik negara maju maupun negara berkembang melalui berbagai kewajiban/persyaratannya dengan tujuan untuk melindungi lingkungan global. Upaya pencapaian tujuan ini memerlukan perencanaan yang diwujudkan dalam kegiatan jangka panjang dan pendek. Langkah-langkah tersebut dapat berupa pengaturan mengenai penataan dan penegakan hukum untuk menyelesaikan masalah di wilayah kedaulatannya sesuai dengan kemampuan negara tersebut. Memperhatikan keberagaman kondisi sosial ekonomi dari setiap negara maka sangatlah sulit menerapkan penyelesaian kasus ketidaktaatan yang dilakukan oleh suatu negara secara konfrontatif. Oleh karena itu pengaturan pelanggaran atas kewajiban/persyaratan MEAs oleh suatu pihak lebih menekankan pendekatan non-konfrontatif yang lebih dikenal dengan penataan (*compliance*). Pendekatan yang menekankan

internasional dalam prakteknya cukup beragam antara lain: *treaty, convention, agreement, memorandum of understanding, protocol, charter, declaration, final act, arrangement, exchange of notes, agreed minutes, summary records, process verba, modul vivendi, dan letter of intent*"

penaatan ini menyebabkan MEAs lebih bersifat *soft law* dibanding *hard law*.⁶

Untuk mengupayakan tingkat penataan yang efektif atas kewajiban/persyaratan MEAs maka diperlukan pengaturan mekanisme penataan dan jika perlu pengaturan penyelesaian sengketa masuk dalam ketentuan MEAs.

Mekanisme penataan dapat dilihat dari berbagai pandangan seperti pandangan internasional maupun nasional. Penaatan dari kacamata nasional adalah bagaimana negara kita melaksanakan kewajiban/persyaratan MEAs dalam rangka penataan. Dalam tulisan ini akan dibahas langkah-langkah penataan dari pandangan internasional karena mekanisme penataan internasional penyusunannya menekankan keseimbangan antara manfaat dan konsekuensi suatu negara bila berpartisipasi dalam MEAs.

III. Badan Pelaksana Dalam Penaatan MEAs

Dalam rangka mengefektifkan MEAs, badan-badan yang terlibat langsung dalam penataan adalah:

- **Konferensi Para Pihak (*Conference of the Parties/COP*)** merupakan badan eksekutif tertinggi MEAs yang dapat memberi kewenangan kepada badan tertentu, untuk secara rutin meninjau pelaksanaan keseluruhan kewajiban/persyaratan berdasarkan MEAs, menelaah kesulitan khusus dari penataan serta mempertimbangkan langkah-langkah yang diperlukan untuk memperbaiki penataan.
- **Sekretariat MEAs** berfungsi untuk mengumpulkan dan menerima laporan dari para pihak mengenai penataan terhadap kewajiban/persyaratan MEAs
- **Badan Pendukung (*Subsidiary Body*)** memberikan rekomendasi kepada COP mengenai tindakan yang perlu

⁶ Bedakan dengan istilah "*hard law*" dan "*soft law*" yang didasarkan atas kekuatan mengikat. Contoh, antara *treaty* dengan *resolution* (red).

diambil untuk mengatasi ketidaktaatan terhadap kewajiban/persyaratan MEAs

- **Komisi Penaatan (*Compliance Committee*)** adalah badan yang dibentuk oleh COP yang khusus bertugas untuk memantau dan memverifikasi penaatan dari masing-masing Pihak.

IV. Mekanisme Penaatan Dalam MEAs

Mekanisme penaatan merupakan pertimbangan yang diambil untuk mengefektifkan penaatan agar tujuan MEAs dalam melindungi lingkungan global dapat dicapai secara efisien. Dewan Kerja Program Lingkungan Hidup Perserikatan Bangsa-Bangsa (*UNEP Governing Council*) telah mengadopsi dan menetapkan pertimbangan dan pendekatan yang dijadikan pedoman agar penaatan efektif.⁷

Pendekatan yang digunakan di dalam MEAs sebagai berikut:

- a. Kewajiban para pihak terhadap persetujuan lingkungan hidup multilateral dinyatakan secara jelas. Kejelasan dan kepastian ini dapat dilihat dari bahasa yang digunakan untuk menentukan tingkat komitmen.⁸
- b. Rencana pelaksanaan nasional menjadi kewajiban dalam MEAs, yang meliputi pemantauan dan evaluasi pengaruh lingkungan hidup untuk mengetahui apakah suatu MEAs memberikan pengaruh dalam perbaikan lingkungan (Pasal 12 CCC, Pasal 9 dan 10 CCD, dan Pasal 6 CBD).
- c. Pelaporan, pemantauan, dan verifikasi menjadi ketentuan wajib dalam MEAs yang meliputi pelaporan, pemantauan dan verifikasi atas informasi yang diperoleh dari penaatan (Pasal 4 dan 12 CCC, Pasal 26 CBD, Pasal 26 CCD). Ketentuan ini dapat membantu meningkatkan penaatan secara potensial dengan cara meningkatkan kesadaran masyarakat.

⁷ Keputusan SS.VII/4 dari *UNEP Governing Council* mengadopsi "*Guidelines on Compliance with and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements*"

⁸ Umumnya penggunaan bahasa dalam perumusan kewajiban/persyaratan dalam MEAs menggunakan kata "shall"

- Pelaporan: Para Pihak diwajibkan untuk membuat laporan penataan secara rutin, tepat waktu, yang menggunakan format umum. Format yang konsisten, efisien, dan mudah disusun dan dipahami dapat menjadi laporan mengenai kewajiban tertentu.
 - Pemantauan meliputi pengumpulan data sesuai ketentuan MEAs dapat digunakan untuk menilai penataan suatu persetujuan, mengidentifikasi permasalahan penataan dan menunjukkan solusinya. Pemantauan biasanya dilakukan oleh COP atau Komisi Penataan yang ditunjuk oleh COP.
 - Verifikasi: persyaratan ini dapat meliputi verifikasi data dan informasi teknis untuk membantu memastikan apakah suatu pihak telah melakukan penataan, dan dalam hal ketidaktaatan, tingkat, jenis, dan frekuensi ketidaktaatan tersebut. Sumber utama verifikasi dari laporan nasional yang disampaikan ke sekretariat. Verifikasi biasanya dilakukan oleh Badan yang ditunjuk oleh COP.
- d. Mekanisme Ketidaktaatan (*non-compliance*) diatur dalam kewajiban MEAs (Pasal 13 CCC, Pasal 23 CBD, Pasal 22 CCD), dengan pertimbangan untuk membantu para Pihak yang mengalami kesulitan dalam penataan dan mengatasi kasus ketidaktaatan. Mekanisme ini mempertimbangkan pentingnya penyesuaian ketentuan dan mekanisme penataan dengan kondisi tertentu untuk diterapkan pada kewajiban tertentu. Pertimbangan mekanisme ketidaktaatan sebagai berikut:
- COP membentuk sebuah badan, misalnya suatu komisi penataan, untuk mengatasi isu-isu penataan. Anggota dari badan tersebut dapat merupakan para perwakilan Pihak, dengan keahlian yang sesuai mengenai subjek yang relevan.
 - Mekanisme ketidaktaatan dapat digunakan oleh para Pihak sebagai sarana mengidentifikasikan situasi yang mengakibatkan ketidaktaatan pada tahap dini, sebab-sebab ketidaktaatan, dan merumuskan tanggapan yang tepat, termasuk mengatasi dan/atau mengoreksi ketidaktaatan.

- Dalam rangka mempromosikan, memfasilitasi, dan menjamin penataan, maka mekanisme ketidaktaatan bersifat non-konfrontatif dan mencakup pengamanan sesuai prosedur. Cara non-konfrontatif dapat berupa klarifikasi isi untuk mempromosikan pelaksanaan ketentuan MEAs, dengan demikian terjadinya sengketa dapat dicegah.
- Keputusan final ketidaktaatan suatu pihak terhadap MEAs dibuat melalui COP.

V. Penyelesaian Sengketa

Pada prinsipnya, ketentuan untuk penyelesaian sengketa hanyalah untuk melengkapi ketentuan yang ditujukan pada penataan MEAs yaitu untuk ketidaktaatan yang menyebabkan dampak yang merugikan para pihak MEAs lainnya. Bentuk yang sesuai dari mekanisme penyelesaian sengketa dapat bergantung pada ketentuan khusus yang dimuat dalam MEAs dan sifat dari sengketa. Suatu rangkaian prosedur yang dapat digunakan adalah pelayanan yang baik, mediasi, konsiliasi, komisi pencari fakta, panel penyelesaian sengketa, arbitrase, dan pengaturan judicial lain yang mungkin dapat dicapai antar para pihak bersengketa.

VI. Pengembangan Kapasitas Dan Alih Teknologi

Pengembangan dan penguatan kapasitas umumnya diperlukan bagi negara berkembang, negara kurang berkembang, serta negara dengan kondisi ekonomi dalam transisi yang menjadi pihak MEAs. Pengembangan kapasitas dan alih teknologi juga merupakan instrumen insentif bagi suatu negara untuk mengesahkan dan menaati kewajiban/persyaratan MEAs. Dalam rangka membantu Negara-negara tersebut, MEAs mewajibkan pemberian bantuan, antara lain:

- a. pemberian bantuan keuangan dan teknik untuk pengembangan dan penguatan kemampuan organisasi dan kelembagaan bagi pengelolaan lingkungan hidup dengan maksud untuk

- mendorong pelaksanaan MEAs (Pasal 8 dan 9 CBD, Pasal 5 CCC);
- b. pengembangan kapasitas dan alih teknologi disesuaikan dengan kebutuhan, strategi, dan prioritas dari negara bersangkutan sehingga dapat membangun kegiatan serupa yang telah dilakukan oleh lembaga nasional atau dengan dukungan dari organisasi multilateral atau bilateral (Pasal 5 CCC, Pasal 18 CCD);
 - c. peningkatan partisipasi yang luas dari pemangku kepentingan, dengan menekankan pada kemampuan pengambilan keputusan, peningkatan keterampilan teknis para pihak untuk meningkatkan penataan, dan memberikan pelatihan termasuk materinya (Pasal 6 CCC, pasal 18 CBD, Pasal 10 CCC);
 - d. mobilisasi berbagai sumber pendanaan untuk membiayai kegiatan pengembangan kapasitas yang ditujukan pada meningkatkan penataan MEAs, termasuk pendanaan yang tersedia dari *Global Environment Facility* (GEF), dan bank pembangunan multilateral, dana-dana khusus yang melekat pada persetujuan lingkungan hidup multilateral atau bilateral, pendanaan antar pemerintah atau swasta (Pasal 20, 21 dan 39 CBD, Pasal 11 CCC, Pasal 20 dan 21 CCD);
 - e. berdasarkan kebutuhan, pengadaan kegiatan dan prakarsa pengembangan kapasitas dan alih teknologi pada tingkat regional dan subregional (Pasal 6 CCC);
 - f. mengingat banyaknya kesamaan kewajiban di dalam MEAs dan atas permintaan Para Pihak, Sekretariat MEAs masing-masing diwajibkan berkoordinasi atas prakarsa peningkatan kapasitas dan alih teknologi untuk melaksanakan kegiatan bersama, terutama mengenai isu lintas (*cross cutting issue*) untuk keefektifan biaya dan mencegah duplikasi kegiatan.⁹

⁹ GEF sudah memberikan dana bantuan kepada negara berkembang untuk melakukan kajian kapasitas melaksanakan kewajiban yang bersifat *crosscutting* dari konvensi CBD, CCC, dan CCD.

VII. Kerja Sama Internasional

Kebutuhan perlu dikaji agar seluruh pihak/negara melaksanakan suatu komitmen proses global untuk perlindungan dan perbaikan lingkungan hidup. Kebutuhan ini sekaligus menjadi dasar pertimbangan pemberian manfaat bagi seluruh negara untuk melaksanakan komitmen dan kewajiban melalui kerja sama internasional. Sejauh ini insentif atau pun manfaat kerja sama internasional telah ditindaklanjuti oleh Perserikatan Bangsa-bangsa dan organisasi internasional melalui MEAs sebagai bagian dari fungsi memfasilitasi penataan.

Manfaat dan fasilitas penataan MEAs melalui kerjasama internasional ini, antara lain:

- a. menghasilkan informasi untuk menilai status penataan MEAs dan menentukan sarana dan prasarana melalui konsultasi untuk mempromosikan dan meningkatkan penataan (Pasal 4 dan 5 CCC, Pasal 26 CBD, dan Pasal 26 CCD);
- b. membangun dan memperkuat kapasitas, dan pengalihan teknologi kepada negara berkembang, khususnya negara yang kurang berkembang dan negara dengan ekonomi dalam transisi (Pasal 4 CCC, Pasal 16 CBD, Pasal 18 CCD);
- c. bertukar berbagai pengalaman pada tingkat nasional, regional, dan subregional dalam pengelolaan lingkungan hidup (Pasal 17 dan 18 CBD);
- d. alih teknologi dan bantuan keuangan sebagai bagian insentif penataan yang mempengaruhi keefektifan tujuan dan mekanisme yang ditetapkan berdasarkan MEAs tertentu (Pasal 16 CBD, Pasal 4 dan 12 CCC, Pasal 17 CCD);
- e. membantu dalam memformulasikan materi pedoman yang dapat mencakupi model perundang-undangan yang melaksanakan MEAs untuk meningkatkan penataan (Pasal 15 CBD, Pasal 4 dan 5 CCC);
- f. mengembangkan rencana aksi lingkungan hidup regional dan subregional atau strategi untuk membantu dalam pelaksanaan

persetujuan lingkungan hidup multilateral (Pasal 6 CBD, Pasal 4 CCC, Pasal 6 CBD);

- g. memupuk kesadaran di antara para non Pihak tentang hak, keuntungan, dan kewajiban untuk menjadi suatu pihak dari MEAs dan mengundang non Pihak sebagai pengamat pada sidang COP (Pasal 6 CCC, Pasal 13 CBD, dan Pasal 19 CCD).

VIII. Langkah Penataan Di Tingkat Nasional

Untuk menilai tingkat ketaatan suatu pihak/negara yang objektif harus menggunakan karakteristik yang dipakai oleh lembaga internasional. Hal ini sesuai dengan alasan yang telah disampaikan dimuka bahwa uraian pertimbangan penataan menggunakan pertimbangan upaya-upaya yang dilakukan dalam konteks internasional untuk tercapainya tujuan MEAs.

Dalam penilaian langkah penataan di tingkat nasional ukuran yang dipakai mengikuti Pedoman Penataan yang telah diadopsi oleh UNEP *Governor Council* yang didasari pada prinsip-prinsip Deklarasi Rio dan ketentuan MEAs-nya. Pelaksana pemantauan dan penilaian apakah suatu pihak/negara melaksanakan kewajiban/persyaratan MEAs dan setiap amandemennya, dilakukan oleh komisi penataan yang ditunjuk COP.

Hasil pemantauan dan penilaian ini dijadikan rujukan untuk menilai tingkat ketaatan suatu negara. Disertai rekomendasi, hasil pemantauan penataan diteruskan kepada COP untuk dibuat keputusan final diperkuat dengan instrumen penataan internasional baik yang bersifat insentif maupun disinsentif seperti yang telah diuraikan di atas.

Pertimbangan dalam melakukan pemantauan berikut ini hanya mengulas pertimbangan yang dianggap pokok.

Kajian Penataan (*compliance assessment*)

Sebelum meratifikasi suatu MEAs, suatu negara perlu menilai kesiapannya untuk menaati setiap kewajiban/persyaratan MEAs

tersebut. Tujuannya adalah mengidentifikasi potensi ketidaktaatan dengan demikian negara tersebut dapat mengambil langkah-langkah yang tepat untuk mengatasinya sebelum menjadi suatu pihak suatu MEAs. Hasil dari kajian penataan ini merupakan justifikasi untuk pengesahan MEAs karena dapat memberikan gambaran keseimbangan antara manfaat dan konsekuensi dari pengesahan suatu perjanjian internasional.

Dari 17 MEAs yang telah diratifikasi oleh Indonesia, baru pada proses pengesahan Protokol Kyoto dan Protokol Cartagena tahun 2004 yang menggunakan kajian penataan untuk mengetahui kepentingan, manfaat, dan konsekuensi pengesahannya.

Rencana Penataan (*compliance plan*)

Rencana penataan dibuat justru setelah suatu negara menjadi suatu pihak dari MEAs tertentu. Tujuan rencana penataan untuk menemukan problem penataan yang ditindaklanjuti dengan pengembangan suatu rencana penataan yang konsisten dengan kewajiban/persyaratan MEAs tersebut dan menginformasikan kepada sekretariat yang bersangkutan sebagaimana mestinya. Rencana tersebut dapat digunakan untuk mengatasi penataan dengan jenis kewajiban MEAs yang berbeda dan langkah-langkah standar, sampai suatu batasan bahwa rencana itu konsisten dengan persetujuan yang dapat membantu pemantauan penataan.

Mengingat pembuatan rencana penataan terbilang lama dan mahal serta terbatasnya dana dan sumber daya manusia, saat ini baru Rencana Penataan untuk CBD, CCC, dan CCD yang sedang dikerjakan dengan bantuan GEF.

Rencana Pelaksanaan Nasional

Konvensi CBD, CCC dan CCD mewajibkan penjabaran rencana pelaksanaan nasional dalam ketentuannya untuk membantu dalam pengintegrasian kewajiban MEAs dalam perencanaan, kebijakan, dan program nasional, serta kegiatan relevan. Sistem pengumpulan data yang akurat dapat membantu dalam pemantauan

penaatan. Untuk negara berkembang, termasuk Indonesia, penyusunan Rencana Pelaksanaan Nasional dari ketiga konvensi tersebut mendapat bantuan dari GEF. Pemberian bantuan dana ini merupakan insentif atas komitmen terhadap perlindungan lingkungan global.

Kerangka Hukum

- **Peraturan Perundang-undangan**

Umumnya MEAs mewajibkan setiap pihak mengambil langkah administratif, legislatif untuk melaksanakan kewajiban MEAs. Dengan demikian, negara harus mengundang maupun mengharmonisasikan hukum dan peraturannya sebagai pelaksanaan MEAs. Hukum dan peraturan harus secara berkala ditinjau yang dikaitkan dengan kewajiban internasional dan situasi nasional. Dalam prakteknya penyusunan kerangka hukum dan peraturan ini dibuat sebagai bagian dari kajian penataan untuk pengesahan/ratifikasi MEAs dan sebagai bagian rencana penataan dalam pemantauan pelaksanaan MEAs yang telah disahkan (diratifikasi).

- **Penegakan Hukum**

Negara dapat menyiapkan dan membentuk kerangka kerja dan program penegakan hukum serta mengambil langkah-langkah untuk melaksanakan kewajiban dalam MEAs yang meliputi memadainya peraturan, kelembagaan, koordinasi nasional, pelatihan dan peningkatan kapasitas, dan peningkatan kesadaran.

Berdasarkan kajian hukum dan peraturan untuk pelaksanaan Protokol Cartagena, Protokol Kyoto, Konvensi Keanekaragaman Hayati dan Konvensi Basel menunjukkan bahwa penegakan hukum dan peraturan nasional sangat jauh dari yang diharapkan. Kelemahan penataan dari aspek ini pun tidak serius ditanggapi, terlebih lagi peluang bantuan pelatihan, teknis dan keuangan yang diberikan untuk negara berkembang belum dapat dimanfaatkan secara optimal.

- **Akses Terhadap Pelaksanaan Administratif Dan Peradilan**

Hak akses atas proses administratif dan peradilan sesuai kerangka kerja hukum nasional dapat mendukung pelaksanaan dan penataan kewajiban internasional. Undang-Undang No. 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup menjamin adanya akses untuk proses administratif dan peradilan, namun berdasarkan pengamatan belum pernah ada akses ini digunakan sebagai bagian penataan dari kewajiban MEAs.

Instrumen Ekonomi

Prinsip ke 16 Deklarasi Rio¹⁰ menghimbau penggunaan instrumen ekonomi di dalam Konvensi maupun peraturan nasional untuk memfasilitasi pelaksanaan MEAs yang efisien. Konvensi Keanekaragaman Hayati, Perubahan Iklim di antara konvensi yang mensyaratkan digunakannya instrumen ekonomi. Sayangnya di Indonesia penggunaan instrumen ekonomi masih sangat terbatas di banding banyaknya alternatif instrumen ekonomi. Bahkan isu-isu pengumpulan dana lingkungan, valuasi lingkungan masih berupa wacana Undang-Undang No. 23 tahun 1997 yang perlu dijabarkan ke dalam peraturan pelaksanaan agar tujuan perlindungan lingkungan nasional dan global dapat dicapai lebih efisien.

Kapasitas Pelaksanaan MEAs

- **Koordinasi Nasional**

Koordinasi antar departemen dan badan-badan pada tingkat berbeda, jika perlu, dapat dilakukan pada saat persiapan dan pelaksanaan rencana dan program nasional untuk pelaksanaan persetujuan lingkungan hidup multilateral.

- **Keberdayaan Institusi Nasional**

Institusi yang berkepentingan dengan pelaksanaan MEAs dapat dibentuk atau diperkuat secara memadai untuk meningkatkan

¹⁰ Otoritas Nasional sebaiknya meningkatkan pemasukan biaya lingkungan dan penggunaan instrumen ekonomi, dengan mempertimbangkan pendekatan pencemar menanggung biaya pencemaran.

kapasitasnya guna peningkatan penataan. Hal ini dapat dilakukan dengan penguatan hukum dan peraturan, informasi dan jejaring komunikasi, kemampuan teknik dan fasilitas ilmiah yang memadai. Hasil kajian mengenai kapasitas kelembagaan untuk melaksanakan kewajiban dari CCC, CBD dan CCC perhatian cenderung pada kewajiban yang paling dianggap penting, walaupun semua kewajiban yang ada dari setiap konvensi sifatnya setara.

Partisipasi Publik

• Para Pemangku Kepentingan

Prinsip 10 Deklarasi Rio¹¹ menghimbau agar MEAs mensyaratkan pelibatan semua pemangku kepentingan termasuk sektor swasta, organisasi, non pemerintah, dan lain-lain, dalam perlindungan lingkungan global. Pelibatan termasuk di dalam mengembangkan rencana pelaksanaan nasional, mendefinisikan prioritas lingkungan hidup, menyebarluaskan informasi dan pengetahuan khusus serta pemantauan. Kerja sama para pemangku kepentingan diperlukan untuk meningkatkan kapasitas penataan melalui informasi, pelatihan dan bantuan teknik.

• Masyarakat Lokal

Menerapkan Deklarasi Rio,¹² MEAs (Pasal 8 dan 18 CBD) mewajibkan pelibatan masyarakat lokal dalam upaya

¹¹ Masalah lingkungan paling baik diatasi dengan partisipasi dari warga negara yang peduli, pada tingkatan yang sesuai. Di tingkat nasional, setiap individu wajib mempunyai akses yang memadai atas informasi mengenai lingkungan yang dikuasai oleh otoritas publik, termasuk informasi mengenai bahan berbahaya dan kegiatan dalam komunitasnya, dan kesempatan untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan. Negara wajib memfasilitasi dan mendorong kesadaran dan partisipasi Publik dengan membuat informasi tersedia luas. Akses yang efektif atas proses peradilan dan administratif, termasuk ganti rugi dan pemulihan, wajib disediakan.

¹² Prinsip 22 Deklarasi Rio: Masyarakat asli dan komunitasnya, dan masyarakat lokal lainnya, mempunyai peranan penting dalam pengelolaan dan pembangunan lingkungan karena pengetahuan dan kebiasaan tradisionalnya. Negara selayaknya menghargai dan mendukung sepenuhnya identitas, budaya dan kepentingannya dan memungkinkan partisipasi efektifnya dalam mencapai pembangunan berkelanjutan.

perlindungan lingkungan. Hal ini dapat membantu mengembangkan kapasitas lokal dan menilai dampak dari langkah-langkah, termasuk dampak lingkungan hidup terhadap masyarakat lokal. Pelaksanaan persyaratan ini masih jauh dari kenyataan. Tingkat kepatuhan persyaratan ini tidak hanya lemah di Indonesia tetapi juga di tingkat global. Dukungan berupa bantuan teknis dan keuangan internasional juga sangat kurang.

Kesadaran masyarakat

Untuk mempromosikan penataan, para pihak wajib mendorong upaya kesadaran masyarakat agar hak dan kewajibannya diatur dalam peraturan perundangan nasional dan menjabarkannya ke dalam langkah pelaksanaan yang diperlukan.

Seperti telah dijelaskan di muka, hampir semua MEAs menekankan pentingnya peningkatan kesadaran masyarakat (Pasal 6 CCC, Pasal 13 CBD, dan Pasal 19 CCD). Demikian pula bantuan dalam rangka program peningkatan kesadaran, relatif cukup memadai, telah diberikan oleh berbagai sumber keuangan. Dalam hal peraturan, UU tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup mewajibkan peningkatan kesadaran masyarakat. Namun demikian langkah-langkah yang diambil perlu lebih dikembangkan dan didukung agar masyarakat dapat berpartisipasi secara optimal dalam perlindungan lingkungan nasional dan global.

IX. Kesimpulan

Keefektifan MEAs sangat bergantung pada banyaknya negara yang mengikat diri secara konsekuen pada perjanjian internasional. Mekanisme penataan dibentuk berdasarkan pertimbangan agar negara berkembang, negara kurang berkembang dan negara berpartisipasi, yang semuanya merupakan pihak mayoritas MEAs, dapat berpartisipasi sepenuhnya.

Kerjasama internasional antara seluruh pihak MEAs dan pengembangan kapasitas untuk negara berkembang merupakan perangkat insentif dari mekanisme penataan internasional untuk

keefektifan penataan terhadap kewajiban maupun persyaratan MEAs.

Pertimbangan pengesahan persetujuan internasional di bidang lingkungan hidup bukan untuk mencari keuntungan dan menghindari kerugian atau menundukkan diri pada kepentingan internasional. Pengesahan MEAs adalah untuk berperan serta secara aktif di dalam perlindungan lingkungan global sebagai bangsa setara, bermartabat dan bertanggung jawab. Namun demikian setiap negara perlu mengutamakan kepentingan nasional dengan memperhitungkan manfaat dan konsekuensi dalam rangka mewujudkan perlindungan lingkungan global.

Tingkat ketaatan Indonesia dalam memenuhi kewajiban MEAs yang telah disahkan masih jauh dari memuaskan. Ketidakmampuan atau gagalnya memanfaatkan peluang yang tersedia dalam kerja sama internasional dan bantuan pengembangan kapasitas bagi negara berkembang cukup berpengaruh terhadap ketidaktaatan tersebut