

FORM PENILAIAN

JUDUL ARTIKEL: RETHINGKING LEGALITAS KLAIM TANGGUNG JAWAB NEGARA TERKAIT PERUBAHAN IKLIM DALAM PERSPEKTIF HUKUM INTERNASIONAL

NO	ASPEK PENILAIAN	KOMENTAR	REKOMENDASI
1	JUDUL	Bagus	-
2	ABSTRAK	Sudah sangat bagus menjelaskan tujuan penelitian, pendekatan yang digunakan dan simpulannya.	-
3	PENDAHULUAN	Sudah baik dalam penulisannya. Jelas dan runtut. Secara content menunjukkan bidang penulisannya : hukum lingkungan internasional	-
4	PERUMUSAN MASALAH	Istilah yang dipakai oleh penulis : Permasalahan. Secara substantive sudah baik	Istilah 'Permasalahan" sebaiknya diganti dengan "Perumusan Masalah" untuk menjaga konsistensi kesesuaian format yang sudah ditentukan Dinamika Hukum
5	METODE PENELITIAN (jika ada)	Dijelaskan bahwa metode pendekatannya Juridis Normatif. Apabila dilihat dari tujuan penelitiannya memang betul bahwa pendekatan hukum yang digunakan adalah Juridis Normatif.	-

6	PEMBAHASAN	Secara substantive pembahasan :	
		Terkait dengan State Responsibility sudah sangat baik, sangat layak untuk pahami pembaca.	
		Tentang pembahasan Tanggung Jawab Negara ; bahasannya sudah baik ,runtut dan kronologis. Dimulai dari pembahasan UNFCCC 1992 .Titik berat bahasan tanggung jawab negara.	
7	SIMPULAN DAN SARAN	Simpulan telah disusun baik ,singkat, mengalir dari bahasan sebelumnya.	
		Saran juga telah disusun mengalir secara runtut dari pembahasan dan kesimpulan.	
8	DAFTAR PUSTAKA	Memenuhi syarat. Daftar pustaka memenuhi kaidah kebaruan literature-literaturnya. Penggunaan Jurnal sudah layak dan updated. Bagus.	
9	Lain-Lain		

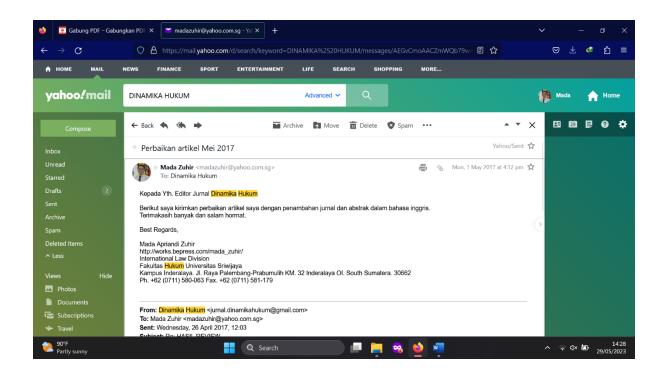
KESIMPULAN : REVISI

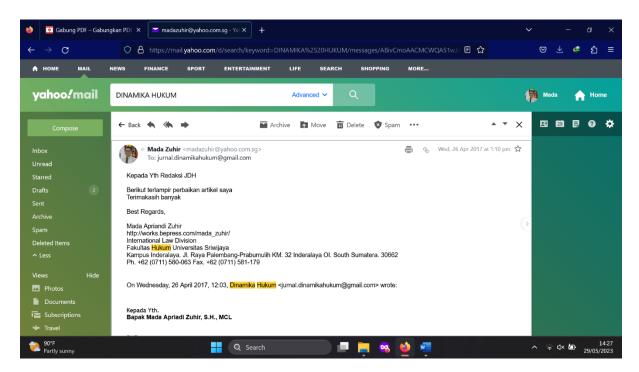
Semarang, April 2017

REVIEWER

Note:

- 1. Kelengkapan format footnote sama dapusnya belum lengkap.
- 2. Beberapa literatur yang dihapus, referensi yang digunakan minimal 80% nya dari jurnal.
- 3. catatan prosentase 80% tetap dari jurnal.4. jangan tidak merubah settingan/format edit





RETHINGKING LEGALITAS KLAIM TANGGUNG JAWAB NEGARA TERKAIT PERUBAHAN IKLIM DALAM PERSPEKTIF HUKUM INTERNASIONAL

Mada Apriandi Zuhir¹, Ida Nurlinda², A. A. Dajaan Imami², Idris²

¹Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, ²Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran madazuhir@yahoo.com.sg

Abstract

Each State has a sovereign right to explore and to exploit their natural resources, but this right is followed by state responsibility. This article examines the regime of state responsibility and the climate change. State responsibility regime is used to analyze the application of international law to climate change issues. This research uses normative juridical approach. The specification of this research is analytical descriptive. In this study, the main data are secondary data (primary, secondary and tertiary legal materials). Then, the data are analyzed qualitatively. Based on the analysis and discussion, it is concluded that the regime of state responsibility in international law can be applied to the issue of climate change, despite its limitations in its application. Therefore, it is suggested the need for an independent and specific regime related to the responsibility of the state on climate change issues.

Keywords: International Law, Climate Change, State Responsibility

Abstrak

Setiap negara memiliki hak berdaulat untuk mengeksplorasi dan mengeksploitasi sumber daya alam yang mereka miliki, namun hak tersebut diikuti juga dengan tanggung jawab negara. Artikel ini mengkaji rezim tanggung jawab negara dan rezim perubahan iklim. Tanggung jawab negara digunakan untuk menguji penerapan hukum internasional terhadap persoalan perubahan iklim. Pendekatan yang digunakan adalah yuridis normatif. Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis. Sedangkan data utama yang digunakan adalah data sekunder (bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier). Kemudian, data tersebut dianalisis secara kualitatif. Berdasarkan diskusi dan pembahasan disimpulkan bahwa rezim tanggung jawab negara dalam hukum internasional dapat diterapkan pada persoalan perubahan iklim, walaupun rezim ini memiliki keterbatasan dalam penerapannya. Oleh karenanya, disarankan perlu adanya sebuah rezim yang mandiri dan khusus terkait tanggung jawab negara dalam isu perubahan iklim.

Kata kunci: hukum internasional, perubahan iklim, tanggung jawab negara

A. Pendahuluan

Perubahan iklim dunia merupakan contoh persoalan publik secara global, karena persoalannya bukan hanya persoalan satu negara semata dan peristiwa serta dampak yang ditimbulkan tidak hanya pada satu wilayah saja.

Pada dua dekade terakhir, muncul wacana bahwa era kehidupan saat ini sudah memasuki apa yang disebut sebagai *anthropocene*, sebuah konsep yang menyatakan bahwa proses geologi sekarang ini didominasi manusia. Wacana ini semakin memperkokoh pengaruh manusia atas perkembangan bumi, sehingga diyakini bahwa perubahan iklim disebabkan oleh perilaku manusia yang mengakibatkan perubahan pada biosfer sejak kebangkitan ekonomi modern dan industri melalui penggunaan bahan bakar karbon yang memicu terjadinya transformasi sedemikian rupa parameter-parameter yang relatif stabil pada zaman es terakhir (*holocene*).

Tidak ada yang memiliki atmosfer, namun emisi masing-masing negara berkontribusi kumulatif terhadap peningkatan polusi keseluruhan atmosfer. Jika satu negara berhenti memancarkan polusi apapun, negara tersebut masih akan mendapatkan dampak yang dilakukan oleh negara-negara lain.⁴

Oleh karena itu, perubahan iklim merupakan satu dari masalah utama lingkungan hidup yang berkaitan dengan kepentingan ekonomi, sosial, dan lingkungan masing-masing negara, sehingga instrumen-instrumen internasional yang berkaitan dengan isu perubahan iklim mendeklarasikan perubahan iklim sebagai "common concern of humankind".⁵

Bahwa suatu negara memiliki hak berdaulat terhadap teritorial didalam yurisdiksinya, termasuk mengeksplorasi dan mengeksploitasi sumber daya alam yang mereka miliki, merupakan hal yang tak terbantahkan dalam hukum internasional. Akan tetapi, hak berdaulat tersebut dibatasi oleh kewajiban yang dimilikinya dan hak negara-negara lain. Bahwa suatu negara-negara lain.

Selama ini pembahasan dan kajian terkait dengan tanggung jawab negara selain banyak ditujukan pada persoalan hukum internasional publik pada umumnya misalnya pelanggaran kedaulatan dan perang, juga pada persoalan lingkungan hidup

=

¹ Anthropocene berasal dari kata anthro, "manusia/human," dan cene, "terbaru/recent"). Lihat R. Monastersky, "Anthropocene: The Human Age Momentum Is Building To Establish A New Geological Epoch That Recognizes Humanity's Impact On The Planet. But There Is Fierce Debate Behind The Scenes. Nature 519, 12 Maret 2015, hlm. 144-147 dan N. F. Sayre, "The Politics of the Anthropogenic" Annual Review of Anthropology 41, Oktober 2012, hlm. 57-70.

² Lihat R. Potts, "Evolution and Environmental Change in Early Human Prehistory" *Annual Review of Anthropology* 41, Oktober 2012, hlm. 151-167; S. A. Crate, "Climate and Culture: Anthropology in the Era of Contemporary Climate Change" *Annual Review of Anthropology* 40, Oktober 2011, hlm, 175-194 dan <u>J. Proctor</u> "Saving nature in the Anthropocene," *Journal of Environmental Studies and Sciences*, *January* 2013.

³ Lihat P. Crutzen dan S. Eugene, "The Anthropocene", *Global Change Newsletter* 41, 2000, hlm. 17; F. Fernando, "The Party of the Anthropocene; Post Humanism, Environmentalism and the Post Anthropocentric Paradigm Shift" *Relations* 4, 2 November 2016, hlm. 159-173.

⁴ Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *Climate Change 2007: The Scientific Basis*, Summary for Policymakers. Cambridge, UK; Cambridge University Press, 2007.

⁵ Lihat Konsiderans UNFCCC 1992.

⁶ Boer Mauna. 2000. *Hukum Internasional Pengertian, Peranan dan Fungsi Dalam Era Dinamika* Global, Bandung; Alumni. hlm. 23-24. Lihat juga M. N. Shaw, 2008. *International Law* (6thed). Cambridge University Press, hlm. 353.

⁷ Ibid.

secara umum misalnya pencemaran di laut, aktivitas nuklir, limbah beracun dan berbahaya ataupun polusi pada umumnya.⁸

Sedangkan artikel yang membahas tentang tanggung jawab negara dari sudut pandang moral terkait perubahan iklim, misalnya Toth (2001); Pinguelli dan Munasinghe (Eds.) (2001); serta <u>Fusse</u>l (2010). ⁹ Artikel lainnya adalah R. S. J. Tol dan R. Verheyen (2004) yang membahas tanggung jawab negara atas kegagalan mengatur emisi mereka namun tidak menganalisis kemungkinan klaim tanggung jawab pada gugatan di pengadilan baik nasional maupun internasional, termasuk dalam hal ini tidak menganalis Resolusi Majelis Umum PBB No. 56/83.¹⁰

Dalam praktik pun, belum ada kasus terkait perubahan iklim yang dibawah ke peradilan internasional, walaupun gugatan-gugatan yang diajukan melalui proses peradilan nasional terkait perubahan iklim sudah cukup banyak.¹¹

Sebagaimana instrumen-instrumen internasional terkait perubahan iklim merumuskan bahwa persoalan perubahan iklim ini memiliki karakteristik atau sifat khusus, 12 karena atmosfer merupakan jenis wilayah yang berbeda serta dampak perubahan iklim bagi lingkungan hidup bukanlah disebabkan oleh perubahan atmosfer, melainkan emisi gas rumah kaca yang mengubah kemampuan atmosfer untuk menangkap radiasi matahari sehingga terjadi kekeringan, banjir, penggurunan dan sebagainya. 13

Untuk itu, sebagaimana digambarkan di atas, dalam konteks perubahan iklim, klaim tanggung jawab negara ini menarik untuk dikaji dan dibahas. Tanggung jawab negara disini digunakan untuk menguji penerapan hukum internasional terhadap persoalan perubahan iklim.

B. Perumusan Masalah

Mencermati karakteristik dan sifat khusus sebagaimana instrumen-instrumen internasional terkait perubahan iklim rumuskan, yang berbeda dengan kerusakan lingkungan hidup pada umumnya, pertanyaan hukum yang muncul dalam konteks tanggung jawab negara secara internasional ini adalah, apakah rezim perubahan iklim dan hukum internasional memberikan kemungkinan bagi negara terdampak

_

Beberapa artikel yang membahas tentang penegakan hukum internasional dan lingkungan secara umum misalnya, J. Brunnee. "Enforcement Mechanism in International Law and International Environmental Law. Environmental Law Network International Law Review 2005 dan J. B. Skjaerseth, O. Stokke dan J. Wettestad. "Soft Law, Hard Law and Effective Implementation of International Environmental Law". Global Environmental Politics 6, 3 Agustus 2006.

⁹ F. L. Toth. et. all, "Decision-making frameworks" dalam B. Metz, O. Davidson, R. J. Swart,dan J. Pan, (Eds.), Climate Change 2001: Mitigation, Report of Working Group III of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, Cambridge. 2001; R. L. Pinguelli dan M. Munasinghe (Eds.), Ethics, Equity and International Negotiations on Climate Change. Edward Elgar Publishing, Cheltenham. 2001; dan H. M. Fussel, "How inequitable is the global distribution of responsibility, capability, and vulnerability to climate change: A comprehensive indicator-based assessment," Global Environmental Change 20: 4, Oktober 2010, hlm. 597-611.

¹⁰ R. S. J. Tol dan R. Verheyen," State Responsibility and Compensation For Climate Change Damages-A Legal and Economic Assessment" *Energy Policy* 32. 2004, hlm. 1110.

Data terkait dengan gugatan di peradilan nasional misalnya di Amerika Serikat dan beberapa negara lain terkait dengan perubahan iklim dapat ditelusuri dari data yang dibuat oleh *Center for Climate Change Law*, Columbia University. http://www.law.columbia.edu/centers/climatechange.

Mada Apriandi Zuhir. "The Evaluation Of The Effectiveness of International Environmental Law With Reference to The Issue Of Global Climate Change" Simbur Cahaya. 47. XVII. 2012.

¹³ Lihat P. Birnie dan A. Boyle. 2002, *International Law and The Environment* (2nd ed) Oxford Press; London, hlm. 502.

untuk melakukan klaim dan mendapatkan ganti rugi atas dampak yang terjadi. Apabila suatu negara dimungkinkan untuk dimintakan tanggung jawab atas dampak perubahan iklim tersebut, beban tanggung jawab itu harus ditujukan kepada siapa dan bagaimana pembagian beban tersebut serta kerugian seperti apa yang dapat dimintakan pertanggung jawabannya. Sebagaimana juga diketahui bahwa, berdasarkan sejarah emisi, dalam rezim perubahan iklim, beban hanya ditujukan pada negara-negara industri maju akibat aktivitas-aktivitas masa lalu mereka, sementara pada saat sekarang semua negara memberikan kontribusi kumulatif pada emisi global, bahkan negara emitter juga merupakan negara terdampak. Oleh karenanya, bagaimanakah unsur keterkaitan dan hubungan kausalitas serta perbuatan hukum seperti apakah yang kemudian menimbulkan tanggung jawab negara secara internasional tersebut.

Tentunya, untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan ini membutuhkan kajian teori, konsep dan doktrin yang ada serta analisis terhadap hukum internasional dan hukum lingkungan internasional berkaitan dengan rezim tanggung jawab negara yang berlaku, prinsip-prinsip hukum umum, kebiasaan internasional, Putusan Peradilan internasional dan praktik-praktik internasional lainnya.

C. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis normatif, yaitu dengan mengkaji dan menguji secara logis aspek-aspek hukum yang mendasari pengaturan perubahan iklim dan tanggung jawab negara. Oleh karena itu spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis. Pada penelitian ini yang menjadi data utama adalah data sekunder, berupa bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Selanjutnya data hasil penelitian yang diperoleh dianalisis secara kualitatif.

D. Pembahasan

1. Tanggung Jawab Negara Dalam Hukum Internasional

Negara tidak diragukan lagi sebagai subjek hukum internasional yang utama dan terpenting (par excellence). Secara umum, subjek hukum dapat diartikan sebagai pendukung atau pemilik hak dan kewajiban. 14 Dengan demikian, dalam konteks hukum internasional, negara sebagai subjek hukum internasional itu memiliki kemampuan hukum (legal capacity) untuk menjadi pendukung hak dan kewajiban berdasarkan hukum internasional. 15

Salah satu prinsip dasar dalam hukum internasional menyatakan bahwa suatu negara tidak boleh mencederai dan melanggar hak-hak negara lain. Pelanggaran atas hak-hak ini, yang merupakan kepentingan hukum pihak lain akan membawa konsekuensi adanya tuntutan dan klaim tanggung jawab negara. Suatu negara yang mencederai atau melanggar hak-hak tersebut harus mempertanggungjawabkan perbuatannya dan karenanya berkewajiban untuk melakukan ganti rugi atas kerugian yang di derita pihak-pihak lain tersebut.¹⁶

Subjek hukum internasional lainnya adalah Tahta Suci (Vatican), Palang Merah Internasional, Organisasi Internasional, Individu serta Pemberontak dan Pihak dalam Sengketa (Belligerent). Lihat Sugeng Istanto. 1998. Hukum Internasional. Universitas Atma Jaya Yogyakarta, hlm.17; Mochtar Kusumaatmadja dan Etty R. Agoes. 2012. Pengantar Hukum Internasional, edisi II, Cet-3. PT Alumni Bandung, hlm. 98;

¹⁵ P. Sands. 2003. *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, (2nd ed), hlm. 873.

¹⁶ M. N. Shaw. 2008. *Op. cit*. hlm. 778.

Tanggung jawab ini timbul baik karena sifat alamiah dari hukum internasional maupun timbul dari konsep kedaulatan negara dan persamaan antar negara. 17

Di dalam literatur hukum internasional, tanggung jawab negara ini dibagi menjadi dua, yaitu tanggung jawab karena perbuatan melawan hukum (*delictual liability*) dan tanggung jawab atas pelanggaran perjanjian (*contractual liability*). ¹⁸

Dasar tanggung jawab negara, secara teori adalah risiko dan kesalahan. Teori risiko (*risk theory*) menentukan bahwa suatu negara mutlak bertanggung jawab atas setiap kegiatan yang menimbulkan akibat yang sangat membahayakan (*harmful effects of hazardous activities*) walaupun kegiatan tersebut merupakan kegiatan yang memiliki legalitas hukum.¹⁹

Teori ini kemudian melahirkan prinsip tanggung jawab mutlak (absolute liability atau strict liability) atau tanggung jawab objektif (objective responsibility). Contoh penerapan teori ini dapat dilihat pada ketentuan Pasal 2 Liability Convention 1972 yang menyatakan bahwa negara peluncur (launching state) mutlak bertanggung jawab untuk membayar kompensasi untuk kerugian di permukaan bumi atau pada pesawat udara yang sedang dalam penerbangan yang mana kerugian dan kecelakaan tersebut ditimbulkan oleh benda angkasa miliknya.

Di dalam teori kesalahan (fault theory), tanggung jawab negara muncul pada saat perbuatan negara tersebut dapat dibuktikan mengandung unsur kesalahan.²¹ Suatu perbuatan dikatakan mengandung kesalahan apabila perbuatan tersebut dilakukan dengan sengaja beritikad buruk atau dengan kelalaian yang tidak dapat dibenarkan. Teori kesalahan ini kemudian melahirkan prinsip tanggung jawab subjektif (subjective responsibility) atau tanggung jawab atas dasar kesalahan (liability based on fault).²²

Suatu perbuatan negara yang dapat dipersalahkan menurut hukum internasional jika;

- 1. ketika perbuatan tersebut dapat diatribusikan pada negara tersebut (attribution of conduct to a state); dan
- 2. ketika perbuatan negara tersebut telah melanggar kewajiban internasionalnya (breach of an international obligation).²³

Hingga akhir Abad ke-20, masih diyakini bahwa timbulnya suatu tanggung jawab negara tidak cukup dengan adanya dua unsur di atas melainkan harus ada unsur kerusakan atau kerugian (damage or loss) pada pihak atau negara lain. Dalam perkembangannya kemudian, unsur kerusakan atau kerugian itu tidak lagi dianggap sebagai keharusan dalam setiap kasus yang dapat menimbulkan tanggung jawab negara, misalnya, pelanggaran terhadap ketentuan hukum internasional yang berkaitan dengan hak asasi manusia (HAM). Pelanggaran terhadap HAM ini jelas merupakan perbuatan yang dipersalahkan menurut hukum internasional, walaupun tidak merugikan pihak atau negara lain.

Pada Pasal 24 Konvensi Eropa tentang HAM menyatakan bahwa setiap Negara Pihak diperbolehkan mengajukan keberatan terhadap Para Pihak lain tanpa mengharuskan negara yang mengajukan keberatan itu sebagai korban pelanggaran

¹⁸ Huala Adolf. 1991. *Aspek-aspek Negara dalam Hukum Internasional*, CV Rajawali Jakarta, hlm 180-181 dan Lihat Juga M. N. Shaw. 2008. *Op.cit*. hlm. 543.

¹⁷ Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ *Ibid*, hlm. 187.

²¹ Ibid.

²² Ibid.

²³ Pasal 2 United Nations General Assembly Resolution No. A/RES/56/83 Tanggal 28 Januari 2002.

HAM yang dilakukan oleh negara yang di duga melakukan pelanggaran tersebut. Begitupun dengan Pasal 2 Annex Resolusi Majelis Umum PBB No. 56/83 tanggal 28 Januari 2002 tentang *Responsibility of States for internationally wrongful acts* (selanjutnya disebut UNGA Res. 56/83), yang meniadakan syarat kerugian terkait dengan perbuatan yang dapat dipersalahkan menurut hukum internasional.

Dalam bidang lingkungan hidup, selain Pasal-Pasal yang terdapat dalam UNGA Res. 56/83, terdapat juga beberapa instrumen-instrumen lainnya yang tidak mengikat berkaitan dengan kewajiban negara.

Pasal-Pasal UNGA Res. 56/83 tentang tanggung jawab negara untuk perbuatan salah secara internasional ini, memberikan secara bersamaan aturan umum dari hukum internasional yang mencerminkan hukum kebiasaan dengan aturan-aturan dalam bidang lingkungan hidup yang timbul dari perjanjian-perjanjian dan aturan internasional lainnya.²⁴

Dalam pernyataannya, Komisi Brundtland atau World Commission on Environment and Development (WCED) menyatakan "...the state which carried out or permitted the activities shall ensure that compensation is provided should substantial harm occur in an area under national jurisdiction of another state or in an area beyond the limits of national jurisdiction". ²⁵

Pernyataan ini juga selaras dengan Prinsip 12 UNEP 1978 yang menyatakan bahwa negara bertanggung jawab dalam pemenuhan kewajiban lingkungan internasional mereka berkaitan dengan pemanfaatan sumber daya alam bersama dan negara-negara itu merupakan subjek atas kewajiban yang berkaitan dengan pelaksanaan hukum internasional untuk kerusakan lingkungan yang timbul dari pelanggaran terhadap kewajiban ini di luar batas wilayah yurisdiksi mereka.²⁶

Pengakuan terhadap praktik-praktik tanggung jawab internasional ini pun sejak lama ada dan terlihat pada putusan *Permanent Court of International Justice* (PCIJ) dan *International Court of Justice* (ICJ) misalnya, yang menyatakan bahwa tanggung jawab international timbul segera setelah suatu negara melakukan perbuatan yang melanggar hak-hak negara lainnya.²⁷ PCIJ dalam kasus *Spanish Zone of Morocco claims*, menyatakan "…responsibility is the necessary corollary of a right. All rights of an international character involve international responsibility. Responsibility results in the duty to make reparation if the obligation in question is not met".²⁸

Begitupun pada kasus Chorzow factory (1928), PCIJ menyatakan "it is a principle of international law and even a greater conception of law that any breach of an engagement involves an obligation to make reparation".²⁹

Tanggung jawab negara atas perbuatan salah menurut hukum internasional ini yang paling utama untuk dilakukan adalah kewajiban menghentikan perbuatan tersebut, memastikan dan menjamin secara layak tidak adanya pengulangan perbuatan itu jika ada kemungkinan itu terjadi serta membuat ganti rugi secara penuh atas kerugian yang ditimbulkan dari perbuatan salah tersebut.³⁰

²⁴ P. Sands. *Loc.cit*.

²⁵ *Ibid*, hlm. 874.

²⁶ *Ibid*, hlm. 873.

²⁷ Phosphates in Morocco. Judgment. 1938. PCIJ, Series A/B No. 74, hlm. 28.

²⁸ M. N. Shaw (2003). *Op. cit*, hlm 781.

²⁹ Chorzow Factory case. PCIJ, Series A No. 17. 1928, hlm. 29.

J.Crawford, The ILC's Articles on StateResponsibility: Introduction, Text and Commentaries (2002). Lihat juga Report of the ILC, UN Doc. A/56/10 (2001), J. Crawford, 1st Report on State Responsibility, UN Doc. A/CN.4/490 dan Add.1-7 (1998); 2nd Report, UN Doc. A/CN.4/498 dan

Kewajiban untuk ganti rugi ini, kadangkala disebut *liability*. Menurut Sands, Istilah '*liability*' dalam literatur hukum internasional telah banyak dibahas, misalnya P. M. Dupuy dan H. Smets memberikan pengertian *liability* itu sebagai suatu kewajiban internasional untuk memberikan kompensasi, sedangkan Goldie, memberikan makna yang lebih luas yaitu konsekuensi dari kegagalan untuk melakukan tugas, atau pemenuhan standar kinerja yang diperlukan. Karenanya, *liability* ini memiliki konotasi ganti rugi secara hukum, ketika tanggung jawab dan kerugian timbul dari kegagalan dalam pemenuhan kewajiban itu terjadi.³¹

Aturan ini dalam banyak kasus juga diterapkan oleh ICJ, misalnya kasus *Corfu Channel* dan kasus *Danube Dam Case* (*Gabcikovo-Nagymaros Project*). 32 Kedua kasus ini akan banyak dikutip dalam analisis tanggung jawab negara secara internasional terkait perubahan iklim pada pembahasan selanjutnya.

2. Pasal-Pasal Resolusi Majelis Umum PBB No. 56/83 Tanggal 28 Januari 2002 Tentang Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts

Komisi Hukum Internasional (*International Law Commission*/ILC) dibentuk sebagai organ subsider dari Majelis Umum PBB, dengan tujuan untuk mempromosikan dan mengembangkan hukum internasional dan kodifikasinya.³³ Pada tahun 1953, Majelis Umum PBB meminta ILC untuk mengkodifikasikan hukum terkait dengan tanggung jawab negara.³⁴ Sehingga kemudian diadopsilah Draft Pasal-Pasal ILC tersebut dan dijadikan Annex pada Resolusi Majelis Umum PBB No. 56/83 Tanggal 28 Januari 2002.

UNGA Res. 56/83 ini tidak secara resmi mengikat bagi setiap negara, namun dapat membentuk dasar dari perjanjian internasional sebagai bagian dari praktik negara-negara yang dapat menimbulkan hukum kebiasaan internasional.³⁵ Sebagaimana dikatakan oleh Shaw, bahwa Pasal-pasal ILC 2001 ini berasal dari sumber-sumber yang diterima oleh hukum internasional, khususnya mengenai kebiasaan internasional sebagai bukti adanya praktik umum yang diterima sebagai hukum oleh negara-negara, prinsip-prinsip hukum umum serta putusan peradilan dan ajaran para ahli hukum sebagaimana terdapat pada Pasal 38 Statuta ICJ.³⁶

Aturan dasar tanggung jawab negara sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 UNGA Res. 56/83 adalah bahwa "every internationally wrongful act of a State entails the international responsibility of that State". Dikarenakan tanggung jawab negara itu timbul dari suatu perbuatan yang salah secara internasional baik itu sebuah perbuatan (action) ataupun kelalaian (omission) sebagaimana di rumuskan pada Pasal 2, maka perlu dikaji syarat untuk terpenuhinya sifat perbuatan yang salah secara hukum internasional tersebut.

Syarat yang dapat diajukan ini dibagi atas dua unsur, yaitu unsur subjektif dan unsur objektif. Unsur subjektif ditujukan pada pertautan antara perbuatan yang

Add.1-4 (1999); 3rd Report, UN Doc. A/CN.4/507 dan Add.1-4 (2000); 4th Report, UN Doc. A/CN.4/517 (2001) Lihat juga P. Sands. Loc.cit.

³¹ P. Sands. *Ibid*.

³² M. Dixon dan R. McCorquodale. 2003. *Cases and Materials on International Law*. Oxford University Press. hlm. 411, 435.

³³ Lihat Statute of the International Law Commission, Pasal. 1.1.

³⁴ Lihat UNGA Res. 799 (VIII), 7 Desember 1953 dan Lihat juga UNGA Res. 32/151, 19 Desember 1977.

³⁵ Majelis Umum PBB dalam Resolusi 56/83 menyatakan bahwa suatu negara harus memperhatikan Pasal-Pasal Tanggung Jawab Negara 2001 dan menambahkan Pasal-Pasal itu dalam Resolusi tersebut. Lihat M. N. Shaw (2003). *Op.cit*, hlm 113.

³⁶ Ibid.

salah tersebut dengan suatu negara dan unsur objektif yaitu kegagalan suatu negara untuk memenuhi kewajiban internasionalnya.³⁷

Penerapan unsur pertautan (attribution) dan pelanggaran kewajiban jelas terlihat pada putusan PCIJ pada kasus Phosphates in Morocco, di mana PCIJ mengaitkan penentuan tanggung jawab internasional dengan adanya sebuah perbuatan yang dapat dipertautkan ke negara itu dan digambarkan sebagai perbuatan yang bertentangan dengan hak perjanjian negara lainnya (act being attributable to the State and described as contrary to the treaty right of another State).³⁸

Unsur-unsur penting dari perbuatan salah ini lebih jauh diatur dalam Pasal 2 UNGA Res. 56/83 pada subparagraph a) terkait dengan unsur subjektif, perbuatan atau kelalaian (action or omission) itu dapat di pertautkan kepada suatu negara; dan subparagraph b) terkait unsur objektif, perbuatan atau kelalaian itu merupakan suatu pelanggaran terhadap suatu kewajiban internasional.

Unsur subjektif dari perbuatan yang dapat dipersalahkan secara hukum internasional ini adalah adanya pertautan antara perbuatan salah tersebut, yang dapat dimintakan pertanggungjawaban, dengan suatu negara sebagai subjek hukum internasional yang asli (*original*) dan utama (*major*).³⁹

Karena negara bersifat abstrak, maka pertautan perbuatan sebuah negara itu tergantung pada adanya kaitan antara negara dengan individu atau kelompok orang yang melakukan perbuatan yang melanggar hukum atau kelalaian tersebut. Keterkaitan antara seorang individu, kelompok individu atau sebuah korporasi dengan negara didasarkan pada prinsip nasionalitas, tempat tinggal atau keduanya yang secara teori cukup untuk mengkaitkannya.⁴⁰

Akan tetapi pendekatan semacam ini dihindari oleh hukum internasional karena akan memperluas tanggung jawab negara jauh melampaui keterlibatan perbuatan negara tersebut sebagai organisasi, selain itu hukum internasional pun mengakui adanya sebuah perbuatan yang dilakukan oleh individu atau sekelompok orang secara otonomi atau lepas dari negara.⁴¹

Untuk itu kemudian, pendekatan yang dilakukan atas pertautan suatu perbuatan dan negara sebagai subjek hukum internasional di dasarkan pada kriteria yang ditentukan oleh hukum internasional.⁴²

Kriteria ini terdapat pada Bab II UNGA Res. 56/83 terdiri dari delapan pasal, Pasal 4 sampai dengan Pasal 11, yang sifatnya kumulatif dan terbatas yang memberikan dasar pertautan yang berbeda. Efek kumulatif dari kriteria-kriteria tersebut menimbulkan konsekuensi sebuah negara tidak dapat dimintakan pertanggungjawaban apabila perbuatan itu tidak termasuk dalam delapan kriteria itu.⁴³

Khusus pada Pasal 4 yang merumuskan aturan umum terkait pertautan, dinyatakan bahwa perbuatan organ negara harus dianggap sebagai perbuatan dari negara tersebut. Perbuatan organ negara meliputi negara, pemerintah dan/atau pejabatnya (orang maupun entitas yang bertindak berdasarkan perintah/arahan, anjuran, atau pengawasan organ-organ itu) yang dapat diatribusikan kepada negara.

³⁷ Ibid.

³⁸ Phosphates in Morocco. Judgment. 1938. PCIJ, Series A/B No. 74, hlm. 28.

³⁹ Lihat M. N. Shaw (2003). *Op. cit*, hlm 701.

⁴⁰ Ibid

⁴¹ Lihat Report of the ILC, UN doc. A/56/10. 2001, hlm. 38.

⁴² Ibid.

⁴³ Ibid.

Organ-organ itu mencakup organ-organ pemerintahan nasional, daerah, maupun lokal dan orang-orang maupun entitas dalam tingkatan apapun, ataupun setiap orang maupun entitas yang menyandang status sebagai organ pemerintahan berdasarkan hukum nasional suatu negara. Di samping itu juga termasuk di dalamnya orang-orang yang secara nyata bertindak sebagai organ pemerintahan meskipun mereka tidak diklasifikasikan demikian oleh hukum nasional negara yang bersangkutan

Lalu bagaimana dengan perbuatan salah yang dilakukan oleh pihak-pihak di luar organ pemerintah yang menimbulkan tanggung jawab secara internasional. Tanggung jawab internasional suatu negara timbul atas perbuatan yang dilakukan oleh pihak-pihak di luar organ pemerintah secara umum, apabila negara tersebut dianggap gagal untuk mengambil langkah-langkah yang dianggap cukup untuk mencegah atau menghukum perbuatan salah yang dilakukan oleh pihak-pihak di luar organ pemerintah tersebut.

Hal ini disebut ILC sebagai efek kumulatif dari Bab II UNGA Res. 56/83, bahwa negara dapat dimintakan tanggung jawab atas akibat perbuatan pihak-pihak di luar organ pemerintah, dikarenakan negara tersebut gagal merespon dengan tepat pencegahan timbulnya akibat yang terjadi. Contoh penjelasan ini adalah Putusan ICJ terkait kasus *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran* yang mana menurut ICJ, Republik Islam Iran bertanggung jawab atas kegagalan untuk mengambil langkah yang tepat untuk melindungi Kedutaan Besar Amerika Serikat dan staf diplomatik dan konsulernya dari perbuatan revolusioner militan, bukan untuk pendudukan kedutaan dan penyanderaan itu sendiri.⁴⁴

Unsur obyektif dari perbuatan salah secara internasional menyatakan bahwa perbuatan, dimana tanggung jawab negara itu timbul, harus dalam bentuk pelanggaran dari kewajiban internasional. Berdasarkan Pasal 2 UNGA Res. 56/83, perbuatan atau kelalaian itu berupa pelanggaran kewajiban internasional oleh negara tersebut. Di dalam laporan ILC 2001 dinyatakan bahwa pelanggaran kewajiban (breach of an obligation) disamakan dengan perbuatan yang melanggar hak-hak pihak lain (conduct opposing the rights of others). Penggunaan istilah lain untuk unsur ini misalnya dalam Putusan PCIJ pada kasus Phosphates in Morocco, PCIJ merujuk perbuatan yang bertentangan dengan hak-hak negara lain (an act, which is contrary to the right of another State). Di dalam Arbitrase Rainbow Warrior, merujuk pada setiap pelanggaran oleh negara atas kewajibannya (any violation by a State of any obligation). Istilah lain yang dipergunakan misalnya breach of an engagement, violation of an international obligation dan acts incompatible with international obligations.

Suatu pelanggaran kewajiban internasional bisa saja berupa perbuatan dan kelalaian sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 UNGA Res. 56/83. Alasan yang mendasarinya adalah bahwa hal itu tidak hanya perbuatan positif (*positive actions*), namun juga kelalaian (*omission*) yang dapat menyebabkan perbuatan salah.⁵⁰

⁴⁷ Phosphates in Morocco, Judgment, 1938, PCIJ, Series A/B No. 74. hlm. 28.

.

⁴⁴ Lihat M. Dixon dan R. McCorquodale, 2003. *Op.cit.* hlm. 413 dan *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran case* (USA v. Iran), *Judgment*, *I.C.J. Reports 1980.* hlm. 3.

⁴⁵ Report of the ILC, UN doc. A/56/10, 2001, hlm. 34.

⁴⁶ *Ibid*. hlm 35.

⁴⁸ Rainbow Warrior Arbitration (New Zealand vs France) (1990). Lihat M. Dixon, dan R. McCorquodale, 2003. *Op. cit.* hlm. 434.

⁴⁹ Lihat Report of the ILC, UN doc. A/56/10, 2001. hlm. 35.

⁵⁰ Ibid.

Lebih lanjut, laporan ILC 2001 menyatakan bahwa sulit untuk memisahkan kelalaian dari keadaan lain yang relevan yang menimbulkan tanggung jawab. Dalam praktik, tanggung jawab negara yang timbul dari suatu perbuatan sama banyaknya dengan yang timbul dari kelalaian.⁵¹ Kasus yang menggambarkan suatu perbuatan yang salah yang timbul dari suatu kelalaian adalah kasus *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran* sebagaimana dijelaskan di atas. Contoh lainnya adalah kasus *Corfu Channel*, di mana Albania dianggap bertanggung jawab atas kerusakan yang disebabkan dua kapal perusak Inggris ketika mereka menabrak tambang di wilayah perairan Albania, meskipun tambang itu tidak ditempatkan di sana oleh Albania.⁵² ICJ menyimpulkan bahwa hal itu cukup bagi Albania untuk tahu, atau pasti sudah tahu keberadaan tambang tersebut, tanpa memperingatkan negara ketiga.

Terkait dengan kewajiban, kewajiban yang telah dilanggar itu haruslah memiliki karakter internasional (Pasal 3, UNGA Res. 56/83). Oleh karenanya jika hanya berupa pelanggaran atas kewajiban yang timbul dari kewajiban nasional saja tidak cukup untuk masuk dalam kriteria ini. Juga, suatu negara tidak dapat melepaskan karakteristik perbuatannya atas pelanggaran itu dengan menyatakan bahwa perbuatan itu dilakukan berdasarkan hukum nasionalnya. Dengan kata lain, tanggung jawab negara itu merupakan konsekuensi atas pelanggaran hukum internasional dan tidak dapat diabaikan atas dasar hukum dan undang-undang nasional negara tersebut.

Rezim tanggung jawab negara ini berlaku umum, baik itu pelanggaran atas suatu perjanjian atau pelanggaran kewajiban hukum lain dan tidak membedakan asal-usul norma yang dilanggar, tidak juga membedakan antara tanggung jawab perdata dan pidana, seperti halnya dalam sistem hukum nasional.⁵³

Berkaitan dengan para pihak, kewajiban juga harus berlaku antara negaranegara yang bersangkutan pada saat perbuatan tersebut terjadi, seperti dirumuskan dalam Pasal 12 ILC 2001, ("there is a breach of an international obligation by a State when an act of that State is not in conformity with what is required of it by that obligation, regardless of its origin or character"). Dengan kata lain, suatu negara tidak dapat dimintakan tanggung jawab karena melanggar kewajiban suatu perjanjian apabila negara tersebut tidak meratifikasi perjanjian yang dimaksud.

Ketentuan ini juga konsisten dengan prinsip *non-retrospective*, dan ditegaskan berlaku terkait dengan masalah-masalah tanggung jawab negara.⁵⁴ Akan tetapi, hal ini tidak dimaksudkan sebagai bentuk hambatan terhadap interpretasi dari ketentuan-ketentuan perjanjian, yang merupakan hal yang berbeda dan hendaknya diperbolehkan dalam kasus tertentu.⁵⁵

Sebagai contoh penilaian ICJ atas kasus *Danube Dam (Gabcikovo-Nagymaros Project case*) yang menyatakan bahwa pendapat keilmuan yang baru dan normanorma hukum baru harus dipertimbangkan.⁵⁶ Dalam kasus ini banyak isu yang dimunculkan, tidak hanya persoalan pelanggaran dan putusnya suatu perjanjian dan suksesi negara, akan tetapi juga persoalan lingkungan hidup. Kasus ini diajukan ke ICJ berdasarkan perjanjian khusus antara Hungaria dan Slovakia (sebagai successor

⁵² Corfu Channel Case (United Kingdom vs. Albania), Judgment of April 9th, 1949, I.C.J. Reports 1949. hlm. 4.

⁵¹ Ibid.

⁵³ Report of the ILC, UN doc. A/56/10, 2001. hlm. 55.

⁵⁴ *Ibid*, hlm. 57.

⁵⁵ *Ibid*,hlm. 59.

⁵⁶ Gabčíkovo-Nagymaros Project Case (Hungary vs. Slovakia), Judgment, I.C.J. Reports 1997, hlm. 7. Paragrap. 140.

Czech dan Slovakia) tahun 1993 mengingat bahwa kasus yang dapat diajukan ke muka ICJ haruslah disepakati oleh kedua belah pihak. Walaupun kemudian ICJ menekankan bahwa norma-norma yang baru dan berkembang dalam hukum lingkungan relevan dalam pelaksanaan perjanjian⁵⁷ dan mengakui kerentanan kemampuan lingkungan hidup berdasarkan risiko lingkungan yang telah dikaji⁵⁸, namun ICJ kemudian memutuskan bahwa perjanjian tersebut masih berlaku dan Hungaria tidak berhak untuk memutuskan perjanjian tersebut sebagaimana diputuskan oleh ICJ bahwa "termination on the basis of a breach which has not yet occurred, such as Hungary's purported termination of a bilateral treaty on the basis of works done by Czechoslovakia which had not at the time resulted in a diversion of the Danube River, would be deemed premature and would not be lawful".⁵⁹

Hal ini juga sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 31 ayat 3 (c) 1969 Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian Internasional, yang menyatakan bahwa setiap aturan hukum internasional yang relevan yang berlaku antara pihak harus diperhitungkan ketika menafsirkan ketentuan perjanjian ("any relevant rules of international law applicable between the parties' shall be taken into account when interpreting treaty provisions").

Pasal-Pasal ILC 2001 ini menurut Sands, secara umum dapat diterapkan pada hukum lingkungan internasional (termasuk persoalan perubahan iklim), sejauh Pasal-Pasal tersebut mencerminkan hukum kebiasaan internasional. Akan tetapi, aturan umum yang terdapat pada ILC 2001 tidak dapat diterapkan bila aturan yang umum itu melanggar suatu rezim khusus dan mandiri. Aturan yang terdapat pada rezim yang khusus atau mandiri itu berlaku berdasarkan asas *lex specialis derogat lex generalis*. Hubungan antara norma-norma hukum khusus dan norma-norma hukum umum ini tercermin dalam Pasal 55 UNGA Res. 56/83 yang merumuskan "These articles do not apply where and to the extent that the conditions for the existence of an internationally wrongful act or the content or implementation of the international responsibility of a State are governed by special rules of international law".

3. Konsekuensi Hukum Atas Tanggung Jawab Negara Secara Internasional

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa dikarenakan setiap perbuatan salah secara internasional oleh suatu negara melekat tanggung jawab internasional pada negara itu, maka perbuatan yang salah itu kemudian menimbulkan kewajiban hukum internasional yang baru.⁶¹

Kewajiban hukum internasional yang baru itu, menurut UNGA Res. 56/83 adalah menghapuskan akibat yang timbul dari perbuatan yang salah tersebut melalui cesasi (cessation).⁶² Hal ini merupakan hal pertama yang harus dilakukan. Cessation, merujuk pada Pasal 30 UNGA Res. 56/83, merupakan tindakan negara yang bertanggung jawab tersebut untuk menghentikan perbuatan tersebut, jika masih dalam proses, dan memberikan jaminan tidak melakukan pengulangan. Tujuan cessation ini adalah untuk menghentikan pelanggaran yang menimbulkan kewajiban

⁵⁷ *Ibid*, hlm. 67.

⁵⁸ *Ibid*, hlm. 68.

⁵⁹ *Ibid*, hlm. 66 lihat juga M. N. Shaw. 2008. *Op. cit*, hlm 886, 887 dan 948.

⁶⁰ P. Sands. 2003. Op.cit, hlm. 873.

⁶¹ Lihat juga Report of the ILC, UN doc. A/56/10, 2001. hlm. 86.

⁶² Ibid, hlm. 89.

internasional tersebut dan untuk melindungi keberlanjutan validitas dan efektivitas dari kewajiban yang dilanggar.⁶³

Selanjutnya, negara tersebut diminta untuk melakukan ganti rugi (reparation) secara penuh atas akibat yang ditimbulkan, sebagaimana Putusan PCIJ pada kasus Factory at Chorzow yang menyatakan "is that reparation must, as far as possible, wipe-out all the consequences of the illegal act and re-establish the situation which would, in all probability, have existed if that act had not been committed. Restitution in kind, or, if this is not possible, payment of a sum corresponding to the value which a restitution in kind would bear; the award, if need be, of damages for loss sustained which would not be covered by restitution in kind or payment in place of it - such are the principles which should serve to determine the amount of compensation due for an act contrary to international law".⁶⁴

Pada Pasal 34 UNGA Res. 56/83, bentuk ganti rugi secara penuh (full reparation) adalah restitusi, kompensasi dan pemuasan, baik secara sendiri-sendiri ataupun gabungan diantaranya ("Full reparation for the injury caused by the internationally wrongful act shall take the form of restitution, compensation and satisfaction, either singly or in combination, in accordance with the provisions of this chapter"). (penekanan ditambahkan).

Dalam prinsip hukum, restitusi merupakan hal yang utama dibandingkan dengan kompensasi, namun dalam banyak kasus terdapat kemungkinan tidak tersedia atau tidak cukup. Jika hal itu terjadi, maka kompensasi diberikan untuk mengimbangi kesenjangan yang tidak terpenuhi oleh reparasi.⁶⁵

Kompensasi sebagai bentuk reparasi tidak menyangkut hukuman atas negara yang bertanggung jawab itu, hal ini hanya menyangkut kerugian aktual yang dihasilkan dari perbuatan salah secara internasional tersebut. Kompensasi ini biasanya terdiri dari pembayaran moneter, dimaksudkan sebagai penyeimbang atas kerugian yang diderita oleh suatu negara atas pelanggaran itu.

Adanya hubungan sebab akibat antara perbuatan dan kerugian merupakan prasyarat utama yang diperlukan dalam kompensasi, selain syarat *directness*, *foreseeability* atau *proximity*, serta faktor-faktor lain yang mungkin berkaitan misalnya apakah perbuatan organ negara tersebut yang menyebabkan kerugian memang dengan tujuan.⁶⁶

Sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 31 ayat 2 UNGA Res. 56/83, kerugian yang dimaksudkan meliputi baik kerugian material maupun kerugian moral. Akan tetapi kewajiban atas kompensasi hanya dibatasi pada kerusakan yang dapat dihitung dengan cara finansial (*financially assessable damage*) berupa properti dan personil negara, pengeluaran yang wajar untuk menanggulangi atau mengurangi kerusakan yang berasal dari perbuatan tersebut, dan kerusakan yang diderita oleh warga negara, orang serta perusahaan. Kerusakan non-material hanya secara teoretis dapat dievaluasi dalam bentuk finansial dan bentuk kompensasi yang ada berupa pemuasan (*satisfaction*).⁶⁷

Dalam kasus-kasus yang menyangkut ancaman, atau secara nyata, kerusakan terhadap lingkungan, negara yang menderita akan diberikan kompensasi pembayaran dengan tujuan mengganti pengeluaran negara atas biaya yang wajar

⁶⁴ Factory at Chorzów case, Merits, Judgment, 1928, PCIJ, Ser. A, No. 17. hlm. 47.

⁶³ Ibid.

⁶⁵ Report of the ILC, UN doc. A/56/10, 2001. hlm. 99.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Ibid.

yang timbul dari pencegahan atau menanggulangi pencemaran atau pembayaran atas pengurangan nilai dari properti yang terkena pencemaran.⁶⁸

Pada kasus Trail Smelter, Amerika Serikat diberikan kompensasi atas kerusakan tanah dan properti yang disebabkan oleh emisi dari Smelter Kanada. Namun, sebagaimana dinyatakan juga dalam komenar ILC 2001, dalam banyak kasus, kerusakan lingkungan hidup ini termasuk juga kerusakan yang tidak dapat dikompensasikan hanya dengan biaya pembersihan atau kompensasi untuk devaluasi terhadap nilai properti, namun seringkali berupa *non-use values*, misalnya kehilangan keanekaragaman hayati, yaitu kerusakan yang sulit untuk diukur dengan uang. Namungan kengan k

4. Penerapan Tanggung Jawab Negara Atas Dampak Perubahan Iklim

Perjanjian internasional terkait perubahan iklim terdiri dari UNFCCC 1992 dan Protokol Kyoto 1997 serta hasil-hasil konferensi Para Pihak. UNFCCC 1992 fokus utamanya terkait dengan mitigasi perubahan iklim dan tidak mengatur tentang bagaimana kerusakan akibat perubahan iklim harus dikompensasikan. Di lain pihak, Protokol Kyoto dan beberapa perjanjian internasional terkait lingkungan lainnya hanya memberikan mekanisme atas ketidakpatuhan, itu pun hanya terkait dengan sanksi atas kegagalan untuk memenuhi kewajiban tertentu, misalnya target pengurangan emisi. Bahkan, di dalam kedua perjanjian internasiona utama dari perubahan iklim global ini, tidak dirumuskan apa konsekuensi hukum atas kerusakan yang diakibatkan oleh perubahan iklim.

Dengan demikian, kedua perjanjian internasiona utama dari perubahan iklim global ini tidak memiliki rezim pertanggung jawaban yang mandiri dan khusus, sehingga asas *lex specialis derogat lex generalis* tidak dapat diterapkan seperti rumusan Pasal 55 UNGA Res. 56/83. Oleh karena itu, baik UNFCCC ataupun Protokol Kyoto tidak ada yang memuat hukum umum atas tanggung jawab negara terkait dengan kerusakan akibat perubahan iklim.

Tidak hanya rezim perubahan iklim, terkait dengan lingkungan hidup secara umum sebagaimana di introdusir oleh Sands, tidak ada satupun instrumen-instrumen internasional itu yang mengkodifikasi aturan hukum internasional umum mengenai tanggung jawab dan kewajiban negara.⁷¹

Ketiadaan rezim khusus dan mandiri mengenai tanggung jawab negara dalam bidang lingkungan hidup dan perubahan iklim ini, dapat dijadikan dasar penerapan UNGA Res. 56/83 tentang tanggung jawab negara pada perjanjian-perjanjian internasional dan aturan internasional lainnya di bidang hukum lingkungan internasional sebagai cerminan perkembangan hukum kebiasaan internasional. Pernyataan ini, merupakan argumentasi penerapan UNGA Res. 56/83, terhadap persoalan perubahan iklim global dengan mengembangkan pendapat yang dikemukakan oleh Sands (2003), bahwa "The ILC's Articles on State Responsibility bring together the rules of general international law, and they are applicable (to the extent they reflect customary law) with environmental rules established by treaties and other internationally applicable rules".⁷²

.

⁶⁸ *Ibid*. hlm. 101.

⁶⁹ Trail Smelter Arbitration (United States vs. Canada) 16 April 1938, 11 March 1941; 3 RIAA 1907 (1941).

⁷⁰ Report of the ILC, UN doc. A/56/10, 2001, hlm. 101.

⁷¹ Lihat P. Sands. *Op,cit*, hlm. 873.

⁷² Ibid.

Penerapan tanggung jawab negara dalam lingkup kerusakan lingkungan sebenarnya telah ditegaskan oleh ICJ dalam kasus *Danube Dam Case* (*Gabcikovo-Nagymaros Project*), walaupun sebagaimana dikatakan oleh Birnie dan Boyle, pada saat ini terkait bencana polusi yang besar misalnya kasus Chernobyl, Sandoz dan Amoco Cadiz, tidak ada satu pun klaim internasional terkait tanggung jawab negara akibat bencana tersebut.⁷³ Lebih jauh Sands berpendapat bahwa hukum tanggung jawab negara secara umum telah berkembang, namun sebaliknya tidak berkembang ketika dikaitkan dengan kerusakan lingkungan.⁷⁴

Terdapat karakteristik tertentu ketika berbicara tentang kerusakan lingkungan, misalnya kompleksitas mekanisme kausalitas yang terkait dengan sebab akibat yang banyak dan kumulatif, sehingga kerusakan lingkungan sebagai dampak perubahan iklim itu tidak memenuhi kriteria rezim tanggung jawab negara yang berlaku sekarang.

Dalam penjelasan mengenai kerugian, ILC berpendapat hubungan antara cedera atau kerugian dengan perbuatan salah tersebut harus ada penyebab langsung (a proximate cause). Cedera atau kerugian yang yang tidak langsung terkait (too indirect), terlalu jauh (remote) atau tidak pasti untuk dinilai (uncertain to be appraised) bukanlah suatu kondisi yang cukup untuk timbulnya ganti rugi.⁷⁵

Oleh karena itu, pada saat ini terkait dengan penerapan tanggung jawab negara akibat perubahan iklim, yang harus diperjelas adalah persoalan identifikasi unsur kewajiban internasional yang dilanggar dan unsur pertautan perbuatan salah (wrongful act) oleh suatu negara.

Berkaitan dengan negara pelaku, dalam persoalan perubahan iklim global, negara pelaku yang terlibat itu banyak sekali, sehingga apakah dimungkinkan untuk mengajukan klaim tanggung jawab negara pada salah satu atau beberapa negara sementara kenyataannya semua negara itu memberikan kontribusi kumulatif emisi GRK.

Sebagaimana dipahami bahwa hukum internasional, termasuk Pasal 1 UNGA Res. 56/83 jelas menyatakan setiap perbuatan salah secara internasional dari suatu negara menimbulkan tanggung jawab internasional pada negara tersebut. Tentunya hal ini bukanlah pengecualian atau pengabaian apabila perbuatan salah tersebut dilakukan oleh banyak negara atau kerugian yang dialami itu tidak hanya oleh satu negara melainkan juga banyak negara, sehingga aturan tersebut harus diabaikan.

Aturan dasar hukum internasional menyatakan bahwa setiap negara bertanggung jawab atas perbuatannya sendiri sehubungan dengan kewajibannya (each State is responsible for its own conduct in respect of its own obligations). Akan tetapi dasar pemikiran yang terdapat dalam Pasal 1 UNGA Res. 56/83 mengenai tanggung jawab negara mencakup juga hubungan baru yang timbul menurut hukum internasional atas perbuatan yang salah dari suatu negara, tanpa mempertimbangkan subjek hukum internasional yang terlibat.

Jadi banyaknya negara yang berbuat salah dan banyaknya negara yang menderita tidak menghalangi klaim tanggung jawab dari satu atau beberapa negara dalam konsteks ini. Laporan ILC 2001 menyatakan "Thus the term "international responsibility" in Article 1 covers the relations which arise under international law from the internationally wrongful act of a State, whether such relations are limited

_

⁷³ Lihat P. Birnie dan A. Boyle, *Op. cit*, hlm. 178.

⁷⁴ *Ibid*. hlm. 869.

⁷⁵ Report of the ILC, UN doc. A/56/10, 2001. hlm. 92-93.

⁷⁶ *Ibid*, hlm. 34.

to the wrongdoing State and one injured State or whether they extend also to other States or indeed to other subjects of international law, and whether they are centred on obligations of restitution or compensation or also give the injured State the possibility of responding by way of countermeasures".⁷⁷

Terkait dengan bagaimana biaya tersebut dialokasikan, Voigt menawarkan alokasi biaya tersebut di dasarkan pada berapa persentase kontribusi dari suatu negara terhadap jumlah total emisi global, atau bisa juga berdasarkan kesepakatan dengan mempertimbangkan prinsip common but differentiated.⁷⁸

Selanjutnya bagaimana dengan persoalan jika seandainya negara yang perbuatan salahnya itu menimbulkan tanggung jawab internasional, namun negara tersebut juga merupakan pihak atau negara yang mengalami kerugian atas perbuatan tersebut.

Berdasarkan Pasal 39 UNGA Res. 56/83 terkait dengan banyaknya subjek yang terlibat, banyak negara emitter yang menyebabkan emisi dan mereka sekaligus juga adalah korban atau negara yang mengalami kerugian akibat GRK, maka, apabila negara yang mengalami kerugian tersebut sengaja, oleh kelalaian, atau kelalaiannya itu memberikan kontribusi terhadap kerugian mereka sendiri, hal itu akan berakibat pada tingkat reparasi dari hak yang dimiliki oleh negara tersebut, dan bukan berarti membebaskannya dari tanggung jawab internasional. Pasal 39 UNGA Res. 56/83 merumuskan "In the determination of reparation, account shall be taken of the contribution to the injury by wilful or negligent action or omission of the injured State or any person or entity in relation to whom reparation is sought".

Terkait dengan persoalan perubahan iklim antropogenik yang melibatkan mekanisme kausal yang kompleks, maka harus dipisahkan apakah perubahan iklim antropogenik itu ditimbulkan dari aktivitas manusia ataukah ditimbulkan oleh alam. Sebagaimana juga dijelaskan pada bagian sebelumnya bahwa emisi karbon dioksida dan GRK bukanlah yang menyebabkan kerusakan lingkungan. Emisi karbon dioksida dan GRK hanya memicu mata rantai peristiwa, yang kemudian menyebabkan perubahan iklim terkait dengan kerusakan yang terjadi. Dengan pemahaman seperti ini maka sulit untuk menjadikan GRK sebagai penyebab dari kerusakan yang terjadi. Oleh karena itu perlu dibangun argumentasi pertautan hubungan antara emisi oleh suatu negara dengan kerusakan yang dialami negara lain.

Selama ini dasar instrumen-instrumen internasional terkait persoalan perubahan iklim dan keyakinan dari dampak yang merugikan dari perubahan iklim itu hanya merujuk pada bukti-bukti ilmiah dalam laporan-laporan ilmiah para ilmuan yang terakomodir dalam IPCC.

Dalam hal ini tentunya persoalan perubahan iklim sulit untuk dimasukan dalam rezim tanggung jawab negara dikarenakan menjadi suatu hal yang tidak realistik untuk mengidentifikasi kerusakan (*injury*) atas dasar emisi tertentu.

Oleh karena itu, kemudian dalam kaitannya dengan hubungan sebab akibat langsung, harus dikembangkan bahwa kerusakan yang ditimbukan itu dapat dibuktikan sebab akibatnya dengan mendasarkan pada kemungkinan bukti-bukti ilmiah yang di muat dalam argumentasi data ilmiah sebagai bukti langsung.

⁷⁷ *Ibid*, hlm. 33.

Lihat C. Voigt. 2008. "State Responsibility for Climate Change Damages". Nordic Journal of International Law. Vol 77, hlm. 19. Lihat juga L. Rajamani, The Nature, Promise, and Limits of Differential Treatment in the Climate Regime, dalam O. K. Fauchald dan J. Werksman (Eds.), Year Book of International Environmental Law, (London: Oxford University Press 2005). vol. 16, hlm. 82, dan T. Deleuil. "the Common but Differentiated Responsibilities Principle: Changes in Continuity after the Durban Conference of the Parties". Reciel 21 (3) 2012.

Dasar pernyataan ini dapat digunakan dengan merujuk pada kasus *Trail Smelter*, di mana pengadilan menganggap bahwa cukup bukti kerusakan itu disebabkan oleh adanya data emisi sulfur dioksida dari smelter.⁷⁹

Kasus *Trail Smelter* ini, menurut Martin Dixon dan Robert McCorquodale merupakan *preventative principle* dan Prinsip 21 Deklarasi Stockholm dan Prinsip 2 Deklarasi Rio yang banyak di ulang dalam instrumen internasional merupakan hukum kebiasaan internasional termasuk dalam putusan peradilan internasional misalnya *Nuclear Test* Case 1995 antara New Zealand vs France.⁸⁰

Selanjutnya, UNGA Res. 56/83 memberikan pengertian kerugian (*injury*) sebagai kerusakan baik material maupun moral. Dalam pengertian ini maka kerusakan akibat dampak perubahan iklim masuk dalam pengertian ini. Namun sebagaimana diketahui bahwa dampak yang ditimbulkan itu tidak hanya terhadap properti dan kesehatan, tetapi juga pada keanekaragaman hayati dan ekologi lainnya.

Atas dasar itu sulit untuk memperkirakan kerugian non-material jika dikonversikan dengan nilai uang, jika hanya didasarkan pada standar faktual dan obyektif. Akan tetapi sebagaimana dikatakan oleh Voigt, penilaian properti publik lebih sulit dibandingkan dengan properti pribadi dimana penilaian atas sumber daya alam yang dimiliki secara pribadi, dapat diestimasikan berdasarkan nilai pasar.⁸¹

Terkait dengan kerusakan properti publik, kompensasi penuh atas kerusakan itu sebagai dampak perubahan iklim merupakan hal yang tidak mungkin, karena nilai-nilai intrinsik ekologi tidak dapat dinilai dengan uang.

E. Kesimpulan

Rezim tanggung jawab negara dalam hukum internasional yang tercermin pada UNGA Res. 56/83 dapat diterapkan pada persoalan perubahan iklim karena rezim perubahan iklim global ini tidak memiliki rezim tanggung jawab yang mandiri dan khusus.

Walaupun Pasal-Pasal UNGA Res. 56/83 dapat digunakan sebagai dasar klaim tanggung jawab negara terkait perubahan iklim, namun rezim ini memiliki keterbatasan dalam penerapannya.

Secara substansi, persoalan perubahan iklim memiliki karakteristik yang khusus, misalnya kompleksitas mekanisme kausalitas yang terkait dengan sebab akibat yang banyak dan kumulatif, sehingga kerusakan lingkungan sebagai dampak perubahan iklim itu tidak memenuhi kriteria rezim tanggung jawab negara yang berlaku sekarang.

Oleh karena itu perlu dibangun argumentasi pertautan hubungan antara emisi oleh suatu negara dengan kerusakan yang dialami negara lain berdasarkan data-data emisi dalam laporan ilmiah sebagi bukti langsung kemungkinan kerusakan yang di timbulkan terhadap lingkungan dengan merujuk pada kasus-kasus internasional yang sudah ada.

F. Saran

Pada level internasional, perlu dikembangkan suatu rezim tanggung jawab negara yang khusus dan mandiri terkait perubahan iklim mengingat rezim tanggung jawab negara dalam hukum internasional pada saat ini, khususnya UNGA Res. 56/83

⁷⁹ Lihat M. Dixon dan R. McCorquodale. 2003. *Op.cit*. hlm. 467 lihat juga *Trail Smelter Arbitration* (United States v. Canada) 16 April 1938, 11 March 1941; 3 RIAA 1907 (1941).

⁸¹ Lihat C. Voigt. 2008. Op. cit, hlm. 18.

tidak cukup mengakomodasi persoalan perubahan iklim yang memiliki karakteristik tersendiri.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

- Birnie, P. dan Boyle, A. *International Law and The Environment* (2nd ed) London; Oxford Press, 2002.
- Boer Mauna. Hukum Internasional Pengertian, Peranan dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global, Bandung: Alumni, 2000.
- Dixon, M. dan McCorquodale, R. *Cases and Materials on International Law*. Oxford University Press. 2003.
- Huala Adolf, *Aspek-aspek Negara dalam Hukum Internasional*, Jakarta: CV Rajawali, 1991.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), Climate Change 2007: The Scientific Basis, Summary for Policymakers. Cambridge, UK; Cambridge University Press, 2007.
- Mochtar Kusumaatmadja. dan Etty R. Agoes. *Pengantar Hukum Internasional*, edisi II, Cetakan 3. Bandung: PT Alumni, 2012.
- Pinguelli, R. L. dan Munasinghe, M. (Eds.), *Ethics, Equity and International Negotiations on Climate Change*. Edward Elgar Publishing, Cheltenham. 2001.
- Rajamani, L. "The Nature, Promise, and Limits of Differential Treatment in the Climate Regime", dalam Ole Kristian Fauchald & Jacob Werksman (Eds.), *Year Book of International Environmental Law*, London: Oxford University Press 2005.
- Sands, P. *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, (2nd ed), 2003. Shaw, M. N. *International Law* (6thed). Cambridge University Press. 2008.
- Sugeng Istanto. Hukum Internasional. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 1998.
- Toth, F. L. et. all, "Decision-making frameworks" dalam Metz, B., Davidson, O., Swart, R. J., dan Pan, R. J., (Eds.), Climate Change 2001: Mitigation, Report of Working Group III of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, Cambridge. 2001

2. Jurnal

- Brunnee, J. "Enforcement Mechanism in International Law and International Environmental Law. Environmental Law Network International Law Review 2005.
- Crate, S. A. "Climate and Culture: Anthropology in the Era of Contemporary Climate Change" *Annual Review of Anthropology* 40, Oktober 2011.
- Crutzen, P. dan Eugene, S. "The Anthropocene", *Global Change Newsletter* 41, 2000.
- Deleuil, T. "the Common but Differentiated Responsibilities Principle: Changes in Continuity after the Durban Conference of the Parties". *Reciel* 21 (3) 2012.
- Fernando, F. "The Party of the Anthropocene; Post Humanism, Environmentalism and the Post Anthropocentric Paradigm Shift" *Relations* 4, 2 November 2016.
- <u>Fusse</u>l, H. M. "How inequitable is the global distribution of responsibility, capability, and vulnerability to climate change: A comprehensive indicator-based assessment," <u>Global Environmental Change</u> 20: 4, Oktober 2010.
- Mada Apriandi Zuhir. "The Evaluation Of The Effectiveness of International Environmental Law With Reference to The Issue Of Global Climate Change" *Simbur Cahaya*. 47. XVII. 2012.

- Monastersky, R. "Anthropocene: The Human Age Momentum Is Building To Establish A New Geological Epoch That Recognizes Humanity's Impact On The Planet. But There Is Fierce Debate Behind The Scenes". *Nature* 519, 12 Maret 2015.
- Potts, R. "Evolution and Environmental Change in Early Human Prehistory" *Annual Review of Anthropology* 41, Oktober 2012.
- <u>Proctor</u>, J. <u>"Saving nature in the Anthropocene,"</u> Journal of Environmental Studies and Sciences, January 2013.
- Sayre, N. F. "The Politics of the Anthropogenic" *Annual Review of Anthropology* 41, Oktober 2012.
- Skjaerseth, J. B., Stokke, O., dan Wettestad, J. "Soft Law, Hard Law and Effective Implementation of International Environmental Law". *Global Environmental Politics* 6, 3 Agustus 2006.
- Tol, R. S. J. dan Verheyen, R. "State Responsibility and Compensation For Climate Change Damages-A Legal and Economic Assessment" *Energy Policy* 32. 2004.
- Voigt, C. "State Responsibility for Climate Change Damages", Nordic Journal of International Law, Vol. 77. 2008.

3. Instrumen Hukum Internasional

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

Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer 1987.

Rio Declaration on Environment and Development Biodiversity 1992

The Kyoto Protocol 1997

United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) 1992

UNGA Res. 799 (VIII), 7 December 1953. Request for The Codification Of The Principles Of International Law Governing State Responsibility

UNGA Res. 32/151, 19 December 1977. Report of The International Law Commission. UNGA Res. 56/83, 28 January 2002. Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts.

4. Kasus-Kasus Internasional

Corfu Channel case (United Kingdom vs. Albania), Judgment of April 9th, 1949, I.C.J. Reports 1949.

Factory at Chorzów case, Merits, Judgment, 1928, PCIJ, Ser. A, No. 17.

Gabcikovo-Nagymaros Project case (Hungary vs Slovakia), Judgment, I.C.J. Reports 1997.

Phosphates in Morocco, Judgment, 1938, Yrbk., ILC, 1970, vol. II, 187; PCIJ, Series A/B No. 74

Rainbow Warrior arbitration (New Zealand vs. France) (1990) UNRIAA vol. XX part II. Trail Smelter Arbitration (United States vs. Canada) 16 April 1938, 11 March 1941; 3 RIAA 1907 (1941).

United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran case (USA vs. Iran), Judgment, I.C.J. Reports 1980.

5. Sumber Lainnya

a. Dokumen/Laporan

IPCC, Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the 5th Assessment Report of the IPCC, Cambridge, United Kingdom and New York, USA, Cambridge University Press. 2014.

J. Crawford, 1st Report on State Responsibility, UN Doc. A/CN.4/490 dan Add.1-7 (1998)

-----, 2nd Report, UN Doc. A/CN.4/498 dan Add.1-4 (1999);

-----, 3rd Report, UN Doc. A/CN.4/507 dan Add.1-4 (2000);

-----, 4th Report, UN Doc. A/CN.4/517 (2001).

Report of the ILC, UN Doc. A/56/10 (2001).

b. Rujukan Elektronik

Center for Climate Change Law, Columbia University. http://www.law.columbia.edu/centers/climatechange.

IPCC: https://www.ipcc.ch/pdf/special-reports/spm/sres-en.pdf UNFCCC:

http://unfccc.int/essential_background/convention/status_of_ratification/items/2631.php.

