

# ANATOMI HUKUM LINGKUNGAN INTERNASIONAL: SISTEM GENERIK PENYANGGA KEHIDUPAN UMMAT MANUSIA

Oleh : Marsudi Triatmodjo\*

## I. Pendahuluan

Dengan mengacu pada referensi yang ada, artikel ini menggunakan istilah 'hukum lingkungan internasional' (*international environmental law*), meskipun secara akademis sebenarnya dapat dipersoalkan, yaitu mungkin lebih tepat jika disebut sebagai 'hukum tata lingkungan internasional'.<sup>1</sup> Alasannya: titel 'hukum lingkungan internasional' secara praseologis akan berkonotasi memberi hak dan kewajiban kepada lingkungan. Padahal hukum lingkungan internasional (HLI) pada umumnya mengatur hak dan kewajiban manusia (negara) dalam hubungannya dengan lingkungan. Dalam hal ini lingkungan adalah sebagai obyek, sehingga di dalam hampir semua ketentuan HLI tidak termaktub adanya hak dan kewajiban yang bersifat resiprositas antara kepentingan manusia (negara) dengan lingkungan.

Permasalahan lingkungan itu sendiri memang kompleks, dan sering dikatakan berkaitan dengan apa yang disebut sebagai *systemic environmental damage*, yakni hal-

hal yang mengancam keamanan *biosphere*,<sup>2</sup> yang merupakan totalitas lingkungan penyangga sistem kehidupan ummat manusia bagian dari alam semesta.<sup>3</sup> Sumber ancaman terhadap *biosphere* ini adalah manusia itu sendiri, yang terjadi akibat dari dualisme kehidupan manusia, fisik dan intelektual.<sup>4</sup> Caldwell menjelaskan bahwa manusia hidup dalam dua realitas, yaitu: di 'bumi' yang merupakan realitas yang kekal (*abiding reality*), dan di 'dunia' yang merupakan realitas sementara (*transient reality*) membentuk akal budi manusia. Bumi dan *biosphere*-nya membentuk suatu sintesis besar dari berbagai sistem interaksi yang kompleks di dalam berbagai sistem. Sedangkan dunia merupakan cara manusia memahami dan menguasai bumi dengan melakukan eksplorasi, penemuan, eksploitasi, termasuk merusaknya.<sup>5</sup>

Hukum lingkungan pada umumnya dikembangkan dan memperoleh dukungan politis dan legitimasi dari sains.<sup>6</sup> Ekologi dan toxicology, misalnya, tidak saja telah mengidentifikasi berbagai ancaman terhadap lingkungan yang diakibatkan oleh kegiatan

\* SH., LL.M: Staf Pengajar pada Fakultas Hukum-UGM.

<sup>1</sup> Istilah tersebut sejalan dengan pengertian 'hukum tata lingkungan' sebagaimana ditawarkan Hardjasoemantri, yaitu: "mengatur penataan lingkungan guna mencapai keselarasan hubungan antara manusia dan lingkungan hidup, baik lingkungan hidup fisik maupun lingkungan hidup sosial budaya". Lihat: Koesnadi Hardjasoemantri, 1999, *Hukum Tata Lingkungan*, Ed. Ketujuh, Cet. Keempat belas, Yogyakarta: Gadjah Mada Univ. Press, hlm.42.

<sup>2</sup> Douglas M. Johnston, "Systemic environmental damage: The challenge to international law and organization", *Syr J. Int'l L. & Com*, 12, 1985.

<sup>3</sup> Istilah *biosphere* oleh UNESCO diartikan sebagai "*the totality of our environment, that part of the universe in which, as far as we know, all life is concentrated*", yaitu sebagaimana dikutip oleh Kiss dan Shelton dalam: Alexander Kiss & Dinah Shelton, 1991, *International Environmental Law*, London: Graham & Trotman Ltd., hlm.9.

<sup>4</sup> Lynton Keith Caldwell, 1984, *International Environmental Policy: Emergence and Dimensions*, Duke Univ. Press, Durham, North Carolina, hlm.8.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> A. Dan Tarlock, "The nonequilibrium paradigm in ecology and the partial unraveling of environmental law", dalam Robert V. Percival & Dorothy C. Alevizatos (eds.), 1997, *Law and the Environment*, Temple Univ. Press, Philadelphia, hlm.25.

manusia, tetapi juga menawarkan strategi dan konsep dasar mengenai perlindungan lingkungan.<sup>7</sup> Sedangkan penjelasan mengenai landasan etika untuk melindungi lingkungan didapat melalui pemahaman terhadap ekosistem.<sup>8</sup> Kita setuju bahwa manusia itu adalah makhluk hidup yang paling sempurna karena dikarunia akal. Untuk keberlangsungannya dan di dalam proses perubahan ekosistem manusia selalu berusaha berperan sebagai komponen yang dominan. Namun, sebagai makhluk hidup yang termasuk bagian dari dan yang bergantung serta berinteraksi di dalam ekosistem, manusia juga harus melindungi berbagai komponen ekosistem karena dengan upaya ini berarti manusia menjaga keberadaan dan keberlangsungannya.

Selanjutnya, sebagai titik tolak dan landasan filosofis (*philosophical basis*) dalam memahami setiap peraturan yang dibuat dan diterapkan untuk melindungi lingkungan, perlu pemahaman terhadap istilah lingkungan.<sup>9</sup> Upaya ini penting artinya setidaknya dalam dua hal, yaitu: yang pertama untuk mengetahui ruang lingkup subyek hukum dan kompetensi kelebagaannya; dan yang kedua memberi asumsi dalam kaitannya dengan penetapan pertanggungjawaban terhadap kerusakan lingkungan.<sup>10</sup> Sayangnya tidak setiap dokumen internasional memuat pengertian istilah 'lingkungan'.<sup>11</sup> Deklarasi Stockholm-1972 sendiri tidak secara eksplisit menyatakan sebagai definisi, tetapi menyebutkan: "*Man is both creature and*

*moulder of his environment, which gives him physical sustenance and affords him the opportunity for intellectual, moral, social and spiritual growth*".<sup>12</sup>

Dalam kenyataannya istilah lingkungan memang memiliki arti yang berbeda bagi setiap orang (negara). Pengertian istilah lingkungan menggambarkan kategorisasi dan pengelompokan secara ilmiah, di samping juga merupakan putusan politis yang didasarkan antara lain pada pertimbangan ekonomi, budaya dan berbagai pertimbangan lainnya. Indonesia, misalnya, mendefinisikan 'lingkungan hidup' sebagai "kesatuan ruang dengan semua benda, daya, keadaan, dan makhluk hidup, termasuk manusia dan perilakunya, yang mempengaruhi kelangsungan perikehidupan dan kesejahteraan manusia serta makhluk hidup lain".<sup>13</sup> Di dalam peraturan perundang-undangan Thailand istilah lingkungan diartikan sebagai "*various things of a physical and biological nature surrounding human beings and created naturally and man-made objects*".<sup>14</sup> Sedangkan Inggris menyebutkan bahwa lingkungan terdiri dari "*all, or any, of the following media, namely the air, water and land, and the medium of air includes the air within buildings and the air within other natural or man-made structures above or below ground*".<sup>15</sup> Perbedaan dalam pemberian pengertian ini memperlihatkan cara penilaian masing-masing negara dan persepsi para pembuat kebijaksanaan terhadap berbagai aspek lingkungan. Perbedaan pemahaman

<sup>7</sup> Istilah ekologi (*ecology*) diartikan sebagai "the study of the relationships between living organisms (the biota) and their physical environment (the abiota)". Lihat: Gareth Jones, et al., 1990, *Dictionary of Environmental Science*, Harper Collins Pub., Glsow, hlm.140.

<sup>8</sup> Istilah ekosistem (*ecosystem*) berarti "any system in which there is an interdependence upon and interaction between living organisms and their immediate physical, chemical and biological environment". Lihat: Ibid.

<sup>9</sup> UNEP, 1997, *UNEP Environmental Law Training Manual*, UNEP, Nairobi, hlm.3.

<sup>10</sup> Philippe Sands, 1995, *Principles of International Environmental Law I: Frameworks, Standards and Implementation*, Manchester Univ. Press, Manchester, hlm.17.

<sup>11</sup> Dalam Dictionasy of Environmental Science, istilah lingkungan (*environment*) diartikan sebagai: "the combination of external conditions that influence the life of individual organisms". Lihat: Gareth Jones, et al., *Op.Cit.*, hlm.145.

<sup>12</sup> Pada paragraf operatif 1, Preambul Deklarasi Stockholm. U.N. Doc. A/CONF. 48/14 (Report of U.N.C.H.E.).

<sup>13</sup> Pasal 1 butir 1, UU No. 23/1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.

<sup>14</sup> Enhancement and Conservation of National Environmental Quality Act, B.E. 2535 (1992), s. 4.

<sup>15</sup> *Environmental Protection Act* 1990, s. 1.

inilah mungkin yang menyulitkan perumusannya dalam suatu dokumen internasional yang dapat menjadi definisi otoritatif. Padahal definisi ini diperlukan untuk memberi gambaran mengenai fokus peraturan yang bersangkutan dan komitmen para pihak.

Terlepas dari persoalan peristilahan di atas, HLI lahir dan berkembang bersamaan dengan kesadaran atau gerakan lingkungan internasional yang merupakan ekspresi perubahan fundamental persepsi umat manusia terhadap kehidupan di permukaan bumi. Proses tumbuhnya kesadaran adanya ancaman terhadap lingkungan itu terjadi demikian meluasnya, sehingga Johnston menyatakan bahwa "*fear, or the awareness of hazard, has played a central psychological role in the precipitation of international environmental action*".<sup>16</sup> Meskipun dapat ditelusuri sampai dengan dekade pertama tahun 1900-an,<sup>17</sup> namun perkembangan yang dinamik diawali dari terjadinya kasus Minamata di Jepang yang disusul dengan pesan moral Carson dalam bukunya "*Silent Spring*",<sup>18</sup> peringatan Hardin mengenai "*the tragedy of the commons*"<sup>19</sup> dan yang kemudian berkulminasi pada Konferensi PBB tentang Lingkungan Hidup Manusia yang diselenggarakan di Stockholm pada tanggal 5-16 Juni 1972 yang di antaranya memproklamasikan Deklarasi Stockholm yang terkenal itu.<sup>20</sup>

Sejak itu, masyarakat internasional telah menyelenggarakan berbagai seminar, konferensi dan pertemuan baik bilateral, regional dan internasional untuk merumuskan ketentuan yang mengatur berbagai aspek perlindungan lingkungan. Berbagai dokumen internasional yang dihasilkannya sebagian ada yang berwujud *hard law* dan sebagian

besar lainnya berbentuk *soft law*. Masyarakat internasional juga telah mengembangkan kelembagaannya, baik dengan institusi baru maupun dengan mengkorporasikan program-program lingkungan ke dalam kegiatan organisasi internasional yang sudah ada. Berbarengan dengan itu, berbagai kejadian seperti kasus Bhopal tahun 1984, kasus Chernobyl tahun 1986, percobaan senjata nuklir oleh Perancis di kepulauan Pasifik Selatan, pencemaran laut yang disebabkan tabrakan atau kandasnya kapal tanker di berbagai kawasan, kebakaran hutan dan sebagainya telah mendorong masyarakat internasional untuk menetapkan prosedur penyelesaian sengketa lingkungan. Kesemuanya ini dalam prosesnya membentuk pemahaman terhadap HLI.

Dalam perkembangannya, HLI disusun sedemikian rupa supaya *tune in* dengan struktur hukum internasional yang ada. Sebagai salah satu cabang hukum internasional yang relatif masih muda, HLI dapat diketemukan berupa sekumpulan norma hukum internasional yang terdiri dari ketentuan-ketentuan substantif, prosedural dan institusional sebagaimana struktur cabang-cabang hukum internasional lainnya. Meskipun kerangkanya dikemas dengan tujuan perlindungan dan pelestarian ekosistem, tetapi *mindset*-nya adalah memenuhi kepentingan manusia dalam rangka survival dan kesejahteraannya. Perumusannya dilakukan sesuai dengan kaidah yang diakui oleh masyarakat internasional, termasuk ketentuan substantif dan prosedur penegakan hukumnya, pentaatan dan penyelesaian sengketa. Masalah kelembagaannya juga dikembangkan dengan maksud agar seperangkat

<sup>16</sup> Douglas M. Johnston, *Loc. Cit.*

<sup>17</sup> Pada waktu itu, HLI — kalau memang dapat dikatakan demikian — memiliki ruang lingkup yang sempit dan tujuannya hanya untuk melindungi beberapa spesies yang dapat dimanfaatkan oleh manusia dan terbatas untuk melindungi kesehatan. Hal ini dapat ditemukan dalam beberapa traktat, misalnya: *the 1902 Paris Convention for Protection of Useful Birds to Agriculture*; *the 1911 Washington Treaty for the Preservation of Fur Seals*; *the 1921 Geneva Convention concerning the Use of White Lead in Painting*; dan sebagainya. Lihat: UNEP, *Op. Cit.*, hlm. 10.

<sup>18</sup> Rachel Carson, 1962, *Silent Spring*, Fawcett Pub., Greenwich.

<sup>19</sup> Gareth Hardin, "The tragedy of the Commons", *Science* 162, 1968.

<sup>20</sup> U.N. Doc. A/CONF. 48/14 (*Report of U.N.C.H.E.*).

ketentuan hukum internasional tersebut dapat dilaksanakan secara efektif, baik dengan cara memanfaatkan institusi yang sudah ada maupun dengan membentuk organisasi internasional yang baru.

Namun, apakah sistem generik hukum internasional tersebut dapat memenuhi tujuannya untuk melindungi dan melestarikan ekosistem atau penyangga kehidupan umat manusia? Dalam artikel yang judulnya diilhami oleh buku Merrills ini,<sup>21</sup> setelah memaparkan gambaran umum konsep HLI di atas, pembahasan dilanjutkan dengan mengemukakan persoalan kedaulatan negara dalam menyusun hukum internasional, khususnya HLI, dan disusul pemaparan mengenai prinsip hukum dan konsep pengaturan dalam HLI.

## II. Skema Pengaturan Masalah Lingkungan Internasional

Untuk memberi gambaran mengenai skema hukum internasional dalam mengatur persoalan lingkungan, pada bagian ini akan dipaparkan upaya pengaturan pada sektor-sektor lingkungan yang ada, khususnya pada beberapa persoalan lingkungan internasional yang menonjol.<sup>22</sup> Di antara berbagai permasalahan lingkungan memang ada beberapa yang mendapat perhatian cukup besar dari masyarakat internasional, di antaranya: ancaman punahnya species langka dan perlindungan terhadap keanekaragaman

hayati, perubahan iklim dan cuaca global, kesalahan sistemik produksi pangan dunia, desertifikasi, deforestasi, pencemaran udara (masalah hujan asam dan rusaknya lapisan ozon), dan masalah pencemaran laut. Masalah ancaman punahnya species langka dan perlindungan terhadap keanekaragaman hayati sebenarnya tidak merupakan ancaman terhadap umat manusia (paling tidak, tidak secara langsung), tetapi merupakan komitmen manusia dalam melindungi alam dan sumber kekayaannya. Bisa dikatakan bahwa upaya pelestarian alam di bidang ini mencapai sukses seperti yang diharapkan, yaitu hampir semua bangsa setuju untuk melaksanakannya. Upaya perlindungan alam di bidang ini merupakan awal dari gerakan lingkungan di bidang-bidang lainnya. Ada dua perjanjian internasional global yang telah berhasil disepakati, yaitu: *the 1973 Washington Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora* (CITES, 1973),<sup>23</sup> dan *the 1992 Rio Convention on Biological Diversity*.<sup>24</sup> Hampir semua kawasan di dunia telah memiliki instrumen pengaturan mengenai masalah ini, dan tidak terkecuali kawasan Asia Tenggara memiliki: *the 1985 Kuala Lumpur/ASEAN Agreement on the Conservation of Nature and Natural Resources*.<sup>25</sup>

Adapun mengenai masalah perubahan iklim (*climate change*), pada dasarnya terjadi karena proses alam, yaitu karena adanya panas matahari mengakibatkan terjadinya proses interaksi antara atmosphere (udara),

<sup>21</sup> J.G. Merrills, 1976, *Anatomy of International Law: A Study of the Role of International Law in the Contemporary World*, Sweet & Maxwell, London.

<sup>22</sup> Dalam memaparkan skema pengaturan HLI, ada yang mencakup berbagai sektor lingkungan secara luas yang meliputi bagian dari sektor fungsional, seperti masalah pelestarian sumber kekayaan hayati (yang sebenarnya merupakan bagian dari fungsional perikanan), pencemaran limbah nuklir (penggunaan dan pemanfaatan nuklir), dan sebagainya. Tetapi ada juga yang hanya membedakan menjadi dua bagian, yaitu: masalah perlindungan dan pelestarian keanekaragaman hayati, dan masalah pencemaran lingkungan. Lihat: Robert V. Percival & Dorothy C. Alevizatos (eds.), Loc.Cit.

<sup>23</sup> Ditandatangani pada tanggal 3 Maret 1973 dan berlaku pada tanggal 1 Juli 1975. Lihat: U.N.T.S. 993, 1973; dan Philippe Sands, Op.Cit., hlm.xxix.

<sup>24</sup> Ditandatangani pada tanggal 5 Juni 1992 dan berlaku pada tanggal 29 Desember 1993. Lihat: I.L.M. 32, 1993; dan Philippe Sands, Ibid., hlm.xl.

<sup>25</sup> ASEAN, 1987, Report of the Third ASEAN Ministerial Meeting on the Environment, ASEAN Sekretariat, Jakarta, Aneks L.

hydrosphere (air), cryosphere (es), dan lithosphere (daratan). Hukum internasional tidak mempersoalkan perubahan iklim karena proses alam ini. Hukum internasional mengatur perubahan iklim yang terjadi karena akibat kegiatan manusia atau perubahan iklim yang tidak normal, khususnya terhadap masalah semakin panasnya bumi kita yang disebabkan terutama oleh banyaknya *carbon dioxide* (CO<sub>2</sub>) di atmosphere yang berasal dari gas buang kendaraan bermotor dan industri. Perjuangan panjang untuk mengatur masalah efek rumah kaca (*green house effect*) ini telah menghasilkan *the 1992 Framework Convention on Climate Change*.<sup>26</sup> Meskipun telah berlaku, traktat ini belum sepenuhnya memuaskan dan bersifat kompromistis antara yang menghendaki ditetapkan target waktu pengurangan dengan yang menginginkan hanya sebagai traktat umum yang tindak lanjutnya dituangkan dalam protokol-protokol tambahan.

Sedangkan mengenai akibat kesalahan sistemik produksi pangan dunia, persoalannya mencuat dengan terjadinya bencana kelaparan di beberapa bagian dunia. Sebab terjadinya bencana kelaparan ini ternyata lebih kompleks daripada sekedar masalah over-populasi dunia. Hal ini terbukti bahwa sementara terjadi bencana kelaparan di Afrika, misalnya, di bagian dunia lainnya justru kelebihan pangan. Tentang bagaimana hukum internasional dapat menjangkau masalah ini, belum ada yang bisa menjawab. Sejauh ini, peranan hukum internasional (bersama-sama dengan upaya diplomasi) hanyalah terbatas mengatur bantuan internasional terhadap negara yang mengalami bencana tersebut. Pendekatan yang sama juga dilakukan terhadap masalah desertifikasi. Masalah ini terjadi di samping disebabkan oleh faktor alam juga sebagai akibat dari kegiatan

manusia, seperti: pengolahan lahan secara berlebihan (*over-cultivation*), pengeboran sumber air dalam, deforestasi, dan sebagainya. Melihat sifatnya, sebenarnya masalah ini merupakan masalah nasional. Namun ternyata negara yang mengalami kekeringan, terutama negara berkembang, merasa perlu untuk membawa permasalahan ini ke forum internasional, yang kemudian sejak tahun 1977 PBB memasukkan masalah ini dalam agendanya,<sup>27</sup> yang kemudian pada tanggal 17 Juni tahun 1994 di Paris telah ditandatangani *the U.N. Convention to Combat Desertification in those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa*.<sup>28</sup>

Untuk masalah deforestasi, perhatian masyarakat internasional dibedakan menjadi dua, yaitu: (a) deforestasi hutan tropis; dan (b) deforestasi yang terjadi di negara-negara maju. Kerusakan hutan tropis (yang sebagian besar terletak di negara berkembang, seperti: Indonesia, Brasil dan Malaysia) perlu mendapat perhatian karena tidak hanya menyangkut ketergantungan ekonomi negara terhadap sumber kekayaan alamnya, tetapi juga karena hutan tropis dianggap mempengaruhi sistem cuaca global dan penting artinya bagi konservasi sumber daya genetik tertentu. Sedangkan masalah kerusakan hutan di negara maju, seperti di Jerman, Swedia, Rusia dan USA, dianggap terutama disebabkan karena faktor alam (pembusukkan) dan akibat dari unsur perusak lainnya, seperti hujan asam dan pencemaran udara yang berasal dari industri. Sejauh ini hukum internasional ternyata belum dapat menjangkau sepenuhnya masalah deforestasi ini, dan khususnya belum memuaskan negara berkembang. Pada saat ini yang ada baru traktat mengenai hutan tropis, yaitu: *the 1983 Geneva International Tropical Timber*

<sup>26</sup> Ditandatangani tanggal 9 Mei/5Juni 1992 di New York/Rio, dan berlaku tanggal 24 Maret 1994. Lihat: *I.L.M.* 31, 1992; dan Philippe Sands, *Op.Cit.*, hlm.xxxix.

<sup>27</sup> Douglas M. Johnston, *Op.Cit.*

<sup>28</sup> Konvensi telah berlaku tanggal 26 Desember 1996. Lihat: UNEP, tp.th., *Handbook of Environmental Law*, UNEP's Pub., Hartfordshire, U.K.

Agreement (ITTA).<sup>29</sup> Sedangkan pada KTT Rio tahun 1992 yang dapat dicapai hanya *Non-Legally Binding Authoritative Statement of Principles for a Global Consensus on the Management, Conservation and Sustainable Development of All Types of Forests*.<sup>30</sup> Antara negara maju dan negara berkembang belum ada kesepakatan yang tegas terutama mengenai masalah ekonomi negara berkembang yang memiliki hutan dan masalah sistem cuaca global.

Persoalan pencemaran udara yang menyebabkan hujan asam (*acid rain*) terjadi karena adanya kegiatan pabrik dan industri yang menghasilkan larutan kimia (asam) seperti *sulphur dioxide* (SO<sub>2</sub>) dan *oxide nitrogen* (Nox), karena terbawa angin, mengakibatkan pencemaran di tempat yang jauh dari sumber asalnya. Terhadap masalah ini, masyarakat internasional ternyata belum berhasil membuat ketentuan tentang pencemaran udara yang bersifat global. Yang ada baru pada tingkat regional, dan baru di satu kawasan yaitu di Eropa: *the 1979 Long-Range Transboundary Air Pollution*.<sup>31</sup> Satu-satunya ketentuan global yang secara tidak langsung dapat digunakan sebagai dasar proses legislasi masalah ini, yaitu Pasal 212 Konvensi Hukum Laut-1982 yang antara lain menyatakan: "*states must adopt laws and regulations to prevent, reduce and control pollution of marine environment from or*

*through the atmosphere*".<sup>32</sup> Adapun masalah pencemaran udara yang berkaitan dengan kerusakan lapisan ozon (*ozone destruction*) terjadi karena beberapa unsur atau partikel kimia, seperti *atomic chlorine*, *bromine* dan *chlorofluoro carbons* (bahan yang dipakai untuk alat-alat pendingin dan alat penyemprot). Rusaknya lapisan ozon ini mendapat perhatian masyarakat internasional karena ozon (O<sub>3</sub>) adalah partikel yang terdapat di lapisan stratosphere yang penting untuk melindungi bumi terhadap radiasi sinar ultraviolet yang berbahaya bagi makhluk hidup. Rejim hukum untuk melindungi lapisan ozon ini sudah ada, antara lain: *the 1985 Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer*,<sup>33</sup> *the 1987 Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer*,<sup>34</sup> *the 1990 London Adjustments and Amendments to the 1987 Montreal Protocol*,<sup>35</sup> dan *the 1992 Copenhagen Amendments and Adjustments to the 1987 Montreal Protocol*.<sup>36</sup>

Akhirnya, salah satu rejim hukum HLI yang telah berkembang luas adalah pengaturan terhadap pencemaran laut. Dalam kepustakaan hukum internasional, masalah pencemaran laut dibedakan menurut sumbernya, yaitu: pencemaran laut yang disebabkan oleh bahan pencemar yang berasal dari daratan, pencemaran laut dari kapal, dumping, dan pencemaran laut yang disebabkan oleh kegiatan eksplorasi dan eksploitasi

<sup>29</sup> Ditandatangani pada tanggal 18 November 1983, dan berlaku tanggal 1 April 1985. Lihat: Philippe Sands, *Op.Cit.*, hlm. xxxiv.

<sup>30</sup> *I.L.M.* 31, 1992.

<sup>31</sup> *I.L.M.* 18, 1979.

<sup>32</sup> KHL-1982 ini telah berlaku sejak tanggal 16 November 1994, yaitu satu tahun setelah Guyana (negara ke 60) memasukkan dokumen ratifikasinya. Lihat: *Convention on the Law of the Sea*, 10 Desember 1982. U.N. Doc. A/CONF.62/122. Lihat: *I.L.M.* 21, 1982; dan Kathleen I. Matics & Ted L. McDorman (eds.), 1994, *Selected Papers in Commemoration of the Entry into Force of the U.N. Convention on the Law of the Sea*, SEAPOL, Bangkok, hlm.212.

<sup>33</sup> Ditandatangani tanggal 22 Maret 1985 dan telah berlaku sejak tanggal 22 September 1988. Per 1 Januari 1991, jumlah Negara Anggotanya adalah 71 negara. Lihat: *I.L.M.* 26, 1987; dan Harald Hohmann (ed.), 1992, *Basic Documents of International Environmental Law*, Vol. II, Graham & Trotman, London, hlm.689.

<sup>34</sup> Ditandatangani tanggal 16 September 1987 dan berlaku tanggal 1 Januari 1989. Lihat: *I.L.M.* 26, 1987; dan Harald Hohmann (ed.), *Loc.Cit.*

<sup>35</sup> Ditandatangani tanggal 29 Juni 1990 dan berlaku (untuk *Adjustment*-nya) tanggal 7 Maret 1991. Lihat: *I.L.M.* 30, 1991; dan Harald Hohmann (ed.), *Loc.Cit.*

<sup>36</sup> Ditandatangani tanggal 25 November 1992. Lihat: *I.L.M.* 32, 1993.

laut. Banyak upaya masyarakat internasional yang berhasil merumuskan traktat, di antaranya adalah: *the 1954 London International Convention for the Prevention of Pollution of the Sea by Oil (OILPOL, 1954)*,<sup>37</sup> *the Brussels 1969 International Convention Relating to Intervention on the High Seas in Cases of Oil Pollution (INTERVENTION, 1954)*,<sup>38</sup> *the 1969 Brussels International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage*,<sup>39</sup> *the 1972 International Convention on the Dumping of Wastes at the Sea (LDC, 1972)*,<sup>40</sup> *the 1973/1978 International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL, 1973/1978)*,<sup>41</sup> *the 1982 International Convention on the Law of the Sea (LOS, 1982)*,<sup>42</sup> dan sebagainya.

### III. Prinsip Hukum dan Konsep Pengaturan dalam HLI

Prinsip hukum adalah prinsip (azas) yang menjadi dasar bagi suatu sistem hukum.<sup>43</sup> Sedangkan konsep pengaturan adalah ide atau gagasan dari suatu ketentuan hukum.<sup>44</sup> Sementara prinsip hukum penting artinya dalam pembuatan dan penerapan hukum pada

umumnya, konsep pengaturan memberi makna substantif ketentuan hukum yang bersangkutan.<sup>45</sup>

Setidak-tidaknya ada 3 (tiga) kategori prinsip hukum yang terkait dalam pembuatan dan penerapan HLI, yaitu prinsip hukum umum, prinsip hukum internasional umum dan prinsip hukum yang dapat dikaitkan dengan persoalan lingkungan internasional. 'Prinsip hukum umum' yang berlaku untuk semua sistem hukum, misalnya prinsip 'itikad baik' (*good faith*), dalam HLI digunakan untuk mengatur pelaksanaan suatu hak dan sebagai jaminan adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban negara.<sup>46</sup> Selain tercermin pada Prinsip 21 Deklarasi Stockholm-1972 dan Prinsip 2 Deklarasi Rio-1992, dalam *Nuclear Tests Cases-1974* Mahkamah Internasional secara eksplisit menyebut: "*One of the basic principles governing the creation and performance of legal obligations, whatever their source, is the principle of good faith*".<sup>47</sup>

Pengembangan HLI juga memperhatikan 'prinsip hukum internasional umum', yaitu prinsip yang berlaku untuk semua hubungan antar negara. Di antara prinsip hukum internasional umum yang penting dalam pengembangan HLI adalah prinsip-prinsip

<sup>37</sup> Ditandatangani tanggal 12 Mei 1954 dan mulai berlaku 26 Juli 1958. Lihat: *U.N.T.S.* 327, 1954; dan Philippe Sands, *Op.Cit.*, hlm.xxiii.

<sup>38</sup> Ditandatangani tanggal 29 November 1969 dan mulai berlaku 6 Mei 1975. Lihat: *I.L.M.*, 9, 1970; dan Philippe Sands, *Op.Cit.*, hlm.xxvii.

<sup>39</sup> Ditandatangani tanggal 29 November 1969 dan mulai berlaku 19 Juni 1975. Lihat: *U.N.T.S.* 973, 1969; dan Philippe Sands, *Loc.Cit.*

<sup>40</sup> Ditandatangani tanggal 29 Desember 1972 dan mulai berlaku 30 Agustus 1975. Lihat: *U.N.T.S.* 1046, 1954; dan Philippe Sands, *Op.Cit.*, hlm.xxix.

<sup>41</sup> Ditandatangani tanggal 2 November 1973/17 Februari 1978. MARPOL 1973 belum berlaku, sedangkan *the 1978 London Protocol Relating to the Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL 1978)* mulai berlaku 2 Oktober 1983. Lihat: *I.L.M.* 12, 1973; *I.L.M.* 17, 1978; dan Philippe Sands, *Op.Cit.*, hlm.xxix & xxxi.

<sup>42</sup> *I.L.M.* 21, 1982.

<sup>43</sup> Black mendefinisikan 'principle' sebagai: "*A fundamental truth or doctrine, as of law; a comprehensive rule or doctrine which furnishes a basis or origin for others; a settled rule of action, procedure, or legal determination*". Lihat: Henry Campbell Black, 1990, *Black's Law Dictionary*, 6<sup>th</sup> ed., St. Paul: West Publishing Co., hlm.1193.

<sup>44</sup> Istilah konsep (*concept*) berarti "*idea underlying a class of things; general notion*". Lihat: A.S. Hornby, A.P.Cowie & A.C.Gimson, 1974, *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*, Oxford Univ. Press, Oxford, hlm.174.

<sup>45</sup> Alexander Kiss, 1997, *Introduction to International Environmental Law*, UNITAR, Jenewa, hlm.71-113.

<sup>46</sup> Philippe Sands, *Op.Cit.*, hlm.123.

<sup>47</sup> *I.C.J. Report*, 1974.

'bertetangga baik' (*good neighbourliness*), 'kerjasama internasional', dan prinsip 'kedaulatan negara'. Prinsip *good neighbourliness* sebagaimana terdapat pada Pasal 74 Piagam PBB<sup>48</sup> sering dijadikan referensi dalam penerapan *maxim* hukum Romawi *sic utere tuo ut alienum non laedas* (seseorang harus menggunakan miliknya dengan tidak menimbulkan kerugian terhadap orang lain).<sup>49</sup> Prinsip ini telah digunakan sebagai dasar beberapa keputusan peradilan internasional, yaitu: *the 1941 Trail Smelter Arbitration*,<sup>50</sup> *the 1946 Corfu Channel Case*,<sup>51</sup> *the 1957 Lake Lanoux Arbitration*,<sup>52</sup> dan *the 1974 Nuclear Test Case*.<sup>53</sup> Untuk prinsip kerjasama internasional, dapat dikatakan semua traktat baik bilateral, regional maupun global memuat prinsip ini. Ada yang dirumuskan sebagai kewajiban umum, atau berkaitan dengan pelaksanaan ketentuan traktat, ataupun untuk menunjukkan komitmen traktat yang bersangkutan.

Persoalan klasik dalam penyusunan hukum internasional pada umumnya terletak pada kerangka dasar penetapan kewajiban yang berkaitan dengan konsep kedaulatan negara. Kedaulatan (*sovereignty*) adalah: "*A fundamental concept of international law denoting the supreme undivided authority possessed by a state to enact and enforce its law with respect to all persons, property, and events within its borders*".<sup>54</sup> Konsep ini seringkali digunakan sebagai alasan penguasa suatu negara untuk menolak penetapan suatu

kewajiban internasional, dengan menyatakan bahwa sesuatu hal itu bukan urusan negara lain atau masyarakat internasional. Oleh karena itu mudah untuk dibayangkan bagaimana sulitnya menetapkan sistem pengaturan internasional dan penegakan hukumnya terhadap lebih dari 180 negara yang memiliki kedaulatan yang sama.

Berkaitan dengan konsep kedaulatan negara ini, penyusunan hukum internasional menghadapi kendala ketika dihadapkan pada ketentuan-ketentuan hukum traktat. Sebagai sarana utama untuk menetapkan kewajiban negara dalam hukum internasional, dalam penetapan traktat atau perjanjian internasional yang menurut Istanto merupakan "*res inter alios acta*"<sup>55</sup> berlaku prinsip "*pacta tertiis nec nocent nec prosunt*".<sup>56</sup> Suatu traktat hanya mengikat negara-negara yang berjanji saja, dan tidak memberi hak atau menetapkan kewajiban kepada pihak ketiga. Ketentuan ini berlandaskan pada prinsip dasar *free consent*<sup>57</sup> hukum traktat, yaitu karena kedaulatannya suatu negara memiliki kebebasan untuk menyetujui atau tidak menyetujui untuk terikat sebagai pihak pada suatu traktat.

Bagi yang bersikap lebih optimis, konsep kedaulatan negara justru digunakan sebagai titik tolak dalam pembuatan berbagai ketentuan internasional mengenai perlindungan lingkungan. Dalam pengertian yang terbatas, rumusan Prinsip 21 Deklarasi Stockholm-1972, misalnya, menggambarkan situasi

<sup>48</sup> PBB, tp. th., Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa dan Statuta Mahkamah Internasional, Kantor Penerangan PBB, Jakarta, hlm.42.

<sup>49</sup> Lauterpacht F.L. Oppenheim, 1955, *International Law*, 8<sup>th</sup> ed., Longmans, London, hlm.346-347.

<sup>50</sup> Amerika Serikat v. Kanada. A.J.I.L. 35 (1941).

<sup>51</sup> Inggris v. Albania. I.C.J. Report (1949).

<sup>52</sup> Spanyol v. Perancis. A.J.I.L. 53 (1959).

<sup>53</sup> Australia v Perancis. I.C.J. Report (1974).

<sup>54</sup> Robert L.Bledsoe & Boleslaw A.Boczek, 1987, *The International Law Dictionary*, ABC-CLIO, California, hlm.54.

<sup>55</sup> Ketentuan dalam hukum pembuktian yang melarang: "the introduction of collateral facts which by their nature are incapable of affording any reasonable presumption or interference as to the principal matter in dispute, and thus evidence as to acts, transactions or occurrences to which accused is not a party or is not connected is inadmissible". Lihat: Henry Campbell Black, 1990, *Op.Cit.*, hlm.1310.

<sup>56</sup> F.Soengeng Istanto, *Hukum Internasional*, Yogyakarta: Penerbitan UAJ-Yogyakarta, 1994, hlm.66.

<sup>57</sup> Sebagaimana tertuang dalam Preambul the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaty. U.N. Doc. A/CONF 39/27 (1969). Lihat: I.L.M. 8, 1969.



tersebut:

*States have, in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction.*<sup>58</sup>

Dari sudut pandang yang berbeda, rumusan di atas memang dapat berarti lain, yaitu dalam batas atau sesuai dengan hukum internasional, konsep kedaulatan negara memperbolehkan negara untuk melakukan atau mengizinkan dilakukannya kegiatan di dalam wilayahnya meskipun kegiatan tersebut mungkin akan mengakibatkan kerusakan lingkungannya sendiri. Dengan penafsiran demikian, prinsip ini hanya efektif untuk satu sasaran, yaitu pengendalian pencemaran lintas-batas. Sedangkan sasaran lainnya, kewajiban negara untuk melindungi keanekaragaman hayati misalnya, tidak terjangkau oleh prinsip tersebut. Bahkan prinsip ini menambah legitimasi bagi negara untuk mengeksploitasi kekayaan alamnya asalkan kegiatannya tidak mengakibatkan kerusakan lingkungan negara lain dan lingkungan di luar batas yuridiksinya.

Di dalam rumusan Prinsip 21 tersebut, yang kemudian dipertegas dalam Prinsip 2 Deklarasi Rio-1992 dengan menambah dua kata dalam phrase: "*pursuant to their own environmental and developmental policies*",<sup>59</sup> kewajiban negara untuk tidak menyebabkan kerusakan lingkungan dihadapkan pada hak berdaulat negara untuk mengeksploitasi

kekayaan alamnya. Prinsip 21/Prinsip 2 ini merupakan penggabungan dua prinsip, yaitu kedaulatan permanen negara atas kekayaan alam (*permanent sovereignty over natural resources*), dan kewajiban untuk tidak menyebabkan kerusakan lingkungan negara lain. Prinsip yang pertama dapat ditemukan dalam berbagai resolusi Majelis Umum PBB yang menetapkan hubungan antara negara dengan perusahaan swasta dalam mengeksploitasi kekayaan alam, khususnya minyak dan gas bumi, di negara berkembang, misalnya: UNGA res. 523(VI)(1950), res. 626(VII)(52), res. 837(IX)(1954), res. 1314(XIII)(1958), res. 1515(XV)(1960).<sup>60</sup> Sedangkan prinsip kedua, yang terbentuk dari maxim *sic utere tuo ut alienum non laedas* sebagaimana telah disebut di atas, bersumber dari hukum kebiasaan internasional.

Kendala yang terdapat dalam sistem legislasi internasional yang berkaitan dengan konsep kedaulatan negara ternyata dirasakan semakin berat dalam penyusunan HLI. Upaya pengaturan terhadap persoalan lingkungan internasional tidak saja berhadapan dengan urusan perekonomian dan industrialisasi atau pembangunan tetapi bahkan seringkali menyangkut masalah nafkah atau hajat hidup rakyat suatu negara. Traktat yang berhasil dirumuskan seringkali tidak memuat kewajiban ataupun prosedur pentaatan dan penegakan hukum yang mencukupi, yaitu sebagaimana dinyatakan Palmer: "*There can only be treaties. There is no obligation on any nation state to become a party to a particular treaty*".<sup>61</sup> Dalam Deklarasi Stockholm-1972/Deklarasi Rio-1992, misalnya, ternyata hanya Prinsip 21/Prinsip 2 saja yang merupakan ketentuan yang mengandung 'kewajiban substantif'. Prinsip-prinsip lainnya cenderung diartikulasikan hanya sebagai himbauan atau 'pedoman' pengelolaan lingkungan saja.<sup>62</sup>

<sup>58</sup> U.N. Doc. A/CONF. 48/14 (*Report of U.N.C.H.E.*).

<sup>59</sup> *The 1992 Rio Declaration on Environment and Development. I.L.M.* 31, 1992.

<sup>60</sup> Philippe Sands, *Op.Cit.*, hlm.187.

<sup>61</sup> Geoffrey Palmer, "An international regime for environmental protection", *Journal of Urban and Contemporary Law* 42:3, 1992.

<sup>62</sup> Kecuali Prinsip 7 Deklarasi Stockholm-1972 yang menetapkan kewajiban sektoral mengenai pencemaran laut.

Selanjutnya, kategori prinsip hukum yang ketiga adalah prinsip hukum yang dapat dikaitkan dengan persoalan lingkungan internasional, yang merupakan bagian dari hukum internasional dan yang digunakan sebagai dasar penetapan hak dan kewajiban HLI. Prinsip-prinsip kategori ini digali, ditetapkan dan dikembangkan untuk merumuskan ketentuan-ketentuan prosedural, institusional, penyelesaian sengketa, dan sebagainya. Ada banyak prinsip hukum internasional kategori ini yang telah diterapkan untuk maksud ini, misalnya: kewajiban untuk pertukaran informasi, kewajiban untuk mencegah pencemaran lintas-batas (kewajiban memberitahu dan konsultasi dalam keadaan darurat pencemaran), kewajiban untuk menyelesaikan sengketa lingkungan dengan cara damai, dan sebagainya.

Di dalam berbagai traktat, kewajiban untuk pertukaran informasi (*duty to exchange information*) ditetapkan sebagai kewajiban untuk menyampaikan berbagai hal, baik yang bersifat umum maupun yang bersifat khusus. Untuk kewajiban yang bersifat umum misalnya pertukaran informasi tentang hasil penelitian mengenai rencana, program dan kondisi lingkungan {Ps. 2(2) *the 1982 Benelux Convention on Nature Conservation and Landscape Protection and Natural Resources*}; tentang penggunaan teknologi pengendalian pencemaran {Ps. 3(1) *the 1988 Sofia Protocol Concerning the Control of Emissions of Nitrogen Oxides or Their Transboundary Fluxes*}; peraturan perundang-undangan nasional mengenai penerapan traktat (Ps. 4 *the 1983 Cartagena Protocol Concerning Co-operation in Combating Oil Spills in the Wider Caribbean Region*); dan sebagainya. Sedangkan yang bersifat khusus misalnya pertukaran informasi tentang penangkapan dan perpindahan ikan yang migratory (Ps. 8 *the 1958 Convention on Fishing in the Waters of the Danube*);

pencemaran laut oleh sumber dari darat {Ps. IX(d) *the 1983 Quito Protocol for the Protection of the South East Pacific Against Pollution from Land-Based Sources*}; pelestarian species flora dan fauna {Ps. 3(3) *the 1979 Berne Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats*}; teknik modifikasi lingkungan untuk tujuan damai {Ps. 3(2) *the New York Convention on the Prohibition of Military or Any Other Hostile Use of Environmental Modification Techniques*}; dan sebagainya.<sup>63</sup>

Adanya kewajiban pertukaran informasi ini sering digunakan sebagai alasan untuk membentuk institusi pelaksanaan traktat yang bersangkutan. Selain itu, kewajiban ini dapat berupa 'kewajiban untuk memberi informasi dan konsultasi' (*duty to inform and consult*) untuk kegiatan-kegiatan yang diperkirakan akan membahayakan lingkungan pihak (negara) lain. Perumusan kewajiban ini sering dikacaukan dengan 'kewajiban untuk memberitahu dan konsultasi' (*duty to notify and consult*). Padahal keduanya berbeda. *Duty to inform and consult* ditetapkan terhadap kegiatan atau proyek yang diperkirakan akan membahayakan pihak (negara) lain, yang berarti pencemaran belum terjadi. Sedangkan *duty to notify and consult* diberlakukan untuk menangani pencemaran yang sedang/ telah terjadi, atau dalam keadaan darurat (*emergency*).<sup>64</sup>

Sebagaimana hukum internasional lainnya, mekanisme dan prosedur penyelesaian sengketa secara damai (Ps. 33 Piagam PBB) juga diterapkan dalam penyelesaian sengketa lingkungan. Di dalam berbagai traktat mengenai perlindungan lingkungan, prosedur dan mekanisme penyelesaian sengketa dibedakan menjadi dua kategori: melalui mekanisme diplomatik (negosiasi, konsultasi, mediasi, konsiliasi dan melalui institusi internasional) dan dengan proses adjudikasi internasional (arbitrasi dan peradilan interna-

<sup>63</sup> Philippe Sands, *Op.Cit.*, hlm.597-600.

<sup>64</sup> Bandingkan dengan uraian Alexander Kiss, 1997, *Op.Cit.*, hlm.85-93.

sional).<sup>65</sup> Pada umumnya, ketentuan tentang penyelesaian sengketa menekankan penggunaan mekanisme diplomatik sebelum menggunakan proses arbitrase atau peradilan internasional. Mengenai penyelesaian sengketa ini, ada fenomena baru yang sedang dikembangkan oleh HLI, misalnya sebagaimana dirumuskan pada ketentuan-ketentuan Ps. 11 *the 1985 Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer*;<sup>66</sup> Ps. 20 *the 1989 Basel Convention on the Control of Transboundary Movement of Hazardous Wastes and Their Disposal*;<sup>67</sup> Ps. 10, 13 dan 14 *the 1992 New York/Rio Convention on Climate Change*;<sup>68</sup> Ps. 27 dan Aneks II *the 1992 Rio Convention on Biological Diversity*.<sup>69</sup> Di dalam ketentuan-ketentuan tersebut dikembangkan teknik baru mengenai mekanisme *non-contentious*, yaitu penyelesaian sengketa dengan cara: (1) membentuk *Subsidiary Body for Implementation*, yang membantu para pihak untuk menerapkan ketentuan-ketentuan traktat; (2) *multilateral consultative process*, menyelesaikan masalah penerapan traktat dengan cara non-konfrontatif; dan (3) penyelesaian dengan cara tradisional, yaitu dengan melalui mekanisme diplomatik dan adjudikasi internasional.

Selanjutnya, mengenai konsep pengaturan yang memberi makna substantif pada ketentuan-ketentuan HLI hingga saat ini telah banyak konsep yang dikembangkan, di antaranya adalah konsep-konsep pelestarian dan perlindungan lingkungan, pencegahan (*prevention*), dan pencegahan-dini (*precaution*). Konsep mengenai pelestarian dan perlindungan lingkungan sebetulnya merupakan tujuan atau ketentuan umum dari pengaturan lingkungan. Konsep ini menjadi suatu kewajiban atau ketentuan

khusus ketika traktat yang bersangkutan menyebut secara eksplisit, misalnya: Ps. 192 KHL-1982 dan Ps. 1 ASEAN Agreement-1985. Konsep ini tidak hanya mengandung perspektif jangka panjang (preservasi), tetapi juga mencakup perencanaan dan pengelolaan lingkungan, termasuk penetapan ketentuan substantif, prosedural dan institusional pada tingkat nasional.

Antara konsep yang menetapkan kewajiban untuk mengambil tindakan *prevention* dan kewajiban *precaution*, keduanya sama-sama untuk menghindari terjadinya kerusakan lingkungan. Perbedaannya: konsep *prevention* menggunakan standar dan mekanisme pengaturan dan administrasi yang berwujud ketentuan-ketentuan hukuman dan ganti kerugian. Konsep *prevention* membentuk peraturan dengan mendasarkan pada asumsi bahwa sains dapat menetapkan secara akurat kemampuan asimilasi lingkungan, dan beranggapan bahwa sains mampu memberi solusi untuk menanggulangi ancaman, karena dengan telah dapat ditetapkannya kemampuan asimilasi lingkungan berarti tersedia cukup waktu untuk melakukan tindakan preventif terhadap ancaman atau gangguan yang telah dapat diperkirakan sebelumnya. Sedangkan penerapan konsep *precaution* didasarkan pada asumsi-asumsi bahwa lingkungan itu rentan; akurasi sains dalam memprediksi bahaya atau ancaman terhadap lingkungan memiliki keterbatasan; dan tersedianya alternatif berupa proses dan produk yang lebih rendah bahayanya terhadap lingkungan.<sup>70</sup> Di samping itu, prinsip ini menitik beratkan pada kepentingan lingkungan atau bersifat 'eko-sentris'. Sebagai contoh rumusan konsep *precaution* adalah sebagaimana tertuang dalam Preambul *the*

<sup>65</sup> Philippe Sands, *Op.Cit.*, hlm.163-176.

<sup>66</sup> *I.L.M.* 26, 1987.

<sup>67</sup> *I.L.M.* 28, 1989.

<sup>68</sup> *I.L.M.* 31, 1992.

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> Owen McIntyre & Thomas Mosedale, 1997, "The precautionary principle as a norm of customary international law", *J. of Env'l L.* 9, 1997.

1992 Rio Convention on Biodiversity: "... lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing measures to avoid or minimize such a threat".<sup>71</sup>

Selain ketiga konsep di atas, perumusan ketentuan-ketentuan traktat tentang perlindungan lingkungan internasional juga diwarnai oleh berbagai konsep yang lebih bersifat umum tetapi sangat bermanfaat bagi perkembangan HLI dan kesadaran lingkungan pada umumnya. Misalnya: konsep 'pembangunan berkelanjutan' (*sustainable development*), yang antara lain tertuang dalam Prinsip 4 Deklarasi Rio-1992,<sup>72</sup> telah menjadi semacam 'mantra' dalam upaya perlindungan lingkungan. Konsep ini oleh World Commission on Environment and Development (WCED) didefinisikan sebagai: "*development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*".<sup>73</sup> Pemikiran tentang perlindungan lingkungan telah melahirkan berbagai konsep, dan konsep itupun kemudian berkembang bertautan dengan atau melengkapi dan melahirkan konsep baru, misalnya: konsep 'keadilan antargenerasi' (*intergenerational equity*) dikembangkan dari konsep 'pembangunan berkelanjutan'. Demikian juga halnya dengan konsep 'warisan bersama umat manusia' (*common heritage of mankind*), yang berkaitan dengan hak generasi yang akan datang, merupakan perwujudan dari konsep 'keprihatinan bersama umat manusia' (*common concern of humanity*). Berbagai konsep yang bertitik tolak pada pendekatan antroposentris ini tentunya juga harus mengkaitkan dengan 'hak azasi manusia'. Hubungan antara perlindungan lingkungan dengan 'hak azasi manusia' ini

sendiri sejak awal telah disadari, yaitu sebagaimana dinyatakan secara tegas dalam Preambul Deklarasi Stockholm-1972: "*Both aspects of man's environment, the natural and the man-made, are essential to his well-being and to the enjoyment of basic human rights - even the right to life itself*".<sup>74</sup>

Selain itu, konsep 'keamanan lingkungan' yang berkaitan dengan perang dan konflik bersenjata juga telah dikembangkan. Bahkan traktat tersendiri yang mengatur hal ini juga telah ada, yaitu *the 1977 New York Convention on the Prohibition of Military or Any Other Hostile Use of Environmental Modification Techniques* (ENMOD Convention).<sup>75</sup> Konsep ini juga tertuang dalam berbagai ketentuan traktat lainnya, misalnya: Prinsip 24 Deklarasi Rio,<sup>76</sup> Ps. 9 *the 1960 Paris Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy*,<sup>77</sup> dan sebagainya. Konsep lainnya adalah konsep 'sama tapi beda tanggungjawab' (*common but differentiated responsibility*). Konsep ini mengandung dua elemen, yaitu: elemen yang satu adalah tanggungjawab negara untuk bersama-sama melindungi lingkungan baik pada tingkat nasional, regional maupun global; dan elemen kedua adalah perbedaan keadaan negara, khususnya perbedaan kontribusi masing-masing dalam perlindungan lingkungan, dan perbedaan kemampuan mereka untuk mencegah, mengurangi dan mengendalikan bahaya lingkungan. Konsep ini tertuang dalam beberapa ketentuan traktat, di antaranya: Ps. 10(2) *the 1989 Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal*,<sup>78</sup> dan Ps. 16, 20 dan 21 *the 1992 Rio Convention on Climate Change*.<sup>79</sup>

<sup>71</sup> ILM 31, 1992.

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> WCED, 1987, *Our Common Future*, Oxford Univ. Press., Oxford, hlm.43.

<sup>74</sup> U.N. Doc. A/CONF. 48/14 (*Report of U.N.C.H.E.*).

<sup>75</sup> U.N.T.S. 1108, 1977.

<sup>76</sup> ILM 31, 1992.

<sup>77</sup> U.N.T.S. 956, 1960.

<sup>78</sup> ILM 28, 1989.

<sup>79</sup> ILM 31, 1992.

Akhirnya, 'prinsip pencemar membayar' (*polluter pays principle*), yang dikenal tidak hanya pada HLI tapi juga ketentuan-ketentuan hukum nasional, didasarkan pada pendekatan ekonomi. Konsep ini mengalokasikan kewajiban ekonomi dalam kaitannya dengan kegiatan yang merusak lingkungan, khususnya berhubungan dengan pertanggung-jawaban (ganti kerugian), penggunaan instrumen ekonomi, dan penerapan ketentuan-ketentuan tentang kompetisi dan subsidi. Konsep ini mengalami perubahan pada perumusan Prinsip 16 Deklarasi Rio-1992, khususnya mengenai susunan dan penekanan kata-katanya: "... *the polluter, in principle, bear the costs of pollution, ...*".<sup>80</sup> Dengan rumusan demikian, kewajiban pencemar untuk membayar bukan lagi sebagai prinsip, atau terbuka kemungkinan yang membayar bukan pencemar. Kewajiban tersebut dikaitkan dengan kepentingan masyarakat yang bersangkutan, serta perdagangan dan investasi internasional.

#### IV. Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas, dapat diketahui bahwa HLI ditetapkan berdasarkan sistem generik hukum internasional dengan maksud untuk mengatur permasalahan lingkungan, yang tujuannya untuk menanggulangi dampak negatif dari segala aktifitas manusia yang mengancam *biosphere*. Skema pengaturannya dilakukan dengan menitik beratkan pada pengaturan sektor-sektor lingkungan. Sayangnya tingkat perkembangan pada masing-masing sektor lingkungan tersebut ternyata tidak sama antara yang satu dengan yang lain. Ada yang rejim hukumnya telah berkembang demikian luas, seperti di bidang pencemaran laut; dan ada yang masih terbatas pada tingkat diplomasi atau pengaturan pemberian bantuan saja, misalnya terhadap masalah bencana kelaparan, desertifikasi dan sebagainya.

Selain itu, penyusunan HLI disesuaikan dengan prinsip hukum umum maupun hukum internasional umum, misalnya prinsip-prinsip *good faith*, kedaulatan negara, *good neighbourliness* dan kerjasama internasional. Meskipun themanya untuk melindungi lingkungan, *mindset* atau tujuan akhir pengaturannya adalah antroposentris. Hal ini nampak dari berbagai konsep pengaturan yang memberi makna substantif ketentuan-ketentuan HLI yang telah dikembangkan selama ini. Berbagai konsep, seperti *sustainable development*, *intergenerational equity*, *common heritage of mankind*, *common concern of humanity*, dan bahkan hak asasi manusia, dikembangkan dengan tujuan untuk melindungi sistem penyangga kehidupan umat manusia.

Selain itu, penyusunan HLI disesuaikan dengan prinsip hukum umum maupun hukum internasional umum, misalnya prinsip-prinsip *good faith*, kedaulatan negara, *good neighbourliness* dan kerjasama internasional. Meskipun themanya untuk melindungi lingkungan, *mindset* atau tujuan akhir pengaturannya adalah antroposentris. Hal ini nampak dari berbagai konsep pengaturan yang memberi makna substantif ketentuan-ketentuan HLI yang telah dikembangkan selama ini. Berbagai konsep, seperti *sustainable development*, *intergenerational equity*, *common heritage of mankind*, *common concern of humanity*, dan bahkan hak asasi manusia, dikembangkan dengan tujuan untuk melindungi sistem penyangga kehidupan umat manusia.

### DAFTAR PUSTAKA

- ASEAN, 1987. *Report of the Third ASEAN Ministerial Meeting on the Environment*, ASEAN Sekretariat, Jakarta.
- Black, H.C., 1990. *Black's Law Dictionary*, 6<sup>th</sup> ed., West Publishing Co., St. Paul.
- Bledsoe, Robert L. & Boczek, Boleslaw A., 1987. *The International Law Dictionary*, ABC-CLIO, California.
- Caldwell, Lynton Keith, 1984. *International Environmental Policy: Emergence and Dimensions*, Duke Univ. Press, Durham, North Carolina.

<sup>80</sup> Ibid.

- Carson, Rachel, 1962, *Silent Spring*, Fawcett Pub., Greenwich.
- Gareth Hardin, "The tragedy of the Commons", *Science* 162, 1968.
- Hardjasoemantri, Koesnadi, 1999, *Hukum Tata Lingkungan*, Ed. Ketujuh, Cet. Keempatbelas, Gadjah Mada Univ. Press, Yogyakarta.
- Hohmann, H., (ed.), 1992, *Basic Documents of International Environmental Law*, Vol. II & III, Graham & Trotman, London.
- Hornby, A.S.; Cowie, A.P. & Gimson, A.C., 1974, *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*, Oxford Univ. Press, Oxford.
- Istanto, F. Soegeng, *Hukum Internasional*, Yogyakarta: Penerbitan UAJ-Yogyakarta, 1994.
- Johnston, Douglas M., "Systemic environmental damage: The challenge to international law and organization", *Syr J. Int'l L. & Com*, 12, 1985.
- Johnston, Douglas M., 1981, *The environmental law of the sea 17*, IUCN, Bonn.
- Jones, Gareth; Robertson, Alan; Forbes, Jean & Hollier, Graham, 1990, *Dictionary of Environmental Science*, Harper Collins Pub., Glasgow.
- Kiss, Alexander & Shelton, Dinah, 1991, *International Environmental Law*, Graham & Trotman Ltd., London.
- Kiss, Alexander, 1997, *Introduction to International Environmental Law*, UNITAR, Jenewa.
- Matics, Kathleen I. & McDorman, Ted L. (eds.), 1994, *Selected Papers in Commemoration of the Entry into Force of the U.N. Convention on the Law of the Sea*, SEAPOL, Bangkok.
- McIntyre, O. & Mosedale, T., "The precautionary principle as a norm of customary international law", *J. of Env'l L.*, 9, 1997.
- Merrills, J.G., 1976, *Anatomy of International Law: A Study of the Role of International Law in the Contemporary World*, Sweet & Maxwell, London.
- Oppenheim, Lauterpacht F.L., 1955, *International Law*, 8<sup>th</sup> ed., Longmans, London.
- Palmer, Geoffrey, "An international regime for environmental protection", *Journal of Urban and Contemporary Law* 42:3, 1992.
- PBB, tp. th., *Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa dan Statuta Mahkamah Internasional*, Kantor Penerangan PBB, Jakarta.
- Percival, Robert V. & Alevizatos, Dorothy C. (eds.), 1997, *Law and the Environment*, Temple Univ. Press, Philadelphia.
- Sands, Philippe, 1995, *Principles of International Environmental Law I: Frameworks, Standards and Implementation*, Manchester Univ. Press, Manchester.
- Report of the United Nations Conference on Human Environment*, 5-16 June 1972, U.N. Doc. A/CONF. 48/14.

UNEP, 1997, *UNEP Environmental Law Training Manual*, UNEP, Nairobi.

UNEP, tp.th., *Handbook of Environmental*

*Law*, UNEP's Pub., Hartfordshire, U.K.

WCED, 1987, *Our Common Future*, Oxford Univ. Press., Oxford.