

**IMPLEMENTASI *MARINE POLLUTION* (MARPOL 73/78) TERHADAP
LINGKUNGAN LAUT DI INDONESIA**

RINGKASAN EKSEKUTIF

**Kajian dalam rangka kerja sama antara
Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran dan
Badan Keamanan Laut Republik Indonesia**



Indonesian Center for The Law of The Sea (ICLOS)
Bandung
2021

RINGKASAN EKSEKUTIF

A. Latar Belakang

Pencemaran laut adalah salah satu masalah yang dihadapi dunia saat ini, salah satunya disebabkan oleh masuknya minyak ke dalam laut baik disengaja sebagai akibat dari pembersihan tangki-tangki atau pembuangan minyak residu atau yang terjadi tidak dengan sengaja yang disebabkan oleh kebocoran kapal yang sudah tua. Pencegahan dan penanganan pencemaran laut memegang peran penting dalam mencapai Tujuan Pembangunan Berkelanjutan (Sustainable Development Goals), khususnya Tujuan Ke-14 tentang “Mengkonservasi dan memanfaatkan secara berkelanjutan sumber daya laut, samudra dan maritim untuk pembangunan yang berkelanjutan” (Life Below Water). Salah satu indikator dari Tujuan Ke-14 yang harus dicapai pada tahun 2025 adalah mencegah dan secara signifikan mengurangi semua jenis pencemaran laut, khususnya dari kegiatan berbasis lahan, termasuk sampah laut dan polusi nutrisi.

Oil Spill atau tumpahan minyak diakibatkan dari hasil operasi kapal tanker karena kecelakaan atau kebocoran (air balas), perbaikan dan perawatan kapal (*docking*), terminal bongkar muat tengah laut, air bilga (saluran buangan air, minyak dan pelumas hasil proses mesin), pemotongan badan kapal untuk menjadi besi tua (*scrapping*) kapal, dan yang banyak terjadi adalah kecelakaan/tabrakan kapal tanker (*Kementerian Kelautan Dan Perikanan (KKP)*, n.d.). Pencemaran minyak dari kapal biasanya disebabkan dua hal, yang pertama dikarenakan unsur ketidaksengajaan orang-orang yang berada dalam kapal (*accidental discharge*) seperti tank yang bocor akibat gesekan benda dalam laut (terumbu karang atau besi kapal yang dulu pernah tenggelam di laut) sehingga menyebabkan kerusakan pada badan kapal atau tangki minyak. Kedua, dikarenakan memang disengaja (*voluntary discharge*) membuang minyak bekas limbah, alat-alat pabrik yang dapat menyebabkan polusi lingkungan dan akhirnya merugikan pihak yang wilayah lautnya dijadikan tempat pembuangan minyak tersebut (Mochtar Kusumaatmadja, 1978).

Sebagai salah satu upaya mengatasi masalah pencemaran laut, pada tahun 1973 masyarakat internasional menyepakati Konvensi Internasional Mengenai Pencegahan Pencemaran yang berasal dari kapal (*International Convention for the Prevention of Pollution from Ships*). Lima tahun kemudian 17 Februari 1978 disetujui sebuah protokol dari Konvensi ini yaitu *Protocol of 1978 Relating to the International Convention for the Prevention of Pollution from Ships*. Konvensi dan Protokol ini kemudian dikenal dengan nama MARPOL 73/78 (selanjutnya disebut MARPOL 73/78). MARPOL 73/78 dilengkapi enam *annex* yang mengatur secara lebih teknis dan detail mengenai pencegahan dan penanganan pencemaran laut yang bersumber dari kapal.

Penanggulangan pencemaran laut di Indonesia sudah diatur secara nasional, diantaranya Indonesia telah meratifikasi MARPOL 73/78 melalui Keputusan Presiden No.46 Tahun 1986 tentang Pengesahan *International Convention for the Prevention Pollution from Ships 1973* beserta *Protocol of 1978 Relating to the International Convention for The Prevention of Pollution from Ships 1973*. Peraturan mengenai pencemaran laut dalam hukum nasional Indonesia diatur dalam : 1) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran; 2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup; 3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan; 4) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1999 Tentang Pengendalian Pencemaran dan atau Perusakan Laut sebagai peraturan pelaksana dari UU No 32 Tahun 2009; 5) Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2010 tentang Perlindungan Lingkungan Maritim sebagai peraturan pelaksana dari UU No 17 Tahun 2008; 6) Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2006 Tentang Penanggulangan Keadaan Darurat Tumpahan Minyak di laut sebagai peraturan pelaksana dari UU No 32 Tahun 2009 dan UU No 17 Tahun 2008; 7) Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 7 Tahun 2014 tentang Penghitungan Kerugian Lingkungan Hidup; 8) Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM 29 tahun 2014 tentang pencegahan pencemaran lingkungan maritim; 9) Keputusan Menteri Kelautan Dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 54/Kepmen-kp/2016 Tentang Tim Penanggulangan Dampak Tumpahan Minyak Terhadap Sumber Daya Kelautan Dan Perikanan; dan 10) Keputusan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor Km 263 Tahun 2020 Tentang Prosedur Penanggulangan Keadaan Darurat Tumpahan Minyak (Tier 3) Di Laut.

Namun pada kenyataannya, permasalahan pencemaran laut masih belum dapat teratasi dengan baik. Penelitian ini ditujukan untuk menganalisis sejauh mana dampak penerapan aturan perlindungan lingkungan maritim dalam mengupayakan tindakan pencegahan pencemaran laut oleh minyak. Mengingat bahwa permasalahan ini tidak hanya terkait dengan implementasi hukum nasional, tetapi juga hukum internasional, maka diperlukan kajian secara khusus mengenai bagaimana implementasi antara hukum nasional dan internasional dalam melaksanakan penegakan hukum terhadap kasus pencemaran laut di wilayah perairan dan wilayah yurisdiksi Indonesia. Berikut adalah beberapa dokumentasi yang menggambarkan pencemaran laut yang berasal dari kapal di Indonesia:

B. Ruang Lingkup dan Metode

Pada dasarnya laut secara alamiah mempunyai kemampuan untuk menetralkan zat pencemar yang masuk ke dalamnya, akan tetapi apabila zat yang masuk tersebut melampaui batas kemampuan laut untuk menetralkan dan telah melampaui ambang batas, maka hal inilah yang mengakibatkan pencemaran laut. Indonesia mempunyai laut yang luas yang kaya akan

sumber daya alamnya yang harus dijaga fungsi kelestarian lingkungannya. Oleh karena itu, tim akan mengkaji perkembangan *Marine Pollution* yang relevan dengan keamanan dan keselamatan lingkungan laut dan peraturan perundang-undangan yang terkait, dalam kerangka pembuatan peraturan tentang *coast guard* Indonesia sebagai salah satu institusi yang berwenang untuk menjaga fungsi lingkungan laut khususnya dari kasus tumpahan minyak yang terjadi di laut.

Kajian ini dilakukan dengan metode studi literatur (*library research*) dari berbagai sumber hukum baik berupa buku, peraturan perundang-undangan, jurnal maupun sumber yang berasal dari web yang dapat dipercaya. Metode studi literatur ini akan dilengkapi dengan studi lapangan (*field research*) ke beberapa negara yang merupakan negara anggota *International Maritime Organization (IMO)* dan *MARPOL 73/78*, serta dikategorikan sebagai negara yang berhasil mencegah dan menanggulangi pencemaran lingkungan laut khususnya dari tumpahan minyak yang terjadi di laut.

C. Rekomendasi

Berdasarkan kajian yang telah dilakukan, terdapat beberapa rekomendasi dalam meningkatkan efektivitas implementasi *MARPOL 73/78* dalam mencegah dan menanggulangi pencemaran laut akibat tumpahan minyak dari kapal:

1. Kewenangan pemerintah terbagi atas dua konsep yaitu kewenangan pemerintah ini dapat dijalankan pada berbagai sektor dan terlembaga pada satu kelembagaan (*Single Agency MultiTask/ SAMT*) atau kewenangan tersebar di banyak instansi pemerintah (*Multi Agency MultiTask/ MAMT*). Dalam hal ini pemerintah Indonesia dapat mengadopsi model *MAMT* seperti negara Australia yang berarti terdapat instansi selain *Coast Guard* yang memiliki kewenangan di laut. Oleh karena itu, dalam penanganan kasus-kasus pencemaran laut oleh minyak dari kapal, diperlukan koordinasi melalui mekanisme yang disepakati oleh para Lembaga tersebut sehingga dapat menghindari tumpang tindih kewenangan. Diperlukan sebuah peta koordinasi yang menerjemahkan seluruh peraturan dengan cukup detail dimulai dari tahap pencegahan, penanggulangan dan pemulihan serta penindakan sanksi yang dituangkan dalam sebuah peta koordinasi yang menarik dan lebih mudah dimengerti sehingga semua lembaga yang melakukan pengawas di laut seperti Bakamla, TNI AL, KLHK, KKP, Bea Cukai, dan Polisi jelas dalam mengemban tugas masing-masing. Hal ini dapat dibantu oleh Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi (Kemenkomarves) dalam memimpin sebagai koordinator dan akselerator program untuk mencapai penguatan *Indonesia Maritime Information Center (IMIC)* Bakamla untuk menjadi *Fusion Center* atau pusat penyedia data dan informasi keamanan di laut.

2. Pada kasus kecelakaan kapal MT Kharisma Selatan Indonesia mampu melakukan upaya penanggulangan atas pencemaran dengan cukup baik sesuai standar yang telah ditetapkan dalam regulasi MARPOL 73/78. Namun akan jauh lebih baik jika kedepannya Indonesia lebih mengutamakan pada aspek-aspek pencegahan dengan penguatan kapabilitas *management* yaitu dengan memperbaiki operasional otoritas jasa pelayaran dalam mengawasi kapal-kapal yang melakukan aktivitasnya di wilayah perairan laut Indonesia. Untuk tercapainya upaya mencegah pencemaran lingkungan maritim kuncinya adalah adanya komitmen bersama antara pemerintah sebagai regulator, operator pelabuhan dan operator kapal serta pengguna jasa dalam melaksanakan kewajiban masing-masing seperti administrator pelabuhan sebagai pejabat pendaftar kapal dalam melakukan proses pendaftaran kapal-kapal.
3. Pemerintah dapat melakukan program inspeksi kapal yang ekstensif yaitu dengan mengunjungi pelabuhan-pelabuhan untuk memastikan kepatuhan terhadap peraturan. Dengan demikian pemerintah dapat memberi sanksi terhadap Pelabuhan dan menginspeksi dan menahan kapal untuk memastikan kekurangan yang serius, termasuk yang terkait dengan peralatan pencegahan pencemaran yang harus ada atau diperbaiki.
4. Pemerintah Indonesia sebaiknya membangun lokasi transit di kawasan Selat Malaka yang memiliki fasilitas serta teknologi yang memadai agar setiap kapal yang melintasi kawasan tersebut dapat melakukan kegiatan pencucian kapal maupun pembuangan limbah sisa operasionalnya. Lokasi transit yang dapat direkomendasikan adalah seperti pelabuhan-pelabuhan di wilayah-wilayah strategis yang terletak di sekitar Selat Malaka.
5. Pemerintah Indonesia dapat mencoba menerapkan praktik baik yang dilakukan oleh Jepang dalam melaksanakan tindakan pencegahan dan penanggulangan pencemaran laut akibat tumpahan minyak dari kapal. Jepang memiliki armada yang cukup kuat dengan jumlah kapal patroli dan pesawat terbang yang cukup banyak dan sangat baik dalam hal pengawasan dan koordinasi antar lembaganya. Jepang melakukan pemetaan pembagian tugas melalui pembagian wilayah laut menjadi 16 bagian setiap bagiannya dilengkapi armada laut dan udara, oleh karena itu diharapkan Indonesia menerapkan metode tersebut dengan wilayah laut yang sangat luas. Berkaitan dengan hal pengawasan pemerintah dalam menerapkan zona-zona tertentu pada bagian wilayah laut tertentu yang butuh pengawasan yang lebih ketat, seperti menerapkan zona merah terhadap Selat Malaka sehingga dapat mengawasi apabila ada kapal-kapal yang sedang membuang limbah secara ilegal atau mengawasi kapal yang mematikan VMS.
6. Dalam rangka proses penegakan hukum, dalam hukum lingkungan itu sendiri dimulai dari pematuhan (*compliance*), penindakan, dan penyelesaian sengketa. Pematuhan merupakan suatu proses untuk memotivasi masyarakat melaksanakan hukum secara

sukarela. Penataan bersifat preventif sedangkan penindakan bersifat represif dan dalam sistem hukum lingkungan nasional, proses penindakan meliputi proses penanggulangan, pengendalian, penerapan sanksi administratif, dan rehabilitasi. Dalam upaya untuk mencegah terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan diakibatkan oleh *oil spill*, maka harus dilakukan instrumen penataan ekonomi lingkungan hidup insentif disinsentif. Insentif perlu dilakukan sebagai sistem penghargaan kinerja di bidang PPLH salah satunya ialah suatu kapal yang telah memiliki peralatan pencegahan *oil spill*, maka perusahaan kapal tersebut dapat diberikan insentif berupa: pemberian keringanan kewajiban; pemberian kemudahan dan/atau pelonggaran persyaratan pelaksanaan kegiatan; pemberian fasilitas dan/atau bantuan; pemberian dorongan dan bimbingan; pemberian pengakuan dan/atau penghargaan; dan/atau pemberitahuan kinerja positif kepada publik (PP 46/2017). Sedangkan untuk kapal yang tidak memiliki alat pencegahan *oil spill*, maka harus diberikan disinsentif, yaitu: penambahan kewajiban; penambahan dan/atau pengetatan persyaratan pelaksanaan kegiatan; dan/atau pemberitahuan kinerja negatif kepada publik (PP 46/2017). Apabila pencegahan-pencegahan yang dapat dilakukan dalam instrumen pematuhan tidak dapat dijalankan dengan baik, maka dapat langsung diterapkan penegakan hukum berupa sanksi administrasi, sanksi perdata, dan/atau sanksi pidana. Kemudian sebagai instrumen bersifat punitif, telah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

7. Dalam hal penghitungan kerugian lingkungan dan pedoman penghitungan yang layak telah diatur lebih jelas dalam Peraturan Menteri LHK Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Penghitungan Kerugian Lingkungan Hidup. Dalam hal pemulihan dan penanggulangan, Indonesia telah memiliki dua peraturan yang cukup komprehensif yaitu Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2006 tentang Penanggulangan Keadaan Darurat Tumpahan Minyak Di Laut dan Keputusan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor Km 263 Tahun 2020 Tentang Prosedur Penanggulangan Keadaan Darurat Tumpahan Minyak (Tier 3) Di Laut
8. Metode remote sensing/ penginderaan jauh. Selain melakukan pemantauan secara aktif dan berkomunikasi dengan pihak-pihak terkait, menyiapkan posko kesehatan dan rutin memberikan informasi terkini kepada masyarakat yang terdampak tumpahan tersebut adalah langkah yang wajib dilakukan pemerintah. Dengan demikian, dalam pelaksanaannya diperlukan keterlibatan para pemangku kepentingan terkait yang berada di bawah manajemen pemerintah untuk bersama-sama melakukan penanggulangan yang terpadu dan komprehensif.
9. Pemerintah sebaiknya mempertimbangkan untuk meratifikasi International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-Operation 1990 (OPRC). Dalam

lingkup regional, Indonesia juga perlu memanfaatkan ASEAN Mechanism for Joint Oil Spill Preparedness and Response, yakni sebuah bilateral agreement dan kerja sama antara negara-negara ASEAN dalam menanggulangi tumpahan minyak di laut.

Berdasarkan rekomendasi yang pertama semua peraturan-peraturan tersebut harus diimplementasikan secara terintegrasi sehingga seluruh kementerian dan lembaga terkait dapat berkoordinasi dengan lebih efektif dan efisien. Adapun peraturan-peraturan tersebut khususnya mencakup:

1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran;
2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup;
3. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 tentang Kelautan;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1999 Tentang Pengendalian Pencemaran dan atau Perusakan Laut sebagai peraturan pelaksana dari UU No 32 Tahun 2009;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2010 tentang Perlindungan Lingkungan Maritim sebagai peraturan pelaksana dari UU No 17 Tahun 2008;
6. Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 2001 Tentang Kepelabuhanan;
7. Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2002 Tentang Perkapalan;
8. Peraturan Pemerintah Nomor 64 Tahun 2010 Tentang Mitigasi Bencana Di Wilayah Pesisir Dan Pulau-pulau Kecil;
9. Peraturan Presiden Nomor 109 Tahun 2006 Tentang Penanggulangan Keadaan Darurat Tumpahan Minyak di Laut sebagai peraturan pelaksana dari UU No 32 Tahun 2009 dan UU No 17 Tahun 2008;
10. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Nomor 5 Tahun 2009 tentang Pengelolaan Limbah di Pelabuhan;
11. Peraturan Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan Nomor 7 Tahun 2014 tentang Penghitungan Kerugian Lingkungan Hidup;
12. Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM 29 tahun 2014 tentang Pencegahan Pencemaran Lingkungan Maritim;
13. Keputusan Menteri Kelautan Dan Perikanan Republik Indonesia Nomor 54/Kepmen-KP/2016 Tentang Tim Penanggulangan Dampak Tumpahan Minyak Terhadap Sumber Daya Kelautan Dan Perikanan; dan
14. Keputusan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor KM 263 Tahun 2020 Tentang Prosedur Penanggulangan Keadaan Darurat Tumpahan Minyak (Tier 3) Di Laut.