

II. TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Laut dan Pencemaran Laut

1. Pengertian Laut

Laut adalah kumpulan air asin yang sangat luas yang memisahkan benua yang satu dengan benua yang lainnya, dan juga memisahkan pulau yang satu dengan yang lainnya¹⁰.

Laut adalah kumpulan air asin dalam jumlah yang banyak dan luas yang menggenangi dan membagi daratan atas benua atau pulau.

Lautan yang merupakan wilayah air pada dasarnya dapat dibagi dalam 3 bagian :

1. Permukaan lautan
2. Dalam lautan
3. Dasar lautan.

Ketiga bagian tersebut merupakan satu kesatuan yang berada pada satu pengawasan, berdasarkan kedaulatan suatu negara atau hukum internasional. Bagi wilayah perairan teritorial suatu negara, berarti segala pengelolaan kepentingan pemeliharaan dan pengawasan pada prinsipnya tanggung jawab ada pada negara tersebut dalam pelaksanaannya tetap

¹⁰ Abdul Muthalib Tahar, *Hukum Laut Internasional menurut KHL PBB 1982 dan perkembangan Hukum Laut di Indonesia*, Fakultas Hukum Internasional Bagian Hukum Internasional, 2007, Hlm 1.

memperhatikan hukum kebiasaan maupun konvensi internasional yang berlaku¹¹.

Laut memiliki banyak fungsi / peran / manfaat bagi kehidupan manusia dan makhluk hidup lainnya karena didalam dan diatas laut terdapat kekayaan sumber daya alam yang dapat kita manfaatkan diantaranya yaitu :¹²

1. Tempat rekreasi dan hiburan,
2. Tempat hidup sumber makanan kita,
3. Pembangkit listrik tenaga ombak, pasang surut, angin, dsb,
4. Tempat budidaya ikan, kerang mutiara, rumput laut, dll,
5. Tempat barang tambang berada,
6. Salah satu sumber air minum (desalinasi),
7. Sebagai jalur transportasi air,
8. Sebagai tempat cadangan air bumi,
9. Tempat membuang sampah berbahaya (fungsi buruk),
10. Sebagai objek riset penelitian dan pendidikan.

2. Pengertian mengenai Pencemaran Laut

Pencemaran dapat diartikan sebagai bentuk *Environmental impairment*, yakni adanya gangguan, perubahan, atau kerusakan¹³. Pencemaran Laut merupakan masalah yang dihadapi bersama oleh masyarakat internasional. Pengaruhnya bukan saja menjangkau seluruh kegiatan yang berlangsung di laut, melainkan juga menyangkut kegiatan-kegiatan yang berlangsung di wilayah pantai,

¹¹ definisi-pengertian-laut-jenis-macam-laut-fungsi-peran-manfaat-laut .<http://www.oganisasi.org>
Diakses pada 27 September 2009 pukul 22:30 Wib

¹² Ibid.

¹³ M.Daud Silalahi, *Hukum Lingkungan dalam penegakan hukum lingkungan Indonesia*, PT. Alumni , Bandung, 2001, Hlm 154.

termasuk muara-muara sungai yang berhubungan dengan laut. Pada dasarnya laut itu mempunyai kemampuan alamiah untuk menetralsir zat-zat pencemar yang masuk ke dalamnya¹⁴. Akan tetapi apabila zat-zat pencemar tersebut melebihi batas kemampuan air laut untuk menetralsirnya, maka kondisi itu dikategorikan sebagai pencemaran.

Menurut undang-undang Nomor 23 tahun 1997, yang dimaksud dengan pencemaran adalah masuknya atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi dan/atau komponen lain kedalam lingkungan dan/atau berubahnya tatanan lingkungan oleh kegiatan manusia atau oleh proses alam sehingga kualitas lingkungan turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan menjadi kurang atau tidak dapat berfungsi lagi sesuai peruntukannya.

Selain itu menurut PP No.19 tahun 1999 Tentang Pengendalian Pencemaran dan/atau Pengrusakan Lingkungan Laut, pencemaran merupakan masuknya atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan laut oleh kegiatan manusia sehingga kualitasnya turun sampai ke tingkat tertentu yang menyebabkan lingkungan laut tidak sesuai lagi dengan baku mutu dan/atau fungsinya.

Sedangkan definisi pencemaran laut yang dikemukakan dalam UNCLOS 1982, pasal 1 (4) , dikatakan sebagai berikut :

“ pollution of the marine environment means the introduction by man, directly or indirectly, of substances or energy into the marine environment, including estuaries, which result or is likely to result in such deleterious effect as harm to living resources and marine life, hazards to human health, hindrance to marine activities, including fishing and other legitimate uses of the sea, impairment or quality for use of sea water and reduction of amenities.”

¹⁴ Departemen Kehakiman RI, *Penelitian tentang Aspek hukum Kerjasama Regional dan Internasional dalam Pencegahan Pencemaran Laut*, (Jakarta:Badan Pembinaan Hukum Nasional, 1998), Hlm 15

Definisi di atas memberikan makna bahwa “Pencemaran lingkungan laut” berarti dimasukkannya oleh manusia, secara langsung atau tidak langsung, bahan atau energi ke dalam lingkungan laut, termasuk kualita, yang mengakibatkan atau mungkin membawa akibat buruk sedemikian rupa seperti kerusakan pada kekayaan hayati laut dan kehidupan di laut, bahaya bagi kesehatan manusia, gangguan terhadap kegiatan-kegiatan di laut termasuk penangkapan ikan dan penggunaan laut yang sah lainnya, penurunan kualitas kegunaan air laut dan pengurangan kenyamanan.”

Menurut Mochtar Kusumaatmadja Pencemaran Laut adalah perubahan pada lingkungan laut yang terjadi akibat dimasukkannya oleh manusia secara langsung maupun tidak bahan-bahan energi ke dalam lingkungan laut (termasuk muara sungai) yang menghasilkan akibat yang demikian buruknya sehingga merupakan kerugian terhadap kekayaan hayati, bahaya terhadap kesehatan manusia, gangguan terhadap kegiatan di laut termasuk perikanan dan lain-lain penggunaan laut yang wajar, pemburukan dari kualitas air laut dan menurunnya tempat-tempat permukiman dan rekreasi¹⁵.

Sedangkan menurut KHL III Pencemaran laut adalah perubahan dalam lingkungan laut termasuk muara sungai (*estuaries*) yang menimbulkan akibat yang buruk sehingga dapat merusak sumber daya hayati laut (*marine living resources*), bahaya terhadap kesehatan manusia, gangguan terhadap kegiatan

¹⁵ Mochtar Kusumaatmadja, *Bunga rampai Hukum Laut*, Bina Cipta, Bandung, 1978, Hlm 177

di laut termasuk perikanan dan penggunaan laut secara wajar, menurunkan kualitas air laut dan mutu kegunaan serta manfaatnya¹⁶.

Dalam konferensi Stockholm 1971, yang dimaksud dengan pencemaran laut adalah dimasukkannya secara langsung atau tidak langsung oleh perbuatan manusia suatu substansi atau bahan energi ke dalam lingkungan laut yang menyebabkan turunnya atau merosotnya kadar lingkungan laut sehingga menyebabkan turunnya atau merosotnya kadar lingkungan laut sehingga menyebabkan timbulnya bahaya bagi sumber alam hayati, kesehatan manusia, rintangan melakukan kegiatan dilaut dan mengurangi pemanfaatan dalam penggunaan lingkungan laut.

Sejalan dengan itu juga maka pencemaran laut intinya adalah menurunnya kualitas air laut karena aktivitas manusia baik disengaja maupun tidak disengaja memasukkan zat-zat pencemar dalam jumlah tertentu ke dalam lingkungan laut (termasuk muara sungai) sehingga menimbulkan akibat yang negatif bagi sumber daya hayati dan nabati di laut, kesehatan manusia, aktivitas di laut, dan bagi kelangsungan hidup dari sumber daya hidup di laut¹⁷.

Berdasarkan pengertian pencemaran-pencemaran di atas, maka penulis mengambil kesimpulan bahwa pencemaran laut merupakan suatu keadaan dimana menurunnya kualitas air laut yang disebabkan dari masuknya zat-zat pencemar oleh aktivitas manusia, baik secara sengaja maupun tidak disengaja yang berkaitan dengan pemanfaatan fungsi laut, sehingga

¹⁶ Konvensi Hukum Laut III (*United Nations Convention on the Law of the Sea* = UNCLOS III)

¹⁷ Juajir Sumardi, *Hukum Pencemaran Laut Transnasional*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, Hlm 29

menimbulkan kerugian terhadap sumber daya alam laut, kesehatan manusia, dan berbagai gangguan terhadap aktivitas manusia di laut.

3. Sumber Pencemaran Laut

Apabila ditinjau dari sudut dari mana sumber pencemaran tersebut berasal, maka sumber pencemaran laut dapat dibedakan menjadi, yaitu :

a. Berasal dari sumber laut itu sendiri :

1. Kapal :

- pembuangan minyak
- air tangki
- kebocoran kapal
- kecelakaan seperti kapal pecah, kapal kandas, dan tabrakan kapal.

2. Instalasi Minyak.

b. Berasal dari darat :

1. pencemaran melalui udara
2. pembuangan sampah ke laut
3. air buangan sungai
4. air buangan industri.

Jika ditinjau dari sudut sumber yang menyebabkan terjadinya pencemaran laut, dapat dikategorikan menjadi sebagai berikut :¹⁸

1. pencemaran yang disebabkan oleh zat pencemar yang berasal dari darat;
2. pencemaran yang disebabkan oleh zat pencemar yang berasal bersumber dari kapal laut;

¹⁸ Juajir Sumardi. OpCit. Hlm 30

3. pencemaran yang disebabkan oleh dumping atau buangan sampah;
4. pencemaran laut yang disebabkan oleh zat yang bersumber dari kegiatan eksplorasi dan eksploitasi dasar laut serta tanah dibawahnya;
5. pencemaran laut yang disebabkan oleh zat pencemar yang bersumber dari udara.

Sedangkan ditinjau dari sudut sebab-sebab terjadinya pencemaran, maka pencemaran lingkungan laut dapat dikategorikan sebagai berikut :

1. pencemaran laut yang disebabkan oleh kegiatan atau operasional kapal (kapal, pengeboran atau pabrik);
2. pencemaran laut yang disebabkan karena kecelakaan (seperti kecelakaan kapal tangki karena tabrakan);
3. pencemaran laut yang disebabkan karena limbah buangan¹⁹.

Pencemaran laut disebabkan oleh beberapa faktor. Adapun faktor-faktor yang menyebabkan pencemaran laut antara lain :

1. Pembuangan kotoran dan sampah kota dan industry, serta penggunaan pestisida di bidang pertanian;
2. pengotoran yang berasal dari kapal-kapal (laut);
3. kegiatan penggalian kekayaan mineral dasar laut;
4. pembuangan bahan-bahan radio aktif dalam kegiatan penggunaan tenaga nuklir dalam rangka perdamaian;
5. penggunaan laut untuk tujuan-tujuan militer.

¹⁹ Ibid. Hlm 31

B. Pengertian Implementasi

Dalam tulisan ini pencegahan pencemaran minyak oleh kapal laut dalam hukum internasional ingin melihat juga sejauh mana atau sekuat apa konvensi internasional mengikat para pelaku pencemaran. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, implementasi adalah pelaksanaan . Sedangkan menurut Susilo (2007:174) implementasi merupakan suatu penerapan ide, konsep, kebijakan, atau inovasi dalam suatu tindakan praktis sehingga memberikan dampak, baik berupa perubahan pengetahuan, keterampilan maupun nilai, dan sikap²⁰.

Dalam Oxford Advance Learner Dictionary dikemukakan bahwa implementasi adalah “*put something into effect*” (penerapan sesuatu yang memberikan efek atau dampak). Pengertian implementasi dirumuskan secara pendek, dimana “*to implementasi*” (mengimplementasikan) berarti “*to provide means for carrying out; to give practical effect to*” (menyajikan alat bantu untuk melaksanakan; menimbulkan dampak/berakibat sesuatu)²¹.

Dalam studi kebijakan publik, dikatakan bahwa implementasi bukanlah sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin melalui saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu implementasi menyangkut masalah konflik, keputusan, dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan. Oleh karena itu tidaklah terlalu salah jika

²⁰Implementasi Kurikulum: Sebuah Prinsip Dasar Oleh Imam Mawardi
<http://mawardiumm.blogspot.com/2009/08/implementasi-kurikulum-sebuah-prinsip.html> diakses
 31 Mei 2010 pukul 18:22 Wib

²¹kamus Webster oleh Solichin Abdul Wahab, 1997, Hlm 64.

dikatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan aspek yang sangat penting dalam keseluruhan proses kebijakan.

Pengertian yang sangat sederhana tentang implementasi adalah sebagaimana yang diungkapkan oleh Charles O. Jones , dimana implementasi diartikan sebagai "*getting the job done*" dan "*doing it*". Tetapi dibalik kesederhanaan rumusan yang demikian berarti bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses kebijakan yang dapat dilakukan dengan mudah. Namun pelaksanaannya, menurut Jones, menuntut adanya syarat yang antara lain: adanya orang atau pelaksana, uang dan kemampuan organisasi atau yang sering disebut dengan *resources*, lebih lanjut Jones merumuskan batasan implementasi sebagai proses penerimaan sumber daya tambahan, sehingga dapat mempertimbangkan apa yang harus dilakukan²².

Van Meter dan Horn (1978:70) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai berikut: "*Policy implementation encompasses those actions by public and private individuals (and groups) that are directed at the achievement of goals and objectives set forth in prior policy decisions*". Definisi tersebut memberikan makna bahwa implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (dan kelompok) pemerintah dan swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Tindakan-tindakan ini, pada suatu saat berusaha untuk mentransformasikan keputusan-keputusan menjadi pola-pola operasional, serta melanjutkan usaha-usaha tersebut untuk mencapai

²² *Proposal Implementasi kebijakan pemberdayaan sektor informal (studi kasus implementasi peraturan daerah kota surabaya no. 17 tahun 2003 tentang pembinaan pedagang kaki lima di kota surabaya)* oleh Bambang Supriyadi.

perubahan, baik yang besar maupun yang kecil, yang diamanatkan oleh keputusan kebijakan.

Pengertian implementasi menurut penulis sendiri adalah pelaksanaan suatu kebijakan yang secara nyata dan berdampak positif untuk mengatasi suatu masalah yang mencakup dengan peraturan atau kebijakan yang telah ditentukan yang nantinya akan membawa perubahan lebih baik.

C. Ketentuan Hukum Internasional yang Mengatur Pencemaran Laut

Pencemaran laut karena minyak dari kapal ataupun eksplorasi dan eksploitasi minyak di dasar laut, ataupun karena bahan-bahan radioaktif yang berasal dari kapal-kapal yang digerakkan oleh tenaga nuklir ataupun karena percobaan senjata nuklir di laut telah mempengaruhi ekologi laut dan kehidupan organisme di lautan. Beberapa peristiwa tumpahan minyak yang terjadi di perairan nusantara atau negara lain merupakan tantangan bagi kita untuk meningkatkan usaha pencegahan dan pengawasan kemungkinan terjadinya pencemaran laut. Perkembangan tersebut diiringi pula dengan terciptanya berbagai konvensi internasional serta peraturan dari berbagai negara pantai yang mengatur masalah pencemaran minyak di laut antara lain : konvensi-konvensi PBB (*United nations Convention on the Law of the Sea UNCLOS*), konvensi-konvensi dari IMO (*International Maritime Organization*) dan konvensi-konvensi yang bersifat regional dan sebagainya.

Pencemaran laut sudah terjadi sejak tahun 1960-an yaitu masalah pengotoran laut karna minyak atau karna bahan-bahan berbahaya lainnya misalnya bahan-bahan yang toxic, radio aktif, dan lain-lain. Masalah ini mulai lebih terasa sejak

semakin banyak di buatnya kapal-kapal yang digerakkan oleh tenaga nuklir atau kapal-kapal yang membawa bahan-bahan atau senjata nuklir. Walaupun sebelumnya masalah pengotoran laut karena minyak telah mendapat perhatian dari IMCO, barulah dalam tahun 1962 IMCO mengorganisir suatu konperensi di Brussels untuk membicarakan tanggungjawab dari operator-operator kapal-kapal nuklir tersebut²³. Faktor tersebutlah yang menyebabkan IMCO menanggulangi masalah pencemaran minyak yang terjadi dilaut. Semua faktor-faktor yang telah diuraikan menjadi pemicu diadakannya suatu konfrensi mengenai hukum laut internasional yang mencakup seluruh atau sebagian besar dari permasalahan hukum laut tersebut. Dengan latar belakang tersebut maka pada tahun 1970 majelis umum PBB menerima suatu resolusi lainnya resolusi 2750 (XXV) yang menetapkan akan diadakannya konfrensi hukum laut PBB yang ke – 3 pada tahun 1973 dan mempercayakan U.N *Seabed Committee* untuk mempersiapkan konfrensi tersebut²⁴.

Lalu lahirlah Konvensi Hukum Laut PBB 1982 Bab XII mengatur tentang Perlindungan dan Pelestarian Lingkungan Laut, sedangkan Bagian V dari Bab XII ini mengatur tentang Peraturan-peraturan Internasional dan Perundang-undangan Nasional untuk Mencegah, mengurangi dan mengendalikan Pencemaran Lingkungan Laut²⁵.

²³ Hasjim Djalal, *Perjuangan Indonesia di bidang hukum laut*, Bina Cipta, Bandung, 1979, Hlm 55

²⁴ *ibid.* Hal 58

²⁵ Abdul Muthalib Tahar dalam kajian terhadap implementasi ketentuan tentang pencegahan, pengurangan, dan pengendalian pencemaran lingkungan laut dalam khl 1982 oleh pemerintah Indonesia. <http://digilib.unila.ac.id/go.php?id=laptunilapp-gdl-res-2009-endangpurw-1470> diakses pada tanggal 27 Mei 2009 pukul 22:40 Wib

Dibawah ini akan dimulai dengan uraian menyangkut hukum kebiasaan internasional yang berlaku dalam praktek dan dilanjutkan dengan menguraikan bagian-bagian pokok dari beberapa konvensi internasional yang menyangkut tentang masalah pencemaran minyak di laut yang berlaku dewasa ini , baik dalam arti pencegahan pencemaran maupun dalam arti pengaturan hukum dan akibat-akibatnya. Penekanan diberikan kepada ketentuan-ketentuan penting yang mengatur kewajiban-kewajiban negara-negara baik negara pantai maupun negara kapal untuk melindungi dan memelihara lingkungan laut.

1. Hukum kebiasaan Internasional/ *Customary International Law*

Walaupun kekurangan dan kekuatan dalam penerapannya oleh Negara-negara , tetapi tetap ada alasan-alasan yang baik (*good reasons*) untuk menerapkan hukum kebiasaan internasional yang mengakui prinsip *good neighbourliness* sebagai dasar-dasar umum dari kewajiban lingkungan internasional²⁶. Sebagai konsekuensi dari prinsip ini adalah bahwa negara mempunyai tugas untuk mengatur hubungan yang sedemikian rupa sehingga tidak membahayakan negara lain dan khususnya tidak mengijinkan kegiatan-kegiatan dalam wilayahnya yang menyebabkan kerusakan lingkungan di negara lain. Jelaslah prinsip ini mempunyai implikasi yang penting sehubungan dengan kewajiban negara untuk menghindari terjadinya pencemaran laut. Putusan utama yang menerapkan prinsip *good neighbourliness* dalam hukum kebiasaan internasional bisa kita lihat pada kasus Trail Smelter, sengketa antara Amerika Serikat dan Canada. Sengketa mengenai sebuah pabrik di British colombia yang mengeluarkan uap yang

²⁶ William Howarth, *Water Pollution Law* , Shaw and Sons ltd, London ,1988. Hlm 284-293

mengandung gas berbahaya yang melintasi batas wilayah sehingga mencapai Amerika Serikat.

2. Konvensi-Konvensi Internasional

- a. United Nations Convention on the Law of the Sea UNCLOS I (*Genewa Convention on the High Seas*, 1958)

Ketentuan yang terpenting dari konvensi yang menyangkut pencemaran laut, ditetapkan oleh pasal 24 UNCLOS I yang menyatakan setiap negara wajib mengadakan peraturan-peraturan untuk mencegah pencemaran laut yang disebabkan oleh eksploitasi dan eksplorasi dasar laut dan tanah dibawahnya dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan perjanjian internasional yang berlaku. Ketentuan ini merupakan perintah untuk melakukan hukum laut secara nasional oleh negara pemilik kapal (*flag- state*), maupun oleh negara pantai namun demikian seperti halnya pada masalah lingkungan yang bersifat transnasional lainnya, setiap negara dalam melaksanakan tindakan pencegahan dan pengaturan ini diharuskan bekerja sama secara internasional baik dengan negara maupun organisasi internasional (pasal 125 UNCLOS I).

Kerjasama dengan negara atau organisasi internasional ini dianggap semakin penting pada waktu itu sehingga pencemaran laut oleh minyak dari kapal telah menjadi bagian dari konvensi IMO sejak tahun 1954. Melihat sedikitnya pengaturan pencemaran laut tersebut, dianggap masih belum komprehensif, khususnya dalam upaya pencegahan pencemaran laut. Bahkan konvensi tersebut tidak memberikan definisi pencemaran.

Negara-negara disini diberi kebebasan untuk mengambil tindakan-tindakan yang diperlukan seperti dalam pasal yang menyebutkan ... *taking into account of existing treaty provisions*” suatu formula yang sama mencakup *London Convention* 1954 mengenai pencegahan pencemaran laut oleh minyak dan beberapa ketentuan atau standar lainnya yang dirumuskan oleh berbagai organisasi internasional. Namun tidak berarti negara tersebut diwajibkan menjadi anggota salah satu ketentuan-ketentuan tersebut. Disimpulkan bahwa ketentuan konvensi 1958 ini menawarkan pada Negara-negara untuk menikmati kebebasan untuk mencemari laut, dengan di batasi oleh prinsip-prinsip kebebasan tersebut harus dilakukan secara rasional berhubung dengan hak-hak negara lain.

b. UNCLOS III (*Third United Nations Convention on the Law of the Sea* = UN.DocA/Conv. 62/122. Entering into force on November 16, 1994)

Untuk Konvensi Hukum Laut 1982 ini , hanya akan dibahas ketentuan-ketentuan yang terpenting yang mengatur kewajiban-kewajiban negara untuk melindungi dan memelihara lingkungan lautnya. Ketentuan umum tentang kewajiban suatu negara untuk melindungi dan memelihara lingkungan lautnya terdapat pada pasal 193 UNCLOS III yang berbunyi :

“states have the sovereign right to exploit their natural resources pursuant to their environmental policies and in accordance with their duty to protect and preserve the maritime environment.”

Tindakan untuk mencegah, mengurangi dan mengatur pencemaran pada lingkungan laut dapat dilakukan secara individual atau sekelompok negara sesuai dengan keadaan dan tindakan terhadap pencemaran laut yang berasal

dari sumber apapun dengan menggunakan *the best practicable means at their disposal in accordance with their capability, individually, or jointly as appropriate, and they shall endeavor to harmonize their policies in this connection* pasal 194 ayat 1 UNCLOS III.