

PENGARUH BENDERA KAPAL BAGI KASUS PENCEMARAN MINYAK KAPAL TANKER

Elly Kristiani Purwendah

Fakultas Hukum Universitas Wijayakusuma Purwokerto

Email : elly_kristiani@yahoo.co.id

Abstrak

Prinsip kehati-hatian merupakan sebuah prinsip yang mendasarkan pada pemikiran tidak adanya temuan atau pembuktian ilmiah yang konkrit, konklusif dan pasti tidak dapat dijadikan alasan untuk menunda upaya-upaya mencegah kerusakan lingkungan. Prinsip ini merupakan jawaban atas kebijakan pengelolaan lingkungan yang didasarkan di awal kegiatan pelaku usaha. Pengaman prinsip kehati-hatian dilakukan melalui kebijakan negara berupa, tindakan pengawasan dan administratif yaitu ijin berlayar kapal tanker di teritorial Indonesia. Akan sangat merugikan apabila bendera kapal yang terindikasi *flag of convenience* dengan persyaratan mudah dan dibawah standar diijinkan masuk teritori Indonesia. Pembuktian terdahulu pada kapal *MT. King Fisher* dan *MT. Lucky Lady* berbendera Malta seharusnya sudah menjadi sebuah pembuktian ilmiah akan dampak dan risiko yang nyata. Pembuktian ilmiah dimaksud dalam unsur kehati-hatian yang tidak dapat dielakkan dalam kasus pencemaran minyak karena kecelakaan kapal tanker dibuktikan melalui kerugian yang berhasil dibuktikan melalui proses penggantian kerugian dari kedua kapal berbendera Malta. Kasus kedua kapal berbendera Malta yang dicarter oleh Pertamina Cilacap keduanya mengalami kecelakaan berkaitan dengan *human error*.

Kata kunci : pencemaran minyak, kapal tangker, bendera kapal, lingkungan.

Abstract

The precautionary principle is a principle that is based on the thought that there are no concrete, conclusive and definite scientific findings or proof which cannot be used as a reason to delay efforts to prevent environmental damage. This principle is the answer to the environmental management policy which is based on the initial activities of the business actor. The safeguarding of the precautionary principle is carried out through state policies in the form of, supervisory and administrative measures, namely permission to sail a tanker in Indonesian territorial. It would be very detrimental if the flag of the ship indicated the flag of convenience with easy and sub-standard requirements is permitted to enter Indonesian territory. Previous verification on MT. King Fisher and MT. The Malta-flagged Lucky Lady should have been a scientific proof of the real impacts and risks. Scientific evidence referred to in the precautionary element that can not be circumvented in the case of oil pollution due to tanker accidents proven through losses that were successfully proven through the process of compensation from the two Malta-flagged vessels. The case of the two Malta-flagged vessels chartered by Pertamina Cilacap both suffered accidents related to human error.

Keywords: oil pollution, tankers, flag ships, environment.

Pendahuluan

Wilayah laut Indonesia yang mencapai luas 3,11 juta km² (Siahaan, 2018) menyebabkan potensi sektor kelautan menjadi tidak ternilai, terutama dari sektor kekayaan alam lautnya (Lilley, 1999). Potensi kekayaan laut menjadi sedemikian penting sebagaimana diprioritaskan oleh Indonesia dalam Konsep *green economy* dan *blue economy* yang bermuara pada pembangunan berkelanjutan sebagaimana disampaikan oleh Presiden RI saat memberikan sambutannya dalam Konferensi Rio+20 (*United Nations Conference on Sustainable Development*) di Rio de Janeiro, Brasil pada tanggal 20-22 Juni 2012 (Pusat Pendidikan Kelautan dan Perikanan Badan Pengembangan SDM Kelautan dan Perikanan Kementerian Kelautan dan Perikanan, 2014).

Lingkungan laut merupakan bagian dari perekonomian suatu negara (Gore, 1995). Dengan panjang garis pantai sekitar 95.181 km, perairan Indonesia memiliki potensi yang tinggi. Ukuran tersebut merupakan urutan kedua setelah Kanada sebagai Negara yang memiliki garis pantai kedua terpanjang di dunia. Nilai perekonomian dari laut ditaksir mencapai US\$3 triliun - US\$5 triliun atau setara dengan Rp. 36.000 triliun - Rp. 60.000 triliun per tahun (Media Keuangan, Transparansi Informasi Kebijakan Fiskal, 2015). Angka ini belum termasuk potensi lain yang berasal dari kekayaan bioteknologi, wisata bahari maupun pengembangan transportasi laut. Potensi maritim Indonesia yang demikian besar ditangkap sebagai salah satu visi misi unggulan pada pemerintahan presiden Jokowi saat ini. Selain itu, potensi besar ekonomi dan ekologi yang tersimpan sebagai negara maritim, potensi kerusakan alam yang dapat ditimbulkan akibat eksplorasi berlebihan yang dapat mengancam keberlanjutan pembangunan hendaknya juga mendapat perhatian. Untuk itu, saat ini pemerintah tengah mendorong kebijakan ekonomi maritim dengan model ekonomi biru. Pada dasarnya ekonomi biru menggabungkan pengembangan ekonomi dan pelestarian lingkungan.

Mengingat peran laut yang sangat strategis karena sebagian masyarakat mengandalkan laut sebagai mata pencaharian dan hidupnya, laut perlu mendapat perhatian utama dalam penegakkan hukumnya terutama dari akibat kerusakan ekosistem karena pencemaran. Sumber pencemaran laut dapat berasal dari : (1) pencemaran yang disebabkan atau berasal dari kapal; (2) pencemaran yang berasal oleh instalasi pengeboran minyak; (3) sumber pencemaran di darat; dan (4) pencemaran melalui udara (Atmadja, 1992). Permasalahan pencemaran minyak karena kecelakaan kapal (tanker) di Indonesia perlu mendapatkan perhatian serius berkenaan dengan hak menggugat (*ius standi*), pembuktian yang terkait dengan verifikasi ilmiah untuk menjelaskan hubungan kausal, penerapan asas ganti kerugian, cakupan dan luas isu lingkungan untuk menetapkan jumlah ganti rugi, dan kriteria pemulihan lingkungan terkait dengan sistem kebenaran formil yang dianut dalam sistem penuntutan ganti kerugian secara perdata (*International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage* 1969).

Dalam kurun waktu 2011-2015 terjadi 4 (empat) pencemaran minyak di laut Cilacap. Pada tahun 2011 ada dua kasus pencemaran pada bulan Juli dan September oleh Kapal Super Tanker *TT. Arenza XXVII* dan Kapal MT. Medelin Atlas Belawan

IMO 8717245, dan pada bulan April 2012 Kapal MV. Indo Baruna V mencemari lingkungan laut Cilacap. Terakhir di tahun 2015 pada bulan Mei 2015 Kapal tanker *MT. Martha Petrol*. Tuntutan ganti kerugian pencemaran minyak oleh kapal tanker di laut cilacap dilakukan oleh nelayan kepada PT. Pertamina melalui klaim langsung. Perhitungan ganti kerugian dihitung dalam jumlah kerugian langsung nelayan tidak bisa melaut selama terjadi pencemaran dikalikan jumlah nelayan yang terdaftar sebagai anggota Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia (HNSI). Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia (HNSI) Kabupaten Cilacap meminta ganti rugi Rp 40,7 miliar kepada PT Pertamina RU IV Cilacap akibat kebocoran minyak (Suara Merdeka, 29 Mei 2015).

HNSI Cilacap menilai, akibat kejadian itu nelayan sangat dirugikan. Ketua HNSI Cilacap Indon Cahyono menyebutkan, ceceran minyak milik Pertamina itu, selain membuat nelayan tidak bisa melaut, juga merusak jaring dan juga mengotori perahu nelayan. Ganti rugi diajukan karena 13.900 nelayan tidak melaut, kerusakan jaring dan kapal serta perahu yang kotor. Perhitungan kerugian dihitung ribuan nelayan yang tidak bisa melaut selama 15 hari. Penggantian jaring yang rusak adalah untuk 21.200 buah jaring. Sementara itu, untuk ongkos membersihkan kapal dari minyak adalah untuk ribuan kapal duduk, compreg, dan jukung. Tuntutan ganti rugi ini ditujukan ke PT Pertamina RU IV Cilacap. Surat tuntutan ganti rugi tembusannya dikirim ke sejumlah pihak dari Presiden RI, beberapa komisi di DPR, Pertamina Pusat sampai ke Pemkab Cilacap. Tuntutan yang dimintakan adalah membersihkan tumpahan selain menuntut kompensasi, ada tuntutan lain, yaitu agar Pertamina membersihkan tumpahan minyak baik di permukaan laut maupun di bawah laut (Ariany, 2011).

Penuntutan ganti kerugian pencemaran laut secara langsung oleh nelayan tanpa peran serta negara tidak sesuai dengan kewajiban negara sebagaimana diatur dalam landasan konstitusional Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 33 Ayat 3 yang menyatakan bahwa, “bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Pencemaran minyak di Laut Cilacap meninggalkan banyak permasalahan, oleh karenanya penelitian ini berusaha mengkaji permasalahan ganti rugi tumpahan minyak di laut sebagai akibat kecelakaan kapal tanker. Nilai keadilan ganti kerugian pencemaran minyak akibat kecelakaan kapal tanker perlu dikaji secara mendalam mengingat fungsi laut sebagai sumber daya alam yang potensial. Dalam penelitian ini akan dibahas tentang Pengaruh Bendera Kapal Bagi Kasus Pencemaran Minyak Kapal Tanker.

Pembahasan

Pengertian Pencemaran Laut

Pencemaran laut menurut GESAMP (*Group of Experts on the Scientific Aspect of Marine Environmental Protection*) dipahami sebagai (Triatmodjo, 2001) : *Pollution means the introduction by man, directly or indirectly, of substances or energy into the marine environment (including estuaries) resulting in such deleterious effect as harm to living resources, hazards to human health, hindrance to marine activities including fishing, impairment of quality for use of sea water and reduction of amenities (IMO, 1993).*

Polusi berarti pengenaaan yang dilakukan oleh manusia, secara langsung atau tidak langsung, dari zat-zat atau energi ke dalam lingkungan laut (termasuk muara) yang menimbulkan efek merusak terhadap sumber daya hidup, berbahaya bagi kesehatan manusia, menghalangi kegiatan-kegiatan kelautan termasuk memancing, penurunan kualitas penggunaan air laut dan berkurangnya kenyamanan. Pencemaran laut didefinisikan oleh para ahli yang tergabung pada badan-badan di bawah Perserikatan Bangsa-Bangsa sebagai : *Introduction by man, directly or indirectly, of substance or energy into the marine environment (including) resulting in such deleterious effects as harm to living resources, hazardous human health, hindrance to marine activities including fishing, impairment quality for use of sea water and reduction of amenities* (Melda;2007).

Pengenaaan oleh manusia, secara langsung atau tidak langsung, dari zat-zat atau energi ke dalam lingkungan laut (termasuk) yang mengakibatkan efek merusak seperti membahayakan sumber daya hidup, berbahaya bagi kesehatan manusia, mengganggu kegiatan kelautan termasuk memancing, menurunnya kualitas penggunaan air laut dan berkurangnya kenyamanan. *The United States National Oceanic and Atmospheric Administration* (NOAA) dalam laporannya dalam kongres mengenai pembuangan limbah disamudra (*ocean dumping*) mengatakan sebagai, *“The unfavourable alteration of the marine environment...thought direct or indirect effect of changes in energy pattern, tradition and distribution, abundance, and quality of organisms”* (Smith, 2005).

OECD memberikan definisi pencemaran laut merupakan sesuatu yang diakibatkan oleh manusia baik disengaja maupun tidak, yang memberikan efek berupa kerusakan lingkungan maupun ancaman bagi kesehatan umat manusia dan segala sesuatu yang dapat menghambat aktivitas laut termasuk aktivitas perikanan, penurunan kualitas air laut dan mengganggu kegunaan lain dari lingkungan. Definisi lain, yang diakui secara internasional terdapat dalam *Article 1 (4) UNCLOS* yang menyebutkan bahwa: *Pollution of the marine or directly, of substances or energy into the marine environment, including estuaries, which results or is likely to result in such deleterious effects as harm to living resources and marine life, hazards to human healths hindrance, to marine activities, including fishing and other legitimate uses of the sea, impairment of quality for uses of the sea, impairment of quality for use of the sea water and reduction of amenitie.*

Pencemaran laut atau yang secara langsung, dari zat atau energi ke dalam lingkungan laut, termasuk muara, yang menghasilkan atau kemungkinan akan mengakibatkan efek merusak seperti membahayakan sumber daya hidup dan kehidupan laut, berbahaya mengakibatkan gangguan kesehatan manusia, mengganggu kegiatan kelautan, termasuk memancing dan pemanfaatan kelautan lainnya yang sah, penurunan kualitas penggunaan kelautan, penurunan kualitas penggunaan air laut dan berkurangnya kenyamanan.

Dua faktor penting dalam pencemaran laut, yang pertama tindakan yang dilakukan oleh manusia (*introduction by men*) baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja, kedua adalah tindakan manusia tersebut menimbulkan suatu akibat berupa kerusakan pada lingkungan (*deleterius effect*). Selanjutnya Komar Kantatmadja berpendapat, pencemaran laut adalah telah terjadinya perubahan

lingkungan laut yang terjadi sebagai akibat dimasukkannya oleh manusia secara langsung maupun tidak langsung bahan-bahan atau energi ke dalam lingkungan laut yang menghasilkan akibat yang demikian buruknya sehingga merupakan kerugian bagi kekayaan hayati, bahaya terhadap kesehatan manusia, gangguan terhadap kegiatan di laut termasuk perikanan, penggunaan air laut yang wajar, pemburukan daripada kualitas laut dan menurunnya kualitas tempat pemukiman dan rekreasi (Kusumaatmadja, 1977;5). Komar Kantatmadja berpendapat, pencemaran laut adalah telah terjadinya perubahan lingkungan laut yang terjadi sebagai akibat dimasukkannya oleh manusia secara langsung maupun tidak langsung bahan-bahan atau energi ke dalam lingkungan laut yang menghasilkan akibat yang demikian buruknya sehingga merupakan kerugian bagi kekayaan hayati, bahaya terhadap kesehatan manusia, gangguan terhadap kegiatan di laut termasuk perikanan, penggunaan air laut yang wajar, pemburukan daripada kualitas laut dan menurunnya kualitas tempat pemukiman dan rekreasi.

Kategori Pencemaran Laut

Pencemar laut dapat dibedakan dalam enam kategori utama, sebagai berikut (Melda;2007):

1) *Marine Pollution caused via the atmosphere by land based activities* Bukti-bukti ilmiah menunjukkan adanya tiga penyebab utama pencemaran laut golongan pertama ini, yaitu :

- a. Penggunaan berbagai macam “*synthetic chemical*” khususnya “*chlorinated hydrocarbons*” untuk pertanian;
- b. Pelepasan logam-logam berat (“*heavy metal*”) seperti merkuri akibat proses industri atau lainnya;
- c. Pengotoran atmosfer oleh *hydrocarbons* minyak yang dihasilkan oleh penggunaan minyak bumi untuk menghasilkan energi;

2). *The disposal of domestic and industrial wastes*

Pencemaran yang disebabkan oleh pengaliran limbah domestik atau limbah industri dari pantai, baik melalui sungai “*sewage outlets*” atau akibat “*dumping*”.

3). *Ship-borne Pollutants* Pencemaran jenis ini dapat terdiri dari berbagai macam bentuk kapal dan muatan. Penyebab utamanya tumpahan minyak di laut, yang dapat dibedakan karena kegiatan kapal seperti pembuangan air *ballast* atau karena adanya kecelakaan kapal di laut, terutama apabila kecelakaan itu melibatkan kapal tanker.

4). *Pollution from offshore mineral production* Kegiatan penambangan di dasar laut, terutama apabila terjadi kebocoran pada instalasi penambangan dan pembuangan limbah yang tidak memenuhi persyaratan yang telah ditentukan.

Pencemaran Minyak Akibat Kecelakaan Kapal Tanker di Indonesia

Tuntutan ganti rugi pencemaran minyak karena kecelakaan kapal tanker di Indonesia menunjukkan pola pengajuan penuntutan yang sama. Penuntutan ganti rugi yang dilakukan menggunakan mekanisme *alternative dispute resolution* dengan menggunakan metode negosiasi. Metode tuntutan ganti rugi dengan menggunakan metode di luar pengadilan ini dipilih karena lebih mudah dilakukan

dan karena kelemahan sistem hukum dalam melakukan penegakkan hukum lingkungan. Tuntutan ganti rugi pencemaran minyak oleh kapal tanker yang terjadi di Cilacap menarik perhatian sistem penegakkan hukum karena berbeda dengan pencemaran yang terjadi di wilayah lain. Pencemaran minyak oleh kapal tanker di Cilacap menjadi menarik untuk dikaji karena adanya penuntutan dari korban langsung yaitu masyarakat nelayan (HNSI) yang menuntut dengan penggunaan penuntutan ganti rugi menggunakan model negosiasi sebagai salah satu metode ADR (Kristiani Purwendah, 2006). Kasus Cilacap akan dijadikan alat ukur menganalisis apakah prinsip hukum lingkungan internasional yang diakomodir dalam sistem hukum nasional telah benar benar diterapkan atautkah diabaikan.

Ada tiga kasus penuntutan ganti rugi pencemaran minyak kapal tanker yang terjadi di Cilacap, yang pertama adalah kasus penuntutan ganti rugi pencemaran minyak oleh kapal tanker *MT. King Fisher* berbendera Malta yang terjadi pada tanggal 1 April 2000. *MT. King Fisher* dengan bobot 80.000 *long term*, memuat *crude oil* sebanyak 270.000 *barrel* SLC dari Dumai dan 330 *barrel* Ataka dari Kalimantan, total minyak mentah yang dibawa mencapai 600.000 *barrel*. Akibat kandasnya *MT. King Fisher* kurang lebih 4.000 *barrel* (kurang lebih sekitar 640.000.000 liter) *crude oil* tumpah di perairan Teluk Penyu (Elly Kristiani, 2004). Kedua, kapal tanker *MT. Lucky lady* berbendera Malta pada tanggal 16 September 2004 yang membawa *seria crude* (minyak ringan 30 API) dari Brunei Darussalam untuk pasokan kilang minyak UP. IV Cilacap dengan sobekan lambung bagian kanan dari kompartemen no. 1 lebar ± 2 cm, panjang ± 4 m, informasi tumpahan $\pm 5300 \text{ m}^3$. Penyebaran *crude* dilaporkan ± 7 km kearah desa Jojok Barat dan masih ditemukan sejumlah kecil minyak yang terjebak diantara tanaman bakau. Ketiga, kapal tanker *MT. Martha Petrol* Belawan IMO 8806199 berbendera Indonesia pada tanggal 24 Mei 2015. Minyak MFO atau *crude oil* membuat model sebaran tumpahan minyak dilaut berdasarkan dua sumber (SPM dan kapal *MT. Martha Petrol*). Kebocoran pada *fore peak tank* (FPT) sampai dengan *water Ballast* (WBT) 8 kanan dan kebocoran pada tanki bahan bakar (FOT) no 3c ditindak lanjuti dengan transfer bahan bakar MFO ke tanki lain. Pada saat itu ada dua sumber tumpahan, yang pertama diketahui pada tanggal 21 Mei 2015 dengan minyak mentah yang tebal sepanjang perairan Teluk Penyu dikatakan oleh Pertamina bersumber dari pipa bawah laut dari SPM. kemudian dinyatakan lebih lanjut juga ada sumber tumpahan minyak lain yaitu kapal tanker *MT. Martha Petrol*.

Dari ketiga kasus pencemaran kapal tanker ada pembeda yang akan menjadi ukuran dalam pembahasan penerapan prinsip hukum lingkungan, kapal tanker *MT. King Fisher* dan *MT. Lucky Lady* merupakan kapal tanker berbendera Malta (Kristiani Purwendah, 2015). Bendera kapal diperoleh melalui pendaftaran kapal, pendaftaran kapal pada awalnya dimaksudkan sebagai alat kontrol kapal yang mengangkut kargo di negara-negara yang berlayar di laut Eropa (Ship Registration Act, 1992), digunakan untuk memastikan kapal berbendera negara setempat dengan kru dari negara yang sama. Pendaftaran kapal digunakan sebagai sebuah dokumen kepemilikan kapal, dan memberikan bukti kebangsaan kapal untuk tujuan internasional (*USCG National Vessel Documentation Center*). Pendaftaran kapal diperlukan untuk semua perjalanan kapal internasional yang melintasi batas negara (*US Supreme Court Decision in Lauritzen vs. Larsen, 345 US 571*). Pendaftaran

kapal tidak diperlukan untuk kapal yang melakukan perjalanan perairan setempat, beberapa pendaftar memberikan kewarganegaraan kepada kapal-kapal yang didaftarkan di negaranya. Pendaftaran ini dimaksudkan untuk menentukan negara mana yang mengatur hukum pengoperasian kapal dan perilaku kru (Maritime New Zealand).

Prinsip tentang hubungan antara pemilik kapal dan tanggal bendera kapal disebutkan dalam Pasal 5 (1) dari *Geneva Convention on the High Seas 1958* (diulang dalam Pasal 91 UNCLOS) yang menyatakan bahwa diperlukan, “*The state must effectively exercise its jurisdiction and control in administrative, technical and social matters over ship flying its flag*”. Pada tahun 1986, *United Nations Conference on Trade and Development* berusaha untuk memantapkan konsep asli pendaftaran kapal dan mengharuskan negara bendera dihubungkan dengan kapal yang baik dengan memiliki saham ekonomi dalam kepemilikan kapal atau menyediakan pelaut untuk awak kapal, mulai diberlakukan pada tahun 1986. Pendaftaran nasional atau pendaftaran jenis tertutup biasanya mewajibkan kapal yang dimiliki, dibangun oleh kepentingan nasional diawasi oleh warganya, sedangkan pendaftaran jenis terbuka (Allan Khee-Jin Tan, 2005) tidak mewajibkan persyaratan tersebut bahkan beberapa menawarkan pendaftaran *on-line* dengan menjamin penyelesaian pendaftaran dalam waktu kurang dari satu hari (Neff Robert, 2007).

Negara bendera kapal komersial merupakan negara yang berada di bawah hukum kapal tersebut terdaftar atau berlisensi. Negara bendera memiliki wewenang dan tanggung jawab untuk menegakkan peraturan bagi kapal yang diregister di bawah benderanya (Pasal 94, UNCLOS) termasuk dalam hal yang berkaitan dengan inspeksi, sertifikasi dan penerbitan keselamatan dan dokumen pencegahan pencemaran. Dalam prakteknya sebuah kapal akan berlayar dibawah negara benderanya termasuk didalamnya tunduk pada hukum negara bendera pada saat kapal tersebut terlibat dalam masalah *admiralty*.

Pendaftaran kapal merupakan sebuah proses dimana kapal didokumentasikan dan diberi kewarganegaraan dari negara mana kapal didokumentasikan. Kebangsaan kapal memungkinkan kapal untuk melakukan perjalanan internasional karena bukti kepemilikan dari negara bendera. Pendaftaran dilakukan oleh organisasi *registry* kapal dikenal dengan istilah *registry* yang dimungkinkan sebagai sebuah lembaga pemerintah atau swasta. Sebuah *registry* terbuka hanya diperuntukan bagi kapal-kapal bangsa sendiri yang dikenal sebagai pendaftaran tradisional atau *registry* nasional. Pendaftar yang terbuka untuk kapal milik asing dikenal sebagai pendaftar terbuka dan beberapa diantaranya diklasifikasikan sebagai *flags of convenience*.

Pendaftar terbuka sering menawarkan pendaftaran online dengan beberapa pertanyaan yang diajukan secara mudah (P.S.Dempsey, L.L. Helling). Kemudahan pendaftaran terbuka *Flag of Convenience* beserta biaya pemeliharaan yang murah pada gilirannya mengurangi biaya transportasi secara keseluruhan, sehingga dapat menguntungkan secara akumulatif bagi pemilik kapal, sebagai contoh pada tahun 1999 ada 28 armada *Sea land* dari 63 kapal yang berbendera asing menghasilkan tabungan perusahaan mencapai 3,5 juta dolar per kapal per tahun (United Nations Conference on Trade and Development, 2009).

Istilah *Flag of Convenience* menggambarkan praktek bisnis pendaftaran sebuah kapal dagang di negara berdaulat yang berbeda dari negara pemilik kapal tersebut. Kapal yang dimiliki akan berlayar dengan menggunakan panji sipil (*civil ensign*) negara bendera. Kapal yang terdaftar dibawah *flag of convenience* sengaja dilakukan untuk mengurangi biaya operasi atau menghindari peraturan negara pemilik kapal. Sejak *Flag Right Declaration* 1921 telah diakui bahwa negara berpantai berhak untuk menjadi negara bendera kapal.

Pengaruh Bendera Kapal bagi Kasus Pencemaran Minyak Kapal Tanker

Istilah *Flag of Convenience* sendiri menggambarkan praktek bisnis pendaftaran sebuah kapal dagang di negara berdaulat yang berbeda dari negara pemilik kapal tersebut. Alasan pemilihan pendaftaran terbuka bervariasi, mencakup penghindaran pajak, menghindari peraturan tenaga kerja, lingkungan dan kemampuan menyewa kru dari negara dengan upah yang lebih rendah (Secretariat of the Paris Memorandum of Understanding on Port State Control, 2010). Sejak *Flag Right Declaration* 1921 telah diakui bahwa negara berpantai berhak untuk menjadi negara bendera kapal. Pendaftaran terbuka berawal dari praktek modern kapal di Amerika Serikat mulai lesu di tahun 1920, pemilik kapal mulai frustrasi oleh peningkatan peraturan dan biaya tenaga kerja.

Pemilik kapal mulai mendaftar kapal mereka ke Panama menggunakan jenis pendaftaran terbuka yang semakin lama pengguna pendaftaran terbuka terus meningkat. Pada tahun 2009 lebih dari setengah kapal dagang dunia terdaftar di pendaftaran terbuka, Panama, Liberia dan Kepulauan Marshall menyumbang hampir 40% dari seluruh armada dunia dalam tonase bobot mati. Pada tahun yang sama sepuluh bendera *flag of convenience* terdaftar 55% dari bobot mati tonase dunia termasuk 61% dari kapal curah dan 56% dari kapal tanker minyak (Michael, 2003). Bencana lingkungan yang disebabkan tenggelamnya *Amoco Vadiz* berbendera Liberia di tahun 1978 menyebabkan mulai terpadunya sistem inspeksi negara-negara pelabuhan dan memacu penegakkan hukum maritim baru (Russell Working, May 22, 1999). Akibat protes politik dan publik yang kuat atas tenggelamnya *Amoco Vadiz*, empat belas negara Eropa menandatangani *the 1982 Paris Memorandum of Understanding on Port State Control or Paris MOU*.

Flag of convenience (<https://en.wikipedia.org>) telah terlibat dengan beberapa tumpahan minyak tertinggi dalam sejarah, seperti *MV. Erika* berbendera Maltese, *MV. Prestige* berbendera Bahama, *Deepwater Horizon* berbendera Marshall dan *SS. Torey Canyon*, *MV. Amoco Cadiz* dan *MV. Sea Empress* berbendera Liberia. Kritikus *flag of convenience* berpendapat bahwa banyak negara *flag of convenience* tidak memiliki sumber daya atau kemauan untuk benar-benar memantau dan mengontrol kapal-kapal mereka.

Kapal berbendera Malta yang menimbulkan banyak pencemaran minyak menjadi perhatian yang patut diperhitungkan apabila penegakkan hukum lingkungan laut terkait pencemaran minyak karena kapal tanker ingin dilakukan dengan baik. Bendera Malta sebagai bendera kapal tanker yang dilakukan melalui *flag of convenience* (Flag of Convenience) dengan beberapa kelemahan patut menjadi catatan bagi Indonesia sebagai negara pantai dalam memberikan ijin kapal tanker berbendera Malta masuk ke Indonesia. Namun inipun masih lebih baik dari

kapal tanker berbendera Indonesia yang tidak memiliki sertifikat P&I, CLC. Hal ini sebagaimana data yang kami paparkan diatas, Tanker yang mencemari perairan Teluk Penyulung Cilacap yaitu kapal tanker *MT*.

King Fisher dan *MT. Lucky Lady* yang dicarter oleh PT. Pertamina RU. IV Cilacap, keduanya berbendera Malta. *Flag of convenience* cenderung menyediakan kondisi kerja yang buruk bagi pelaut serta memiliki efek buruk bagi lingkungan. Biaya murah menyebabkan standar yang rendah dan membahayakan lingkungan. Indonesia sebagai negara pantai seharusnya memperhatikan bendera kapal tanker agar terhindar dari rentabilitas pencemaran minyak. Tidak diperhatikannya bendera kapal yang diperoleh melalui *flag of convenience* atau bendera kapal yang masuk dalam *list flag of convenience* mencirikan prinsip kehati-hatian tidak dipenuhi. Daftar *flag of convenience* meliputi negara : Antigua dan Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Belize, Bermuda, Cambodia, Canary Island, Cayman Islands, Cook Islands, Cyprus, German International Ship Register, Gibraltar, Honduras, Lebanon, Liberia, Luxemburg, Malta, Marshall Islands, Mauritius, Myanmar, Netherlands/Dutch Antilles, Panama, St. Vincent, Sri Lanka, Tuvalu (Ellice Islands, Polynesia), Vanuatu (*South Pasific*). Negara pantai dalam hal ini Indonesia seharusnya berhati-hati dalam memberikan ijin berlayar bagi kapal-kapal berbendera sebagaimana dalam *list flag of convenience*.

Kesimpulan

Prinsip kehati-hatian merupakan sebuah prinsip yang mendasarkan pada pemikiran tidak adanya temuan atau pembuktian ilmiah yang konkrit, konklusif dan pasti tidak dapat dijadikan alasan untuk menunda upaya-upaya mencegah kerusakan lingkungan. Prinsip ini merupakan jawaban atas kebijakan pengelolaan lingkungan yang didasarkan di awal kegiatan pelaku usaha. Pengaman prinsip kehati-hatian dilakukan melalui kebijakan negara berupa, tindakan pengawasan dan administratif yaitu ijin berlayar kapal tanker di teritorial Indonesia. Akan sangat merugikan apabila bendera kapal yang terindikasi *flag of convenience* dengan persyaratan mudah dan dibawah standar diijinkan masuk teritori Indonesia. Pembuktian terdahulu pada kapal *MT. King Fisher* dan *MT. Lucky Lady* berbendera Malta seharusnya sudah menjadi sebuah pembuktian ilmiah akan dampak dan risiko yang nyata. Pembuktian ilmiah dimaksud dalam unsur kehati-hatian yang tidak dapat dielakkan dalam kasus pencemaran minyak karena kecelakaan kapal tanker dibuktikan melalui kerugian yang berhasil dibuktikan melalui proses penggantian kerugian dari kedua kapal berbendera Malta. Kasus kedua kapal berbendera Malta yang dicarter oleh Pertamina Cilacap keduanya mengalami kecelakaan berkaitan dengan *human error*. Risiko ini tidak dapat dihindarkan oleh Indonesia melalui penerapan prinsip kehati-hatian oleh negara pantai, mengingat *flag of convenience* menawarkan standar yang lebih rendah dari kondisi kerja karena peraturan yang lebih rendah. Awak kapal sering bekerja di bawah tekanan atau di bawah kondisi berbahaya dan sering tanpa kompensasi.

Hal ini dapat menjadi acuan yang diperlukan dalam mengaplikasikan prinsip kehati-hatian atau pencegahan dini yaitu, ancaman kerusakan lingkungan begitu serius dan bersifat tidak dapat dipulihkan (*irreversible*), bersifat ketidak pastian ilmiah (*scientific uncertainty*) atau keadaan dimana akibat yang akan timbul dari

suatu aktivitas tidak dapat diperkirakan secara pasti berhubung karakter dari masalahnya sendiri, penyebab maupun dampak potensial dari kegiatan tersebut dan ikhtiar prevensional mencakup ikhtiar pencegahan hingga biaya-biaya bersifat efektif (*cost effectiveness*). Dalam sistem hukum Indonesia prinsip kehati-hatian belum diterapkan secara ideal di Indonesia, berkaitan dengan ijin berlayar kapal tanker berbendera *flag of convenience* yang menimbulkan risiko terhadap kecelakaan kapal tanker dan pencemaran lingkungan, faktor lain yang menjadi alat ukur adalah korban pencemaran minyak karena kecelakaan kapal tanker. Prinsip kehati-hatian belum diterapkan dengan sesuai bagi kapal tanker berbendera Indonesia. Kapal tanker *Martha Petrol* tidak memiliki asuransi P&I, sehingga nelayan tidak dapat menuntut kerugian. Prinsip ini perlu diterapkan dengan sesuai, mengingat pentingnya prinsip ini terhadap tuntutan ganti rugi pencemaran sebagai wujud tanggung jawab perdata berupa risiko dari pelaku usaha.

Daftar Pustaka

- Albert Gore, 1995, *Marine Degradation from Land Based Activities: A Global Concern*, Artikel dalam U.S. Department of States Dispatch, Vol. 6: No. 46.
- Allan Khee-Jin Tan, 2005, *Vessel Source Marine Pollution, The Law and Politics of International Regulation*, Cambridge University Press, New York.
- D'Andrea, Ariella, November 2006, *The "Genuine Link" Concept in Responsible Fisheries (Legal Aspects and Recent Developments) PDF*, Rome: Food and Agriculture Organization. Diunduh pada 30-08-2015, FAO Legal Papers Online 61.
- Dalam Marsudi Triatmodjo, 2001, *Pengembangan Pengaturan Hukum dan Kelembagaan Pencemaran Laut dari Darat di Kawasan Asia Tenggara*, Makalah dalam Hukum dan Lingkungan Hidup Indonesia: 75 Tahun Prof. Dr. Koesnadi Hardjosoemantri, Perpustakaan Nasional : Katalog Dalam Terbitan (KDT) Erman Rajagukguk dan Ridwan Khairandy (Ed), Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Data Dokumen Humas Pertamina RU. IV Cilacap, Penelitian Dosen Muda Nita Triana dan Elly Kristiani, 2004, *Alternative Dispute Resolution/ADR (Pelaksanaan Penegakkan Hukum Lingkungan dengan Konsep ADR dalam Kasus Pencemaran Laut oleh Kapal MT. King Fisher)*.
- Duruigbo, 2001, *Multinational Corporations and Compliance with International Regulations Relating to the Petroleum Industry*, 7 Ann. Surv. Int'l & Comp. L. 101, at 112.

- Flag of Convenience, *Avoiding the rules by flying a convenient flag*, International Transport Workers' Federation, www.itfglobal.org/en/transport-sectors/seararers/in-focus/flag-of-convenience-campaign/, diunduh pada 27 September 2018.
- From the American Heritage dictionary definition available online at *Houghton Mifflin Company, 2003, Flag of convenience. The American Heritage Dictionary of the English Language, Fourth Edition. Huntingdon Valley, PA: Farlex Inc.* Diunduh pada tanggal 25 Agustus 2010.
- Gayatri R. Lilley, 1999, *Demokrasi Pengelolaan Sumber Daya Alam*, Prosiding Lokakarya Reformasi Hukum di bidang Pengelolaan Sumber Daya Alam, Cetakan I, ICEL, Pustaka Pelajar Offset.
- Hendry Roris P. Siahaan, 2018, Ini Data Baru Kewilayahan Laut Indonesia, Gatra.com 10 Agustus 2018, <https://www.gatra.com/rubriknasional/337332-Ini-Data-Baru-Kewilayahan-Laut-Indonesia>, Diunduh 10 Agustus 2018, pukul 21.20 WIB.
- Her Majesty's Stationery Office, Report of the Committee of Inquiry into Shipping, 1970, Cmnd. 4337.
https://en.wikipedia.org/wiki/Flag_of_convenience, *Flag of Convenience*, Diunduh pada tanggal 26 September 2018.
- IMO, 1993, *Impact of Oil and Related Chemicals on the Marine Environment, IMO/FAO/UNESCO/WMO/IAEA/UN/UNEP Joint Group of Expert on the Scientific Aspect of Marine Pollution (GESAMP)*, London.
- International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage 1969 (CLC 1969)*.
- John Baylish, Steve Smith, 2005, *The Globalization of World Politics* (3rd ed), Oxford University Press, Oxford.
- Maritime New Zealand, 2010-09-30, *A Guide to Ship registration*. Diunduh pada tanggal 12 Desember 2012.
- Marsudi Triatmodjo, 2001, *Pengembangan Pengaturan Hukum dan Kelembagaan Pencemaran Laut dari darat di Kawasan Asia Tenggara, dalam Hukum dan Lingkungan Hidup di Indonesia, 75 Tahun Prof. R. Koesnadi Harjasoemantri, SH, ML* dikatakan bahwa definisi sesuai Gesamp diakomodir dalam *The Montreal Guidelines on the Protection Environment Against Pollution from Land Based Sources (Montreal Guidelines 1985)*.
- Media Keuangan, *Transparansi Informasi Kebijakan Fiskal*, 2015, *Ekonomi Biru, Harapan Baru Konsep Pembangunan yang Ramah terhadap Alam Potensi menjadi Landasan Program dan Kebijakan di Sektor Maritim*, Volume X, Nomor 91, April 2015.
- Melda Kamil Ariadno, *Hukum Internasional Hukum yang Hidup*, 2007, Diadit Media, Jakarta.
- Mochtar Kusuma Atmadja, 1992, *Perlindungan dan Pelestarian Lingkungan Laut Dilihat dari Sudut Hukum Internasional, Regional dan Nasional*, Sinar Grafika dan Pusat Studi Wawasan Nusantara, Jakarta.
- Mochtar Kusumaatmadja, 1977, *Pencemaran Laut dan Pengaturan Hukumnya*, Universitas Padjajaran, Bandung.
- Neff Robert, 2007-04-20, *"Flags That Hide the Dirty Truth"*, Asia Times, Asia Times Online, diunduh pada 29-09-2015.
- P.S.Dempsey, L.L. Helling, 1 September 1980, *"Oil pollution by ocean vessels –*

an environmental tragedy: the legal regime of flags of convenience, multilateral conventions, and coastal states", Denver Journal of International Law Policy 10 (1).

- Pusat Pendidikan Kelautan dan Perikanan Badan Pengembangan SDM Kelautan dan Perikanan Kementrian Kelautan dan Perikanan, 2014, *Blue Economy Goes to Campus*, Kementrian Kelautan dan Perikanan.
- Richardson, Michael, 2003, *Crimes Under Flags of Convenience*, Yale Global Online. New Haven, Connecticut: Yale Center for the Study of Globalization. Diunduh pada tanggal 25 Agustus 2010. Robert, 20 April 2007, *Flags That Hide the Dirty Truth*, Times Online, Asia Times. Diunduh pada tanggal 12 Juni 2010.
- Russell Working, May 22, 1999, *Flags of Inconvenience: Union Campaigns Against Some Foreign Ship Registry*, New York Times. Diunduh pada tanggal 4 Mei 2018.
- Secretariat of the Paris Memorandum of Understanding on Port State Control, 2010, *A short history of the Paris MOU*, Paris Memorandum of Understanding on Port State Control, Paris. Diunduh pada tanggal 1 Juli 2010.
- Ship Registration Act, 1992, *About the New Zealand Register of Ships, A Guide to Ship registration*. Diunduh pada 29-09-2015.
- Suara Merdeka, 29 Mei 2015 3:02 WIB, <http://berita.suaramerdeka.com/smcetak/hnsi-tuntut-ganti-rugi-rp-407-miliar/>, diunduh pada Sabtu, 5 Maret 2019, Pukul 13.00. WIB.
- United Nations Conference on Trade and Development, 2009, *Review of Maritime Transport 2009*, UNCTAD Secretariat, United Nations, Geneva, New York.
- US Supreme Court Decision in Lauritzen vs. Larsen, 345 US 571, 1953. ITLOS Decision in The M/V Saiga No. 2. Case (St. Vincent vs. Guinea), ITLOS No. 2, 79;38 I.L.M. 1323, 1999. On choice of flag and conflict of laws lihat W. Tetley, 1992, The Law of the Flag, "Flag Shopping" and the Choice of Law, 17 Tul. Mar. L.J. 175. The Open registry Debate. One traditional aspect of the freedom of navigation is the owner's unfettered right to choose whichever flag to determine its own to sail his ship under. Correspondingly, each state has the right to determine its own requirements by which a vessel may be registered in its registry and fly its flag.*
- USCG National Vessel Documentation Center, FAQ page*, Diunduh pada 2012-12-12.5.
- Zulfaidah Ariany, 2011, *Kajian Aspek Hukum Internasional pada Kasus Tumpahan Minyak Kapal Tanker Exxon Valdez*, Volume 32, Nomor 1, Tahun 2011, ejournal.undip.ac.id/index.php/teknik/article/download/1691/1448. Diunduh pada 28 Juni 2018 pukul 23.10. WIB.