JURNAL

PENGATURAN TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH AUSTRALIA TERHADAP PENCEMARAN LAUT LINTAS BATAS SEBAGAI AKIBAT SEABED OIL MINING YANG MERUGIKAN INDONESIA (STUDI KASUS PENCEMARAN LINTAS BATAS OLEH PT. T. EXPLORATION AND PRODUCTION AUSTRALASIA)



Disusun oleh:

MAWAR FITRIANY

NPM : 120510846

Program Studi : Ilmu Hukum

Program Kekhususan : Hukum tentang Hubungan Internasional

UNIVERSITAS ATMA JAYA YOGYAKARTA FAKULTAS HUKUM

2015

HALAMAN PERSETUJUAN JURNAL

PENGATURAN TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH AUSTRALIA TERHADAP PENCEMARAN LAUT LINTAS BATAS SEBAGAI AKIBAT SEABED OIL MINING YANG MERUGIKAN INDONESIA (STUDI KASUS PENCEMARAN LINTAS BATAS OLEH PT. T. EXPLORATION AND PRODUCTION AUSTRALASIA)



Diajukan oleh:

MAWAR FITRIANY

NPM

: 120510846

Program Studi

: Ilmu Hukum

Program Kekhususan

: Hukum tentang Hubungan Internasional

Telah disetujui oleh dosen pembimbing pada tanggal 18 Januari 2016

Dosen pembimbing

FX. Endro Susilo, S.H., LL.M.

Mengesahkan Dekan Fakultas Hukum Sitas Atma Jaya Yogyakarta

ndro Susilo, S.H., LL.M.

PENGATURAN TANGGUNG JAWAB PEMERINTAH AUSTRALIA TERHADAP PENCEMARAN LAUT LINTAS BATAS SEBAGAI AKIBAT SEABED OIL MINING YANG MERUGIKAN INDONESIA (STUDI KASUS PENCEMARAN LINTAS BATAS OLEH PT. T. EXPLORATION AND PRODUCTION AUSTRALASIA)

Mawar Fitriany

Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta email : hannytio.ht@gmail.com

Due to the absence of regulation on the state responsibility on trans-boundary marine pollution caused by seabed oil mining, trans-boundary marine pollution by PT. T. Exploration and Production Australasia which is detrimental to Indonesia cannot be properly resolved. The purpose of this legal research is to propose the regulating of Australia's responsibility toward trans-boundary marine pollution caused by seabed oil mining. This research is a normative legal research in which the legal resources are collected through library study and interview with resource persons. This research findings show that the regulating of state responsibility on transboundary marine pollution from seabed oil mining has to be regulated in a bilateral agreement, and it is important that the agreement should include the elements of state responsibility, the form of state responsibility, the kinds of state responsibility, institution responsible for calculating compensation, destinction of responsibilities (state or operator / oil company), termination of responsibility, the territorial in which the agreement to be applied, and qualification of oil mining (off-shore oil mining or deep sea oil mining). Accordingly, Indonesian government is recommended to continue the negotiation with Australian government to reach an agreement about the regulating of state responsibility on trans-boundary marine pollution caused by seabed oil mining and it is also necessary to adopt the ILC Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts and add some provisions.

Keywords: state responsibility, trans-boundary marine pollution, seabed oil mining

1. PENDAHULUAN

Salah satu masalah terbesar dalam pelestarian lingkungan laut adalah adanya pencemaran lingkungan laut yang sangat mendapat perhatian dunia dewasa ini, baik pencemaran yang bersifat nasional maupun internasional. Hal ini disebabkan karena dampak dari aktifitas suatu negara dalam melakukan pengelolaan laut mulai mengganggu ketersediaan sumber daya alam baik bagi negara itu sendiri maupun bagi negara-negara lain.

Dewasa ini mulai bermunculan sejumlah kasus pencemaran internasional, yakni pencemaran yang telah melampaui batas negara. Masalah pencemaran lingkungan yang bersifat lintas batas negara memerlukan tindakan khusus dalam penyelesaiannya karena

besarnya dampak negatif yang dimunculkan, yakni berupa kerugian yang tidak hanya merugikan masyarakat dari suatu negara saja, akan tetapi merugikan masyarakat dari dua negara atau bahkan lebih. Sebagai contoh dapat dilihat kasus pencemaran minyak di Laut Timor yang merugikan masyarakat yang tinggal di sekitar pesisir Australia, Indonesia dan Timor Leste.

Kasus pencemaran minyak ini bermula sejak tahun 2009, minyak (*light crude oil*) bocor ke Laut Timor selama 74 hari sampai 3 November 2009. Tumpahan minyak tersebut berasal dari

¹ Johannes Sutanto de Britto, *Tragedi Tumpahan* "*Montara*" *di Laut Timor yang terlupakan*, http://jaringnews.com/internasional/asia/19459/trage di-tumpahan-montara-di-laut-timor-yang-terlupakan, diakses pada tanggal 10 September 2015.

semburan ladang minyak di Australia yang bernama Montara. Ladang minyak Montara di wilayah Zona Ekonomi Eksklusif Australia olehPT.T.Exploration dioperasikan and Production (PT.TEP) Australasia yang merupakan sebuah perusahaan nasional Thailand yang berlokasi di Perth, Australia dan sudah didirikan sejak tahun 2008.² Lokasi proyek minyak adalah pada wilayah ZEE dengan kedalaman 250ft (76m) dan pengeboran dilakukan sedalam 1.6mi (3km). Proyek minyak yang dilakukan oleh PT. **TEP** Australasia selaku operator gagal dalam melakukan pengeboran pada 21 Agustus 2009 lalu sehingga terjadi kebocoran dan mengotori perairan Australia dan kemudianpada 30 Agustus 2009, jejak tumpahan minyak mentah telah memasuki sebagian kecil Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) Indonesia yang berbatasan dengan ZEE Australia. Tumpahan minyak tersebut juga meluas hingga perairan Celah Timor (Timor Gap) yang merupakan perairan perbatasan antara Indonesia, Australia dan Timor Leste. Pada 3 November 2009, tumpahan minyak yang memasuki wilayah Laut Teritorial Indonesia dari 30 Agustus 2009 - 3 Oktober 2009 mencapai luas 16,420 kilometer. 4Sejumlah besar minyak vang perairanIndonesia memunculkan memasuki kerugian bagi penduduk yang bermata pencaharian sebagai nelayan dan petani rumput laut, laut yang tercemar membuat ikan-ikan dan rumput laut mati serta masyarakat yang tinggal di persisir Laut Timor mulai menderita penyakit-penyakit aneh yang diakibatkan karena seringnya memanfaatkan air laut yang sudah tercemar. Selain kerugian terhadap manusia dan makhluk hidup lainnya kerugian vang amat besar lainnya adalah berupa kerusakan lingkungan laut itu sendiri. Sebuah

_

penelitian independen yang dipimpin oleh Prof Mukhtasor memperkirakan kerugian tahunan mencapai sekitar US\$ 1,7 Miliar. 6Kini Yayasan Peduli Timor Barat (YPTB) yang dipercayai oleh Pemerintah Daerah telah mempersiapkan berkas-berkas untuk mengajukan gugatan class action kepada PT. Australasia di pengadilan federal Australia.⁷ Namun hingga kini kasus pencemaran ini masih tidak terselesaikan, sampai pada detik ini masih tidak ada pertanggungjawaban dan ganti kerugian dari pihak PT. TEP Australasia ataupun dari Negara Australia dimana PT. TEP Australasia berkedudukan.

Berkaitan dengan kejadian tersebut, terdapat konvensi internasional yang mengatur mengenai penyelesaian berupa pertanggungjawaban dan ganti kerugian atas pencemaran tersebut. Konvensi internasional yang dimaksud disini adalah *United Nation Convention on The Law of The Sea 1982* (UNCLOS 1982) atau yang dikenal pula dengan nama Konvensi Hukum Laut PBB.

Pengaturan mengenai pertanggungjawaban atas pencemaran lingkungan laut diatur dalam ketentuan Pasal 235 *United Nation Convention on The Law of The Sea 1982* (UNCLOS 1982), yang menetapkan:

- "1. States are responsible for the fulfilment of their international obligations concerning the protection and preservation of the marine environment. They shall be liable in accordance with international law.
- 2. States shall ensure that recourse is available in accordance with their legal systems for prompt and adequate compensation or other relief in respect of damage cased by pollution of the marine environment by natural or judicial persons under their jurisdiction.

⁶ Johannes Sutanto de Britto (a), Loc. Cit.

² PTTEP Australasia, *Home*,

http://www.au.pttep.com/, diakses pada tanggal 10 September 2015.

³ Wikipedia, *Montara Oil Spill*, https://en.wikipedia.org/wiki/Montara_oil_spill, diakses pada tanggal 10 September 2015.

⁴ Johannes Sutanto de Britto (a), *Loc.Cit*.

⁵ Admin, *Kasus Pencemaran Laut Timor : Kelaut Aja?*, http://cidesindonesia.org/?p=30, diakses pada tanggal 10 September 2015.

Johannes Sutanto de Britto, *Bukti-bukti Ilmiah Ditemukan, Tragedi "Montara" Terkuak Lagi*,http://jaringnews.com/internasional/asia/19477/
bukti-bukti-ilmiah-ditemukan-tragedi-montaraterkuak-lagi, di akses pada tanggal 10 September
2015.

3. With the objective of assuring prompt and adequate compensation in respect of all damage caused by pollution of the marine environment, State shall co-operate in the implementation ofexisting international law and the further development of international law relating to responsibility and liability for the assessment of and compensation for damage and the settlement of related disputes, as well as, where appropriate, development of criteria and procedures for payment adequate compensation, compulsory insurance or compensation funds."

Pengaturan pertanggungjawaban dan ganti kerugian atas pencemaran lingkungan ini memang telah diatur sedemikian rupa dalam *United Nation Convention on The Law of The Sea 1982* (UNCLOS 1982), akan tetapi terhadap permasalahan nyata yang terjadi tampaknya ketentuan dalam konvensi tersebut tidak dapat menjadi solusi karena ketentuan-ketentuan yang ada tidak dibuat secara rinci sehingga tidak bersifat operasional.

Pada poin pertama ini hanya berupa perintah kepada negara-negara bertanggungjawab dan memikul kewajiban ganti rugi, selain itu pada bagian memikul kewajiban ganti rugi tidak ditentukan sesuai dengan hukum internasional yang mana ganti rugi dilaksanakan.

Pada poin kedua, dapat disimpulkan hanya berupa perintah bagi negara yang meratifikasi konvensi ini untuk menjamin tersedianya upaya ganti rugi atas pencemaran laut baik oleh orang perorangan maupun badan hukum di bawah yurisdiksinya berdasarkan perundang-undangan nasionalnya.

Pada poin ketiga hanya berupa perintah bagi negara-negara untuk bekerjasama melaksanakan hukum internasional yang berlaku serta bekerjasama dalam pengembangan hukum internasional yang berkenaan dengan tanggung jawab kewajiban ganti rugi mengenai penaksiran kompensasi, penyelesaian sengketa yang timbul serta kriteria dan prosedur pembayaran ganti rugi.

Dari uraian di atas mengenai isi dan kekurangan dari poin pertama hingga poin ketiga dari ketentuan Pasal 235 United Nation Convention on The Law of The Sea 1982 (UNCLOS 1982) dapat disimpulkan bahwa ketentuan yang sudah ada tidak dapat untuk menyelesaikan masalah digunakan pertanggungjawaban dan ganti rugi negara atas pencemaran yang bersifat lintas batas, khususnya pencemaran Laut Timor. Hal ini disebabkan karena tidak operasionalnya ketentuan dalam ketentuan Pasal 235 United Nation Convention on The Law of The Sea 1982 (UNCLOS 1982), sehingga ketentuan yang melaksanakan digunakan untuk pertanggungjawaban dan ganti rugi oleh negara terhadap pencemaran laut lintas batas belum ielas.

UNCLOS 1982 masih terdapat Selain konvensi lain mengatur mengenai yang pertanggungjawaban, diantaranya adalah Convention on Civil Liability for Oil Pollution Demage Resulting From Exploration For and Exploitation of Seabed Minerals Resources (CLEE 1977). Ketentuan-ketentuan dalam konvensi ini lebih bersifat operasional karena mengatur mengenai beberapa hal yang terkait dengan tanggung jawab, diantaranya dalam hal apa pertanggungjawaban muncul, siapa saja yang bertanggung jawab, dalam hal apa pertanggungjawaban dihapuskan, batas waktu pemberian kompensasi dan beberapa ketentuan operasional lainnya. Akan tetapi konvensi ini masih memiliki kekurangan karena tidak ada pengaturan mengenai tanggung jawab negara, melainkan yang diatur hanya pertanggungiawaban oleh operator. Selain itu. konvensi ini juga tidak dapat diterapkan dalam kasus pencemaran lintas batas yang terjadi di Laut Timor karena baik Australia maupun Indonesia tidak meratifikasi konvensi ini.

Selain itu masih terdapat konvensi lain yang mengatur mengenai pertanggungjawaban atas pencemaran, yakni International *Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage 1969* (CLC 1969). Dalam konvensi ini diatur secara jelas mengenai batas jumlah ganti kerugian atas pencemaran yang terjadi, siapa yang

bertanggung jawab, serta dalam hal apa pertanggungjawaban dihapuskan. Namun dalam konvensi ini tidak mengatur mengenai pertanggungjawaban negara, akan tetapi pertanggungjawaban dari pemilik kapal dan konvesi ini berlaku untuk pencemaran oleh minyak yang berasal dari tumpahan kapal, sehingga meskipun Indonesia telah meratifikasi konvensi ini tetapi konvensi ini tetap tidak dapat digunakan sebagai penyelesaian dari pencemaran di Laut Timor karena pencemaran yang terjadi di Laut Timor adalah akibat dari kegagalan kegiatan seabed mining.

Selain dua konvensi di atas masih terdapat ketentuan yang mengatur mengenai tanggung jawab atas pencemaran, yakni Basel Protocol on Liability and Compensation for Damage Resulting from Trans-boundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal 1999 yang memiliki ketentuan yang lebih operasional yang mengatur mengenai ganti kerugian dan kompensasi atas pencemaran serta pada Annex B dari protocol ini yang mengatur mengenai batasan ganti kerugian, akan tetapi protocol dan annex tersebut tidak dapat digunakan untuk menyelesaikan masalah pencemaran laut oleh minyak karena protocol dan annex tersebut mengatur mengenai ganti kerugian kompensasi terkait perdagangan limbah B3, selain itu protocol dan annex tersebut tidak mengatur mengenai tanggung jawab negara, akan tetapi tanggung jawab perorangan.

Berdasarkan pemaparan di atas dapat dilihat bahwa belum adanya pengaturan mengenai pertanggungjawaban negara atas pencemaran lingkungan laut lintas batas yang memadai karena baik United Nation Convention on The Law of The Sea 1982 (UNCLOS 1982), Convention on Civil Liability for Oil Pollution Demage Resulting From Exploration For and Exploitation of Seabed Minersal Resources (CLEE 1977), International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage 1969 (CLC 1969) maupun Basel Protocol on Liability and Compensation for Damage Resulting from Tansboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal tidak dapat digunakan untuk penyelesaian masalah pencemaran laut akibat minyak dari seabed oil mining.

Berdasarkan uraian permasalahan di atas akan maka penulis mengkaji pertanggungjawaban negara atas pencemaran lintas batas akibat kegagalan dari seabed mining dalam skripsi yang berjudul Pengaturan Tanggung Jawab Pemerintah Australia Terhadap Pencemaran Laut Lintas Batas Sebagai Akibat Seabed Oil Mining yang Merugikan Indonesia (Studi Kasus Pencemaran Lintas Batas oleh PT.T.Exploration and Production Australasia) untuk mengetahui pengaturan tanggung jawab Pemerintah Australia terhadap pencemaran laut lintas batas sebagai akibat seabed oil mining oleh PT. T. Exploration and Production Australasia yang merugikan Indonesia.

2. METODE

Penelitian hukum ini adalah penelitian hukum normatif yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder. Penelitian hukum ini tidak hanya dilaku kan terhadap perjanjian internasional, tetapi juga terhadap bahan hukum sekunder dan pengunaan bahan hukum tersier serta pendapat hukum dari narasumber melalui wawancara untuk mengkaji mengenai bagaimana tanggung jawab Pemerintah Australia terhadap pencemaran laut lintas batas akibat kegiatan seabed oil mining yang dilakukan oleh PT.T. Exploration and Production Australasia.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

a. Seabed Oil Mining

Seabed mining adalah a form of mining for minerals on or under the seabed. Untuk pertambangan hinnga kedalaman 200 M dikategorikan sebagai off-shore oil mining dan untuk kedalaman lebih dari 200 M dikategorikan sebagai deep sea oil mining. Secara garis besar seabed oil mining dilakukan dengan dasar izin atau kontrak. Pada umumnya

⁸Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji,2011, *Penelitian Hukum Normatif*, RajaGrafindo Persada, Jakarta,hlm.13-14.

⁹ Anonim (a), *Seabed Mining*, http://edont.org.au/factsheets/seabed-mining/, diakses pada tanggal 23 September 2015.

izin digunakan apabila pihak operator akan melakukan seabed mining di wilayah negaranya sendiri sehingga operator dapat mengurus izin pertambangan sesuai dengan ketentuan yang berlaku di negaranya. Sedangkan, kontrak pada umumnya digunakan oleh investor asing yang ingin memanfaatkan modal yang dimiliki untuk melakukan pertambangan di wilayah negara lain. Kontrak dapat dilakukan antara investor asing dengan perusahaan lokal di negara lain atau antara investor asing dengan pemerintah, baik di tingkat pusat maupun daerah. Seabed oil mining dapat dilakukan di wilayah landas kontinen. Di wilayah tersebut negara memilik hak berdaulat yang bersifat eksklusif, artinya apabila negara pantai yang bersangkutan tidak memanfaatkan sumber daya non-hayatinya maka negara lain tidak dapat memanfaatkan pula, kecuali melalui jalur kerjasama.

Pihak yang dapat menjadi operator dalam kegiatan seabed oil mining adalah perusahaan swasta maupun milik pemerintah. Salah satu perusahaan yang melakukan pertambangan minyak di seabed adalah PT. TEP Australasia. Perusahaan ini merupakan operator Kilang Minyak Montara yang melakukan pertambangan minyak di ZEE Australia dengan kedalaman 250ft (76m) dan pengeboran dilakukan sedalam 1.6mi (3km), maka dapat disimpulkan bahwa pertambangan ini masuk dalam off-shore oil mining.

Negara yang melakukan *seabed oil mining* memiliki kewajiban secara umum untuk bekerjasama dengan negara lain, memberikan informasi dan notifikasi serta melakukan negosiasi dan konsultasi. ¹⁰ Kegiatan *seabed oil mining* dapat menimbulkan kerugian terhadap lingkungan, baik secara langsung maupun tidak langsung. Kerugian langsung merupakan kerugian ekonomik yang dirasakan saat pencemaran terjadi, sedangkan kerugian tidak langsung adalah kerugian ekologik yang

Anthony D'Amato and Kirsten Engel, 1996,
 International Environmental Law Anthology,
 Anderson Publishing Company, Ohio, hlm. 139-142.

dirasakan beberapa saat setelah terjadi pencemaran. 11

b.Pencemaran Laut Lintas Batas (*Trans-boundary Marine Pollution*)

Pencemaran laut berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (4) United Nation Convention on The Law of The Sea 1982 adalah The introduction by man, directly or indirectly, of substancesor energy into the marine environment. including estuaries, which resultor 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 of quality for use of sea water and reduction of amenitie, sedangkan lintas batas berdasarkan KBBI adalah berkenaan dengan keluar dari batasbatas negara. 12 Pencemaran laut lintas batas dapat berasal dari dumping, pencemaran yang berasal dari daratan termasuk pencemaran melalui atmosfir, pencemaran dari kendaraan air atau karena dampak dari seabed mining. 13 Terkait pengendalian pencemaran lintas batas sebagai akibat pemanfaatan sumber daya alam terdapat beberapa prinsip internasional, yakni principle of prevention action, neighbourlines and international cooperation, sustainable development, precautionary principle, polluter pay principle dan principle of common but differentiated responsibility. Dalam pencemaran laut lintas batas, pihak yang dirugikan selain lingkungan sendiri adalah pemerintah negara, pelaku bisnis masyarakat.

Penyelesaian terhadap kerugian korban dapat dilakukan melalui jalur ligitasi dan nonlitigasi. Jalur litigasi dapat dengan mengajukan gugatan ke Mahkamah Internasional apabila

5

_

¹¹ Komar Kantaatmadja, 1981, *Ganti Rugi Internasional Pencemaran Minyak di Laut*, Penerbit Alumni, Bandung, hlm. 102-104.

¹² Kamus Besar Bahasa Indonesia, *Transnasional*, http://kbbi.web.id/transnasional, diakses pada tanggal 23 September 2015.

¹³ Philippe Sands, 1995, *Principles of International Environmental Law 1 (frameworks, standards and implementation)*, Manchester University Press, Manchester, hlm. 308-330.

¹⁴ Philippe Sands, *Op. Cit.*, hlm. 194-220.

pihak-pihaknya adalah negara, namun hukum kebiasaan internasional ditetapk an bahwa sebelum diajukannya gugatan ke ICJ, langkahlangkah hukum yang tersedia atau yang diberikan negara harus ditempuh terlebih dahulu. Hal ini bertujuan untuk memberikan kesempatan kepada negara agar memperbaiki kesalahannya sesuai dengan caranya sendiri sistem hukumnya dan menurut mengurangi tuntutan-tuntutan internasional.¹⁵ Untuk pihak selain negara, pihak yang merasa dirugikan dapat menggugat pihak yang dianggap merugikan ke pengadilan yang hukumnya dianggap paling ielas memudahkan eksekusi, pada prakteknya apabila kerugian dialami oleh masyarakat dalam jumlah yang tidak sedikit maka gugatan akan dilakukan secara class action oleh Non-Governmental Organization. Sedangkan, untuk jalur nonlitigasi dapat dilakukan dengan negosiasi.

c. Tanggung Jawab Negara (State Responsibility)

Tanggung jawab negara muncul apabila terdapat pelanggaran kewajiban internasional berupa action/ommision yang menimbulkan kerugian. Kewajiban internasiona tersebut adalah tindakan legislasi dan pemaksaan kepatuhan.

Bentuk dari state responsibility adalah menghentikan tindakan yang dianggap merugikan, mengembalikan ke keadaan semula bahkan hingga melakukan pembayaran kompensasi. Hal ini adalah yang membedakan antara state responsibility dan state liability, state liability hanya berupa pembayaran kompensasi yang memadai tanpa menghentikan tindakan yang merugikan. ¹⁶

Pengaturan mengenai tanggung jawab negara tercantum dalam beberapa perjanjian internasional, yakni UNCLOS 1982, International Law Commission's Draft Articles on State Responsibility 2001 dan UNEP draft principles. Namun dalam UNCLOS 1982 pengaturan mengenai tanggung jawab negara masih bersifat frame-work sehingga tidak

¹⁵ Huala adolf, *Op. Cit.*, hlm. 228-229.

operasional, dan *International Law Commission's Draft Articles on State Responsibility 2001 dan UNEP draft principles* masih merupakan soft law karena bentuknya masih berupa draft sehingga tidak mengikat secara hukum internasional.

Selain perjanjian internasional juga terdapat beberapa putusan pengadilan terkait tanggung jawab negara, diantaranya *Trail Smelter Arbitration, Corfu Channel Case, The Spanish Zone of Morocco* dan *The Gut Dam Arbitration.* Namun, mengingat ketentuan Pasal 59 Statuta ICJ yang menyatakan bahwa suatu putusan mengikat para pihak dalam kasus yang bersangkutan saja, serta pertimbangan hakim dalam memutus kasus bersangkutan pada masa itu berbeda dengan masa sekarang karena adanya perbedaan terhadap perlindungan dan pelestarian lingkungan.

Terkait pengaturan kedepan mengenai pengaturan tanggung jawab pemerintah negara (australia) terhadap pencemaran laut lintas batas sebagai akibat *seabed oil mining*, perjanjian internasional yang bersifat *bilateral* lebih tepat digunakan antara Indonesia dan Australia terkait tanggung jawab negara atas pencemaran lingkungan lintas batas sebagai akibat kegiatan *seabed oil mining*.

Perjanjian internasional yang bersifat regional tidak tepat karena antara Indonesia dan Australia tidak berada dalam suatu kesatuan geografis tertentu (regionalisasi), Indonesia merupakan bagian dari ASEAN, sementara Australia merupakan bagian dari Pasific. Apabila diusahakan perjanjian internasional yang bersifat regional dengan cakupan asia pasific maka menurut penulis tidak memadai untuk pengaturan tanggung jawab negara terkait pencemaran lintas batas sebagai akibat seabed oil mining, karena dapat dilihat dalam bidang kerjasama ekonomi terdapat usaha untuk membentuk kerjasama di lingkup asia pasific dengan memunculkan APEC, namun APEC sendiri tidak dapat berjalan dengan lancar karena terdapat perbedaan kekuatan ekonomi maupun kepentingan antar negara.

Perjanjian internasional yang bersifat multilateral juga tidak tepat terkait permasalahan tanggung jawab negara dalam kasus pencemaran lingkungan lintas batas

¹⁶ Winfried Lang dan Hanspeter Neuhold, 1991, Environmental Protection and International Law, Graham and Trotman Limited, London, hlm. 193.

akibat kegiatan seabed oil mining. Meskipun sebenarnya perjanjian internasional yang bersifat multilateral baik karena keberlakuannya yang luas sehingga meningkatkan kontrol dari negara-negara yang menyebabkan tingginya tingkat kepatuhan negara terhadap isi dari perjanjian internasional, akan tetapi melihat fakta yang terjadi dalam pembentukan praktek bahwa perjanjian bersifat internasional yang multilateral memakan waktu yang lama karena adanya perbedaan kepentingan berbagai negara. Negara yang terikat dalam perjanjian internasional dibebani kewajiban yang dapat memberatkan sehingga banyak negara yang menyepakati perjanjian internasional yang bersangkutan.

Persoalan nomenklatur yang digunakan untuk menyebut perjanjian internasional yang bersifat bilateral bukanlah merupakan hal yang utama. Hal yang utama adalah bahwa apapun nomenklaturnya, yang terpenting perjanjian tersebut menimbulkan kewajiban internasional sebagaimana dikehendaki olehVienna Convention on The Law of Treaties 1969. Pada ketentuan Pasal 1 ayat (1) huruf a, ditetapkan bahwa Treaty means international agreement concluded between States in written form and governed by international law, whether embodied in a single instrument or in two or more related instruments and whatever its particular designation. Terkait pihak dalam perjanjian internasional, dikatakan bahwa Vienna Convention on The Law of Treaties 1969 mengatur perjanjian internasional dalam arti sempit. Dalam Vienna Convention on The Law of Treaties between States and International **Organizations** or between *International* Organizations 1986 pihak dalam perjanjian internasional diperluas, yakni dapat pula antara negara dan organisasi internasional atau antar organisasi internasional. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) huruf a Vienna Convention on The Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations 1986 vang menetapkan **Treaty** bahwa means an international agreement governed international law and concluded into a written form between one or more state and one or more international organizations or, between international organizations."ICJ juga menyatakan bahwa yang menentukan kedudukan perjanjian internasional adalah isinya, bukan nomenklaturnya.¹⁷

Berdasarkan informasi yang diperoleh dari Ditjen Hukum dan Perjanjian Internasional Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia, pembuatan dalam kebiasaan perjanjian internasional yang bersifat bilateral biasanya digunakan nomenklatur agreement¹⁸, dipaparkan oleh seperti yang Andreas Pramudianto bahwa agreement digunakan untuk mengatur hal-hal yang bersifat khusus. Oleh karena itu, penulis berpendapat bahwa nomenklatur agreement adalah yang paling tepat digunakan dalam pengaturan tanggung jawab negara (Australia) atas pencemaran lintas batas sebagai akibat seabed oil mining.

Dalam bilateral agreement tersebut perlu ditentukan mengenai kapan timbulnya tanggung jawab negara dan apa saja bentuk pertanggungjawaban negara yang dimintakan. Tanggung jawab negara timbul karena ada pelanggaran kewajiban internasional berupa action ataupun ommision dan hal memunculkan kerugian.Bentuk tersebut tanggung jawab negara sangat beragam, bergantung pada kesepakatan para pihak dalam perjanjian internasional. Hukum internasional tidak membebankan kepada negara kewajiban bertanggung jawab yang bersifat negatif berupa tidak melakukan sesuatu akan tetapi melakukan yang positif untuk melindungi sesuatu lingkungan. 19

Bentuk-bentuk pertanggungjawabannya antara lain berupa menghentikan tindakan yang melanggar, menerapkan ketentuan hukum nasional, mengembalikan pada situasi semula

¹⁷ Hasil wawancara Ditjen Hukum dan Perjanjian Internasional Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia tanggal 30 Oktober 2015.

¹⁸ Hasil wawancara Ditjen Hukum dan Perjanjian Internasional Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia tanggal 30 Oktober 2015.

¹⁹ Francesco Francioni dan Tullio Scovazzi, 1991, *International Responsibility for Environmental Harm*, Graham and Trotman Limited, London, hlm. 34-35.

atau apabila hal ini tidak memungkinkan maka harus membayar ganti rugi atau menjamin untuk tidak mengulangi tindakan yang melanggar.²⁰

Sejalan dengan yang dipaparkan oleh Birnie and Boyle, dalam ketentuan Pasal 21 General Principles Concerning Natural Resources and Environmental Interferences yang diusulkan oleh Expert Group on Environmental Law Juni 1986 juga ditetapkan bentuk pertanggungjawaban. Bentuk-bentuk tersebut antara lain adalah menghentikan perbuatan yang melanggar hukum internasional, mengembalikan pada situasi semula atau memberikan kompensasi atas kerugian yang muncul.²¹

Terdapat pula putusan oleh Permanent Court of International Justice dalam Chorzow Factory Case yang menetapkan bahwa ganti kerugian (reparation) mesti (sejauh mungkin) menghapus semua konsekuensi perbuatan ilegal dan mengembalikan ke situasi semula.²² Putusan kasus ini juga menetapkan mengenai adanya prinsip internasional bahkan konsep umum hukum yang menyatakan bahwa pelanggaran dari perikatan menimbulkan kewajiban untuk melakukan ganti kerugian, pengadilan juga telah mengatakan bahwa ganti kerugian merupakan elemen yang sangat penting untuk diterapkan dalam konvensi dan tidak terdapat keharusan hal ini dibuat dalam bentuk pernyataan dalam konvensi itu sendiri. kerugian menurut Adanya ganti merupakan komponen yang harus ada sebagai konsekuensi kegagalan menerapkan perjanjian internasional, oleh karenanya kata ganti kerugian tidak harus selalu ditegaskan dalam ketentuan perjanjian internasional bersangkutan.²³ Dengan kata lain, ada atau tidaknya pernyataan mengenai perbaikan dan ganti kerugian dalam konvensi tetap saja konvensi itu pasti mengandung kewajiban perbaikan atas pelanggaran yang terjadi.²⁴ Akan

tetapi perlu diperhatikan apabila membahas Chorzow **Factory** Case harus mengenai memperhatikan ketentuan Pasal 59 Statute of International Court of Justice. Selain itu, pendapat yang dikemukankan PCIJ sudah sangat lama, sehingga sudah tidak sesuai perkembangan kasus pencemaran dengan lingkungan belakangan ini. Oleh karena itu, apabila dibentuk suatu perjanjian internasional terkait tanggung jawab negara didalamnya perlu ditegaskan mengenai kewajiban untuk memperbaiki lingkungan dan bentuk-bentuk konkretnya.

Dalam bilateral agreement harus ditentukan atau dibentuk suatu lembaga vang berwenang untuk menentukan besar kompensasi yang harus dibayar. Lembaga ini haruslah lembaga yang bergerak di bidang lingkungan hidup, sehingga nantinya penghitungan kompensasi akan berpihak pada kepentingan lingkungan, bukan kepentingan pihak tertentu. Di samping itu, perlu ditentukan kriteria suatu pencemaran yang tundukpada agreement tersebut.

Dalam bilateral agreement juga harus ada penegasan mengenai pembedaan tanggung jawab antara negara dengan operator, dalam arti bahwa harus ada ketentuan yang jelas mengenai kapan negara bertanggung jawab dan kapan operator bertanggung jawab atas pencemaran lintas batas sebagai akibat seabed oil mining. Sebetulnya dari ketentuan tentang tanggung sudah dapat disimpulkan iawab negara mengenai kapan negara bertanggung jawab. Jika negara tidak melakukan internationally wrongful act terkait pencemaran lintas batas sebagai akibat seabed oil mining oleh pelaku bisnis minyak maka tanggung jawabnya akan berada pada pihak operator (perusahaan minyak). Akan tetapi, penulis berpendapat perlu ada penegasan rumusan agar tidak terjadi saling lempar tanggung jawab antara pihak negara dan pihak operator.

Selain itu, dalam bilateral agreement harus dicantumkan ketentuan mengenai hal-hal yang menyebabkan pertanggungjawaban negara dapat dihapuskan, yaitu adanya persetujuan dari negara yang dirugikan (consent) atas tindakan yang bertentangan dengan kewajiban internasional dan merugikan tersebut, tindakan

8

²⁰ Patricia W. Birnie dan Alan E. Boyle (a), *Op.Cit.*, hlm. 150.

²¹Francesco Francioni dan Tullio Scovazzi, *Op. Cit.*, hlm 3.

²² M.N. Shaw, *Op. Cit.*, hlm. 415.

²³ Philippe Sands, *Op. Cit.*, hlm 631.

²⁴*Ibid*, hlm. 361.

yang dilakukan adalah untuk mempertahankan diri (self defence) sehingga negara dibebaskan dari tanggung jawab meskipun perbuatannya tidak sesuai dengan kewajiban internasional. Yang menjadi tolok ukur dari tindakan pembelaan diri adalah tindakan tersebut harus sesuai dengan Piagam PBB, apabila tidak maka tindakan tersebut tidak menghapus tanggung jawab negara yang bersangkutan, tanggung jawab negara dihapuskan apabila tindakan negara disebabkan karena adanya kekuatan yang tidak dapat dihindari atau karena adanya kejadian yang tidak terduga sebelumnya, di luar kontrol/pengawasan suatu negara (force majeur) yang membuatnya secara materil tidak mungkin untuk memenuhi kewaiiban internasionalnya, negara dibebaskan tanggung jawab apabila tindakan yang oleh si pelaku memang tidak ada cara atau jalan tindakan lain karena alasan yang berbahaya guna menyelamatkan jiwanya atau keselamatan jiwa orang lain yang berada di bawah pengawasannya (keadaan yang berbahaya/ distress), dan negara dapat dibebaskan dari tanggung jawab apabila tindakan negara tersebut merupakan satu-satunya jalan untuk menyelamatkan kepentingan yang esensil terhadap bahaya yang sangat besar (keadaan sangat diperlukan/necessity). Berdasarkan pemaparan di atas, maka diambil kesimpulan bahwa isi dari*ILC Draft Articles on* Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts (2001) sudah baik karena sudah memuat hal-hal pokok yang harus tercantum dalam perjanjian internasional di bidang lingkungan. Oleh karena itu, ILC Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts (2001) perlu diadopsi isinya oleh Indonesia dan Australia dalam menyusun bilateral agreement, namun judul dan isi agreement harus lebih bersifat spesifik, yakni tanggung jawab negara terkait pencemaran lintas batas sebagai akibat seabed oil mining agar masalah pengaturan tanggung jawab Australia atas pencemaran lingkungan lintas batas sebagai akibat seabed oil mining yang dilakukan di wilayah ZEE dapat terselesaikan dan perbaikan terhadap lingkungan dapat dilaksanakan secepatnya.

Selain itu, pada ketentuan Pasal 2 huruf b harus dijabarkan lagi mengenai apa yang dimaksud dengan kewajiban internasional negara yang apabila dilanggar serta menyebabkan kerugian akan memunculkan tanggung iawab negara. Kewaiiban internasional tersebut meliputi kewajiban untuk melaksanakan tindakan legislasi dan melakukan pemaksaan kepatuhan.

Terkait pembedaan tanggung jawab juga perlu ditegaskan dalam pasal tersendiri bahwa negara bertanggung jawab apabila telah melakukan internationally wrongful act dan perlu ditambahkan ketentuan mengenai bentuk kewajiban internasional negara. Apabila negara tidak melakukan internationally wrongful act, maka operatorlah yang bertanggung jawab. Penegasan ini perlu ditambahkan karena pada perkembangannya negara dan operator sering melempar tanggung jawab, sehingga pertanggungjawaban diharapkan yang dilakukan secepatnya tidak kunjung terwujud. Namun, dalam bilateral agreement yang diadopsi dari ILC Draft Articles Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts (2001) belum terdapat lembaga yang berwenang menghitung besar kompensasi seperti yang telah dibahas di atas agar hal terkait kompensasi menjadi lebih jelas, sehingga perlu ditambahkan pengaturan keberadaan lembaga tersebut. mengenai Apabila sudah terdapat lembaga yang mampu untuk mengemban tugas demikian maka tidak perlu lagi dibentuk secara khusus lembaga tersebut, akan tetapi apabila belum ada lembaga yang dapat mengemban tugas ini maka perlu dibentuk secara khusus dalam bilateral agreement antara Indonesia dan Australia.

Dalam *agreement* juga perlu ditentukan wilayah keberlakuan agreement, yakni tidak hanya di Laut Teritorial, akan tetapi juga di Zona Ekonomi Eksklusif serta Landas Kontinen. Selain itu, perlu pula ditegaskanmengenai kegiatan seabed oil mining mana yang tunduk padabilateral agreement ini, yakni off-shore seabed oil mining dan deep sea oil mining.

_

²⁵ Huala Adolf, *Op.Cit.*, hlm. 225-227.

Berkaitan dengan pembahasan mengenai tanggung jawab negara, pada dasarnya terdapat dua teori pertanggungjawaban negara, yaitu Teori Risiko dan Teori Kesalahan. Teori Risiko (Risk Theory) melahirkan prinsip tanggung jawab mutlak (strict liability) atau tanggung jawab objektif (objective responsibility) atau liability based on risk, yaitu bahwa suatu negara mutlak bertanggung jawab atas setiap kegiatan yang menimbulkan akibat yang sangat membahayakan (harmful effects of untrahazardous activities) walaupun kegiatan itu sendiri adalah kegiatan yang sah menurut hukum.²⁶ Unsur kesalahan bukan syarat untuk terjadinya tindakan atau perbuatan yang salah secara obyektif. ²⁷ Sebaliknya, Teori Kesalahan (Fault Theory) melahirkan prinsip tanggung jawab subjektif (subjective responsibility) atau absolute liability atau liability based on fault, yaitu bahwa tanggung jawab negara atas perbuatannya baru dikatakan ada jika dapat dibuktikan adanya unsur kesalahan perbuatan itu.²⁸

Seiring dengan berjalannya waktu, Fault Theory tenyata tidak membantu dalam penyelesaian kasus lingkungan permbuktian yang sulit dan beban pembuktian ada pada penggugat, sehingga tidak dapat melindungi korban dan kemudian memunculkan Risk Theory yang melahirkan strict liability. Teori strict liability diadopsi dalam CLC 1969. Pada Risk Theory beban pembuktian ada pada tergugat, dan tergugat harus segera melakukan pertanggungjawaban kecuali apabila ia dapat membuktikan bahwa kerugian yang timbul bukan karena kesalahannya.Terkait strict liability absolute liability ini, pihak yang bertanggung jawab wajib menyediakan kompensasi, tetapi tidak menghentikan kegiatan yang menyebabkan terjadinya pencemaran.²⁹ Hal ini merupakan kelemahan dari pendekatan ganti kerugian. Dalam perkembangannya, kelemahan ini kemudian ditutup dengan pendekatan pembentukan kelembagaan antar pemerintah yang mempunyai kewenangan pengawasan dan pemberian sanksi, sehingga lebih bersifat preventif ataupun menghentikan kegiatan yang menyebabkan pencemaran lintas batas. Berdasarkan pemaparan di atas, dapat dikemukakan bahwa Risk Theory lebih tepat diterapkan karena terhadap segala bentuk pencemaran yang menimbulkan kerugian, pihak dianggap merugikan harus segera pertanggungjawabannya melakukan memperhatikan ada atau tidaknya kesalahan. Oleh karena itu, Risk Theory perlu diadopsi ketentuan dalam membentuk state responsibility, termasuk dalambilateral agreement antara Indonesia dan Australia perlu dicantumkan satu pasal yang menegaskan bahwa tanggung jawab yang dianut disini adalah strict liability.

Di samping itu, karena bentuk ILC Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts (2001) masih berupa draft makaILC Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts (2001) tidak dapat diadopsi secara mentah, draft tersebut masih perlu ditambah beberapa elemen-elemen umumnya terdapat dalam perjanjian internasional di bidang lingkungan hidup. Elemen yang pertama adalah pembukaan yang pertimbangan-pertimbangan perlunya konvensi, alasan-alasan serta waktu dan tempat ditandatangani.³⁰

Elemen kedua adalah isi konvensi, bagian ini terdiri dari definisi, kewajiban umum tujuan, prinsip-prinsip, pelaksanaan, kategori negara-negara, penerapan konvensi, jadwal target, tugas serta koordinasi, kewajiban finansial, pertanggungjawaban, penelitian dan pengamatan, pengumpulan data serta upaya internasional untuk memperkuat kapasitas dan lainnya. Pada bagian kedua ini juga akan memuat ketentuan mengenai hubungan

2

²⁶ Anonim (b), *Pertanggungjawaban Negara*, http://acakacak-

saja.blogspot.co.id/2012/03/tanggung-jawab-negara.html , diakses pada tanggal 20 September 2015.

²⁷ Huala adolf, *Op.Cit.*, hlm. 213.

²⁸Anonim (b) , *Loc.Cit*.

²⁹Winfried Lang dan Hanspeter Neuhold, *Op.Cit.*, hlm. 193.

³⁰ Andreas Pramudianto, *Op.Cit.*, hlm. 136-137.

perjanjian internasional yang bersangkutan dengan perjanjian internasional lainnya, amandemen, protokol, deposit, penentuan tempat penyimpanan naskah perjanjian yang telah diratifikasi, penandatanganan, ratifikasi, penerimaan, persetujuan dan penyerapan, berlakunya konvensi, reservasi, penundaan, pengunduran diri dan lainnya.³¹

Elemen yang ketiga adalah mengenai adalah penyelesaian sengketa yang dapat dilakukan dengan penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang terdiri dari negosiasi, konsiliasi, mediasi, jasa baik, penyelesaian diplomatik, perundingan, dan lainnya. Selain itu, dapat pula dengan penyelesaian sengketa melalui pengadilan, baik melalui Mahkamah Internasional (ICJ), Mahkamah Regional, Arbitrase Mahkamah Permanen, Komisi Pengadilan Ad Hoc, Pengadilan yang dibentuk perjanjian tersebut, Pengadilan Nasional, Pembentukan Pengadilan Arbitrase dan lainnya.³²

Elemen yang keempat merupakan aneks atau appendixes, yakni tambahan atau lampiran yang dapat berupa daftar wilayah perlindungan, daftar jenis spesies yang dilindungi, daftar negara-negara tertentu, bentuk formulir, bentuk izin tertentu, bentuk sertifikasi dan sebagainya. 33

Selain itu, perlu ditambahkan poin mengenai hal yang menghapus tanggung jawab negara, yakni seperti yang tercantum dalam ketentuan Pasal 193 UNCLOS 1982, yakni negara dapat dibebaskan dari tanggung jawab atas kerusakan yang disebabkan oleh operator apabila negara telah mengambil semua langkah yang perlu dan tepat untuk mewujudkan kepatuhan secara efektif. Langkah yang dimaksud disini perlu dipertegas, yakni berupa tindakan legislasi dan pemaksaan kepatuhan, apabila kedua hal tersebut sudah dilaksanakan oleh negara maka negara dibebaskan dari pertanggungjawabannya dan tanggung jawab beralih pada pihak bisnis.

4. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan yang dikemukakan analisis dalam bab sebelumnya, dapat ditarik kesimpulan bahwa pengaturan tanggung jawab Pemerintah Australia terhadap pencemaran laut lintas batas sebagai akibat seabed oil mining oleh PT. T. Exploration and Production Australasia yang merugikan Indonesiamesti dituangkan dalam bentuk bilateral agreement antara Australia dan Indonesia, dan bilateral agreement tersebut mesti mengatur hal-hal pokok, yakni unsur tanggung jawab negara, bentuk tanggung jawab negara, macam tanggung jawab negara, lembaga yang menghitung besaran kompensasi, pembedaan tanggung jawab antara pemerintah negara dengan operator (perusahaan minyak), penghapusan tanggung jawab, keberlakuan agreement serta kualifikasi oil mining dalam arti off-shore oil mining atau deep sea oil mining.

5. REFERENSI

Andreas Pramudianto, 2014, *Hukum Perjanjian Lingkungan Internasional*, Setara Press, Malang.

Anthony D'Amato dan Kirsten Engel, 1996,

International Environmental Law
Anthology, Anderson Publishing
Company, Ohio.

Francesco Francioni dan Tullio Scovazzi, 1991,

International Responsibility for

Environmental Harm, Graham and
Trotman Limited, London.

Huala Adolf, 2011, *Aspek-aspek Negara Dalam Hukum Internasional*, Keni Media, Bandung.

Komar Kantaatmadja, 1981, Ganti Rugi Internasional Pencemaran Minyak di Laut, Penerbit Alumni, Bandung.

Patricia W. Birnie dan Alan E. Boyle (a), 1992, International Law and The Environment, Clarendon Press, Oxford.

Philippe Sands, 1995, Principles of International Environmental Law Volume 1 (Frameworks, standards and implementation), Manchester University Press, Manchester.

³¹Ibid.

³²Ibid.

 $^{^{33}}$ Ibid.

- Shaw M.N., 1986, International Law, Grotius Publications Limited, Cambridge. Winfried Lang dan Hanspeter Neuhold, 1991, Environmental Protection and International Law, Graham and Trotman Limited, London.
- Admin, 2015. *Kasus Pencemaran Laut Timor : Kelaut Aja?*. Diakses dari http://cidesindonesia.org/?p=30, 10 September 2015
- Anonim (a) , 2014. *Seabed Mining* . Diakses dari http://edont.org.au/factsheets/seabedmining/, 23 September 2015
- Anonim (b) , 2012. *Pertanggungjawaban Negara*. Diakses dari http://acakacaksaja.blogspot.co.id/2012/03/tanggungjawab-negara.html, 20 September 2015
- PTTEP Australasia, 2014, *Home PTTEP Australasia*. Diakses dari http://www.au.pttep.com/, 10 September 2015
- Johannes Sutanto de Britto (a),2012. Tragedi Tumpahan "Montara" di Laut Timor yang terlupakan. Diakses dari http://jaringnews.com/internasional/asia/19459/tragedi-tumpahan-montara-di-laut-timor-yang-terlupakan, 10 September 2015
- ------ (b), 2012. Bukti-bukti Ilmiah Ditemukan, Tragedi "Montara" Terkuak Lagi. Diakses dari http://jaringnews.com/internasional/asia/19477/bukti-bukti-ilmiah-ditemukan-tragedi-montara-terkuak-lagi, 10 September 2015
- Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2015. *Transnasional*. Diakses dari http://kbbi.web.id/transnasional, 23 September 2015
- Wikipedia, 2015. Montara Oil Spill. Diakses dari https://en.wikipedia.org/wiki/Montara_oi 1_spill, 10 September 2015