

PERTANGGUNGJAWABAN NEGARA BAHAMA DAN PERUSAHAAN KAPAL MV CALEDONIAN SKY TERHADAP KERUSAKAN TERUMBU KARANG DI RAJA AMPAT BERDASARKAN *POLLUTER PAYS PRINCIPLE*

Dina Anisa, Diah Apriani Atika Sari

Abstrak

Pada 4 Maret 2017 kapal pesiar MV Caledonian Sky kandas di perairan pulau Kri, Raja Ampat, Indonesia dan mengakibatkan 18.882 meter persegi terumbu karang di perairan tersebut rusak. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pertanggungjawaban negara bendera kapal MV Caledonian Sky, yaitu Bahama dan perusahaan kapal MV Caledonian Sky terhadap kerusakan tersebut. Penelitian ini menggunakan jenis penelitian doktrinal yang bersifat deskriptif. Sumber bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder melalui studi kepustakaan sebagai teknik pengumpulan data. Sementara itu, teknik analisis bahan hukum yang digunakan adalah metode silogisme dengan pola berpikir deduktif dengan seluruh peraturan hukum internasional dan peraturan hukum nasional yang terkait sebagai premis mayor serta insiden kandasnya kapal MV Caledonian Sky di Raja Ampat sebagai premis minor. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa sesuai dengan *polluter pays principle*, negara Bahama bertanggungjawab di dalam kapasitasnya sebagai negara bendera kapal sesuai dengan ketentuan Pasal 94 *United Nations Convention on the Law of the Sea* dan perusahaan kapal MV Caledonian Sky dapat bertanggungjawab melalui dua mekanisme, yaitu pertanggungjawaban perdata serta perjanjian pembagian risiko. Perjanjian pembagian risiko merupakan suatu mekanisme yang otomatis ditempuh berdasarkan surat perjanjian yang ditandatangani oleh kapten kapal dengan pemerintah Raja Ampat, sedangkan pertanggungjawaban perdata harus didahului oleh gugatan dari pemerintah yang menggunakan hak gugatnya.

Kata Kunci: *Polluter pays principle*, Kerusakan Terumbu Karang, Bahama, MV Caledonian Sky

Abstract

On March, 4th 2017, a cruise ship, MV Caledonian Sky ran aground on the waters of the island of Kri, Raja Ampat, Indonesia and resulted in 18.882 square metres of coral reefs in that water damaged. Therefore, this study aims to determine the responsibility of the flag state of MV Caledonian Sky, the Bahamas, and MV Caledonian Sky's company for the damage to coral reefs there. This study uses a descriptive type of doctrinal research. The sources of legal materials in this study are primary legal material and secondary legal material through literature study as a technique of collecting data. Meanwhile, the technique for analyzing the legal materials is a syllogism method with a deductive reasoning which all international legal regulations and the related national legal regulations as major premise and MV Caledonian Sky grounding incident at Raja Ampat as minor premise. The results of this study indicates that in accordance with the *polluter pays principle*, the Bahamas is responsible for its capacity as a flag state in accordance with the provisions of Article 94 of the *United Nations Convention on the Law of the Sea* and the ship company of MV Caledonian Sky could be responsible through two mechanisms, specifically through civil liability and risk sharing agreements. The risk sharing agreement is an automatic mechanism based on an agreement signed by the Master with Raja Ampat government, while civil liability must be preceded by a lawsuit from the government that uses its claim rights.

Keywords: *Polluter pays principle*, Coral Reefs Damage, Bahamas, MV Caledonian Sky

A. PENDAHULUAN

Pada 4 Maret 2017, di perairan pulau Kri (Kampung Yenbuba), kecamatan Meosmansar, Selat Dampier di dalam zona pemanfaatan terbatas Kawasan Konservasi Perairan Daerah (KKPD) Kepulauan Raja Ampat, terdapat salah satu peristiwa rusaknya terumbu karang di Indonesia akibat kapal kandas. Kapal pesiar

Motor Vessel (MV) Caledonian Sky dengan bendera Bahama kandas di perairan tersebut dan menabrak terumbu karang pada kedalaman 5 meter (Laporan Kronologis dan Upaya Tindak Lanjut Kandasnya Kapal MV Caledonian Sky, 2017). Akibat peristiwa tersebut, terumbu karang di kawasan yang termasuk sebagai jantung segitiga terumbu karang dunia itu mengalami

rusak total oleh kapal dengan luas 13.270 meter persegi dan mengalami rusak sedang akibat hempasan pasir dan pecahan terumbu karang karena olah gerak kapal seluas 5.612 meter persegi (Republika, 2017, <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/umum/17/07/10/osvs2q-ini-perkembangan-penyelesaian-insiden-di-raja-ampat> diakses pada 8 Mei 2018 pukul 11.00 WIB).

Insiden kandasnya kapal MV Caledonian Sky sehingga mengakibatkan terumbu karang di Raja Ampat mengalami kerusakan menimbulkan aspek pertanggungjawaban yang harus ditanggung oleh pihak-pihak yang terlibat. Indonesia sebagai negara di mana kerusakan terumbu karang tersebut terjadi memiliki sejumlah regulasi nasional dan peraturan perundang-undangan sebagai dasar hukum tuntutan pertanggungjawaban bagi pihak perusahaan kapal dan Bahama sebagai negara kapal. Namun, Indonesia belum menerapkan mekanisme penegakan hukum nasionalnya sampai saat ini. Kapal MV Caledonian Sky diizinkan berlayar kembali berdasarkan Surat Persetujuan Berlayar Nomor BB/10/23/II/2017 pada 5 Maret 2017 yang terbit setelah adanya surat kesepakatan antara kapten kapal dengan pemerintah distrik (kecamatan) dan Badan Layanan Umum Daerah Unit Pelaksana Teknis Dinas Kawasan Konservasi Perairan (BLUD UPTD KKP) Raja Ampat mengenai kerugian yang muncul dari insiden tersebut yang akan diselesaikan melalui asuransi. Perkembangan terakhir dari insiden ini adalah pengkajian oleh institusi yang ditunjuk pemerintah terhadap 3 aspek, yaitu aspek kerusakan biota laut, kerugian berdasarkan ekonomi masyarakat dan pemerintah daerah, dan restorasi atas kerusakan yang terjadi di kawasan Raja Ampat (Warta Ekonomi, 2017, <https://www.wartaekonomi.co.id/read147114/masyarakat-pertanyakan-kelanjutan-kasus-kerusakan-terumbu-karang-raja-ampat.html> diakses pada 8 Mei 2018 pukul 11.30 WIB). Ketiga aspek kajian tersebut dipandang oleh pemerintah sebagai suatu langkah awal dalam rangka mengajukan gugatan.

Dilihat dari segi pertanggungjawaban hukum, negara Bahama dan perusahaan kapal semestinya dikenai prinsip dalam hukum lingkungan internasional, yaitu *polluter pays principle* yang mana mewajibkan ditanggungnya biaya-biaya pencemaran oleh mereka yang menyebabkan pencemaran. Prinsip tersebut agar dapat dilaksanakan memerlukan suatu instrumen hukum, yaitu pertanggungjawaban. Untuk

menentukan bagaimana pertanggungjawaban yang dikenakan terhadap kasus tersebut berdasarkan prinsip *polluter pays* dan untuk mencapai prinsip dasar pertanggungjawaban bahwa "segala perbuatan atau kelalaian yang melahirkan pelanggaran terhadap kewajiban internasional dan mengakibatkan kerugian terhadap suatu pihak maka lahirnya keharusan pertanggungjawaban atasnya", oleh karena itu penulis tertarik untuk mengkaji lebih dalam mengenai permasalahan tersebut.

B. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif yang bersifat deskriptif. Sumber bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer dan sekunder dengan teknik analisis bahan hukum yang bersifat kualitatif dengan menggunakan pola berpikir deduktif. Teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan adalah studi kepustakaan (Peter Mahmud Marzuki, 2014: 35, 93-94).

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

Kapal MV Caledonian Sky kandas dan mengakibatkan kerusakan kawasan terumbu karang seluas 18.882 meter persegi di perairan pulau Kri, kecamatan Meosmansar, Indonesia pada tanggal 4 Maret 2017. Berdasarkan titik koordinat kandasnya kapal, yaitu 00° 30,992' LS dan 130° 40,283' BT perairan ini masih merupakan wilayah dalam cakupan Selat Dampier, lokasi area III dalam wilayah Kawasan Konservasi Perairan Daerah (KKPD) Raja Ampat serta dari segi zonasinya termasuk dalam zona pemanfaatan terbatas Kawasan Konservasi Perairan Daerah Kepulauan Raja Ampat yang ditetapkan oleh Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 36/KEPMEN-KP/2014 tentang Penetapan Taman Wisata Perairan Kepulauan Raja Ampat.

Berdasarkan titik koordinat lokasi kandasnya kapal MV Caledonian Sky, yaitu perairan pulau Kri, Raja Ampat dapat dinilai bahwa kawasan ini termasuk ke dalam salah satu perairan pedalaman di Indonesia. Jika pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan negara pantai terjadi di laut teritorial atau perairan pedalaman atau perairan kepulauan suatu negara, maka sesuai dengan kedaulatan yang diberikan oleh Pasal 2 *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS) 1982, negara pantai dapat memberlakukan semua

peraturan hukumnya bahkan hukum pidananya terhadap kapal tersebut. Asalkan pelanggaran tersebut membawa dampak bagi negara pantai atau mengganggu keamanan negara pantai sebagaimana ditentukan dalam Pasal 27 (1) UNCLOS 1982. Akan tetapi jika unsur-unsur yang disebutkan dalam Pasal 27 (1) UNCLOS 1982 ini tidak terpenuhi, maka negara pantai tidak dapat menerapkan yurisdiksi pidananya terhadap kapal tersebut (Amir: 2013: 7). Oleh karena itu, pada dasarnya pemerintah Indonesia memiliki kedaulatan atas perairan pulau Kri dan dapat menerapkan peraturan nasionalnya terhadap pelanggaran yang berkaitan dengan aturan nasionalnya pula. Namun, Indonesia belum menerapkan mekanisme penegakan hukum nasionalnya. Atas kondisi tersebut tidak serta merta Indonesia kehilangan hak untuk menuntut pertanggungjawaban. Suatu asas hukum lingkungan internasional yang dapat digunakan oleh Indonesia, yaitu *polluter pays principle* untuk menuntut pertanggungjawaban atas insiden tersebut.

Polluter pays principle merupakan prinsip dasar yang telah diadopsi oleh negara-negara dengan berbagai variasi. Negara-negara berkembang seperti Malaysia, Taiwan, Ekuador, Chili, Kostarika, Afrika Selatan, dan Kenya memperluas prinsip ini untuk menciptakan kewajiban pada negara untuk mengompensasi korban kerusakan lingkungan ketika pencemar tidak dapat diidentifikasi atau bangkrut yang disebut pula sebagai *government pays principle* (Luppi, Parisi dan Rajagopalan, 2012: 3). Adapun Indonesia menerapkan *polluter pays principle* dalam sejumlah peraturan nasional, salah satunya ialah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (selanjutnya disebut UUPPLH 32/2009).

Menurut Darma (dalam Darma dan Redi, 2018: 6), penjelasan Pasal 87 ayat (1) UUPPLH 32/2009 yang menyatakan bahwa Pasal 87 ayat (1) tersebut merupakan realisasi asas yang ada dalam hukum lingkungan hidup yang disebut juga sebagai pencemar membayar maka dapat disimpulkan bahwa rumusan ketentuan pasal tersebut merupakan bagian dari *polluter pays principle* yang mana tidak hanya menyangkut aspek preventif, tetapi dapat pula dikaitkan dengan aspek represif. Pendapat tersebut didasari oleh Pasal 87 ayat (1) UUPPLH 32/2009 yang mengatur mengenai ganti kerugian dan pemulihan lingkungan sebagai unsur *polluter pays principle* yang termasuk dalam penyelesaian

sengketa lingkungan hidup melalui peradilan. Dengan demikian, setiap negara memiliki peraturan hukum nasional masing-masing dalam memberlakukan *polluter pays principle* ke dalam aturan hukumnya, bahkan terdapat pula pendapat-pendapat yang mengaitkan prinsip tersebut dengan *liability*, di antaranya dapat ditemui di dalam The Environmental *Liability Directive* of 2004.

Selain *Liability Directive* yang ditetapkan oleh *European Commission*, The United Nations Environment Programme (UNEP) menyusun *Draft Revised Guidelines for the Development of Domestic Legislation on Liability, Response Action and Compensation for Damage Caused by Activities Dangerous to the Environment*. Di dalam *Guideline 1: Objective* dinyatakan:

“The objective of the present guidelines is to provide guidance to States regarding domestic rules on liability, response action and compensation for damage caused by activities dangerous to the environment, taking into account the polluter pays principle”.

Berdasarkan klausul tersebut, disimpulkan bahwa *Draft* tersebut menjadikan *polluter pays principle* sebagai prinsip dasar dalam rangka menentukan pertanggungjawaban (*liability*), *response action*, dan kompensasi terkait kerusakan yang disebabkan oleh aktivitas berbahaya terhadap lingkungan. Definisi atas aktivitas berbahaya terhadap lingkungan disesuaikan menurut pengertian hukum domestik/nasional masing-masing negara.

Pembentukan *Draft* tersebut didasari oleh Prinsip 13 Deklarasi Rio yang mengatur:

“States shall develop national law regarding liability and compensation for the victims of pollution and other environmental damage. States shall also cooperate in an expeditious and more determined manner to develop further international law regarding liability and compensation for adverse effects of environmental damage caused by activities within their jurisdiction or control to areas beyond their jurisdiction”.

Prinsip tersebut mewajibkan setiap negara harus memiliki peraturan nasional tersendiri yang mengembangkan aspek pertanggungjawaban (*liability*) dan pemberian ganti rugi (*compensation*) kepada korban pencemaran dan kerusakan lingkungan.

Namun, terhadap beberapa peraturan dan pendapat di atas, Margaret Rosso Grossman (dalam Grossman, 2007: 8) menyatakan bahwa:

“Moreover, though the polluter is responsible for certain costs, the principle does not deal with liability, in the legal sense, because costs may be passed on to another responsible party”.

Pendapatnya didasari oleh Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) *Analyses and Recommendations* 1992 yang menyatakan:

“The polluter pays principle does not deal with liability since it does not point to the person ‘liable’ for the pollution in the legal sense. When a polluter is identified he does have to bear certain costs and compensate the victims, but he may pass the costs on to the actual party liable for the pollution, whoever it may be. The polluter accordingly acts as the guarantor of compensation, but not as the party liable for the pollution” (OECD, 1992: 9).

Oleh karena itu, terdapat dua perspektif terhadap *polluter pays principle*, yaitu (Bleeker, 2009: 2-3):

1. *Polluter pays principle* (selanjutnya disebut PPP) adalah manifestasi prinsip keadilan (*equity*) menurut sistem *common law*. Pendapat ini menyatakan bahwa intisari PPP adalah prinsip tentang *equity* atau *fairness*, sebagaimana prinsip tersebut meminta pertanggungjawaban (*responsibility*) kepada pencemar dan menahannya bertanggungjawab (*accountable*) atas pencemaran yang telah pencemar ciptakan untuk menghindari beralihnya biaya-biaya kepada pihak ketiga yang tidak berkontribusi menghasilkan pencemaran. Secara khusus, PPP digunakan untuk memperoleh penyaluran yang patut terhadap biaya pencemaran/kerusakan lingkungan di antara para pencemar dan masyarakat umum. Definisi PPP yang merupakan manifestasi *equity* ini bersifat elastis. Interpretasi bahwa PPP adalah *equity principle* membuat prinsip ini menjadi sebuah prinsip yang sentral sekaligus utama di dalam gagasan terhadap keadilan lingkungan (*environmental justice*);
2. Pendekatan alternatif ialah bahwa PPP sebagai istilah efisiensi (*efficiency*). Pandangan ini lebih ekonomik karena melihat prinsip sebagai sarana menuju pencapaian alokasi sumber daya yang lebih efisien dalam produksi ekonomi. Pencemaran atau polusi adalah eksternalitas lingkungan negatif (atau efek samping) dari kegiatan ekonomi. PPP menyerukan internalisasi eksternalitas negatif seperti itu dalam biaya produk. Dengan kata lain, penerapan PPP

dalam pengertian ini berarti bahwa biaya pencemaran suatu produk tercermin dalam harga dan oleh karena itu dipikul oleh produsen dan konsumen (pencemar) dari produk tertentu itu daripada masyarakat luas. Akibatnya harga produk naik sesuai dengan jumlah polusi yang mereka sebabkan (*ceteris paribus*). Oleh karena itu, preferensi konsumen untuk harga yang lebih rendah akan menjadi insentif bagi produsen untuk menghasilkan lebih sedikit polusi, produk yang lebih ramah lingkungan.

Dengan demikian, menyikapi berbagai pendapat di atas, asal mula *polluter pays principle* ialah prinsip yang menggunakan instrumen ekonomi yang mengatur bahwa pencemar harus menanggung biaya-biaya kontrol dan pencegahan pencemaran kemudian diperluas sehingga biaya restorasi atau pemulihan pencemaran juga termasuk di dalamnya (Reiners, 2009: 42). Terkait pengembangan-pengembangan *polluter pays principle* yang dipandang sebagai sebuah prinsip keadilan atas pembagian tanggung jawab yang terdapat dalam berbagai instruksi internasional maupun hukum nasional, hal ini menunjukkan bahwa *polluter pays principle* mendapat perhatian yang cukup besar dari pembentuk kebijakan sehingga yang semula merupakan prinsip ekonomi (*economic principle*) kemudian diperluas terjemahannya menjadi sebuah prinsip hukum (*principle of law*). Hal ini berdasarkan pendapat-pendapat yang telah dikemukakan di atas, didukung oleh tidak adanya kodifikasi terhadap prinsip tersebut sehingga kandungan prinsipnya dapat diperluas.

Orientasi ekonomi terhadap *polluter pays principle* tampaknya lebih bermanfaat dalam praktik daripada prinsipnya dari sudut pandang keadilan. Namun demikian, dua penafsiran tentang asal usul *polluter pays principle* ini saling melengkapi dan bukannya saling bertentangan (Bleeker, 2009: 3). Unsur “ekuitas” atau “keadilan” tercermin dalam *polluter pays principle* oleh fokusnya pada internalisasi eksternalitas negatif ke dalam harga produk, daripada memaksakan biaya ini pada masyarakat luas. Pada saat yang sama, unsur proporsionalitas *polluter pays principle* berarti “tidak adil atau tidak patut” untuk membebankan biaya pada pencemar untuk menangani polusi yang tidak mereka sumbangkan (Bleeker, 2009: 3).

Menyikapi *polluter pays principle* sebagai sebuah prinsip ekonomi dan hukum, penulis menyimpulkan beberapa unsur-unsur dari *polluter pays principle*, di antaranya:

1. Bahwa *polluter pays principle* merupakan prinsip yang menginternalisasikan eksternalitas yang mana hal ini menunjukkan ciri prinsip ini sebagai instrumen ekonomik;
2. Bahwa biaya-biaya yang timbul berdasarkan *polluter pays principle* harus ditanggung oleh pihak-pihak yang melakukan pencemaran dan/atau kerusakan. Tidak boleh ada biaya yang dibebankan kepada selain pencemar dan/atau perusak;
3. Bahwa biaya-biaya yang timbul berdasarkan *polluter pays principle* dapat dialihkan kepada pihak lain yang juga bertanggungjawab atas terjadinya pencemaran dan/atau kerusakan.
4. Bahwa biaya-biaya yang ditanggung oleh pencemar dan/atau perusak meliputi kelompok biaya berikut ini:
 - a. Biaya Pencegahan dan Pengendalian Pencemaran (*Pollution Prevention and Control Cost*);
 - b. Biaya Langkah Administratif (*Cost of Administrative Measures*);
 - c. Biaya Kerusakan (*Cost of Damage*);
 - d. Pencemaran yang tidak disengaja (*Accidentally Pollution*);
 - e. Tingkat Internalisasi yang Lebih Luas (*A Broader Degree of Internalization*).

Oleh karena itu, *polluter pays principle* dapat dikategorikan sebagai prinsip preventif maupun reparatif.

Terkait kasus kandasnya kapal MV Caledonian Sky di Raja Ampat yang mengakibatkan kerusakan terumbu karang, menurut penulis peristiwa tersebut berbeda dengan pencemaran. Penulis berpendapat bahwa peristiwa tersebut merupakan kerusakan lingkungan, bukan pencemaran lingkungan. Hal ini karena terjadinya sebuah pencemaran tidak secara seketika, tetapi melalui penurunan kualitas lingkungan secara bertahap diawali dengan pengotoran oleh materi atau zat tertentu dalam jangka waktu lama (Syarif dan Sarna, 2010: 3). Sebagaimana definisi pencemaran menurut Munadjat Danusaputro yaitu:

“Pencemaran adalah suatu keadaan, dalam mana suatu zat atau energi diintroduksi ke dalam suatu lingkungan oleh kegiatan manusia atau oleh proses alam sendiri dalam konsentrasi sedemikian rupa, hingga menyebabkan terjadinya perubahan dalam keadaan termaksud mengakibatkan lingkungan itu tidak berfungsi seperti semula dalam arti kesehatan, kesejahteraan, dan keselamatan

hayati” (Munadjat Danusaputro dalam Syarif dan Sarna, 2010:3).

Hal ini diperkuat dengan definisi pencemaran menurut UNCLOS 1982 di mana pencemaran lingkungan laut (*pollution of the marine environment*) ialah:

“*The introduction by man, directly or indirectly, 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 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 amenities*”.

Kemudian definisi pencemaran menurut Pasal 1 Angka 14 UUPPLH 32/2009, yaitu:

“Pencemaran lingkungan hidup adalah masuk atau dimasukkannya makhluk hidup, zat, energi, dan/atau komponen lain ke dalam lingkungan hidup oleh kegiatan manusia sehingga melampaui baku mutu lingkungan hidup yang telah ditetapkan”.

Berdasarkan pengertian diatas, pada prinsipnya pencemaran merupakan dimasukkannya bahan atau energi ke dalam lingkungan laut yang membawa akibat buruk seperti kerusakan pada kekayaan hayati laut. Di Indonesia indikatornya ialah terlampauinya baku mutu lingkungan hidup. Kapal MV Caledonian Sky dalam kasus ini memang menimbulkan kerusakan terhadap hayati laut, tetapi tidak dengan cara memasukkan bahan, energi, maupun zat yang berbahaya sehingga terjadi kontaminasi dan akhirnya menyebabkan tercemarnya lingkungan laut, melainkan dengan adanya insiden kecelakaan kapal yang kandas menabrak terumbu karang sehingga mengakibatkan kerusakan pada hayati laut (terumbu karang).

Adapun kerusakan menurut Pasal 1 Angka 17 UUPPLH 32/2009, yaitu:

“Kerusakan lingkungan hidup adalah perubahan langsung dan/atau tidak langsung terhadap sifat fisik, kimia, dan/atau hayati lingkungan hidup yang melampaui kriteria baku kerusakan lingkungan hidup”.

Menurut penulis, *polluter pays principle* dapat diterapkan ke dalam dua kondisi tersebut, baik kondisi pencemaran maupun kerusakan lingkungan hidup. Anggapan penulis ini didasari oleh:

1. Latar belakang *polluter pays principle* yang tidak membedakan secara khusus antara peristiwa pencemaran maupun kerusakan;

2. Setiap pencemaran berpotensi diikuti oleh kerusakan lingkungan, tetapi kerusakan lingkungan tidak harus diawali dengan pencemaran;
3. Biaya kerusakan lingkungan termasuk ke dalam biaya-biaya yang harus ditanggung oleh pencemar. Jenis biaya yang harus dibayar oleh pencemar, yaitu (OECD, 1992: 5-8):
 - a. Biaya Pencegahan dan Pengendalian Pencemaran (*Pollution Prevention and Control Cost*);
 - b. Biaya Langkah Administratif (*Cost of Administrative Measures*);
 - c. Biaya Kerusakan (*Cost of Damage*);
 - d. Pencemaran yang tidak disengaja (*Accidentally Pollution*);
 - e. Tingkat Internalisasi yang Lebih Luas (*A Broader Degree of Internalization*).

Meskipun demikian, penulis mengakui bahwa *polluter pays principle* bila dilihat dari sisi ekonomiknya yang mengedepankan internalisasi atas eksternalitas negatif maka tidak dapat diterapkan secara utuh (optimal) ke dalam kasus kerusakan terumbu karang di Raja Ampat karena di dalam kasus ini pencemar tidak menanggung biaya pencegahan pencemaran sebagai tindakan preventif pencemaran.

Namun, dipandang dari sisi proporsionalitasnya maka prinsip ini dapat diterapkan dengan instrumen pertanggungjawaban atas ganti kerugian (*compensation*). Mekanisme pertanggungjawaban tersebut dapat digunakan melalui mekanisme yang bersifat represif menurut hukum nasional Indonesia maupun cukup dengan iktikad baik oleh pencemar.

Mengenai subjek pencemar yang dimaksudkan oleh *polluter pays principle*, terdapat beberapa pendapat mengenai pihak-pihak yang dapat dimaksudkan sebagai pencemar, yaitu (Sandick dan Herwijnen, 2001: 2):

1. *The polluter is the person who originated the pollution (practical argument);*
2. *The polluter can or could have stopped the pollution or could have avoided the risk; he is the legal/normative addressee (normative argument, he is "to blame");*
3. *He is the person who got benefit from the polluting activity and/or was able to weigh benefits and damage of his activity (economic argument);*
4. *Can other parties be made to pay? Other relevant parties are: the owner, the (long)*

leaseholder, the mortgage lender, the operator or even the government that permitted the activity.

Berdasarkan pendapat di atas, pihak yang dapat dinyatakan sebagai pencemar menurut *polluter pays principle* sangat luas sehingga tergantung pada masing-masing kasus.

Kasus kandasnya kapal MV Caledonian Sky yang dalam pelayarannya tersebut melibatkan beberapa pihak, di antaranya kapten kapal, negara bendera kapal, perusahaan operator kapal, perusahaan manajer kapal, serta agen umum. Pihak-pihak tersebut memiliki kewenangannya masing-masing dalam rangka berlayarnya kapal.

Menurut hukum internasional, pada prinsipnya pertanggungjawaban negara timbul dalam hal negara yang bersangkutan merugikan negara lain dan dibatasi hanya terhadap perbuatan yang melanggar hukum internasional (Triatmodjo, 1999: 3). Oleh karena itu, klaim bahwa Bahama merupakan pihak yang harus bertanggungjawab atas kerusakan terumbu karang di perairan pulau Kri, Raja Ampat perlu ditinjau berdasarkan kedua aspek tersebut, yaitu adanya tindakan negara Bahama yang telah merugikan negara Indonesia serta perbuatan di mana Bahama melanggar hukum internasional. Akan tetapi, Bahama di dalam insiden ini bukanlah pelaku penyebab kerusakan secara langsung, melainkan sebuah negara bendera dari kapal yang telah melakukan kerusakan lingkungan. Atas situasi ini, tidak ada tindakan Bahama yang secara langsung merugikan negara Indonesia dan tidak ada perbuatan Bahama yang melanggar hukum internasional. Namun, timbul dari permasalahan ini ialah adanya kerusakan terumbu karang yang mana merupakan hayati laut yang mendapat perlindungan secara internasional. Oleh karena itu, penulis menyimpulkan bahwa pertanggungjawaban yang dibebankan kepada negara Bahama selayaknya ialah pertanggungjawaban atas kapasitasnya sebagai negara bendera kapal MV Caledonian Sky.

Pendapat di atas sejalan dengan pendapat pertanggungjawaban Bahama dipandang menurut *polluter pays principle*. Definisi *polluter* ialah:

"Those who directly or indirectly damages the environment or those who creates conditions leading to such damage should bear the expenses of carrying out the measures decided by public authorities to ensure that the environment is in an acceptable state" (Chen, 2012: 10).

Berdasarkan definisi di atas, salah satu definisi pencemar ialah pihak yang secara tidak langsung merusak lingkungan atau secara tidak langsung menciptakan kondisi yang membawa pada kerusakan lingkungan. Menurut penulis, Bahama tidak bisa dinyatakan sebagai pihak yang secara tidak langsung merusak terumbu karang di perairan pulau Kri, Raja Ampat. Hal ini karena kerusakan terumbu karang terjadi bukan akibat dari tidak berhasilnya Bahama melaksanakan yurisdiksinya atas kapal sehingga mengakibatkan kerusakan terumbu karang, melainkan sebagaimana pernyataan kapten kapal bahwa kandasnya kapal disebabkan oleh kapten kapal hanya memonitor GPS dan radar, tanpa memperhitungkan pasang surut air laut dan kondisi alam perairan di sekitarnya. Atas dasar itulah Bahama bukan pihak yang bertanggungjawab secara tidak langsung atas kerusakan terumbu karang tersebut.

Akan tetapi, Bahama memiliki peran yang penting dalam kasus ini sebagai negara bendera kapal. Bahama dapat melakukan investigasi, menerapkan hukum nasionalnya maupun mendorong pihak pencemar agar bertanggungjawab terhadap kerusakan yang ditimbulkan. Hal ini karena Bahama merupakan satu-satunya pihak yang merupakan negara dan memiliki yurisdiksi terhadap kapal secara administratif, teknis, dan sosial sehingga pihak perusahaan kapal tentu wajib tunduk terhadap ketentuan-ketentuan yang ditetapkan oleh Bahama terhadap kapal.

Berdasarkan Pasal 91 *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS) 1982, diatur mengenai kebangsaan kapal, yaitu:

1. Setiap negara harus menetapkan persyaratan bagi pemberian kebangsaannya pada kapal, untuk pendaftaran kapal di dalam wilayah, dan untuk hak mengibarkan benderanya. Kapal memiliki kebangsaan negara yang benderanya secara sah dapat dikibarkan olehnya. Harus ada suatu kaitan yang sungguh-sungguh antara negara dan kapal itu.
2. Setiap negara harus memberikan kepada kapal yang olehnya diberikan hak untuk mengibarkan benderanya dokumen yang diperlukan untuk itu.

Kewajiban negara Bahama sebagai negara bendera kapal MV Caledonian Sky juga diatur di dalam Pasal 94 *United Nations Convention on the Law of the Sea* (UNCLOS) 1982 mencakup yurisdiksi dan pengawasan secara administratif, teknis, dan sosial. Di antara seluruh kewenangan

di atas, kewenangan yang berkaitan langsung dengan peristiwa kecelakaan kapal atau kasus kandasnya kapal MV Caledonian Sky di perairan pulau Kri dapat penulis simpulkan ialah sebagai berikut:

1. Bahama harus mengambil tindakan yang diperlukan untuk menjamin keselamatan di laut berkenaan dengan kapal MV Caledonian Sky di antaranya atas:
 - a. Konstruksi, peralatan dan kelayakan laut kapal;
 - b. Pengawakan kapal, persyaratan perburuhan dan latihan awak kapal, dengan memperhatikan ketentuan internasional yang berlaku;
 - c. Pemakaian tanda-tanda, memelihara dan pencegahan tubrukan.
2. Tindakan tersebut harus meliputi tindakan yang diperlukan untuk menjamin hal-hal berikut:
 - a. Bahwa kapal MV Caledonian Sky sebelum pendaftaran dan sesudah pada jangka waktu tertentu diperiksa oleh seorang surveyor kapal yang berwenang, dan bahwa di atas kapal tersedia peta, penerbitan pelayaran dan peralatan navigasi dan alat-alat lainnya yang diperlukan untuk navigasi yang aman;
 - b. Bahwa kapal MV Caledonian Sky ada dalam pengendalian seorang nakhoda dan perwira-perwira yang memiliki persyaratan yang tepat, khususnya mengenai *seamanship* (kepelautan), navigasi, komunikasi dan permesinan kapal, dan bahwa awak kapal memenuhi syarat dalam kualifikasi dan jumlahnya untuk jenis, ukuran, mesin dan peralatan kapal;
 - c. Bahwa nakhoda, perwira, dan sedapat mungkin awak kapal MV Caledonian Sky sepenuhnya mengenal dan diharuskan untuk mematuhi peraturan internasional yang berlaku tentang keselamatan jiwa di laut, pencegahan tubrukan dan pencegahan, pengurangan dan pengendalian pencemaran laut serta pemeliharaan komunikasi melalui radio.
3. Dalam mengambil tindakan yang diharuskan di atas, Bahama diharuskan untuk mengikuti peraturan-peraturan, prosedur dan praktek internasional yang umum diterima dan untuk mengambil setiap langkah yang mungkin diperlukan untuk pentaatannya

4. Mengadakan pemeriksaan yang dilakukan oleh atau dihadapan orang-orang yang berwenang atas setiap kecelakaan kapal atau insiden pelayaran di laut lepas yang menyangkut kapal MV Caledonian Sky dan yang mengakibatkan hilangnya nyawa atau luka berat pada warganegara dari negara lain atau kerusakan berat pada kapal-kapal atau instalasi instalasi negara lain atau pada lingkungan laut. Bahama dan negara yang lain itu harus bekerjasama dalam penyelenggaraan suatu pemeriksaan yang diadakan oleh negara yang lain itu terhadap setiap kecelakaan laut atau insiden pelayaran yang demikian itu.

Terkait kewenangan pertama, kedua, dan ketiga yang telah disebutkan di atas, diperlukan penelitian lebih lanjut atas pemeriksaan Bahama terhadap kapal MV Caledonian Sky, khususnya sebelum melakukan pelayaran, yakni menyangkut apakah telah dilaksanakannya kewenangan-kewenangan tersebut. Adapun kewenangan yang disebutkan terakhir, sebagaimana telah dipaparkan dalam kronologi kandasnya kapal MV Caledonian Sky, Bahama sebagai negara bendera kapal telah menyatakan kesiapannya untuk melaksanakan joint investigation melalui Otoritas Maritim Bahama dengan tim investigasi yang dibentuk oleh Pemerintah Indonesia.

Mengenai pertanggungjawaban perusahaan kapal MV Caledonian Sky terhadap kandasnya kapal di perairan Raja Ampat, di Indonesia terdapat Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran dan/ atau Perusakan Laut (selanjutnya disebut PP 19/1999) yang mengandung manifestasi dari *polluter pays principle*. Peraturan tersebut mengatur mengenai pihak yang dapat dikenakan pertanggungjawaban terhadap perusakan laut, yaitu:

1. Pasal 24 ayat (1): Setiap orang atau penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang mengakibatkan pencemaran dan/atau perusakan laut wajib menanggung biaya penanggulangan pencemaran dan/atau perusakan laut serta biaya pemulihannya;
2. Pasal 24 ayat (2): Setiap orang atau penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang menimbulkan kerugian bagi pihak lain, akibat terjadinya pencemaran dan/atau perusakan laut wajib membayar ganti rugi terhadap pihak yang dirugikan;
3. Pasal 15 ayat (1): Setiap orang atau

penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan yang mengakibatkan pencemaran dan/ atau perusakan laut wajib melakukan penanggulangan pencemaran dan / atau perusakan laut yang diakibatkan oleh kegiatannya.

Menurut peraturan tersebut, pihak yang sepatutnya bertanggungjawab atas kerusakan terumbu karang di perairan pulau Kri, Raja Ampat ialah pelaku perusakan langsung atau penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan. Pelaku perusakan secara langsung ialah nakhoda/kapten kapal, Keith Michael Taylor yang dalam pernyataannya mengakui bahwa ia hanya memonitor GPS dan radar, tanpa memperhatikan pasang surut air laut dan kondisi perairan di sekitarnya. Adapun penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan kapal di dalam kasus ini ialah Perusahaan MV Caledonian Sky. Akan tetapi, perusahaan MV Caledonian Sky sendiri terdiri atas 3 pihak, di antaranya pemilik kapal, manajer kapal, dan operator kapal.

Mengenai hubungan antara pemilik kapal MV Caledonian Sky dengan operator dan manajer kapal, diketahui bahwa kapal MV Caledonian Sky beserta nakhoda dan anak buah kapalnya merupakan awak-awak kapal yang dimiliki oleh manajer kapal, yaitu Salenship Management AB, sedangkan operator kapal ialah Noble Caledonia LTD yang terdaftar pula sebagai pemilik kapal. Hubungan antara kedua perusahaan tersebut adalah perjanjian carter di mana kapal MV Caledonian Sky merupakan kapal yang dicarter oleh Noble Caledonia UK dari Salenship Management AB dalam jangka waktu tertentu.

Didalam suatu perjanjian carter menurut waktu, pemilik kapal, dalam hal ini ialah Salenship Management AB menyerahkan kapal kepada pencarter, yaitu Noble Caledonia LTD. Artinya pencarter menyewa kapal tersebut seluruhnya. Kapal berada dibawah kekuasaan pencarter dan bertindak sebagai pengangkut atas angkutan barang-barang yang dipercayakan padanya (Jusup dan Tanawijaya, 2018: 22).

Didalam perjanjian carter menurut waktu, pemilik kapal yaitu Salenship Management AB menyediakan kapal lengkap dengan nakhoda dan anak buah kapalnya. Nakhoda sebagai wakil dari pemilik kapal, tetapi meskipun demikian nakhoda bebas menjalankan tugasnya berada dibawah perintah pencarter karena ia sebagai pelaksana dari pencarter (Jusup dan Tanawijaya, 2018: 22). Namun, keadaan ini tidaklah memutuskan hubungan kerjanya dengan pihak pemilik kapal,

karena pemilik kapal adalah pemberi kerja kepada nakhoda, dan antara mereka terdapat suatu perjanjian kerja perburuhan (Jusup dan Tanawijaya, 2018: 22). Walaupun nakhoda harus menuruti perintah pencarter tapi tidaklah seluruhnya diikuti, apabila menurut pikirannya hal yang diperintahkan oleh si pencarter tersebut tidak sesuai (Pasal 518 Kitab Undang-Undang Hukum Dagang) (Jusup dan Tanawijaya, 2018: 22).

Mengenai pertanggungjawaban terhadap keselamatan, pemeliharaan, kehilangan, dan kerusakan barang, hal ini menjadi tanggung jawab dari pengangkut, yaitu pencarter. Tanggung jawab ini memang tidak sepenuhnya ditanggung oleh pencarter sebagai pengangkut. Pemilik kapal juga bertanggung jawab, yaitu berupa suatu kewajiban untuk tetap memelihara keadaan kapal sesuai dengan persyaratan, pada saat dan selama dicarter kapal harus dalam keadaan laik laut (Jusup dan Tanawijaya, 2018: 22-23).

Kandasnya kapal MV Caledonian Sky menurut pengakuan kapten kapal ialah kandas akibat kapten kapal hanya memonitor GPS dan radar, tanpa memperhitungkan pasang surut air laut dan kondisi alam perairan di sekitarnya. Berdasarkan pengakuan tersebut maka kandasnya kapal tidak terkait dengan aspek pemeliharaan kapal. Atas dasar hal tersebut, penanggungjawab kandasnya kapal dibebankan bukan kepada Salanship Management AB, tetapi perusahaan operator kapal, yaitu Noble Caledonia LTD sebagai majikan dari nakhoda kapal.

Oleh karena itu, penulis menyimpulkan bahwa berdasarkan *polluter pays principle* yang terkandung di dalam PP 19/1999, pihak yang bertanggungjawab atas kerusakan terumbu karang di perairan pulau Kri, Raja Ampat terdiri atas pelaku perusakan langsung ialah kapten Keith Michael Taylor atau penanggungjawab usaha dan/atau kegiatan, ialah perusahaan Noble Caledonia LTD. Namun, pertanggungjawaban oleh kapten kapal dapat beralih kepada perusahaan Noble Caledonia LTD sebagai majikan dari kapten kapal.

Selain PP 19/1999, pencemar/perusak dapat ditentukan pula berdasarkan UUPPLH 32/2009. Pasal 87 ayat (1) UUPPLH 32/2009 juga mengatur mengenai pihak-pihak yang dapat dimintakan pertanggungjawaban atas pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.

Pasal 87 ayat (1) UUPPLH 32/2009 mengatur:

Setiap penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan yang melakukan perbuatan melanggar hukum berupa pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup yang menimbulkan kerugian pada orang lain atau lingkungan hidup wajib membayar ganti rugi dan/atau melakukan tindakan tertentu.

Berdasarkan ketentuan di atas maka dapat disimpulkan bahwa menurut UUPPLH 32/2009, pihak yang bertanggungjawab atas pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup ialah penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan saja, dalam hal ini ialah perusahaan Noble Caledonia LTD saja.

Mengenai apa yang harus dibayar oleh pencemar, sebagaimana arti dari *polluter pays principle*, yaitu:

“Absolute liability for harm to the environment extends not only to compensate the victims of pollution but also the cost of restoring the environmental degradation. Remediation of damaged environment is part of the process of sustainable development and as such polluter is liable to pay the cost to the individual sufferers as well as the cost of reversing the damaged ecology” (Goel, t.th: 44).

Adapun Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) telah merinci lebih jelas jenis biaya yang harus dibayar oleh pencemar, yaitu (OECD, 1992: 5-8):

1. Biaya Pencegahan dan Pengendalian Pencemaran (*Pollution Prevention and Control Cost*);
2. Biaya Langkah Administratif (*Cost of Administrative Measures*);
3. Biaya Kerusakan (*Cost of Damage*);
4. Pencemaran yang tidak disengaja (*Accidentally Pollution*);
5. Tingkat Internalisasi yang Lebih Luas (*A Broader Degree of Internalization*).

Sesuai dengan ketentuan *polluter pays principle* di atas, hukum nasional Indonesia juga mengatur jenis-jenis kerugian yang dapat dituntut oleh pemerintah Indonesia kepada perusahaan Noble Caledonia LTD di perairan Pulau Kri, Raja Ampat, yaitu menurut Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2014 tentang Kerugian Lingkungan Hidup Akibat Pencemaran dan/atau Kerusakan Lingkungan Hidup, penulis simpulkan ialah sebagai berikut:

Jenis Kerugian	Kelompok Penggantian Biaya Pemulihan	Kelompok Kompensasi	Kelompok Penghitungan	Bentuk
Kerugian untuk pengganti biaya verifikasi, analisa laboratorium, ahli, biaya pengawasan pelaksanaan pembayaran kerugian lingkungan hidup			1. Biaya Verifikasi Sengketa Lingkungan (biaya perencanaan pelaksanaan, evaluasi dan pembuatan laporan); 2. Biaya pengawasan (biaya untuk tahap perencanaan pengawasan tahap pelaksanaan pengawasan dan tahap pemantauan hasil pelaksanaan pengawasan)	Materiil, tidak langsung
Kerugian untuk pengganti biaya penanggulangan kerusakan serta pemulihan terumbu karang	1. Biaya keanekaragaman hayati (penggantian pemulihan terumbu karang); 2. Biaya sumber daya genetik	1. Biaya keanekaragaman hayati 2. Biaya pelepasan karbon		Materiil, langsung
Kerugian ekosistem	1. Biaya keanekaragaman hayati (penggantian pemulihan terumbu karang); 2. Biaya sumber daya genetik; 3. Biaya pemulihan biodiversity; 4. Biaya erosi	1. Biaya keanekaragaman hayati 2. Biaya sumber daya genetik 3. Biaya erosi 4. Biaya pelepasan karbon		Materiil, langsung
Kerugian Masyarakat		1. Biaya penghasilan perikanan 2. Biaya penghasilan kepariwisataan		Materiil, tidak langsung

Mengenai mekanisme pemenuhan biaya-biaya kerugian yang telah dipaparkan di atas, Wibisana (dalam Wibisana dan Putri, 2009: 534) mengelompokkan berbagai mekanisme kompensasi ke dalam tiga lapisan yang dinamakan sistem kompensasi berlapis, yaitu:

1. Pertanggungjawaban perdata dan asuransi tanggung jawab;
2. Alternatif atas asuransi tanggung jawab;
3. Dana kompensasi.

Wibisana mengutip dari *Green Paper on*

Remedying Environmental Damage (selanjutnya disebut *Green Paper*) yang dikeluarkan oleh European Commission pada tahun 1993. *Green Paper* berisi arahan tentang sistem kompensasi bagi pencemaran lingkungan yang menyarankan sistem kompensasi yang terdiri dari dua lapis, yaitu pertanggungjawaban perdata (disertai dengan asuransi tanggung jawab atau *liability insurance*) dan dana kompensasi (Wibisana dan Putri, 2009: 533-534).

Di dalam perkembangannya, muncul sebuah lapisan baru di antara pertanggungjawaban perdata dan dana kompensasi. Lapisan baru ini terutama muncul sebagai alternatif untuk menjawab berbagai kendala yang dihadapi

oleh asuransi tanggung jawab sehingga sistem kompensasi dikelompokkan menjadi 3 lapisan yang penulis simpulkan sebagai berikut (Wibisana dan Putri, 2009: 534):

Pembandingan	Pertanggungjawaban Perdata dan Asuransi Tanggung Jawab	Alternatif atas Asuransi Tanggung Jawab	Dana Kompensasi
Jenis	Dua jenis, yaitu: 1. Pertanggungjawaban yang timbul berdasarkan perbuatan melawan hukum, yaitu pertanggungjawaban atas dasar kesalahan (<i>liability based on fault atau negligence</i>); 2. Pertanggungjawaban yang timbul berdasarkan pertanggungjawaban langsung, yaitu pertanggungjawaban tanpa kesalahan (<i>liability without fault atau strict liability</i>). Asuransi Tanggung Jawab: Asuransi ini disebut pula asuransi pihak ketiga, disebut pula asuransi tanggung jawab (<i>liability insurance</i>).	Tiga jenis, yaitu: 1. Perjanjian Pembagian Risiko (<i>Risk Sharing Agreement</i>); 2. Asuransi Pihak Pertama (<i>First Party Insurance</i>); 3. Asuransi Kerugian Lingkungan (<i>Environmental Damage Insurance</i>).	Beberapa jenis, yaitu: 1. <i>Guarantee Funds</i> ; 2. <i>Complementary and Autonomous Compensation Funds</i> ; 3. <i>Limitation</i> ; 4. <i>Advancement Fund</i> ; 5. <i>General Compensation Systems</i> ; 6. <i>Direct Compensation by the State</i> .
Manfaat dan Tujuan	Asuransi tanggung jawab lingkungan: untuk mengalihkan risiko atas kemungkinan terjadinya <i>judgment proof (insolvency)</i> ; Menyediakan perlindungan terhadap tertanggung atas kemungkinan terjadinya risiko-risiko di luar kekuasaan; Memberikan jaminan bahwa biaya yang dibutuhkan untuk merestorasi lingkungan yang rusak atau tercemar dapat tersedia secara cepat.	Asuransi kerugian: Sebagai upaya untuk menghindarkan kerugian-besar pada diri tertanggung yang tidak suka akan risiko (<i>risk averse</i>).	Dana Kompensasi: Ditujukan untuk melindungi kepentingan para korban untuk memperoleh kompensasi yang layak dan cepat, serta tidak boleh melanggar asas pencemar membayar.
Perbedaan Khusus	Asuransi Tanggung Jawab: Pihak yang paling berkepentingan akan adanya asuransi adalah calon korban (pihak ketiga).	Asuransi Kerugian: Pihak yang paling berkepentingan akan adanya asuransi adalah tertanggung sendiri.	Apabila pertanggungjawaban perdata tidak bisa berjalan, Green Paper mengusulkan diberlakukan kompensasi bersama atau dana kompensasi (<i>compensation funds</i>) sebagai lapis terakhir dari sistem kompensasi.

Tabel di atas telah merangkum pendapat atas sistem kompensasi, penulis menyimpulkan bahwa kompensasi kerugian atas kandasnya kapal MV Caledonian Sky berpeluang diselesaikan melalui sistem kompensasi lapis

pertama, yaitu pertanggungjawaban perdata dan asuransi lapis kedua dalam hal ini ialah perjanjian pembagian risiko (*risk sharing agreement*). Hal ini dilatarbelakangi oleh:

1. Adanya surat kesepakatan antara kapten kapal MV Caledonian Sky dengan pemerintah distrik dan Badan Layanan Umum Daerah Unit Pelaksana Teknis Daerah Kawasan Konservasi Perairan (BLUD UPTD KKP) Raja Ampat disaksikan oleh agen lokal (PT Pertamina Trans Kontinental) dan *general agent* (PT Andhika Lines) mengenai kerugian yang muncul dari insiden ini yang akan diselesaikan melalui asuransi, yaitu GA Insurance yang merupakan anggota dari asosiasi P&I Clubs (*Protection and Indemnity Insurances*). Di dalam perkembangannya, pihak asuransi kapal MV Caledonian Sky diwakili oleh SPICA Services Indonesia yang merupakan P&I and Hull pula (Gard, t. th, http://www.gard.no/web/correspondents?p_countryid=76, diakses pada 7 Desember 2018 pukul 21.10 WIB). *Hull Insurances* ialah asuransi paling umum dan mendasar yang dimiliki oleh pemilik kapal, mengingat asuransi ini memiliki luasan pertanggunggaan atas kerugian atau kerusakan kapal secara fisik dalam hal terjadi tubrukan kapal (Patty, 2012: 82), sedangkan asosiasi P&I Clubs merupakan bentuk perjanjian pembagian risiko di mana asosiasi ini bergerak dan beroperasi tanpa tujuan keuntungan karena visinya adalah menjamin dan menutup perlindungan risiko dari anggotanya (pemilik kapal) yang mana pendapatan atau uang pertanggunggaannya diambil dari iuran tahunan dari para anggota dan uang tersebut dapat digunakan dan disiapkan sebagai uang ganti rugi apabila anggota dari klub mengalami kerugian akibat risiko yang tidak ditanggung oleh perusahaan asuransi (Sugiyanto dalam Patty, 2012: 91). Oleh karena itu, asuransi yang termasuk ke dalam asosiasi P&I Clubs merupakan bentuk dari perjanjian pembagian risiko (risk sharing agreement). Asosiasi P&I Clubs sendiri menjamin risiko-risiko yang tidak ditanggung oleh asuransi *Hull & Machinery* dan asuransi *Cargo Insurances*, di antaranya ialah seluruh kerugian terhadap pihak ketiga sebagai akibat dari tubrukan kapal atau kandasnya kapal atau karamnya kapal selama tidak ditutup atau dilindungi oleh asuransi *Hull & Machinery* (Patty, 2012: 93-93);
2. Sistem kompensasi mengenai dana lingkungan belum terfasilitasi oleh hukum nasional karena peraturan pelaksanaannya yang belum ada, sementara asuransi pihak ketiga atas kerusakan lingkungan hanya diwajibkan pada sejumlah kecil kegiatan saja (Wibisana, 2017: 237).

Memperhatikan bahwa perkembangan terakhir kasus kerusakan terumbu karang di Raja Ampat akibat kandasnya kapal MV Caledonian Sky di media massa ialah pada tahun 2017 di mana belum adanya kesepakatan valuasi terumbu karang antara pemerintah dengan pihak asuransi yang diwakili oleh SPICA Services Indonesia dan pemerintah juga telah memikirkan upaya mengajukan gugatan maka menurut penulis, bila perjanjian pembagian risiko sebagai alternatif asuransi tidak dapat diupayakan dengan optimal maka pertanggungjawaban perdata menjadi mekanisme yang perlu ditempuh melalui hak gugat pemerintah terhadap perusahaan Noble Caledonia LTD.

Secara teoritis, hak gugat pemerintah atas pencemaran/kerusakan lingkungan dapat dibenarkan berdasarkan dua doktrin yang berbeda, yaitu doktrin *public trust* dan doktrin *parens patriae* (Wibisana, 2017: 24).

Menurut doktrin *public trust*, hak gugat pemerintah lahir dari kedaulatan negara atas sumber daya lingkungan untuk menggunakan sumber daya tersebut bagi kemakmuran rakyatnya sehingga pemerintah memiliki hak untuk mengajukan gugatan dalam rangka meminta pencemar/perusak untuk membayar ganti kerugian dan/atau melakukan tindakan tertentu atas terjadinya kerugian pada lahan, air, atau sumber daya lain yang dikuasai oleh negara untuk kepentingan rakyat (Kanner, dalam Wibisana, 2017: 24).

Sementara itu, doktrin *parens patriae* yang semula merujuk pada peran pemerintah sebagai pelindung (guardian) hak dari mereka yang tidak mampu bertindak secara hukum, diperluas sehingga pemerintah memiliki hak untuk mengajukan gugatan guna melindungi *sovereign interest* (kepentingan negara untuk melihat adanya penataan terhadap peraturan yang dibuatnya) serta melindungi *quasi-sovereign interest* (kepentingan negara atas ganti kerugian dilakukannya perbuatan tertentu atas perbuatan yang mengancam kesehatan, keselamatan, dan kesejahteraan warga negaranya) (Wibisana, 2017: 24).

Berdasarkan dua doktrin di atas, hak gugat pemerintah di dalam kasus kerusakan terumbu karang di Raja Ampat penulis simpulkan lebih menganut doktrin *public trust* karena terumbu karang merupakan sumber daya lingkungan yang dikuasai oleh negara untuk kepentingan rakyat.

Di dalam mengajukan gugatan kepada perusahaan kapal, yaitu Noble Caledonia LTD, pemerintah juga dapat meminta dilakukannya perbuatan tertentu yang ditetapkan oleh pengadilan, sesuai dengan penjelasan Pasal 87 UUPPLH 32/2009, di antaranya meliputi perintah untuk:

1. Memasang atau memperbaiki unit pengolahan limbah, sehingga limbah sesuai dengan baku mutu lingkungan hidup yang ditentukan;
2. Memulihkan fungsi lingkungan hidup; dan/ atau
3. Menghilangkan atau memusnahkan penyebab timbulnya pencemaran dan/atau perusakan lingkungan hidup.

Pasal 87 UUPPLH 32/2009 di atas menunjukkan bahwa *polluter pays principle* yang ditegakkan melalui pengadilan dapat disertai dengan tindakan nyata untuk memulihkan fungsi lingkungan hidup oleh pencemar/perusak. Pemulihan menurut Pasal 54 ayat (2) UUPPLH 32/2009 meliputi tahapan-tahapan:

1. Penghentian sumber pencemaran dan pembersihan unsur pencemar;
2. Remediasi;

3. Rehabilitasi;
4. Restorasi; dan/atau
5. Cara lain yang sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Di dalam konteks inilah pengadilan memegang peranan yang sangat vital karena pada akhirnya pengadilan yang menentukan tidak hanya siapa yang harus bertanggungjawab atas kerugian yang terjadi, tetapi seberapa besar ganti rugi yang harus dibayar oleh pihak yang harus bertanggungjawab tersebut (Wibisana, 2017: 238). Di sisi lain gugatan yang berhubungan erat dengan kerugian lingkungan tentunya harus bersentuhan pula dengan valuasi ekonomi sehingga pengadilan perlu memahami aspek hukum dari nilai lingkungan ini, terutama dalam kaitannya dengan upaya menjaga tidak terjadinya *double counting* (penghitungan ganda) di dalam valuasi ekonomi (Wibisana, 2017: 238).

Untuk memudahkan dalam menyimpulkan dan memahami bentuk-bentuk tanggung jawab di dalam kasus kerusakan terumbu karang di Raja Ampat oleh kapal MV Caledonian Sky berdasarkan *polluter pays principle*, penulis menggambarannya melalui tabel berikut:

Dasar Hukum	Pihak Tergugat	Sistem Pertanggungjawaban	Penerapan dalam Kasus
<i>Polluter pays principle</i> dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran dan/atau Perusakan Laut	1. Pelaku perusakan dan /atau penanggung jawab usaha dan/atau kegiatan (Pasal 24 ayat (1) dan (2), Pasal 15 ayat (1))	Tidak diatur sistem pertanggungjawabannya	1. Pelaku perusakan yaitu kapten Keith Michael Taylor, tetapi beralih kepada perusahaan Noble Caledonia LTD sebagai majikan kapal.
<i>Polluter pays principle</i> dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup	1. Pelaku perusakan dan/ atau penanggung jawab usaha dan / atau kegiatan (dalam hal <i>strict liability</i> , Pasal 88) 2. Penanggungjawab Usaha dan / atau kegiatan saja (dalam hal perbuatan melawan hukum, Pasal 87)	1. <i>Strict liability</i> (Pasal 88) 2. Perbuatan melawan hukum (Pasal 87)	1. Penanggungjawab usaha dan / atau kegiatan saja, yaitu Noble Caledonia LTD Bentuk tanggung jawabnya adalah perbuatan melawan hukum (Pasal 87)
<i>Polluter pays principle</i> dalam Perjanjian Pembagian Risiko	Tidak ada pihak tergugat karena mekanisme ini diselesaikan melalui mekanisme penyelesaian di luar pengadilan.	Alternatif atas Asuransi Tanggung Jawab	GA Insurances yang tergabung di dalam asosiasi P&I Clubs yang diwakili oleh SPICA Services Indonesia menanggung kerugian yang disepakati bersama pemerintah.

D. SIMPULAN DAN SARAN

1. Simpulan

Pada kasus kerusakan terumbu karang akibat kandasnya kapal MV Caledonian Sky di perairan pulau Kri, Raja Ampat, *polluter pays principle* berfungsi sebagai prinsip reparatif dan melalui prinsip ini pihak-pihak yang terkait, yakni Bahama sebagai negara bendera kapal harus mengupayakan terlaksananya prinsip ini dan perusahaan Noble Caledonia LTD wajib bertanggungjawab terhadap kerusakan yang ditimbulkan meliputi bertanggungjawab terhadap kerugian biaya pelaksanaan penyelesaian sengketa, kerugian biaya pemulihan terumbu karang, kerugian ekosistem, kerugian masyarakat. *Polluter pays principle* memberikan sarana hukum bagi pemerintah Indonesia karena menjadi sarana pertanggungjawaban yang khusus bagi pemerintah Indonesia, yaitu pertanggungjawaban guna memulihkan fungsi lingkungan hidup yang telah rusak, melalui gugatan pertanggungjawaban perdata dengan dasar perbuatan melawan hukum dan perjanjian pembagian risiko. Atas dasar itu, prinsip ini diharapkan dapat memfasilitasi kondisi lingkungan hidup yang berkelanjutan.

2. Saran

Perlunya dikembangkan upaya-upaya pencegahan dan penanggulangan terhadap ke-

celakaan kapal dan kerusakan lingkungan di laut, penyelarasan peraturan nasional khususnya Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran dan/atau Perusakan Laut dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan, serta sudah sepatutnya negara Bahama, kapten kapal Keith Michael Taylor, dan perusahaan Noble Caledonia LTD bertanggungjawab mengupayakan pemulihan terumbu karang yang rusak. Pada upaya hukumnya, pemerintah telah mempersiapkan gugatan maka pemerintah telah menunjukkan keseriusan dalam penanganan kasus ini. Namun, pada tahun 2018 perkembangan kasus kerusakan terumbu karang di Raja Ampat akibat kandasnya kapal MV Caledonian Sky ini seolah terhenti karena tidak adanya lagi pemberitaan terkait kasus ini yang dapat diketahui oleh publik. Oleh karena penyelesaian sengketa melalui pengadilan memerlukan waktu yang tidak sedikit, menurut penulis perlunya penanganan kasus ini lebih cepat agar pemulihan terumbu karang yang rusak segera dilaksanakan, serta diharapkan adanya transparansi terhadap media agar masyarakat umum dapat ikut serta memantau perkembangan penyelesaian kasus ini.

Daftar Pustaka

- Amir, Usmawadi. 2013. *Penegakan Hukum IUU Fishing Menurut UNCLOS 1982 (Studi Kasus: Volga Case)*. Jurnal Opini Juris. Vol 12, Januari-April 2013. Jakarta: Pustaka Hukum dan Perjanjian Internasional Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia.
- Bleeker, Arne. 2009 *Does the Polluter Pay? The Polluter-Pays Principle in the Case Law of the European Court of Justice*. European Energy and Environmental Law Review. Desember 2009. Eropa: College of Europe.
- Chen, Ju-Chen. 2012. *The Liability and Compensation Mechanism under International Marine Environmental Law: Adopting the Polluter Pays Principle to Control Marine Pollution under International Law from the Aspect of International Cooperation*. Korea: LOSI Conference Papers.
- Darma dan Redi, 2018. *Penerapan Asas Polluter Pay Principle dan Strict Liability terhadap Pelaku Pembakaran Hutan*. Jurnal Hukum Adigama. 2018. Jakarta: Universitas Tarumanegara.
- Gard. t.th. *List of Correspondents-Indonesia* http://www.gard.no/web/correspondents? p_countryid=76, diakses tanggal 7 Desember 2018 pukul 21.10 WIB.
- Goel, Anubha. t.th. *L23: Environmental Laws and Regulations*. India: Indian Institute of Technology Kanpur.
- Grossman, Margaret. 2007. *Agriculture and the Polluter Pays Principle*. Electronic Journal of Comparative Law. Vol 11.3, Desember 2007. Belanda: Netherlands Comparative Law Association.
- Jusup dan Tanawijaya. 2018. *Tanggung Jawab Pemilik Kapal dalam Perjanjian Carter Kapal Berdasarkan Waktu di PT Buana Jaya Pratama (Studi Kasus Putusan Pengadilan Tinggi Nomor: 745/PDT/2016/PT.DKI)*. Jurnal Hukum Adigama. 2018. Jakarta: Universitas Tarumanegara.

- Dina Anisa, Diah Apriani Atika Sari: Pertanggungjawaban Negara Bahama dan Perusahaan Kapal MV Caledonian Sky...
Laporan Kronologis dan Upaya Tindak Lanjut Kandasnya Kapal MV Caledonian Sky. 2017.
- Luppi, Parisi dan Rajagopalan. 2012. *The Rise and Fall of the Polluter-Pays Principle in Developing Countries*. International Review of Law and Economics. Vol 32, 2012. Belanda: Elsevier.
- Patty, Frits. 2012. *Penerapan Asuransi Kerugian dalam Penyelesaian Masalah Pencemaran Lingkungan Hidup di Laut Akibat Kecelakaan Kapal sebagai Bentuk Tanggung Jawab Pemilik Kapal*. Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia
- Peter Mahmud Marzuki. 2014. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Reiners, Katharina. 2009. *The Environmental Liability Directive of 2004: Traditional Administrative Mechanisms with a New Name*. Islandia: Universitas Islandia.
- Republika. 2017. *Ini Perkembangan Penyelesaian Insiden di Raja Ampat*. <http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/umum/17/07/10/osvs2q-ini-perkembangan-penyelesaian-insiden-di-raja-ampat>, diakses tanggal 8 Mei 2018 pukul 11.00 WIB.
- Sandick dan Herwijnen. 2001. *Polluter Pays Principle Versus Owner Pays Principle: Principles and Common Insights Regarding Contaminated Land* pada Sesi 5 Pertemuan di Jenewa. Jenewa: International Committee on Contaminated Land.
- Syarif dan Sarna. 2010. *Permasalahan Lingkungan yang Penting dalam Hukum Lingkungan: Teori, Legislasi dan Studi Kasus*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- The Organization for Economic Cooperation and Development. 1992. *The Polluter Pays Principle. Paris: Environment Directorate of The Organization for Economic Cooperation and Development Analyses and Recommendation*.
- Triatmodjo, Marsudi. 1999. *Pertanggungjawaban Negara Terhadap Pencemaran Lingkungan Internasional*. Jurnal Mimbar Hukum. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.
- Warta Ekonomi. 2017. *Masyarakat Pertanyakan Kelanjutan Kasus Kerusakan Terumbu Karang Raja Ampat*. <https://www.wartaekonomi.co.id/read147114/masyarakat-pertanyakan-kelanjutan-kasus-kerusakan-terumbu-karang-raja-ampat.html>, diakses tanggal 8 Mei 2018 pukul 11.30 WIB.
- Wibisana, Andri. 2017. *Penegakan Hukum Lingkungan Melalui Pertanggungjawaban Perdata*. Depok: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Wibisana dan Putri. 2009. *Analisa Law and Economics atas Kompensasi dan Asuransi Lingkungan di Indonesia: Sebuah Kritik atas Kompensasi Tanpa Sistem*. Jurnal Hukum dan Pembangunan. Vol. 39, No. 4 Oktober-Desember 2009. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Draft Revised Guidelines for the Development of Domestic Legislation on Liability, Response Action and Compensation for Damage Caused by Activities Dangerous to the Environment*.
- Green Paper on Remedying Environmental Damage*. 1993.
- Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 36/KEPMEN-KP/2014 tentang Penetapan Taman Wisata Perairan Kepulauan Raja Ampat.
- Kitab Undang-Undang Hukum Dagang.
- Peraturan Menteri Lingkungan Hidup Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2014 tentang Kerugian Lingkungan Hidup Akibat Pencemaran dan/atau Kerusakan Lingkungan Hidup.
- Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1999 tentang Pengendalian Pencemaran dan/atau Perusakan Laut.
- The Environmental Liability Directive of 2004*.
- The Organization for Economic Cooperation and Development. 1992. The Polluter Pays Principle. Paris: Environment Directorate of The Organization for Economic Cooperation and Development Analyses and Recommendation*
- The Rio Declaration on Environment and Development*.
- United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) 1982*.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.