

JURNAL HUKUM ACARA PERDATA

ADHAPER

Vol. 3, No. 1, Januari – Juni 2017

- **Penggabungan Perkara dalam Proses Penyelesaian Ganti Rugi Tumpahan Minyak di Laut Sebagai Upaya Optimalisasi Penerapan *Blue Economy***
Satrih

ISSN. 2442-9090

ADHAPER

DAFTAR ISI

1. **Perlindungan Hukum terhadap Debitor Pailit Individu dalam Penyelesaian Perkara Kepailitan di Indonesia**
Sonyendah Retnaningsih 1–16
2. **Konsep Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial Berbasis Pemberdayaan Sebagai Upaya Peningkatan Perlindungan Hukum terhadap Buruh dalam Mencari Keadilan**
Kadek Agus Sudiarawan dan Nyoman Satyayudha Dananjaya 17–37
3. **Penyelesaian Sengketa Konsumen Pemakai Pangan Segar**
Neneng Oktarina 39–53
4. **Penggabungan Perkara dalam Proses Penyelesaian Ganti Rugi Tumpahan Minyak di Laut Sebagai Upaya Optimalisasi Penerapan *Blue Economy***
Satrih 55–74
5. **Penyelesaian Perkara Cerai Gugat oleh Mediator di Pengadilan Agama**
Mardalena Hanifah 75–89
6. **Eksistensi Kurator dalam Pranata Hukum Kepalitan**
Sentosa Sembiring 91–110
7. **Pertimbangan Hakim Pengadilan Negeri terhadap Gugatan Perceraian yang tidak dapat Diterima (*Niet Ontvankelijke Verklaard*) dalam Praktik**
Rai Mantili, Samantha Aulia Lubis 111–134
8. **Kewenangan Lembaga Dewan Adat Dayak (DAD) dalam Melindungi Hak Atas Tanah Adat di Provinsi Kalimantan Tengah**
Joanita Jalianery 135–154
9. **Kompetensi Pengadilan dalam Eksekusi Putusan Basyarnas pada Sengketa Perbankan Syariah Menuju Unifikasi Hukum**
Neni Sri Imaniyati, Neneng Nurhasanah, Panji Adam 155–173

PENGANTAR REDAKSI

Puji syukur atas Rahmat Tuhan Yang Maha Esa, setelah melalui beberapa tahapan, akhirnya Jurnal Hukum Acara Perdata ADHAPER Volume 2 Nomor 2 Juli-Desember 2016 dapat diterbitkan. Artikel-artikel yang dimuat dalam edisi ini adalah artikel-artikel yang telah dipresentasikan dalam Konferensi Hukum Acara Perdata II yang diselenggarakan di Surabaya dan Konferensi Hukum Acara Perdata III yang diselenggarakan di Pontianak. Konferensi tersebut diikuti oleh para Dosen Hukum Acara Perdata dari berbagai perguruan tinggi di Indonesia. Dalam edisi kali ini sepuluh artikel disajikan di dalam Jurnal ini dengan berbagai topik mengenai penyelesaian sengketa keperdataan yang merupakan pokok kajian Hukum Acara Perdata. Artikel-artikel tersebut merupakan artikel hasil penelitian maupun artikel konseptual yang membahas berbagai model penyelesaian sengketa di bidang keperdataan.

Artikel pertama ditulis oleh Sdri. Isis Ikhwansyah dengan judul “Gugatan Terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai PT. Persero dalam Perkara Perdata”, mengulas BUMN persero sebagai Badan Hukum Publik yang apabila menimbulkan kerugian dalam aktivitas bisnis dapat digugat di pengadilan layaknya PT sebagai badan Hukum dan sebagai subjek hukum privat. Dengan demikian dalam praktik beracara perdata di pengadilan terdapat kejelasan dari BUMN sebagai badan hukum publik untuk digugat karena BUMN sebagai badan hukum memiliki kekayaan sendiri yang terpisah dari kekayaan Negara yang berasal dari APBN. Kekayaan BUMN persero dengan kekayaan negara merupakan kekayaan yang terpisah. Dengan adanya pemisahan kekayaan ini berarti kerugian yang dialami oleh BUMN tidak dapat disamakan dengan kerugian negara. UU BUMN yang merupakan aturan hukum khusus dan lebih baru dibandingkan dengan peraturan terkait, maka dapat menggunakan *asas lex specialis derogat legi generali dan lex posteriori derogat legi priori*.

Artikel kedua dibawakan oleh Sdr. Ema Rahmawati dan Linda Rachmainy yang berjudul “Penjatuhan Putusan Verstek dalam Praktik di Pengadilan Agama dan Pengadilan Negeri Bandung dalam Kajian Hukum Acara Perdata Positif di Indonesia”. Artikel ini merupakan hasil penelitian penulis yang didanai oleh DIPA BLU Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran pada Tahun 2013. Artikel ini menggunakan metode penelitian empiris yang mengkaji mengenai ketidakhadiran tergugat dalam persidangan yang diatur di dalam Pasal 125 HIR yang dikenal dengan putusan di luar hadir (*verstek*). Mengenai kapan dijatuhkannya putusan verstek ini menjadi variatif di dalam praktik. Penjatuhan putusan verstek dalam praktik di Pengadilan Agama Bandung umumnya dilakukan dalam perkara perceraian (gugat cerai atau cerai talak). Penjatuhan putusan verstek umumnya dilakukan setelah tergugat dipanggil dua kali untuk

persidangan hari pertama, tetapi tidak hadir di persidangan tanpa alasan yang sah sebagaimana diatur dalam Pasal 125 *juncto* Pasal 126 HIR. Pelaksanaan penjatuhan putusan verstek dalam praktik di Pengadilan Negeri Bandung mayoritas dilakukan dalam perkara perceraian serta perkara lainnya (perkara wanprestasi dan perbuatan melawan hukum).

Artikel ketiga, disajikan oleh Sdr. I Putu Rasmadi Arsha Putra yang berjudul “Transplantasi *Common Law System* ke dalam Penyelesaian Sengketa Konsumen”. Artikel ini mengulas tentang akibat globalisasi ekonomi yang mengakibatkan masuknya pranata ekonomi dan hukum asing ke dalam suatu negara yang memiliki sistem hukum yang berbeda, yaitu masuknya lembaga hukum yang hanya ada pada sistem *Common Law* ke Indonesia yang menganut sistem hukum *Civil Law*, di mana dalam pelaksanaannya seringkali menimbulkan benturan. Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen merupakan salah satu pranata hukum asing yang diadopsi ke dalam pranata hukum Indonesia, hal ini sejalan dengan tujuan undang-undang Perlindungan Konsumen adalah untuk meningkatkan pemberdayaan konsumen dalam menuntut hak-hak konsumen, dengan penyelesaian sengketa konsumen melalui BPSK. Sejauh ini BPSK masih terganjal dengan berbagai permasalahan yang melingkupi BPSK, hal ini dikarenakan perbedaan system hukum, maka diperlukan upaya-upaya agar BPSK dapat menjadi lembaga penyelesaian sengketa konsumen di luar pengadilan yang cepat, murah dan adil sesuai dengan amanah dari UUPK. Upaya yang biasa dilakukan BPSK adalah melakukan perubahan terhadap substansi peraturan, kelembagaan BPSK, cara penerapan hukum serta mengubah budaya hukum.

Artikel keempat ditulis oleh Sdr. M. Hamidi Masykur berjudul “Lembaga Eksaminasi Pertanahan sebagai Alternatif Model Penyelesaian Sengketa di Bidang Pertanahan”. Artikel ini mengulas tentang Lembaga Eksaminasi Pertanahan yang memiliki kewenangan untuk menyelesaikan konflik pertanahan. Pada tahun 2011 Pemerintah telah memberlakukan Peraturan Kepala BPN RI Nomor 3 Tahun 2011. Peraturan tersebut mengamanatkan adanya mekanisme kelembagaan Gelar Kasus Pertanahan dalam penyelesaian sengketa pertanahan. Yang menjadi tantangan adalah mampukah Lembaga Eksaminasi Pertanahan (Peraturan Kepala BPN RI No 12 Tahun 2013) sebagai lembaga penyelesaian sengketa pertanahan di luar pengadilan (*alternatif dispute resolution*) mampu menjawab permasalahan konflik pertanahan yang menjadi penyumbang banyaknya perkara di Mahkamah Agung. Kelebihan dari Lembaga Eksaminasi ini adalah dapat menyelesaikan sengketa secara cepat, dan putusannya bersifat *win win solution*, mengurangi biaya litigasi konvensional dan pengunduran waktu yang biasa terjadi, mencegah terjadinya sengketa hukum yang biasanya diajukan ke pengadilan. Namun kelemahan dari Lembaga Eksaminasi ini adalah kurangnya sosialisasi, belum semua kantor wilayah BPN membentuk tim eksaminasi. Diperlukan Optimalisasi lembaga Eksaminasi

Pertanahan agar penyelesaian sengketa pertanahan dapat segera diselesaikan tanpa mekanisme peradilan yang tentu memakan waktu yang lama dan tak kunjung selesai.

Artikel kelima disajikan Anita Afriana dan Efa Laela Fakhriah dengan judul “Inklusivitas Penegakan Hukum Lingkungan Melalui Tanggung Jawab Mutlak: Suatu Tinjauan Terhadap Gugatan Kebakaran Hutan di Indonesia”. Artikel ini menyoroti kasus lingkungan khususnya kebakaran hutan dan mengulas pertimbangan hukum beberapa putusan hakim dalam perkara kebakaran hutan dan pengenaan tanggung jawab mutlak yang dapat dibebankan pada Tergugat. Bahwa penegakan hukum dilakukan hakim melalui putusan sebagai produk pengadilan. Pertanggungjawaban mutlak merupakan suatu pengecualian sebagaimana yang diatur Pasal 1365 KUHPerdata. Karena berbeda dari pertanggungjawaban perdata dalam KUHPerdata, maka penerapannya bersifat inklusivitas antara lain dalam hal pencemaran lingkungan.

Artikel keenam ditulis Sdri. Galuh Puspaningrum berjudul “Karakteristik Hukum Persaingan Usaha”. Artikel ini membahas tentang kegiatan-kegiatan yang diperkenankan dan yang dilarang dilakukan oleh pelaku usaha. Sebagai diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha yang Tidak Sehat. Selain itu artikel ini juga mengulas tentang Hukum Acara Persaingan Usaha yang terkandung hukum formil yang bermuara pada hukum acara perdata, meliputi prinsip-prinsip hukum acara perdata, mekanisme penyelesaian dan sifat putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang memiliki kekuatan hukum tetap serta pelaksanaan putusan sampai dengan upaya hukum keberatan ke peradilan umum dan apabila pelaku usaha tidak melaksanakan putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Dalam hal ini terdapat inkonsistensi dalam hukum acara persaingan usaha sehingga menimbulkan permasalahan dalam pengembangan hukum pada tataran teoritis dan praktisnya.

Artikel ketujuh ditulis oleh Agus Mulya Karsona dan Efa Laela Fakhriah berjudul “Eksistensi Pengadilan Hubungan Industrial dalam Penyelesaian Perselisihan Hubungan Kerja di Indonesia”. Artikel ini mengulas tentang keberadaan Pengadilan Hubungan Industrial yang dalam tataran implementasinya masih mengalami banyak permasalahan seperti; Gugatan tidak mencantumkan permohonan sita jaminan; Putusan yang memerintahkan pengusaha untuk mempekerjakan kembali pekerja sulit dilaksanakan karena terkait kebijakan dari perusahaan; Terkait kewajiban penggugat dari pihak pekerja yang harus memberikan pembuktian, menurut hakim beban pembuktian khususnya terkait surat-surat sulit dipenuhi oleh pekerja dan menjadi kendala dalam proses gugatannya. Akan tetapi untuk mengatasi hal tersebut hakim di pengadilan lain melakukannya dengan mendatangkan saksi-saksi baik teman saat bekerja atau tetangga; Penyelesaian sengketa hubungan industrial melalui Pengadilan Hubungan Industrial ada kecenderungan menurun, hal ini disebabkan oleh antara lain : pekerja seringkali kalah

dalam persidangan; putusan seringkali tidak bisa dieksekusi; pengusaha tidak melaksanakan kewajibannya (ada saran negatif dari pihak pengacara); kemampuan membuat gugatan dari pekerja; kemampuan membayar pengacara dari para pekerja.

Artikel kedelapan ditulis oleh Sdr. Heri Hartanto yang berjudul “Perlindungan Hak Konsumen Terhadap Pelaku Usaha yang Dinyatakan Pailit”. Artikel ini mengulas mengenai Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yang mengatur bahwa Pelaku Usaha berkewajiban untuk mengganti rugi apabila konsumen dirugikan akibat mengonsumsi barang dan/atau jasa yang harus segera dibayar dalam waktu 7 (tujuh) hari setelah tanggal transaksi. Apabila Pelaku Usaha yang memberikan barang dan/atau jasa tersebut dipailitkan oleh Pengadilan Niaga atas permohonan kreditor atau debitor itu sendiri. Salah satu kelompok kreditor dalam hal Pelaku Usaha yang dinyatakan pailit oleh Pengadilan Niaga adalah para Konsumennya. Dalam Undang-Undang Perlindungan Konsumen telah diatur tersendiri tentang bagaimana penyelesaian sengketa konsumen dengan menempatkan posisi konsumen sebagai pihak yang diberi perlindungan. Namun dengan dipailitkannya Pelaku Usaha, menjadikannya tidak cakap hukum dan kehilangan wewenang untuk mengelola kekayaannya sendiri kemudian beralih kepada kurator. Ketidakkampuan Pelaku Usaha yang dinyatakan pailit untuk memenuhi hak konsumen menempatkan konsumen di posisi sebagai kreditor konkuren dan tidak memiliki hak untuk didahulukan.

Artikel kesembilan disampaikan oleh Sdr. Moh. Ali yang berjudul “Prinsip Pilihan Hukum dalam Penyelesaian Sengketa pada Kontrak *E Commerce* Transnasional”. Artikel ini menilai bahwa UUPK, UU ITE, UUP maupun HPI Indonesia belum memberikan jaminan perlindungan yang tegas berkaitan dengan pilihan hukum dalam kontrak *e-commerce* berskala transnasional sehingga muncul *legal gap*. Prinsip-prinsip pilihan hukum yang lazimnya didasarkan atas kebebasan berkontrak dan kesepakatan para pihak mengalami pergeseran paradigma terutama didasarkan doktrin negara kesejahteraan di mana ruang publik perlu mendapatkan perlindungan. Dalam soal penyelesaian sengketa, kebanyakan negara *civil law* menganut prinsip *country of reception* yaitu aturan yang memperbolehkan konsumen pemakai terakhir (*end user*) menerapkan Undang-Undang Perlindungan Konsumen negaranya. Prinsip ini dikecualikan terhadap transaksi konsumen dan tidak berlaku pada kontrak *e-commerce* antara pengusaha. Untuk mengatasi *legal gap* pada penyelesaian sengketa *e-commerce* transnasional maka perlu dilakukan *legal reform* yang mengadaptasi keberlakuan prinsip *country of reception* ini ke dalam regulasi Indonesia sehingga kepentingan konsumen dapat terlindungi.

Jurnal edisi kali ini ditutup oleh tulisan dari I Ketut Tjukup, Nyoman A. Martana, Dewa N. Rai Asmara Putra, Made Diah Sekar Mayang Sari, dan I Putu Rasmadi Arsha Putra,

yang berjudul “Penegakan Hukum yang Berkeadilan dalam Pemeriksaan Perkara Perdata di Pengadilan Berdasarkan Hukum Acara Perdata yang Pluralistik”. Artikel ini mengkaji Hukum Acara Perdata di Indonesia sangat pluralistik dan tersebar dalam berbagai Peraturan Perundang-undangan. Berdasarkan Pasal 5 ayat 1 Undang-Undang Darurat No. 1 Tahun 1951 masih tetap mempergunakan HIR (Reglement Indonesia yang diperbaharui STB 1941 No. 44 berlaku untuk wilayah hukum Jawa dan Madura), dan RBg (Reglement daerah seberang STB 1927 No. 227) berlaku luar Jawa dan Madura. Mencermati pluralistiknya hukum acara perdata Indonesia yang sampai sekarang belum memiliki Kitab Undang-undang Hukum Acara Perdata yang nasional, hukum acara yang demikian dalam penerapannya timbul multi interpretasi, sulit mewujudkan keadilan dan tidak menjamin kepastian hukum. Oleh karena itu Hakim sebagai penegak hukum dan untuk mewujudkan keadilan tidak boleh hanya bertindak sebagai mulut undang-undang, hakim harus progresif dan selalu memperhatikan perasaan keadilan para pihak dalam proses pemeriksaan di persidangan, sebagaimana yang diatur oleh moralitas para pihak yang dilanggar selalu menginginkan keadilan atau penegakan hukum identik dengan penegakan keadilan. Perwujudan keadilan haruslah didahului dengan kepastian hukum sehingga sangat diperlukan hukum acara perdata yang unifikasi atau tidak terlalu banyak multi interpretasi, yang akhirnya putusan Hakim yang adil dapat diketemukan. Jadi hukum acara perdata yang pluralistik dalam penerapannya banyak timbul hambatan, tidak mencerminkan kepastian hukum dan sangat sulit mewujudkan keadilan, sehingga sangat diperlukan satu kesatuan hukum acara perdata (unifikasi hukum).

Pemikiran-pemikiran yang tertuang di dalam artikel pada jurnal ini semoga dapat memberikan manfaat dan tentunya dorongan bagi berbagai pihak untuk memberikan perhatian pada pembaharuan Hukum Acara Perdata Indonesia yang harus diakui sudah cukup renta serta tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Pembaharuan Hukum Acara Perdata diharapkan memberikan kepastian hukum dalam proses penegakan hukum perdata di Indonesia serta mampu beradaptasi dengan perkembangan bisnis dan teknologi. Kami redaktur JHAPER mengucapkan selamat membaca!

PENGGABUNGAN PERKARA DALAM PROSES PENYELESAIAN GANTI RUGI TUMPAHAN MINYAK DI LAUT SEBAGAI UPAYA OPTIMALISASI PENERAPAN *BLUE ECONOMY*

Satrih*

ABSTRAK

Penelitian ini dilakukan untuk mengkaji Proses penyelesaian ganti rugi pencemaran tumpahan minyak di laut dan kendala yang dihadapi dalam memperoleh ganti rugi juga mengkaji penggabungan perkara ganti rugi atas pencemaran tumpahan minyak di laut dalam mengoptimalkan penerapan blue economy. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dan yuridis empiris yang dilakukan dengan mengkaji secara mendalam kaidah-kaidah hukum internasional maupun nasional yang terkait dengan obyek penelitian ini. Penelitian dilakukan juga terhadap sejumlah kasus tumpahan minyak yang mencemari perairan Indonesia sebagai akibat kecelakaan. Penelitian ini juga dilengkapi dengan pengumpulan data baik dari kepustakaan dan penelitian lapangan yang dilakukan melalui wawancara dan penyebaran kuesioner. Selain itu dilakukan penelusuran data melalui internet. Hasil penelitian menunjukkan bahwa untuk perolehan ganti rugi, para penggugat dapat mengajukan gugatan ganti rugi khususnya berdasarkan International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage 1992 yang telah diratifikasi oleh Indonesia melalui Keppres No. 53/1999 tentang Ratifikasi atas CLC 1992, dan International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage 1992. Meskipun demikian terdapat kendala dalam perolehan ganti rugi yang dapat mengoptimalkan penerapan blue economy. Kendala tersebut bersumber dari CLC 1992 itu sendiri yang membatasi kerugian akibat pencemaran yang dapat dibayarkan ganti ruginya. Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa untuk perolehan ganti rugi dalam mengoptimalkan penerapan blue economy, para penggugat dapat melaksanakannya dengan penggabungan perkara ganti rugi atas pencemaran tumpahan minyak di laut. Prosedur yang dilakukan adalah dengan pembuktian kesalahan pelaku (selain dari pemilik kapal) melalui proses pidana, tuntutan ganti rugi diajukan sebelum penuntut umum mengajukan tuntutan pidana.

Kata Kunci: *blue economy, ganti rugi, pencemaran minyak, penggabungan perkara*

* Penulis adalah Dosen Pengajar Hukum Lingkungan/Internasional pada Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia, Makassar dapat dihubungi melalui satrih@gmail.com

LATAR BELAKANG

Blue Economy adalah suatu konsep yang menawarkan aktivitas ekonomi yang mengedepankan kelestarian lingkungan, menggerakkan perekonomian yang rendah karbon (*low carbon economy*) dengan meninggalkan praktek ekonomi yang mementingkan keuntungan jangka pendek, yang mengeksploitasi sumber daya alam dan jasa-jasa lingkungan tanpa memperhatikan dampak yang ditimbulkannya terhadap lingkungan.¹

Blue Economy menitikberatkan pembangunan sektor kelautan dan perikanan yang berwawasan lingkungan. Dalam rangka penerapan *Blue Economy* salah satu yang perlu menjadi perhatian adalah masalah pencemaran akibat tumpahan minyak. Dampak tumpahan minyak dapat menimbulkan kerusakan lingkungan laut yang teramat besar. Kerusakan sebagai akibat tumpahan minyak selain berupa kerugian langsung terhadap ekonomi dan sosial masyarakat juga berupa kerugian jangka panjang, terutama terhadap lingkungan laut, yang baru dapat diketahui setelah sekian lama terjadinya tumpahan minyak.² Untuk itu perlu segera dilakukan penanggulangan agar minyak dapat secepatnya dibersihkan, dilokalisir dan dimusnahkan sehingga kerusakan yang lebih besar dapat dicegah.³ Masyarakat yang berada di sekitar pantai yang tercemar perlu mendapatkan ganti rugi secepatnya, serta kerusakan ekosistem laut harus segera dilakukan *recovery* dan mengembalikan lingkungan ke keadaan sebelum terjadinya tumpahan. Untuk dapat melakukan penanggulangan, dibutuhkan dana yang tidak sedikit untuk itu penyelesaian kompensasi yang segera dari pelaku pencemaran dengan jumlah atau besaran yang memadai sangatlah penting.

Civil Liability Convention (CLC) 1969/1992 telah menetapkan sistem pertanggungjawaban berdasarkan *strict liability principle*,⁴ di mana pelaku pencemaran dalam hal ini pemilik kapal bertanggung jawab mutlak saat terjadinya tumpahan minyak tanpa harus dibuktikan adanya unsur kesalahan terlebih dahulu. *Strict liability principle* dilengkapi dengan kewajiban pemilik kapal untuk mengasuransikan tanggung jawabnya sehingga jika terjadi tumpahan minyak yang disebabkan oleh kapalnya, telah tersedia dana untuk penanggulangan pencemaran dari pihak Asuransi.⁵

¹ Lihat The Blue Economy: Design Theory, <"http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=The_Blue_Economy:_Design_Theory&oldid=50108> [07/12/2014]. Lihat pula Eddy Cahyono Sugiarto, Ekonomi Biru dan Pembangunan Berkelanjutan, <<http://www.setkab.go.id/artikel-6784-.html>>, [15/11/2015].

² Kiran R., Banu Krishna, 2010, *Liability and Compensation for Oil Pollution Damage: an Examination of IMO Convention*, <<http://www.nujslawreview.org/articles/>> [diakses pada 17/06/ 2016].

³ Mason, Michael, "Transnational Compensation for Oil Pollution Damage: Examining Changing Spatialities of Environmental Liability, Department of Geography and Environment" London, <www2.lse.ac.uk/geographyandEnvironment/research/>, [15/06/2016].

⁴ Lihat St. Munadjat Danusaputro, 1982, *Hukum Lingkungan*, Buku V Sektorial jilid I, Bina Cipta, Bandung, hlm.76. Lihat pula Pasal III CLC.

⁵ Lihat Pasal VII CLC.

Indonesia sebagai negara kepulauan dan secara geografis sangat strategis sebagai jalur perlintasan kapal dan karenanya sangat rentan terhadap bahaya tumpahan minyak terutama dari kapal. Dari beberapa peristiwa tumpahan minyak yang telah terjadi telah menimbulkan dampak kerusakan yang sangat parah.⁶ Sementara terdapat kendala untuk mendapatkan ganti rugi bagi penanggulangan yang dilakukan baik terhadap pemulihan hak masyarakat yang menderita kerugian maupun pemulihan lingkungan yang rusak.⁷ Jika penanganan tumpahan minyak demikian terus berlangsung maka *Blue Economy* yang menjadi konsep pembangunan bagi negara pantai khususnya negara kepulauan seperti halnya Indonesia tidak akan terwujud dan pada akhirnya akan mengancam keberlanjutan lingkungan laut dan segala kepentingan umat manusia terhadapnya.

Berdasarkan uraian tersebut di atas maka diidentifikasi masalah sebagai berikut:

1. Apakah proses penyelesaian ganti rugi pencemaran tumpahan minyak di laut dapat mengoptimalkan penerapan *blue economy*?
2. Sejauh mana penggabungan perkara ganti rugi atas pencemaran tumpahan minyak di laut dalam mengoptimalkan penerapan *blue economy*?

Dalam menjawab identifikasi masalah dalam penelitian ini, digunakan metode yuridis normatif dan yuridis empiris yang dilakukan dengan mengkaji secara mendalam kaidah-kaidah hukum internasional maupun nasional yang terkait dengan obyek penelitian ini. Penelitian dilakukan juga terhadap sejumlah kasus tumpahan minyak yang terjadi di Indonesia dan beberapa negara lain sebagai akibat dari kecelakaan kapal. Penelitian ini juga dilengkapi dengan pengumpulan data baik dari kepustakaan dan penelitian lapangan yang dilakukan melalui wawancara.

PEMBAHASAN

Proses Penyelesaian Ganti Rugi atas Pencemaran Tumpahan Minyak di Laut

1. Proses Penyelesaian Ganti Rugi atas Pencemaran Tumpahan Minyak di Laut berdasarkan *Civil Liability Convention (CLC) 1969/1992*.
Civil Liability Convention atau CLC adalah konvensi yang lahir atas prakarsa negara-negara anggota *International Maritime Organization (IMO)* yang khusus mengatur mengenai tanggung jawab atas kerugian akibat pencemaran oleh tumpahan minyak

⁶ Lihat kasus tumpahan minyak antara lain oleh Tanker King Fisher di Cilacap tahun 2000, Tanker MT Natuna Sea di Batu Berhanti Kepulauan Batam tahun 2000, kasus MT. Lucky Lady di Cilacap tahun 2006.

⁷ *Ibid.*

karena kecelakaan kapal. Minyak yang dimaksudkan oleh CLC,⁸ adalah setiap minyak mineral hidrokarbon persisten (*any persistent hydrocarbon mineral oil*) seperti minyak mentah (*crude oil*), minyak bakar (*fuel oil*), minyak diesel berat (*heavy diesel oil*) dan minyak pelumas (*lubricating oil*), minyak jenis ini biasanya lambat untuk menghilang secara alami ketika tumpah ke laut dan karena itu cenderung menyebar dan memerlukan tindakan untuk pembersihan.

Indonesia adalah peserta CLC 1969 yang diamandemen pada tahun 1992 dengan meratifikasi melalui Keppres No. 18 Tahun 1978. Indonesia baru menyatakan diri untuk terikat pada Protokol 1992 tentang amandemen atas CLC 1969 pada tanggal 16 Februari 1999 melalui ratifikasi dengan Keppres No. 52 Tahun 1999.

a. Sistem Pertanggungjawaban Tumpahan Minyak di Laut

CLC 1969/1992 menetapkan sistem pertanggungjawaban *strict liability principle*,⁹ di mana pemilik kapal dianggap bertanggung jawab mutlak tanpa harus dibuktikan adanya unsur kesalahan terlebih dahulu atas kerugian yang ditimbulkan oleh tumpahan minyak dari kapalnya, sebagaimana diatur pada Pasal III ayat (1) CLC yang menentukan bahwa:

*“Except as provided in paragraphs 2 and 3 of this Article, the owner of a ship at the time of an incident, or, where the incident consists of a series of occurrences, at the time of the first such occurrence, shall be liable for any pollution damage caused by the ship as a result of the incident.”*¹⁰

CLC menentukan mengenai pengecualian pertanggungjawaban di mana pemilik kapal dapat menolak untuk bertanggung jawab jika ketentuan mengenai pengecualian ini terpenuhi dan pemilik kapal dapat membuktikannya, sebagaimana tercantum dalam Pasal III ayat (2) sebagai berikut:

“No liability for pollution damage shall attach to the owner if he proves that the damage:

- (a) resulted from an act of war, hostilities, civil war, insurrection or a natural phenomenon of an exceptional, inevitable and irresistible character; or*
- (b) was wholly caused by an act or omission done with intent to cause damage by a third party, or*

⁸ Lihat CLC Pasal I ayat (5)

⁹ Lihat St. Munadjat Danusaputro, 1982, *Hukum Lingkungan*, Buku V Sektorial jilid I, Bina Cipta, Bandung, 1982, h. 76.

¹⁰ Pasal III ayat (1) CLC.

(c) *was wholly caused by the negligence or other wrongful act of any Government or other authority responsible for the maintenance of lights or other navigational aids in the exercise of that function.*”¹¹

“Tidak ada tanggung jawab atas kerusakan akibat pencemaran yang dapat diajukan kepada pemilik jika ia membuktikan bahwa kerusakan:

- (a) *dihasilkan dari tindakan perang, permusuhan, perang saudara, pemberontakan atau suatu fenomena alam yang bersifat luar biasa, karakter tak terelakkan dan tak tertahankan, atau*
- (b) *sepenuhnya disebabkan oleh perbuatan atau kelalaian yang dilakukan dengan sengaja menyebabkan kerusakan oleh pihak ketiga, atau*
- (c) *sepenuhnya disebabkan oleh kelalaian atau tindakan keliru lainnya dari Pemerintah atau badan lainnya yang bertanggung jawab atas pemeliharaan lampu navigasi atau alat bantu lain dalam pelaksanaan fungsi tersebut.”*

Pengecualian lainnya ditentukan dalam ayat (3) berikut:

“If the owner proves that the pollution damage resulted wholly or partially either from an act or omission done with intent to cause damage by the person who suffered the damage or from the negligence of that person, the owner may be exonerated wholly or partially from his liability to such person.”

“Jika pemilik dapat membuktikan bahwa kerusakan akibat pencemaran diakibatkan seluruhnya atau sebagian baik dari suatu tindakan atau kelalaian yang dilakukan dengan maksud untuk menyebabkan kerusakan oleh orang yang mengalami kerusakan atau dari kelalaian orang itu, pemilik dapat dibebaskan seluruhnya atau sebagian dari tanggung jawabnya kepada orang tersebut.”

Pasal III tersebut tidak menyebutkan secara eksplisit penggunaan istilah *strict liability*. Namun demikian dari pengecualian pertanggungjawaban (*defences*) seperti diatur dalam ayat (2), maka konvensi ini dapat disimpulkan menganut prinsip *strict liability*.

Diterapkannya *strict liability principle* bertujuan tidak hanya untuk meringkas atau memperpendek proses kompensasi agar korban pencemaran masyarakat maupun lingkungan dapat segera memperoleh kompensasi tanpa penyelesaian yang berlarut-larut, namun juga menghindari pelaku pencemaran tidak dapat dituntut tanggung jawabnya disebabkan oleh tidak dapat dibuktikannya kesalahan pelaku di pengadilan. Selain itu dengan menerapkan prinsip *strict liability* pada tanggung

¹¹ Pasal III ayat (2) CLC.

jawab pencemaran minyak di laut yang diakibatkan oleh kecelakaan kapal diharapkan dapat segera ditanggulangnya kondisi masyarakat yang terkena dampak maupun dapat segera diperbaikinya keadaan lingkungan hidup agar dapat difungsikan kembali seperti semula.¹² *Strict liability principle* yang dianut oleh CLC merupakan jawaban atas pesatnya perkembangan teknologi di bidang perkapalan (khususnya kapal tanker) yang membawa akibat pada besarnya risiko pencemaran yang dapat timbul apabila terjadi kecelakaan kapal yang menumpahkan minyak ke laut.

b. Pelaksanaan Tanggung Jawab melalui Asuransi P&I

Untuk mendukung pembayaran yang segera atas klaim kompensasi *strict liability principle* dilengkapi dengan kewajiban asuransi bagi kapal yang memuat minyak lebih dari 2000 ton sehingga telah tersedia dana jika sewaktu-waktu terjadi kecelakaan kapal yang menumpahkan minyak.¹³ Kewajiban asuransi bagi kapal tanker merupakan implementasi atau pelaksanaan dari tanggung jawab pemilik kapal untuk melakukan penanggulangan atas pencemaran yang ditimbulkannya berdasarkan prinsip tanggung jawab mutlak.

Kewajiban asuransi ini dibuktikan dengan adanya sertifikat yang wajib dibawa oleh kapal dalam setiap pelayarannya yang diterbitkan berdasarkan polis asuransi oleh negara bendera dari kapal yang merupakan negara peserta dari konvensi.¹⁴ Sertifikat dikeluarkan untuk kapal oleh otoritas yang tepat dari negara pihak konvensi apabila pihak yang berwenang telah yakin bahwa asuransi atau jaminan keuangan alternatif sudah memadai.

CLC 1992 memungkinkan suatu negara pihak pada CLC 1992 untuk menerbitkan sertifikat untuk kapal yang terdaftar di negara yang bukan pihak pada CLC 1992. Tujuan dari persetujuan ini adalah untuk memfasilitasi pemilik kapal agar mendapatkan sertifikat baik tahun 1969 dan 1992 CLC, bahkan ketika kapal tersebut terdaftar di negara yang belum meratifikasi Protokol 1992. Hal ini penting karena sebuah kapal yang hanya memiliki sertifikat berdasarkan CLC 1969 mungkin merasa sulit untuk melakukan bisnis dengan negara yang telah meratifikasi Protokol tahun 1992, karena menetapkan batas tanggung jawab yang lebih tinggi.¹⁵

Asuransi yang dimaksudkan biasanya akan diberikan oleh P&I Club (*Protection and Indemnity Insurance*) dan biasanya merupakan pihak ketiga yang menutup risiko

¹² Komar Kantaatmadja, 1982, *Bunga Rampai Hukum Lingkungan Laut Internasional*, Alumni, Bandung.

¹³ Lihat Wu Chao, *Pollution from the Carriage of oil by Sea: Liability and Compensation*, Kluwer law International, London-The Hague-Boston, 1996. h. 67. Lihat pula Pasal VII ayat 1 CLC.

¹⁴ Lihat Pasal VII ayat (2) CLC.

¹⁵ Lihat R. Banu Krishna Kiran, "Liability and Compensation for Oil Pollution Damage: an Examination of IMO Convention, 2010," <<http://www.nujslawreview.org/articles>> [diakses pada 17/07/2016].

pencemaran tumpahan minyak dengan jumlah dan batas sebagaimana ditentukan oleh konvensi.

P&I, adalah bentuk asuransi laut yang disediakan oleh P&I *Club*, yaitu suatu asosiasi kerja sama asuransi (*mutual insurance association*) yang menyediakan perlindungan bagi para anggotanya, yang biasanya terdiri dari, antara lain, pemilik dan operator kapal. Tidak sebagaimana biasanya suatu perusahaan asuransi yang bertanggung jawab kepada para pemilik saham, suatu P&I *Club* hanya melayani para anggotanya.

Dengan demikian berdasarkan prinsip *strict liability* yang kemudian diikuti dengan kewajiban asuransi dan kewajiban membawa sertifikat bagi kapal ini penggugat dapat segera mendapatkan ganti rugi atas segala kerugian yang diderita jika terjadi kerusakan akibat pencemaran dari tumpahan minyak.

c. Batas Tanggung Jawab Pemilik Kapal

Sebagai konsekuensi dari *strict liability principle* pemilik kapal diberikan hak untuk membatasi tanggung jawabnya yakni dengan adanya sistem plafon (*ceiling*) yang ditentukan oleh CLC di mana pemilik kapal bertanggung jawab untuk memberikan kompensasi hanya untuk jumlah tertentu dari muatan yang berdasarkan Protokol tahun 2000 jumlahnya meningkat sampai batas maksimum yang ditentukan sebagai berikut:¹⁶

- (a) Untuk kapal yang tidak melebihi 5.000 gross tonase: jumlah tanggung jawab terbatas pada 4.510.000 SDR (US \$ 5.780.000).
- (b) Untuk kapal dari 5.000 hingga 140.000 gross tonase: jumlah tanggung jawab terbatas pada 4.510.000 SDR (US \$ 5.780.000) ditambah 631 SDR (US \$ 807) untuk setiap tambahan gross tonase lebih dari 5.000.
- (c) Untuk kapal lebih dari 140.000 gross tonase: jumlah tanggung jawab terbatas pada 89.770.000 SDR (US \$ 115 juta).

Dengan demikian batas maksimum tanggung jawab kompensasi pemilik kapal didasarkan atas gross tonase kapal yang dapat mencapai maksimum US \$ 115 juta. Akan tetapi pemilik kapal tidak berhak atas pembatasan tanggung jawab demikian dan akan bertanggung jawab secara penuh apabila terbukti bahwa kecelakaan kapal disebabkan oleh adanya unsur kesalahan.¹⁷

Dalam hal ini sangat penting proses pemeriksaan di pengadilan untuk pembuktian adanya unsur kesalahan. Jika dalam pemeriksaan terbukti adanya unsur kesalahan,

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Lihat CLC Pasal V ayat (2).

pelaku akan menerima kompensasi penuh sesuai dengan kerugian yang terbukti diderita meskipun melebihi plafon yang ditentukan CLC.

2. Proses Penyelesaian Ganti Rugi Berdasarkan *Fund Convention* 1992

Fund Convention bertujuan untuk memberikan kompensasi kepada mereka yang menderita kerusakan akibat pencemaran karena tumpahan minyak di Negara Pihak Konvensi yang tidak mendapatkan kompensasi penuh berdasarkan CLC, mengingat bahwa jumlah tanggung jawab pemilik kapal dibatasi untuk jumlah tertentu sesuai dengan muatan kapal.

Fund Convention menyediakan kompensasi sampai batas maksimal 135 juta SDR (setara dengan US \$ 192 juta), yang setelah 1 November 2003 meningkat maksimum menjadi 203 juta SDR (setara dengan US \$ 289.000.000), jumlah ini termasuk ganti rugi yang dibayarkan oleh pemilik kapal/asuransinya berdasarkan CLC.¹⁸

Pembiayaan *IOPC Fund* 1992 dibiayai oleh kontribusi yang dikenakan pada setiap orang yang telah menerima dalam satu tahun kalender lebih dari 150.000 ton minyak mentah dan minyak bahan bakar berat di salah satu Negara Pihak. Kontribusi didasarkan pada tanda penerimaan minyak, bagi setiap kontributor yang dilaporkan setiap tahun oleh Negara pihak. Kontribusi dibayarkan langsung oleh setiap kontributor ke sekretariat *IOPC Funds*. Tidak ada kewajiban bagi Pemerintah untuk membayarkan kontribusi tersebut, kecuali jika secara sukarela menyediakan diri untuk menanggung pembayaran tersebut.¹⁹

Dengan demikian negara hanya bertanggung jawab untuk menjamin dilaporkannya jumlah minyak yang telah diterima baik oleh perorangan, perusahaan milik negara atau perusahaan swasta, di dalam wilayahnya setelah pengangkutannya melalui laut, sedangkan pembayaran kontribusinya, seperti telah dijelaskan di atas, langsung dilakukan oleh para kontributor.

Pengaturan CLC dan *Fund Convention* dalam bentuk tanggung jawab bertahap (*two tier system*),²⁰ melalui jumlah yang disediakan untuk pembayaran ganti rugi ini dapat menjamin pemulihan hak masyarakat yang terkena dampak, demikian pula halnya dengan pemulihan lingkungan untuk mencegah kerusakan yang lebih parah.

Indonesia bukan lagi peserta dari *Fund Convention* sejak menarik diri sebagai pihak melalui Keppres No. 41 tahun 1998. Untuk itu Indonesia hanya berhak atas jumlah

¹⁸ Lihat Mans Jacobsson, "The International Compensation Regime and The Activities of The International Oil Pollution Compensation Funds, International Seminar on Tanker Safety, Pollution Prevention and Spill Preparedness, Shanghai, People's Republic of China", ITOPF/INTERTANKO/OCIMF, 8 December 2005, h.5, <www.itopf.com/information-services/intertanco/OCIMF/pdfSim> [diakses pada 23/08/ 2016].

¹⁹ R. Banu Krishna Kiran, *loc.cit.*

²⁰ Lihat Christos A. Kontova "An empirical Analysis of IOPCF Oil Spill Cost Data" dalam *Jurnal Marine Pollution Bulletin*, 60/2010, h. 1455–1466.

kompensasi yang disiapkan oleh CLC di mana jumlah yang disediakan sangat sedikit dibandingkan dengan jumlah CLC plus *Fund Convention*. Jika di kemudian hari terjadi kecelakaan kapal yang menumpahkan minyak dalam jumlah besar maka Indonesia tidak dapat memberikan perlindungan yang memadai bagi masyarakat yang menderita kerugian maupun terhadap lingkungan. Di sisi lain Indonesia sangat rentan terhadap pencemaran tumpahan minyak karena letak geografis Indonesia yang berada pada posisi silang.

3. Proses Penyelesaian Klaim Kompensasi

Klaim dapat diajukan oleh korban yang telah menderita/mengalami kerusakan akibat pencemaran yang terjadi di suatu negara yang menjadi pihak dari CLC. Jika kerusakan disebabkan di negara yang hanya Pihak pada CLC 1992, klaim hanya dapat dilakukan terhadap pemilik kapal dan/atau perusahaan asuransinya. Klaim untuk kerusakan di Negara Pihak pada kedua Konvensi CLC dan *Fund Convention* dapat dilakukan terhadap pemilik kapal dan/atau perusahaan asuransinya dan Fund 1992.

Korban dimaksud adalah setiap orang atau badan hukum yang telah mengalami kerusakan akibat pencemaran, termasuk otoritas negara yang melakukan operasi pembersihan atau tindakan preventif serta pemulihan lingkungan, perusahaan swasta dan individu yang menderita cedera pribadi, kerusakan harta benda, atau hilangnya pendapatan atau keuntungan sebagai akibat dari kerusakan akibat pencemaran dapat mengajukan klaim atas kerugian yang diderita.²¹ Jika beberapa penuntut menderita kerusakan akibat pencemaran yang sama, mereka dapat mengajukan klaim bersama-sama dengan terkoordinasi, yang juga akan memfasilitasi proses dan penilaian klaim.

Berdasarkan Pasal IX ayat (1) CLC, korban pencemaran hanya dapat mengajukan klaimnya ke pengadilan nasional di mana kerusakan akibat pencemaran tersebut terjadi. Dari pasal ini menunjukkan bahwa CLC mendorong penyelesaian klaim melalui pengadilan. Namun di dalam praktiknya, penuntut baru akan mengajukan atau membawa klaimnya ke pengadilan apabila penggugat keberatan atas penilaian Asuransi P&I mengenai jumlah/ besaran kompensasi.

Jika penggugat memilih untuk menyelesaikan klaimnya melalui jalur di luar pengadilan, maka penggugat mengajukan klaimnya langsung kepada pemilik kapal atau asuransi P&I yang biasanya akan menjadi pelindung dan penjamin tanggung jawab pihak ketiga termasuk tanggung jawab terhadap kerusakan akibat pencemaran.

Segala macam klaim yang menjadi pertanggunganan P&I ini dibayar atau ditutup dengan cara pemungutan (*by calls*) dari seluruh anggota atas dasar jumlah tonase yang

²¹ Lihat Pasal I ayat (2) CLC.

dipertanggungjawabkan. Jadi sepenuhnya didasarkan atas premi yang dibayar oleh pemilik kapal untuk menutup kemungkinan timbulnya kerugian termasuk kerugian karena pencemaran minyak yang tumpah dari tankernya.

Dewasa ini ada tiga group *Protection & Indemnity Insurance* (P&I Club) yang secara umum telah melaksanakan tanggung jawab pemilik kapal, yaitu:²²

- a. *The Britannia Steam Ship Insurance Association Limited* yang berkantor pusat di London, Inggris.
- b. *Assuranceforeningen Skuld*, berkantor pusat di Paris, Perancis.
- c. *Intercoastal Shipowners' P&I, B.V.*, berkantor pusat di Rotterdam, Belanda.

Masing-masing P&I Club tersebut pada umumnya memiliki kantor koresponden (*Correspondent Firms*) di berbagai negara yang akan membantu anggota dalam berhubungan dengan Club. Dalam hal terjadi tumpahan minyak maka kecelakaan tersebut dilaporkan oleh pemilik kapal yang menjadi anggota Club atau pihak lain kepada *Correspondent Firms* yang kemudian menunjuk *surveyor* untuk melakukan survei atas kerugian yang terjadi. Dalam melakukan survei, *surveyor* yang ditunjuk akan bekerja sama dengan *surveyor IOPC Fund*.

Correspondent Firms dari P&I *The Britannia Steam Ship Insurance Association Limited* di Indonesia adalah:

- a. PT Sillo Bahari Nusantara yang beralamat di Lantai 4 Prince Centre II Room 401, Jalan Jenderal Sudirman Kav 3–4 Jakarta.²³
- b. PT Polinesia Bhakti, beralamat di Jalan Kebon Sirih, Jakarta.

Biasanya dalam setiap kecelakaan kapal, asuransi pemilik kapal, P&I akan bekerja sama dengan IOPC Fund untuk menangani klaim. Dalam kasus tumpahan besar yang menimbulkan kerusakan akibat pencemaran yang sangat berbahaya, untuk memudahkan *claimant* mengajukan klaimnya dan penanganan klaim itu sendiri, asuransi P&I bersama-sama dengan IOPC Fund,²⁴ dan dengan bantuan Asosiasi pemilik kapal, dalam hal ini yang tergabung dalam *International Tanker Owners Pollution Federation* (ITOPF), mendirikan kantor penanganan klaim di negara di mana tumpahan minyak akibat kecelakaan kapal itu terjadi melalui kerja sama dengan kantor koresponden (*Correspondent Firms*) asuransi P&I di negara tersebut.

²² Lusi Andayani, Kepala Seksi Pencegahan dan Ganti Rugi Pencemaran, Dirjen Perhubungan Laut, Kementerian Perhubungan Republik Indonesia, tanggal 12 Mei 2016.

²³ PT Sillo Bahari tidak lagi menjadi *Correspondent Firms* dari P&I *The Britannia Steam Ship Insurance Association Limited* di Indonesia sejak tahun 2012.

²⁴ Keterlibatan *Fund* di sini hanya jika negara dimana tumpahan minyak karena kecelakaan kapal itu terjadi adalah peserta dari *Fund Convention*.

Karena eratnya kerja sama antara Asuransi P&I dengan IOPC *Fund*, klaim kompensasi termasuk data pendukungnya hanya perlu dikirim ke salah satu apakah ke Asuransi P&I, IOPC *Fund* atau ke Kantor Koresponden Asuransi P&I. Jika klaim yang diajukan melebihi batas maksimal plafon (*ceiling*) tanggung jawab pemilik kapal berdasarkan CLC maka kelebihan tersebut menjadi kewajiban dari IOPC *Fund* untuk menyelesaikannya. Kerja sama ini juga akan memudahkan para pemohon (*claimants*) mengajukan klaim kompensasi hanya dengan memasukkan satu klaim saja, selain itu akan menjamin bahwa klaim berdasarkan CLC dan *Fund Convention* tidak kontradiktif dan juga tidak tumpang tindih.

4. Proses Penyelesaian Ganti Rugi Pencemaran Tumpahan Minyak di Laut Berdasarkan Beberapa Kasus di Indonesia.

Dengan prinsip *strict liability* yang kemudian diikuti dengan kewajiban asuransi bagi pemilik kapal, sangat berperan dalam penanggulangan ganti rugi tumpahan minyak di laut. Tanggung jawab pemilik kapal yang dilaksanakan oleh asuransi P&I dalam hal ini tidak hanya terbatas pada tindakan penanggulangan (setelah terjadinya tumpahan minyak) akan tetapi juga mencegah terjadinya tumpahan minyak.

Penanggulangan itu sendiri terdiri atas dua bentuk yaitu pertama, tindakan pencegahan (*preventive measures*) yakni usaha yang dilakukan untuk mencegah dan mengurangi meluasnya kerusakan akibat pencemaran seperti menyumbat kapal yang bocor, melokalisir minyak dengan menggelar *oil boom*, penggunaan dispersant dan lain-lain, kedua, tindakan penanggulangan yakni tindakan yang dilakukan untuk kompensasi atas kerugian masyarakat, operasi pembersihan, dan upaya pemulihan lingkungan.

Pencegahan dari asuransi P and I ada dua yakni Pertama Pemilik kapal sebagai pelaku pencemar yang telah membayar kompensasi kepada korban pencemaran selanjutnya akan lebih berhati-hati dalam mengoperasikan kapalnya, selain itu akan memperbaiki dan melengkapi konstruksi kapalnya dalam rangka meningkatkan keselamatan pelayaran dan mencegah terjadinya pencemaran.

Kedua, pemilik kapal untuk dapat mempertanggungkan tanggung jawabnya kepada pihak asuransi terlebih dahulu harus mempersiapkan kelengkapan sertifikat yang dipersyaratkan bagi kelaiklautan kapal terutama yang berhubungan dengan keselamatan pelayaran, dan pencegahan pencemaran baik yang berhubungan dengan bidang konstruksi dan perlengkapan kapal (dari segi teknis) maupun dalam bidang management pengoperasian kapal dan keterampilan anak buah kapalnya (dari segi manusia). Tanpa dokumen-dokumen tentang kelaiklautan kapal maka pihak asuransi tidak akan menerima untuk mempertanggungkan tanggung jawab pemilik kapal terhadap pencemaran laut.

Peran asuransi P&I dalam penanggulangan tumpahan minyak sebagaimana diuraikan di atas untuk selanjutnya mempunyai peranan penting dalam penerapan *blue economy*. Sebagaimana diketahui bahwa *blue economy* menawarkan aktivitas ekonomi yang mengedepankan kelestarian lingkungan, menggerakkan perekonomian yang rendah karbon (*low carbon economy*) dengan meninggalkan praktek ekonomi yang mementingkan keuntungan jangka pendek yang mengeksploitasi sumber daya alam dan jasa-jasa lingkungan tanpa memperhatikan dampak yang ditimbulkannya terhadap lingkungan. Namun dalam penerapannya berdasarkan beberapa kasus tumpahan minyak yang terjadi di Indonesia,²⁵ terdapat beberapa kendala dalam memperoleh ganti rugi yang menyebabkan pula tidak optimalnya penerapan *blue economy*.

Penggabungan Perkara Ganti Rugi atas Pencemaran Tumpahan Minyak di Laut dalam Mengoptimalkan Penerapan *Blue Economy*

1. Kendala dalam Penyelesaian Ganti Rugi Tumpahan Minyak di Laut yang Menghambat Optimalisasi Penerapan *Blue Economy* di Indonesia

a. Persyaratan Diterimanya Klaim

CLC menetapkan kewajiban bagi pemilik kapal atas kerusakan akibat pencemaran yang disebabkan oleh minyak yang keluar dari kapal sebagai hasil dari *incident* di dalam wilayah negara peserta (termasuk laut territorial). CLC memberikan ganti rugi hanya untuk kerugian yang tergolong dalam (memenuhi) definisi ‘kerusakan akibat pencemaran (*pollution damage*)’.²⁶ Dengan demikian persyaratan untuk dapat diterimanya klaim yang diajukan oleh *claimant* (penggugat) yakni harus memenuhi definisi *pollution damage*, sebagaimana tercantum dalam Pasal I ayat (6) CLC 1992, yakni:

“*Pollution damage means:*

- (a) *loss or damage caused outside the ship by contamination resulting from the escape or discharge of oil from the ship, wherever such escape or discharge may occur, provided that compensation for impairment of the environment other than loss of profit from such impairment shall be limited to costs of reasonable measures of reinstatement actually undertaken or to be undertaken;*
- (b) *The costs of preventive measures and further loss or damage caused by preventive measures.”*

²⁵ Berdasarkan penyelesaian beberapa kasus di Indonesia yakni Tanker King Fisher di Cilacap tahun 2000, Tanker MT Natuna Sea di Batu Berhanti Kepulauan Batam tahun 2000, kasus MT. Lucky Lady di Cilacap tahun 2006.

²⁶ Philippe Sands and Jacqueline Peel, *Principles of International Environmental Law*, 2012, <books.google.com> [diakses pada 09/08/2016].

Definisi tersebut sebenarnya sudah lebih maju apabila dibandingkan dengan yang ditentukan oleh CLC 1969 oleh karena berbeda dengan CLC 1992, CLC 1969 belum menetapkan secara eksplisit tentang kerusakan lingkungan sebagai bagian dari kerusakan akibat pencemaran.²⁷ Namun definisi ini kurang jelas karena tidak ada penjelasan lebih lanjut mengenai definisi tersebut sehingga menimbulkan interpretasi yang berbeda baik oleh penggugat, pengadilan maupun oleh pemilik kapal/Asuransi P&I dan *IOPC Fund*.

Berdasarkan CLC dan *Fund Convention*, *IOPC Fund* menetapkan *Claims Manual* yang harus dijadikan dasar dan pedoman bagi Asuransi P&I dan *IOPC Fund* dalam proses penyelesaian klaim ganti rugi yang tentu saja menjadi pedoman bagi penuntut agar klaimnya dapat diterima.

Claims Manual menentukan bahwa kerugian lingkungan murni dan kerugian ekonomi murni dalam bisnis tingkat kedua dikecualikan dari pengertian *pollution damage* sehingga tidak dapat diklaim ganti ruginya. Selain itu juga membatasi kerugian atas langkah-langkah pembersihan yang wajar (*reasonable measures*) sehingga meskipun langkah-langkah tersebut sudah diambil tetap saja tidak dibayarkan ganti ruginya. *Claims Manual* juga menentukan beban yang sangat berat terhadap pembuktian yang dikenakan pada korban pencemaran untuk menunjukkan hubungan sebab akibat antara pencemaran minyak dengan kerugian yang dituduhkan (diklaim).²⁸

Dari penyelesaian beberapa kasus yang terjadi di beberapa negara menunjukkan bahwa permasalahan inilah yang terutama menjadi kendala dalam memperoleh ganti rugi dari pihak asuransi baik kerugian yang dialami masyarakat maupun untuk kepentingan pembersihan dan pemulihan lingkungan.

2. Penggabungan Perkara Ganti Rugi atas Pencemaran Tumpahan Minyak di Laut dalam Mengoptimalkan Penerapan *Blue Economy*.

Keberadaan CLC yang kemudian ditindaklanjuti oleh *IOPC Fund* ke dalam *Claims Manual*, menimbulkan kekhawatiran yang dinyatakan oleh beberapa negara, bahwa ketentuan CLC yang antara lain terkait dengan pemulihan lingkungan, telah diinterpretasikan terlalu sempit oleh *IOPC Fund*.²⁹

Sebuah kritik yang sangat mendasar atas keberadaan *Claims Manual IOPC Fund* adalah bahwa meskipun standar tanggung jawab yang dikenakan dengan disepakatinya prinsip

²⁷ Lihat Pasal I ayat (6) CLC 1969.

²⁸ International Oil Pollution Compensation (IOPC) Fund 1992, "Claims Manual December 2008 <<http://www.iopcfund.org/npdf/claimsmans.en.pdf>>, [diakses pada 17/12/2015].

²⁹ Michael Mason, *Transnational Compensation for Oil Pollution Damage: Examining Changing Spatialities of Environmental Liability*, Department of Geography and Environment, London, *loc.cit.*

strict liability, namun kekuatan pencegahan semakin meluasnya kerusakan akibat pencemaran sebagaimana diatur dalam ketentuan tanggung jawab pencemaran (CLC) menjadi berkurang dengan adanya pembatasan mengenai kriteria klaim dan beban yang sangat berat terhadap pembuktian yang dikenakan pada korban pencemaran untuk menunjukkan hubungan sebab akibat antara tumpahan minyak dengan kerusakan akibat pencemaran yang dituduhkan (diklaim).³⁰

Dengan demikian upaya yang dilakukan untuk paling tidak mengurangi laju kerusakan lingkungan khususnya lingkungan laut melalui penerapan *blue economy* menjadi terhambat. Sebagaimana yang diketahui bahwa konsep *blue economy* adalah konsep pembangunan yang mengarah pada kebijakan pembangunan *pro poor, pro job, pro growth* dan *pro environment*. Untuk itu harus ada upaya yang dilakukan agar klaim ganti rugi yang diajukan untuk kepentingan masyarakat dan perlindungan lingkungan laut dapat dibayarkan segera dan dengan jumlah yang memadai.

Sebagai negara peserta dari CLC, Indonesia tidak dapat mengesampingkan hukum internasional yang telah diratifikasinya. Tanggung jawab ganti rugi atas tumpahan minyak berdasarkan CLC adalah masalah perdata yang didasarkan pada prinsip tanggung jawab mutlak, di mana pemilik kapal yang bertanggung jawab atas kerugian yang ditimbulkannya tanpa harus dibuktikan adanya unsur kesalahan terlebih dahulu. Akan tetapi berdasarkan adanya kendala yang dihadapi penuntut dalam memperoleh ganti rugi, maka perlu dilakukan terobosan hukum dengan perluasan terhadap sistem pertanggungjawaban yang dianut. Dalam hal ini dilakukan perluasan dengan menerapkan pula sistem tanggung jawab berdasarkan kesalahan yakni dengan membawa permasalahan ganti rugi pada proses pidana. Dengan demikian selain tanggung jawab mutlak maka sistem tanggung jawab berdasarkan kesalahan (*fault liability*) juga diterapkan.

Untuk dapat membawa masalah ganti rugi pada proses pidana maka dilakukan pula perluasan hukum terhadap pihak/orang yang dapat dituntut tanggung jawabnya. Sebagaimana yang telah dikemukakan sebelumnya bahwa pihak yang bertanggung jawab dan demikian dapat dituntut tanggung jawabnya atas pencemaran tumpahan minyak akibat kecelakaan kapal adalah pemilik kapal. CLC melarang dilakukannya tuntutan kepada pihak lainnya selain pemilik kapal. Untuk itu agar perluasan sistem pertanggungjawaban dapat dilaksanakan maka dilakukan pula terobosan hukum terhadap orang atau pihak yang dituntut tanggung jawabnya.

Dengan demikian yang dituntut tanggung jawabnya melalui proses pidana ini bukan pemilik kapal (sebagaimana ketentuan CLC), namun pihak lain yang terkait dengan

³⁰ *Ibid.*

pengoperasian kapal yang terindikasi bersalah atas terjadinya kecelakaan kapal, bahkan termasuk petugas negara pantai yang bertanggung jawab atas rambu-rambu pelayaran. Kemudian atas kesalahannya tersebut menimbulkan kerugian bagi pihak lain.

Klaim yang diajukan melalui proses pidana ini terbatas pada kerugian yang berdasarkan *CLC/Claims Manual* tidak dapat diganti rugi sedangkan untuk klaim lainnya tetap diselesaikan berdasarkan proses perdata.

Proses penyelesaian ganti rugi dengan melakukan terobosan hukum terhadap sistem pertanggungjawaban dan terhadap orang atau pihak yang dapat dituntut tanggung jawabnya tersebut dilakukan dengan mendasarkan tuntutan pada hukum nasional.

Apabila menelaah UU Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup,³¹ undang-undang ini telah menentukan mengenai tindak pidana lingkungan antara lain pada Pasal 98 dan 99. Meskipun demikian, UUPPLH tidak mengatur mengenai tanggung jawab perdata (untuk memberikan kompensasi) orang atau pihak-pihak yang dinyatakan bersalah yang menimbulkan kerugian bagi pihak lain.

Demikian pula halnya dengan UU Nomor 17 tentang Pelayaran, sudah mengatur mengenai ketentuan pidana, namun tidak juga mengatur mengenai tanggung jawab perdata orang atau pihak-pihak yang dinyatakan bersalah tersebut.

Proses yang ditempuh adalah dengan menggabungkan perkara perdata kepada proses pidana. Pihak yang diputus bersalah yang atas kesalahannya tersebut menyebabkan terjadinya kecelakaan kapal, tidak hanya bertanggung jawab secara pidana misalnya membayar denda akan tetapi juga bertanggung jawab secara perdata untuk memberikan ganti rugi. Proses penggabungan dilakukan dengan menggabungkan klaim kompensasi kepada perkara pidana secara bersamaan. Penggabungan klaim kompensasi kepada perkara pidana tidak diatur di dalam UUPPLH maupun UU Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran. Namun demikian penggabungan ini dimungkinkan berdasarkan Pasal 98 KUHAP.

Pasal 98 KUHAP menyatakan, bahwa jika suatu perbuatan yang menjadi dasar dakwaan di dalam suatu pemeriksaan perkara pidana di pengadilan negeri yang menimbulkan kerugian bagi orang lain, maka hakim ketua sidang atas permintaan orang itu dapat menetapkan untuk menggabungkan perkara gugatan ganti rugi kepada perkara pidana. Penggabungan ini dilakukan untuk menjerat atau menuntut pertanggungjawaban pelaku pencemaran. Pelaku dimaksud adalah orang/pihak selain dari pemilik kapal yang telah menyebabkan terjadinya kecelakaan. Dengan demikian apabila ada pihak yang terbukti bersalah secara pidana dan akibat dari tindakannya tersebut menimbulkan

³¹ Untuk selanjutnya disebut UUPPLH.

kerugian terutama bagi kepentingan umum, termasuk lingkungan, wajar apabila pelaku menanggung akibat dari perbuatannya. Tidak adil membiarkan pelaku tanpa bertanggung jawab kepada pihak yang menderita akibat perbuatannya. Penjatuhan hukuman demikian, juga menjadi efek jera bagi pelaku agar lebih berhati-hati dalam bertindak untuk masa yang akan datang.

Pertanggungjawaban orang atau pihak tersebut ditujukan terutama untuk memberikan tanggung jawab kompensasi atas jenis-jenis kerugian yang tidak dapat dikompensasi menurut Pasal I.6 *CLC/Claims Manual*. Meskipun demikian orang atau pihak yang menjadi korban pencemaran tetapi tidak mendapatkan kompensasi dari pemilik kapal melalui proses penyelesaian di luar pengadilan maupun yang melalui proses perdata, dapat pula mengajukan klaimnya.

Untuk keperluan tersebut maka dalam hal ini sangat penting hasil pemeriksaan dari Mahkamah Pelayaran mengenai penyebab terjadinya kecelakaan. Pemeriksaan Mahkamah Pelayaran terkait dengan masalah teknis penyebab kecelakaan. Pemeriksaan ini terutama berhubungan dengan ketentuan persyaratan kelaiklautan kapal yang diatur oleh ketentuan hukum internasional yang telah diakomodasi oleh UU Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran.

Hasil pemeriksaan Mahkamah Pelayaran yang dimulai dari pemeriksaan Syahbandar ini juga menjadi dasar untuk menentukan berlaku tidaknya pembatasan tanggung jawab pemilik kapal dan ada tidaknya sanksi administrasi bagi pihak yang bersalah, sehingga tidak hanya menjadi rekomendasi/dasar untuk proses selanjutnya yaitu pengajuan tuntutan pidana.

Penggabungan klaim kompensasi pada perkara pidana dilakukan apabila terpenuhi syarat bahwa ada perbuatan yang dilakukan oleh terdakwa di mana perbuatan tersebut sudah jelas merupakan perbuatan pidana. Pengertian perbuatan pidana ini secara umum dapat diartikan sebagai suatu perbuatan yang oleh aturan hukum dilarang dan diancam dengan pidana.

Kemudian harus pula terpenuhi bahwa perbuatan tersebut menimbulkan kerugian. Kerugian ini timbul apabila secara hukum ada hubungan sebab akibat antara kerugian dengan perbuatan terdakwa. Sebagai persyaratan terakhir dilakukannya penggabungan adalah adanya permohonan dari pihak korban. Untuk itu tuntutan pidana terhadap terdakwa harus segera diikuti dengan klaim kompensasi dari pihak yang menderita kerugian. Menurut Pasal 98 KUHAP klaim kompensasi diajukan selambat-lambatnya sebelum penuntut umum mengajukan tuntutan pidana.

Sebagaimana yang telah dikemukakan pada bagian terdahulu bahwa sebenarnya klaim kompensasi menurut Pasal 98 KUHAP bersifat perdata tetapi diberikan melalui acara

pidana. Dilakukannya penggabungan klaim kompensasi ke perkara pidana ini bertujuan untuk memberikan perlindungan bagi korban perbuatan pidana, untuk itu kepada korban diberikan cara-cara yang mudah untuk mendapatkan kompensasi yakni dengan penggabungan perkara. Dengan penggabungan ini dapat dilakukan efisiensi dana (operasional) maupun efisiensi waktu sehingga proses dapat berjalan dengan cepat.

Dengan demikian tuntutan pidana terhadap pihak yang bersalah menyebabkan terjadinya kecelakaan kapal dan menimbulkan kerugian bagi masyarakat dan lingkungan, menjamin ganti rugi yang memadai, yang menjamin pula optimalisasi penerapan *blue economy*.

Sebagaimana yang dikemukakan sebelumnya bahwa *CLC* melarang orang-orang/pihak tertentu selain kepada pemilik kapal, untuk bertanggung jawab memberikan ganti rugi. Selain itu *CLC* juga membatasi jenis kerugian yang dapat diklaim sehingga dengan adanya pembatasan ini, meskipun kerugian tersebut diderita, tetap tidak dapat dibayarkan ganti ruginya.

Terobosan hukum dengan memperluas sistem pertanggungjawaban dalam proses ganti rugi tumpahan minyak di laut dan orang/pihak yang dapat dituntut tanggung jawabnya didasarkan pada prinsip pencemar membayar,³² sehingga setiap orang atau pihak harus bertanggung jawab atas kerugian yang ditimbulkannya, baik kerugian sosial dan ekonomi masyarakat maupun kerusakan lingkungan. Patricia W. Birnie dan Alan E. Boyle,³³ mengemukakan bahwa *polluter pays principles* didasarkan pada prinsip kebijakan ekonomi untuk mengalokasikan biaya untuk penanggulangan akibat pencemaran. Prinsip ini bukan prinsip hukum tetapi memiliki implikasi tertentu terhadap perkembangan hukum lingkungan internasional.

Dengan prosedur pidana menjadikan orang yang dikecualikan dari tanggung jawab tadi menjadi bertanggung jawab membayar ganti rugi. Tanggung jawab tersebut diberikan untuk kerugian yang tidak dapat diganti rugi berdasarkan *CLC* seperti kerugian ekonomi murni tingkat kedua dan kerugian lingkungan murni.

Namun perlu ditegaskan bahwa tanggung jawab pidana bagi pelaku pencemaran tumpahan minyak dimaksudkan tidak untuk memidanakan pelaku dalam artian menjatuhkan hukuman penjara, melainkan dengan penjatuhan hukuman denda. Transportasi laut khususnya pengangkutan minyak, bukan kegiatan yang dilarang, bahkan sebaliknya, sangat mendukung jalannya roda perekonomian. Untuk itu penting menyegerakan proses penyelesaian ganti rugi, agar perannya tersebut dapat berjalan kembali.

³² Sebagai salah satu asas yang dianut dalam UUPPLH.

³³ Birnie, Patricia W. and Boyle, Alan E., 1992, *International Law & The Environment*, Clarendon Press, Oxford, New York, h. 109.

PENUTUP

Kesimpulan

Fungsi penanggulangan dan pencegahan terjadinya tumpahan minyak sebagaimana yang diatur oleh CLC, Proses penyelesaian ganti rugi pencemaran tumpahan minyak di laut yang didasarkan pada prinsip tanggung jawab mutlak selain berfungsi untuk penanggulangan juga untuk pencegahan pencemaran tumpahan minyak. Akan tetapi dalam penerapannya, terdapat kendala dalam memperoleh ganti rugi baik untuk kepentingan masyarakat maupun lingkungan. Hal tersebut yang menjadi hambatan bagi optimalisasi penerapan *blue economy*.

Penggabungan perkara ganti rugi atas pencemaran tumpahan minyak di laut mempunyai peran yang sangat menentukan dalam mengoptimalkan penerapan *blue economy*. Penggabungan ini dilakukan dengan terobosan hukum dengan mengembangkan sistem pertanggungjawaban ganti rugi dan orang/pihak yang dapat dituntut tanggung jawabnya.

Saran

1. Negara peserta yang tergabung dalam IMO dan peserta CLC 1992 dan/atau *Fund Convention 1992*, agar mengagendakan amandemen atas *CLC 1992* terutama terkait ketentuan yang membatasi jenis-jenis kerugian yang dapat diklaim ganti ruginya.
2. Negara-negara yang menjadi anggota IOPC Fund agar mengagendakan mengubah persyaratan diterimanya klaim berdasarkan *Claims Manual* yang menginterpretasikan *CLC 1992* dengan sangat sempit, sehingga menyebabkan penolakan terhadap klaim yang diajukan.
3. Penuntut agar mengupayakan memperoleh ganti rugi melalui proses penggabungan perkara ganti rugi khususnya atas kerugian yang tidak dapat dikompensasi menurut *CLC/Claims Manual*.

DAFTAR BACAAN

- Birnie, Patricia W. and Boyle, Alan E., 1992, *International Law & The Environment*, Clarendon Press, Oxford, New York.
- Chao, Wu, 1996, *Pollution from the Carriage of Oil by Sea: Liability and Compensation*, Kluwer law International, London-The Hague-Boston.
- Danusaputro, St. Munadjat, 1982, *Hukum Lingkungan, Buku V Sektorial jilid I*, Bina Cipta, Bandung.

Komar Kantaatmadja, 1982, Bunga Rampai Hukum Lingkungan Laut Internasional, Alumni, Bandung.

Perundang-undangan

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran yang merupakan penyempurnaan dari Undang-undang Nomor 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Keppres Republik Indonesia No. 18 Tahun 1978 tentang Ratifikasi atas Civil Liability Convention 1969.

Keppres Republik Indonesia No. 19 Tahun 1978 tentang Ratifikasi atas Fund Convention 1971

Keppres No. 41 tahun 1998 tentang Pencabutan Keputusan Presiden No 19 tahun 1978 tentang Ratifikasi atas Fund Convention 1971.

Keppres No. 52 tahun 1999 tentang ratifikasi atas Protokol tentang Perubahan atas CLC 1969.

Dokumen

International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage (CLC), 1992.

International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage, 1992.

Kontova, Christos A. "An empirical Analysis of IOPCF Oil Spill Cost Data" dalam Jurnal Marine Pollution Bulletin, 60/2010.

Mans Jacobsson, "The International Compensation Regime and the Activities of the International Oil Pollution Compensation Funds, International Seminar on Tanker Safety, Pollution Prevention and Spill Preparedness, Shanghai, People's Republic of China", ITOPF/INTERTANKO/OCIMF, 8 December 2005, hlm.5, <www.itopf.com/information/services/intertanco/OCIMF/pdfSim> [diakses pada 23/08/ 2016].

Mason, Michael, "Transnational Compensation for Oil Pollution Damage: Examining Changing Spatialities of Environmental Liability, Department of Geography and Environment" London, <www2.lse.ac.uk/geographyandEnvironment/research/>, [diakses pada 15/06/2016].

Philippe Sands and Jacqueline Peel, *Principles of International Environmental Law*, 2012, <books.google.com> [diakses pada 09/08/2016].

R. Banu Krishna Kiran, “Liability and Compensation for Oil Pollution Damage: an Examination of IMO Convention, 2010,” <<http://www.nujslawreview.org/articles>> [diakses pada 17/07/2016].

The Blue Economy: Design Theory, <”http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=The_Blue_Economy:_Design_Theory&oldid=50108> [07/12/2014].

Eddy Cahyono Sugiarto, *Ekonomi Biru dan Pembangunan Berkelanjutan*, <<http://www.setkab.go.id/artikel-6784-.html>>, [diakses pada 15/11/2015].

International Oil Pollution Compensation (IOPC) Fund 1992, “Claims Manual *December 2008* <<http://www.iopcfund.org/npdf/claimans.en.pdf>>, [diakses pada 17/12/2015].