

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang

Negara miskin dan berkembang berlomba menjadi negara industri untuk melindungi dan menguasai sumber daya nasional secara mandiri karena sebelumnya dikuasai oleh negara maju. Penjajahan oleh negara-negara maju mengakibatkan maraknya perilaku korupsi di negara miskin-berkembang hingga pada akhirnya di era modern tetap terjadi kesenjangan kemampuan ekonomi antara negara maju dengan negara miskin-berkembang (Kordas et al, 2022). Pada tahun 2022 rata-rata GDP negara miskin dan berkembang sebesar \$38.81 triliun sedangkan GDP negara maju rata-rata \$61.73 triliun (World Bank, n.d.). Globalisasi mengintegrasikan perdagangan internasional dengan meningkatkan kegiatan ekspor-impor (Lawson, 2020:47). Perdagangan internasional melalui jalur laut merupakan opsi yang dipilih oleh setiap negara. Faktor utama pemilihan jalur laut adalah biaya yang lebih murah dari jalur udara dan darat. Seiring dengan perkembangan zaman yang mengedepankan teknologi, intensitas isu keamanan dan militer berkurang dengan masif dari masa perang dingin. Sebaliknya, isu lingkungan mulai menaiki tangga dalam agenda internasional. Pasca perang dingin isu lingkungan sering dikategorikan sebagai isu *high politics*. Perlindungan dan pengelolaannya mulai diperhatikan oleh negara dan organisasi internasional.

Isu lingkungan mulai menjadi pembahasan dalam forum internasional dilatarbelakangi oleh kesadaran terhadap dampak nyata kerusakan lingkungan karena muncul kesadaran semakin tingginya intensitas bencana alam dan kegiatan penggundulan hutan (Malanczuk, 2002:241; Barkin, 2015:20-21; Urichbeck dalam Mondry, 2023; Purwanto dalam Mondry, 2023). Menurut Lawson (2020) permasalahan paling populer dalam isu lingkungan disebabkan kegiatan eksploitasi alam di lautan, darat, dan udara. Politik dan ekonomi selalu menjadi penyebab dari kegiatan eksploitasi alam. Dinamika hubungan internasional juga turut beradaptasi dengan permasalahan ini. Kerjasama internasional tidak lagi hanya berkisaran pada kerjasama militer dan ekonomi saja, namun juga merambah ke ranah kerjasama lingkungan (Keohanne & Nye dalam Barkin, 2015:18). Hal tersebut kemudian melatarbelakangi terbentuknya rezim lingkungan internasional. Rezim ini membentuk dan menyediakan perjanjian, pengaturan, serta penyelesaian konflik yang berkaitan dengan isu lingkungan (Barkin, 2015:29). Konvensi dan perjanjian internasional menjadi acuan bagi negara untuk membentuk hukum dan peraturan untuk perlindungan dan pengelolaan lingkungan.

Permasalahan isu lingkungan lebih dirasakan oleh negara miskin dan berkembang sebab isu lingkungan masih belum menjadi prioritas dalam kebijakan nasional karena perbedaan sumber daya ekonomi yang tinggi dan mempengaruhi kualitas SDM. Alasan pengabaian isu didorong oleh prioritas mengedepankan kemajuan ekonomi untuk mengurangi

kemiskinan dan peningkatan militer untuk mempertahankan kedaulatan. Hal yang demikian mendorong negara melakukan eksploitasi alam. Eksploitasi alam yang masif sering dijumpai di negara berkembang dan negara miskin. Demi mencapai peningkatan ekonomi dan pertahanan, negara bersedia mengeruk sumber daya alam tanpa mengedepankan aspek keberlanjutan. Kegiatan eksploitasi ini dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah tetapi sering pula dilakukan oleh negara atau aktor lain yang telah bekerjasama dengan pemerintah nasional (Kordas et al, 2022).

Perkembangan teknologi berperan besar terhadap perkembangan dinamika kehidupan umat manusia dan bumi. Perkembangan teknologi paling masif dalam sejarah dimulai pada revolusi industri. Revolusi yang terjadi pada sekitar 1760-an ini mendorong terjadinya kemajuan teknologi, khususnya untuk kegiatan industri termasuk perdagangan (Baylis et al., 2020:45). Perdagangan melalui jalur laut merupakan pilihan yang masih konsisten disukai oleh perusahaan multinasional dan negara. Hal ini terbukti pada data yang menunjukkan bahwa 90% perdagangan internasional melalui jalur laut. Alasannya ialah kemurahan biaya dibandingkan dengan jalur udara. Perkembangan teknologi mempengaruhi transformasi transportasi yang bertujuan untuk mempermudah aktivitas manusia. Kapal modern untuk perdagangan internasional menggunakan bahan bakar minyak sebagai bahan bakar dan berbagai bahan kimia untuk keperluan operasionalnya. Bahan non alami berpotensi memberikan dampak kerusakan bagi lingkungan dan makhluk hidup, baik hewan,

tumbuhan maupun manusia. Salah satu ancaman yang dapat timbul dari kegiatan kapal adalah aktivitas pembuangan air ballast (Basuki et al dalam Irianto et al., 2018:243-266).

Penulis menyoroti kepatuhan Indonesia terhadap BWMC bagi lingkungan maritim nasional dan motivasi dibalik peratifikasian konvensi tersebut. Ketika terpilihnya Joko Widodo sebagai Presiden RI ke-7 Indonesia melaksanakan kebijakan Poros Maritim Dunia (PMD). Kebijakan ini merupakan salah satu faktor pendorong semakin ramainya aktivitas di jalur pelayaran Indonesia dan pelabuhan, baik oleh kapal nasional maupun internasional. Peningkatan aktivitas kapal di lautan dan pelabuhan sebanding lurus dengan peningkatan dampak lingkungan di wilayah tersebut. Sistem air ballast merupakan salah satu penyebab munculnya ancaman lingkungan maritim (Basuki et al dalam Irianto et al., 2018:243-266).

Air ballast merupakan air yang berada pada lambung kapal, tepatnya pada tangki ballast. Air ini berfungsi sebagai penyeimbang kapal. Tidak semua kapal memiliki tangki ballast. Umumnya kapal yang memiliki tangki kapal ialah kapal mega tanker dan kapal kargo curah yang sering menjadi transportasi untuk perdagangan antarnegara. Air ini diisi berdasarkan berat muatan kapal untuk memudahkan mobilitas kapal di tengah lautan. Air ballast memiliki peran penting bagi operasional kapal. Perawatan kapal mengharuskan air ballast diganti secara berkala. Tangki ballast yang terdapat dalam lambung kapal diisi air tergantung pada besar

ukuran kapal, umumnya akan diisi sekitar 50%-70% dari total kapasitas tangki kapal. Air pada tangki ballast perlu diganti secara teratur untuk menjaga mesin kapal dapat tetap beroperasi dengan optimal. Proses pemompaan air ballast biasa dilakukan di pelabuhan ketika akan memuat atau menurunkan kargo. Sedangkan, pembuangan harus dilakukan di laut dengan jarak 200 mil dari pelabuhan tujuan dengan kedalaman minimal 200 meter. Proses inilah yang kemudian menimbulkan masalah lingkungan sebab pembuangan air ballast dapat dikategorikan sebagai limbah karena kandungan airnya mengandung minyak yang terkontaminasi, patogen berbahaya, dan proses pertukaran hewan laut yang berbeda habitat (Basuki et al dalam Irianto et al., 2018:243-266).

Pembuangan air ballast yang sembarangan dapat mengancam keamanan lingkungan berupa keseimbangan ekosistem laut, mengancam kesehatan manusia dan ekonomi negara. Kerusakan ekosistem laut merupakan isu dominan dalam pembahasan pembuangan air ballast. Pada 1982, Laut Hitam dan Laut Azov mengalami kerusakan ekosistem sebab munculnya Invasive Alien Species (IAS) berupa *Mnemiopsis leidyi* (*American Atlantic Coast Comb Jelly*). Kehadiran IAS tersebut menyebabkan ledakan populasi ganggang sebab *comb jelly* memakan zooplankton (Bright dalam Harumanti, 2015). Great Lakes Kanada pada 1988 terserang *dreissena polymorpha* (*zebra mussels*) yang mengeliminasi berbagai jenis mikroorganisme kemudian berdampak pada kekurangan sumber pakan untuk ikan tangkap dan kematian kerang. Peledakan

populasi IAS di great lakes berdampak pada perekonomian Kanada sebab *zebra mussels* menyumbat aliran air untuk pembangkit listrik dan berujung pada penutupan beberapa pabrik (Marsden dalam Harumanti, 2015). Perairan Australia terserang ganggang *gymnodinium* dari Jepang yang kemudian spesies tersebut berkembang sebagai racun untuk populasi *shellfish* di Tasmania (Ray & Ray dalam Harumanti, 2015).

Potensi paparan kesehatan dari masifnya pertumbuhan fitoplankton masih belum diketahui secara pasti. Namun, Lin dkk (2015) telah melakukan penelitian mengenai perspektif pertumbuhan fitoplankton laut dengan laporan penyakit di kalangan pengunjung di pantai rekreasi Puerto Riko pada tahun 2009. Penelitiannya menghasilkan temuan bahwa jumlah sel fitoplankton berkaitan dengan penyakit iritasi mata, ruam, sakit telinga. Penyakit mulai menjangkit ketika manusia bersentuhan langsung dengan air. Ancaman pencemaran air ballast bukanlah isu baru dalam lingkungan global. Sneha et al (2016) menemukan terdapat *vibrio cholerae* di Pantai India bagian tenggara sampai barat laut Sri Lanka. Wells et al (2011) melakukan pengamatan penyebaran air ballast di sekitar Pelabuhan Goderich untuk menguji ketahanan organisme yang masih tetap bertahan hidup di lingkungan tersebut. Lalu, Rivera (2012) melakukan penelitian organisme di tangki ballast menemukan bakteri hidup sebesar 32% dan plankton sebesar 18% serta menyimpulkan bahwa *Invasive alien species* dapat menimbulkan kerugian ekonomi bagi suatu negara. Duzgunes et al (2018) mengutip hasil kalkulasi dari The Us and Wildlife pada 2000-2010

yang menghitung kerugian ekonomi sebagai dampak dari masuknya spesies baru di perairan Amerika Serikat dari proses pembuangan air ballast kurang lebih sebesar \$5 miliar (Husna et al., 2022).

IMO telah menyediakan regulasi untuk mencegah polusi kapal di lautan dalam Konvensi Marpol (*Marine Pollution*) 73/78. Namun, peraturan tersebut masih mengatur isu pencegahan pencemaran secara general. Hingga pada tahun 2004, MEPC (*Marine Environment Protection Committee*) mengadopsi *Ballast Water Management Convention* (BWMC). Konvensi ini secara khusus mengatur tentang pertukaran dan pengelolaan air ballast. Indonesia meratifikasi BWMC pada tahun 2015 dibawah kepemimpinan Joko Widodo (IMO, n.d; Nainggolan, 2015). Indonesia memberlakukan 2 metode pengolahan air ballast terdiri dari 2 macam yaitu *on-board treatment* (pengolahan air ballast dalam kapal) dan *offshore treatment* (pengolahan air ballast di pelabuhan). BWMC 2004 di dalamnya tidak mengatur secara eksplisit mengenai pemberlakuan *ballast water external treatment* di pelabuhan. Kebijakan ini seutuhnya wewenang negara dengan melihat kondisi dan kebutuhannya masing-masing (Budi et al., 2020).

Menteri Perhubungan Indonesia, Ignasius Jonan, mewakili Indonesia dalam Sidang IMO ke-29 dan meratifikasi BWMC di London, 2015. Kementerian Perhubungan (Kemenhub) membawahi Direktorat Jenderal Perhubungan Laut (Dirjen Hubla) yang kemudian bertanggung jawab sebagai penyedia regulasi pengelolaan air ballast di Indonesia.

Pelaksanaan dari regulasi ini dilaksanakan oleh perusahaan kapal. Sedangkan untuk kapal asing yang memasuki wilayah perairan Indonesia dilakukan pengawasan berupa pengecekan air ballast oleh Petugas Pelabuhan (Dirjen Hubla, 2018). Konvensi ini resmi diadopsi oleh Indonesia dengan keluarnya Perpres No. 132 Tahun 2015 Tentang Pengesahan Konvensi Pengelolaan Air ballast dan Sedimen. Kemudian BWMC ditransformasi ke dalam Keputusan Direktur Jenderal Perhubungan Laut tahun 2017, 2019 dan 2022. Operasional pelabuhan dalam pengelolaan air ballast berupa pengawasan dan pengecekan berdasar *BMWC Guidelines* dan layanan pengelolaan air ballast *off-shored treatment*. Menurut laporan Pelindo 2022, pelabuhan Indonesia yang tersedia alat pengelolaan limbah ballast hanya di Pelabuhan Tanjung Perak, Pelabuhan Dumai, Pelabuhan Belawan, Pelabuhan Tanjung Priok, dan Pelabuhan Soekarno Hatta Makassar (Pelindo, 2021).

Hal yang harus disadari ialah Indonesia tidak terlepas dari ancaman dampak negatif dari pembuangan air ballast meski belum pernah mengalami dampak nyata kehadiran IAS akibat pembuangan air ballast. Kepatuhan Indonesia merupakan *precautionary principles* (Aqila, 2024). Harumanti (2015) mengasumsikan bahwa Selat Malaka berpotensi besar terserang dampak pembuangan air ballast. Selat ini dilalui setidaknya 2,33 milyar kapal yang mayoritasnya adalah kapal besar yang melalui jalur internasional. Penelitian terhadap Pelabuhan Tanjung Emas Semarang

ditemukan adanya mikroba dan fitoplankton asing serta buangan air ballast yang mengandung timbal (Tjahjono et al, 2018; El-Husna, 2022).

Pelabuhan memiliki peran penting dan strategis untuk mendukung pertumbuhan perekonomian, industri dan perdagangan Indonesia. Pelabuhan berfungsi sebagai mata rantai transportasi laut, selain itu pelabuhan juga memegang peran vital yaitu sebagai pintu arus keluar masuk barang baik dan maupun luar negeri. Substate Pemerintah Indonesia bertanggung jawab sebagai pengawas pertukaran dan pengelolaan air ballast oleh kapal melalui catatan *record-book* kapal. Namun, temuan adanya spesies asing di Pelabuhan Indonesia mengindikasikan adanya ketidakpatuhan dalam pelaksanaan BWMC yang telah diadopsi kedalam KP-DJPL.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Bagaimana perilaku kepatuhan Pemerintah Indonesia terhadap *Ballast Water Management Convention* (BWMC) 2004?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan masalah penelitian, maka tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Menganalisis kepatuhan Indonesia terhadap BWMC 2004
- b. Memberikan *early warning* mengenai ancaman akibat pembuangan air ballast oleh kapal

- c. Mendeskripsikan dampak pembuangan air ballast dan ancaman keamanan lingkungan di perairan Indonesia.

## **1.4 Kegunaan Penelitian**

### **1.4.1 Akademis**

Penelitian berfokus pada ancaman Invasive Alien Species (IAS) di perairan Indonesia sebab pembuangan air ballast oleh kapal. Peneliti berharap penelitian ini dapat memberikan sumbangsih dengan memberikan perspektif baru yaitu diperlukannya perhatian yang lebih dalam aspek pemenuhan keamanan lingkungan dalam kebijakan nasional.

### **1.4.2 Praktis**

Dalam sisi praktis, Penulis berharap munculnya instrumen nyata dan respon dari Pemerintah Indonesia mengenai pemenuhan keamanan lingkungan dalam penyediaan kebijakan untuk dapat memberikan perlindungan penuh kepada masyarakat atas dampak negatif pembuangan air ballast oleh kapal.

## **1.5 Tinjauan Pustaka**

Tjahjono dan Handoko (2018) berusaha memformulasikan model dan strategi pengelolaan air ballast yang dapat diaplikasikan di Pelabuhan Tanjung Emas Semarang. Tulisan ini menunjukkan bahwa pelabuhan tersebut telah ditemukan spesies asing dan logam berat dari pembuangan air ballast kapal. Tjahjono dan Handoko menyarankan peningkatan dalam *port state control* dan sanksi bagi kapal pelanggar kebijakan pengelolaan

air ballast. Tulisan ini juga menyarankan perlunya penyediaan alat pengolahan ballast eksternal di pelabuhan (Tjahjono et al, 2018).

Pada tahun 2021 sebuah penelitian di Pelabuhan Tanjung Emas menemukan beberapa spesies bakteri berbahaya yang kemudian bakteri tersebut turut muncul di sungai-sungai sekitar pelabuhan seperti tipe bakteri *V.cholerae*, *E.Coli*, dan *enterococci* (Husna et al, 2022). Penelitian ini menunjukkan bahwa ancaman dari pembuangan air ballast masih ada dan perlu diperhatikan.

Cerlyawati dan Wibowo (2023) melakukan penelitian kepatuhan BWMC dari segi pelaksanaan BWMC oleh awak kapal niaga di Pelabuhan Tanjung Emas Semarang. Hasil penelitian menunjukkan terdapat sejumlah 3 kapal nasional yang tidak mematuhi BWMC. Pelabuhan memberikan solusi berupa pengolahan air ballast secara eksternal di pelabuhan.

Prakaatmaja, Basuki, dan Pranatal (2020) menganalisis risiko lingkungan dari kegiatan pembuangan air ballast di Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat peningkatan kunjungan kapal dan intensitas pembuangan air ballast oleh kapal di tahun 2018. Tercatat pembuangan air ballast mencapai 25 ton per kapal dan total keseluruhan mencapai 53.625 ton atau 54.966 kL. Pelindo melakukan mitigasi untuk menurunkan risiko penyebaran IAS dengan menyediakan pengolahan air ballast eksternal dan jasa pemasangan pengolah air ballast di kapal.

Basuki et al (2018) peraturan nasional dan internasional dalam pengelolaan air ballast kapal belum dilakukan secara menyeluruh. Pada Pelindo II Jakarta ditemukan potensi air ballast kapal yang dibuang ke laut tanpa pengolahan sebesar 48,741.06 kL/tahun. Kemudian Basuki et al (2018) menawarkan model pengelolaan air ballast kapal menganut pada regulasi IMO MEPC 56/23 Annex 2. Model pengolahan air ballast tersebut berupa model pengolahan air ballast menggunakan tangki penampung air ballast di darat dan pengolahan air ballast menggunakan tongkang.

Aqila (2024) mendiskusikan ratifikasi BWMC di Indonesia proses ratifikasi BWMC di Indonesia menggunakan metode pendekatan yuridis normatif. Aqila menyebutkan bahwa Indonesia sebagai negara kepulauan dan negara dengan jalur pelayaran internasional beresiko tinggi terdampak IAS dari pembuangan air ballast kapal. Oleh sebab itu, meskipun belum ditemukan kasus IAS yang masif namun berdasar *precautionary principles* Indonesia harus meratifikasi BWMC.

Diskusi mengenai air ballast masih didominasi oleh studi Ilmu Lingkungan dan Teknik Pelayaran. State of the art Peneliti berupa diskusi mengenai ancaman lingkungan dari pembuangan air ballast dari sudut pandang studi Hubungan Internasional. Penelitian ini melihat tingkat kepatuhan Indonesia terhadap BWMC yang merupakan dasar kebijakan pengelolaan air ballast. Penelitian akan lebih berfokus pada peran negara melalui pemerintah otoritas dalam pengawasan dan pengawalan

pelaksanaan kebijakan internasional yang telah ditransformasikan ke dalam kebijakan nasional.

## 1.6 Kerangka Pemikiran Teori

### 1.6.1 Teori Kepatuhan (*Compliance Theory*)

Kebijakan luar negeri suatu negara dapat berupa kepatuhan terhadap perjanjian internasional. Kepatuhan merupakan keharusan bagi negara yang meratifikasi suatu perjanjian internasional. Kewajiban tersebut menyebabkan perjanjian internasional memiliki kekuasaan untuk membatasi tindakan negara untuk dapat mencapai tujuan yang disepakati.

Ronald B. Mitchell menyatakan:

*“International Environmental Agreements (IEA) is an intergovernmental document intended as a legally binding with a primary stated purpose of preventing or managing human impacts on natural resources.”*

IEA dapat menjadi upaya untuk melindungi alam melalui peraturan yang sah yang mengikat dan berdampak pada kepatuhan dari negara terhadap perjanjian. Mitchel mendefinisikan kepatuhan sebagai kesesuaian perilaku aktor dengan kebijakan suatu perjanjian internasional tertentu. Latar belakang kepatuhan aktor terikat dengan kepentingan aktor. Alasan dari kepatuhan negara dapat dilihat dari *compliance as an independent self interest* (kepatuhan sebagai kepentingan independen) yaitu kepatuhan oleh negara yang muncul karena suatu perjanjian yang ditandatangani mewakili kepentingan negara tersebut dan membutuhkan sedikit perubahan bagi negara untuk melaksanakan perjanjian. Kepatuhan juga dapat dilihat dari

*compliance as interdependent self interest* (kepatuhan sebagai kepentingan yang saling bergantung) yaitu kepatuhan dari suatu negara membutuhkan paksaan dan adanya rasa saling ketergantungan berdasar kepentingan nasional negara (Mitchell, 2007).

Berlawanan dengan kepatuhan, negara juga dapat bertindak tidak patuh terhadap suatu perjanjian internasional. ketidakpatuhan terbagi kedalam 3 macam. Pertama, *non compliance as preference* (ketidakpatuhan sebagai preferensi) yaitu ketidakpatuhan yang disebabkan adanya pertimbangan untung rugi oleh negara. Negara tidak mematuhi perjanjian internasional karena keuntungan yang dapat diraih ketika mematuhi perjanjian lebih rendah dibandingkan dengan ketika negara tidak mematuhi perjanjian yang sama. *Non compliance due to incapacity* yaitu ketidakpatuhan karena negara memiliki keterbatasan untuk melaksanakan perjanjian. Ketidakmampuan tersebut dapat berupa permasalahan keuangan, administratif, sumber daya maupun teknologi. *Non compliance due to inadvertence* yaitu ketidakpatuhan dimana negara telah melaksanakan regulasi yang berlaku dan diatur dalam perjanjian tetapi gagal dalam mencapai tujuan perjanjian (Mitchell, 1993).

Mitchell mengategorikan kepatuhan negara terhadap suatu perjanjian ke dalam 4 macam kepatuhan, yaitu:

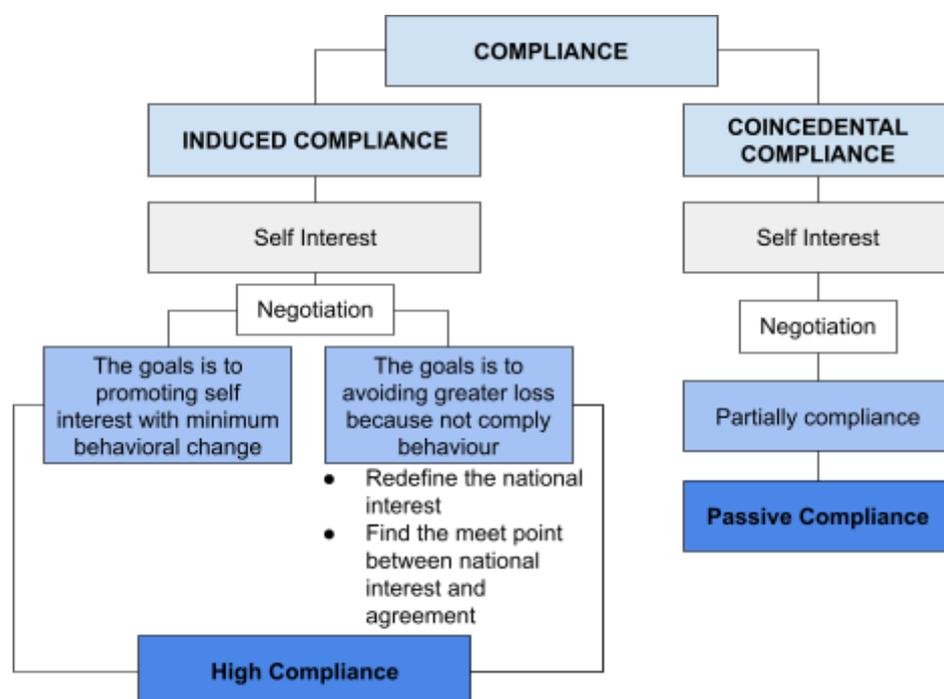
<p>1. Treaty induced-compliance Sikap kepatuhan negara terhadap suatu perjanjian dengan sikap optimis terhadap perjanjian tersebut.</p>	<p>2. Coincidental compliance Sikap kepatuhan oleh negara terhadap suatu perjanjian tetapi secara perlahan menunjukkan sikap pesimis dari negara terhadap suatu perjanjian</p>
<p>3. Good faith non compliance Sikap ketidakpatuhan oleh negara tetapi negara tersebut melakukan upaya untuk mencapai tujuan yang sama dan optimis terhadap tujuan yang termuat dalam perjanjian.</p>	<p>4. Intentional non compliance Sikap ketidakpatuhan negara terhadap suatu perjanjian dan tidak upaya oleh negara untuk mencapai tujuan perjanjian karena pesimis terhadap tujuan perjanjian itu sendiri.</p>

Tabel 1.6.1 Indikator Kepatuhan

Berdasar pengkategorian di atas kepatuhan yang berjenis treaty induced compliance merupakan level kepatuhan tertinggi. Induce compliance lebih menonjolkan pengaruh dari perjanjian internasional yang mendorong kepatuhan negara. Suatu konvensi dapat menciptakan sistem kepatuhan dan kemudian dilaksanakan oleh pemerintah dan aktor privat. Kemudian *coincidental compliance* disebut pula sebagai *passive compliance*. Kategori ini untuk mendeskripsikan negara yang mematuhi perjanjian internasional namun tidak menyeluruh. Negara umumnya juga akan melakukan negosiasi kebijakan terhadap beberapa kebijakan dalam komitmen. Mayoritas disebabkan oleh kepentingan nasional yang diperjuangkan berlawanan dengan kebijakan dalam perjanjian internasional (SLM & Mitchell, 2007).

Namun negara sejatinya tidak mematuhi suatu konvensi secara naif. Meskipun Konvensi memiliki sistem yang mendorong negara untuk

patuh, negara tetap dapat dipengaruhi faktor kepentingan nasional dalam kepatuhannya. Terdapat 2 kepentingan yang menjadi sumber kepatuhan negara yaitu *self interest* yang *independence* dan *interdependence*. *Independent self interest* terbagi menjadi 2 yaitu pertama kepentingan mempromosikan *national interest*, kedua berdasar pertimbangan pertimbangan untung rugi negara. Negara mempertimbangkan jika tidak mematuhi suatu perjanjian maka dampak yang dihadapi lebih besar sehingga konvensi dipatuhi meski membutuhkan dana yang besar. Sedangkan *interdependence self interest* merupakan kepatuhan yang berasal dari kesadaran negara bahwa dengan mematuhi konvensi lebih efektif untuk urusan luar negeri sebab negara-negara lain turut mematuhi konvensi yang sama (Mitchell, 2007).



Gambar 1.6.1. Proses Teori Kepatuhan

Kepatuhan berhubungan dengan efektifitas karena sikap kepatuhan suatu negara terhadap suatu perjanjian internasional dapat mendorong terjadinya perubahan. Sehingga perjanjian internasional tersebut dapat mempengaruhi perilaku negara. Mitchell menawarkan indikator untuk melihat tingkat efektifitas dari kepatuhan negara terhadap suatu perjanjian. Pertama, *outputs* yaitu penerapan atau pelaksanaan sebuah hukum, kebijakan, dan aturan oleh suatu negara untuk dapat melaksanakan kewajibannya sesuai dengan perjanjian yang ditandatangani. Kedua, *outcomes* yaitu perubahan perilaku suatu negara untuk dapat mendukung tercapainya tujuan perjanjian. Ketiga, *impact* yaitu perubahan lingkungan yang terjadi di suatu negara mengarah pada hal positif atau hal negatif (Mitchell, 2007).

Indonesia setelah meratifikasi BWMC 2004 mentransformasikan kebijakan internasional menjadi kebijakan nasional. Indikator *output* tampak pada kebijakan Indonesia untuk meratifikasi BWMC pada tahun 2015. Indikator *outcomes* berupa terbitnya Perpres No. 132 tahun 2015 tentang pengesahan BWMC dan dua surat edaran Dirjen Hubla dan satu surat erdara pada 2019. Sedangkan indikator *impact* akan dijabarkan dalam bab selanjutnya.

Ketidakpatuhan negara terhadap konvensi lingkungan dapat menimbulkan ancaman terhadap keselamatan lingkungan. Kerusakan lingkungan merupakan awal mula untuk kerusakan manusia. Kerusakan

ekologi pada akhirnya akan berdampak pada manusia dan menimbulkan ancaman untuk keamanan manusia. Kerusakan lingkungan dapat menjadi pemicu dari isu kelaparan, kemiskinan, rendahnya edukasi dan tingginya tingkat kriminalitas suatu negara.

Penelitian ini akan menentukan kepatuhan Indonesia terhadap BWMC dengan teori kepatuhan dari Ronal B. Mitchell. Kemudian implikasi atau dampak dari kepatuhan tersebut dianalisis menggunakan indikator efektivitas konvensi. Indikator tersebut berupa *output*, *outcomes*, dan *impact* konvensi di Indonesia. Hasil dari analisis ketiga indikator tersebut akan ditentukan kepatuhan Indonesia terhadap BWMC. Suatu negara dikatakan patuh apabila melaksanakan isi konvensi internasional dan tidak patuh apabila tidak menjalankan seutuhnya komitmen dalam konvensi internasional.

### **1.6.2 Konsep *Rational Functionalist***

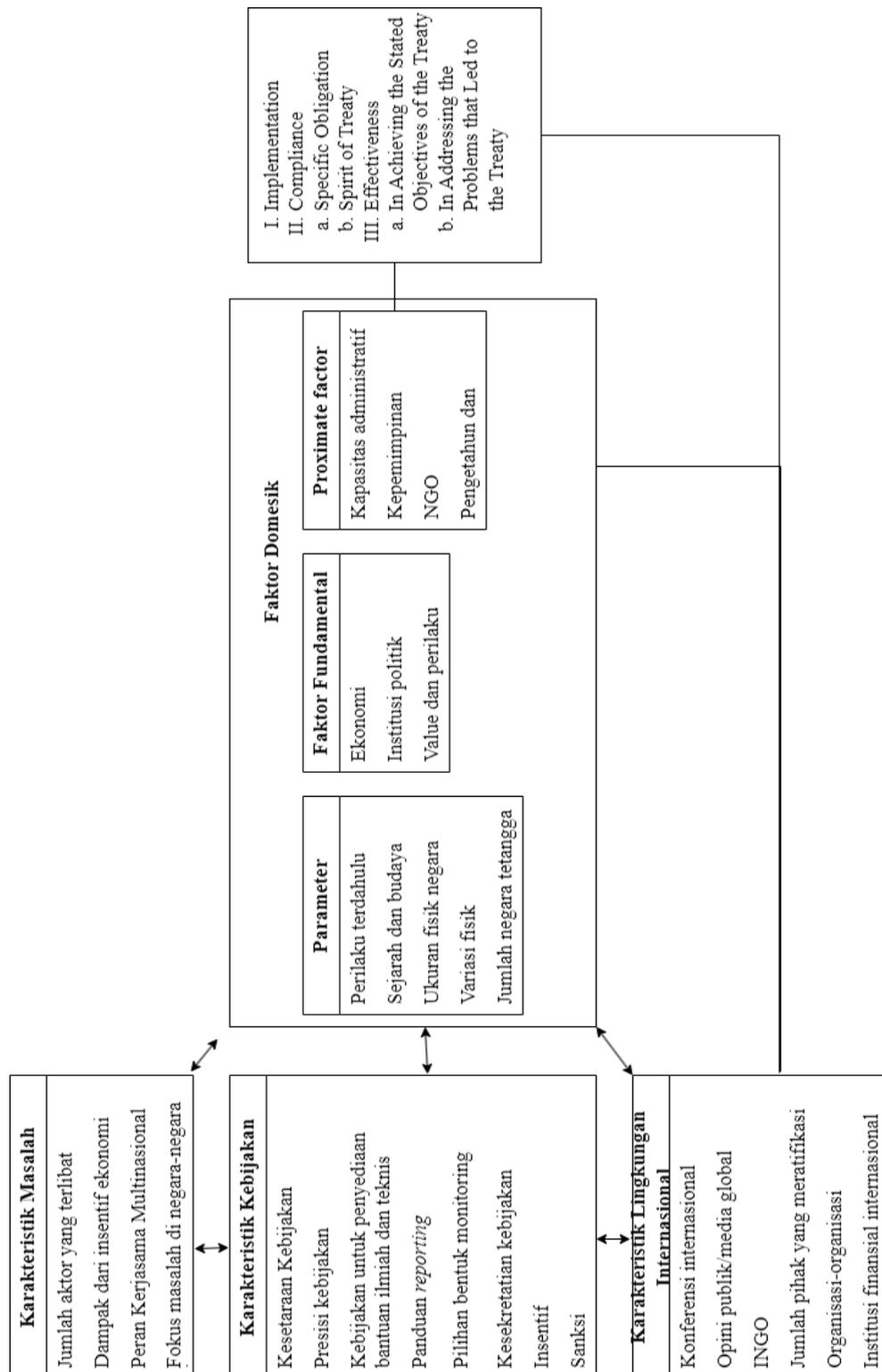
Hubungan antar negara selalu bergerak dinamis oleh sebab itu sistem internasional juga turut bersifat dinamis. Perubahan dalam sistem internasional disebabkan oleh kehadiran hukum internasional dan kepatuhan negara terhadap hukum tersebut. Jenis sistem internasional yang paling tradisional direpresentasikan oleh paradigma klasik. Menurut paradigma ini negara mematuhi hukum internasional dilatarbelakangi oleh kepentingan nasional. Sistem internasional bersifat hierarkis dan hubungan yang dijalin oleh negara untuk kepentingan *bandwagoning*.

Kemudian hubungan internasional diwarnai dengan hubungan kerjasama yang direpresentasikan oleh paradigma jaringan. Menurut paradigma ini negara bukanlah tokoh sentral dalam hubungan internasional. Interaksi negara dengan aktor non negara terjalin dengan kompleks. Hal tersebut mengakibatkan sistem internasional tidak lagi bersifat hierarkis. Pandangan ini juga menyoroti fenomena dimana perjanjian internasional mengalami perubahan sehingga juga akan mengakibatkan berubahnya tingkat kepatuhan negara (Weiss, 2009).

*Rational functionalist* menyoroti beberapa aspek penting ketika melakukan analisis kepatuhan negara terhadap perjanjian internasional. Analisis kepatuhannya dengan konsep ini harus terlebih dahulu membedakan definisi antara kepatuhan, implementasi, dan efektivitas. Implementasi ialah langkah-langkah yang diambil oleh negara untuk memberlakukan perjanjian internasional dalam hukum domestik. Sedangkan kepatuhan ialah pembuktian dari kesungguhan negara dalam mematuhi kewajiban dalam perjanjian. Efektivitas merupakan pembuktian tercapainya tujuan perjanjian internasional di negara anggota (Weiss, 2009).

Kepatuhan negara sangatlah kompleks sebab didalamnya terdapat pihak yang terlibat sehingga banyak pula faktor yang dapat mempengaruhi tingkat kepatuhan negara. Sehingga analisis kepatuhan negara juga perlu untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang mempengaruhi kepatuhan negara. Weiss (2009) mengelompokkan faktor-faktor yang dapat

mempengaruhi kepatuhan negara menjadi 4 kategori yaitu karakteristik masalah, karakteristik perjanjian internasional, lingkungan/kondisi internasional, dan faktor domestik. Dinamika dan kompleksitas interaksi multi aktor dalam 4 kategori tersebut dapat dilihat melalui gambar dibawah ini:



Gambar 1.7.1.3 Faktor yang mempengaruhi implementasi, kepatuhan, dan efektifitas

Sumber: E. Brown Weiss. *Rethinking Compliance With International Law* (Cambridge University press, 2009), p.142

Komitmen negara terhadap perjanjian internasional kemudian ditinjau dengan menganalisis 2 dimensi penting dalam analisis kepatuhan. Melalui model diatas, akan tampak aktor yang terlibat, kebijakan yang diadopsi oleh Pemerintah Domestik serta pelaksanaannya, serta peran lingkungan internasional dalam mempengaruhi tingkat kepatuhan suatu negara terhadap perjanjian internasional. Selanjutnya, Weiss menambahkan 2 dimensi untuk melihat implementasi komitmen perjanjian internasional, yaitu keinginan untuk patuh dan kapasitas untuk patuh oleh negara. 2 indikator ini akan menuntun penelitian untuk mencapai kesimpulan tingkat kepatuhan negara (Weiss, 2009).

Konsep ini akan melengkapi teori kepatuhan Mitchell untuk menganalisis tingkat kepatuhan Indonesia terhadap BWMC. Mitchell menjelaskan bahwa alasan kepatuhan negara selalu berdasarkan self-interest. Meski demikian, kepentingan tidak kemudian tidak diterjemahkan secara mentah kepentingan untuk diri sendiri. Pada perilaku kepatuhan negara, Mitchell menyebutkan terdapat kondisi negara melakukan *logic of consequences* dan *logic of appropriateness* secara bersamaan. Konsep rational functionalist memiliki model yang dapat menjelaskan proses motif kepatuhan negara berlandaskan prinsip untung rugi dan prinsip kepantasan.

## 1.7 Operasionalisasi Konsep

### 1.7.1 Definisi Konseptual

#### 1.7.1.1 Konsep Kepatuhan

Kepatuhan ialah perilaku negara yang sesuai dengan konvensi internasional. Sistem kepatuhan merupakan kebijakan yang disediakan oleh konvensi dan dilaksanakan oleh organisasi intrnasitonal yang mengeluarkan atau mengadopsi konvensi untuk mendorong kepatuhan negara terhadap konvensi.

Identifikasi motif kepatuhan menggunakan *Logic of concequence* dan *logic of appropriateness*. *Logic of concequence* merupakan motif kepatuhan negara yang berdasarkan kepentingan nasional yang bersifat material. Sedangkan *logic of appropriateness* merupakan motif kepatuhan negara terhadap konvensi internasional dilatarbelakangi oleh kepentingan nasional berupa citra atau nilai.

Proses kepatuhan dianalisis dengan indikator *output* yaitu perilaku negara yang menunjukkan kepatuhan dengan mengadopsi kebijakan dan komitmen konvensi ke dalam kebijakan nasional. Kedua, *outcomes* yaitu perilaku negara yang menunjukkan kepatuhan melalui terjadinya perubahan perilaku ketika sebelum dan sesudah meratifikasi konvensi. Perubahan perilaku juga menjadi variabel penting untuk menganalisis tingkat kepatuhan negara terhadap konvensi. Ketiga, *impact* merupakan dampak nyata pada lingkungan nasional setelah negara melaksanakan

kepatuhan terhadap konvensi. Perubahan nyata pada lingkungan akan menunjukkan signifikansi konvensi terhadap perlindungan lingkungan.

#### **1.7.1.2 Konsep *Rational Functionalist***

Terdapat 4 kategori dalam konsep *rational functionalist* yang dapat mempengaruhi kepatuhan negara terhadap konvensi.

1. Karakteristik masalah, yaitu identifikasi masalah dengan menggunakan indikator jumlah aktor yang terlibat, dampak dari pemberlakuan insentif ekonomi, peran multinasional, kerjasama, dan konsentrasi dalam masalah.
2. Karakteristik kebijakan, yaitu identifikasi efektivitas kebijakan dengan menggunakan indikator kebijakan yang setara, presisi, pengaturan perihal penelitian ilmiah dan bantuan teknis, panduan pelaporan, pilihan bentuk pengawasan, kesekretariatan kebijakan serta pengaturan insentif dan sanksi.
3. Karakteristik lingkungan internasional, yaitu identifikasi faktor yang mempengaruhi kepatuhan negara di lingkup internasional.
4. Faktor domestik, yaitu faktor-faktor dalam lingkup nasional yang mempengaruhi tingkat atau kekonsistenan kepatuhan negara terhadap konvensi. *Fundamental factor* dan *proximate factor* merupakan indikator yang akan digunakan pada penelitian ini.

#### **1.7.2 Definisi Operasional**

Teori kepatuhan Mitchell menekankan bahwa perilaku kepatuhan negara dapat berubah. Perilaku kepatuhan dapat bermula patuh seutuhnya

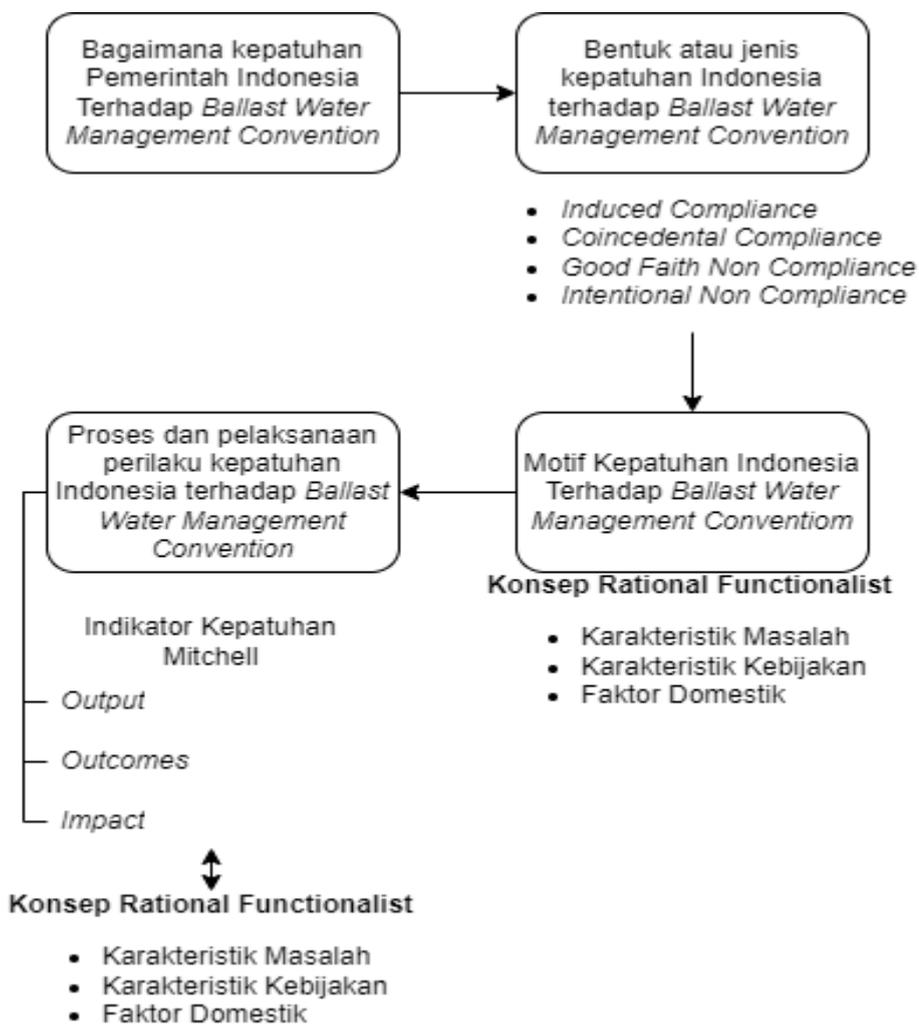
menjadi patuh parsial atau bahkan menjadi tidak patuh. Tingkat kepatuhan dapat dianalisis ketika negara melaksanakan kebijakan dan komitmen dalam konvensi. Sedangkan konsep *rational functionalist* merupakan analisis kepatuhan oleh negara dengan menekankan interaksi faktor-faktor yang mempengaruhi kepatuhan. Teori dan konsep tersebut akan mengidentifikasi motif, *output* dan *outcome* dari perilaku kepatuhan negara. Penerapan teori dan konsep akan turut membantu pemetaan komunitas kebijakan yang terlibat dalam perilaku kepatuhan konvensi.

#### **1.7.2.1 Konsep Kepatuhan**

Penelitian ini berupaya menganalisis kepatuhan Pemerintah Indonesia terhadap BWMC dalam pengelolaan air ballast di wilayah Indonesia. Analisis diawali dengan membuktikan adanya sistem kepatuhan yang menjadi pendorong kepatuhan suatu negara terhadap sebuah konvensi. Selanjutnya, melalui konsep *self-interest* dengan prinsip *logic of consequences* dan *logic of appropriateness* dari Mitchell penelitian ini membuktikan adanya motif yang kompleks dari Indonesia dalam perilaku kepatuhannya terhadap BWMC. Kemudian berdasar motif kepatuhan tersebut analisis kategori perilaku kepatuhan Indonesia menggunakan 4 jenis kepatuhan Mitchell. Sedangkan untuk analisis proses dan pelaksanaan kepatuhan Indonesia terhadap BWMC menggunakan indikator efektivitas konvensi bagi negara dari Mitchell yaitu indikator *output*, indikator *outcomes* dan indikator *impact*.

### **1.7.2.3 Konsep Rational Functionalist**

Konsep rational functionalist akan digunakan sebagai konsep pendukung untuk teori kepatuhan Mitchell. Konsep ini mendukung penjelasan kepentingan Indonesia dalam perilaku kepatuhannya terhadap *Ballast Water Management Convention* 2004 dan perilaku kepatuhan Indonesia. Pada bagian pembahasan konsep ini muncul untuk menganalisis kepatuhan akan memetakan aktor yang terlibat dalam pelaksanaan komitmen perjanjian internasional, kebijakan Pemerintah Indonesia beserta transparansi laporan terhadap IMO, dan peran lingkungan internasional terhadap kepatuhan Indonesia. Model ini menjadi alat analisis yang mendukung konsep proses dan dampak kepatuhan dari Mitchell.



Gambar 1.7.2.3.1 Bagan operasionalisasi konsep

## 1.8 Argumen Penelitian

Kepatuhan Indonesia terhadap BWMC merupakan kepatuhan yang berbentuk *induced compliance*. Indonesia telah meratifikasi BWMC pada tahun 2015 dan mengadopsi kebijakan tersebut ke dalam kebijakan nasional. Kebijakan ini juga berhasil menimbulkan adanya *behavioral change* dari perusahaan kapal nasional dan aktivitas kepelabuhan. Petugas Pelabuhan melaksanakan pengawasan kepatuhan BWMC terhadap kapal yang sandar di pelabuhan nasional, baik kapal dari nasional maupun kapal

bendera negara lain. Namun, kepatuhan Indonesia terhadap BWMC masih belum memiliki dampak yang signifikan terhadap lingkungan perairan Indonesia sebagaimana tujuan utama dari BWMC. Pernyataan ini berdasarkan pada penelitian terdahulu yang menunjukkan masih adanya kehadiran Invasive Alien Species (IAS) dan logam berat akibat pembuangan air ballast di wilayah perairan Indonesia. Sedangkan visi Poros Maritim Dunia (PMD) merupakan salah satu upaya untuk mencapai kepentingan nasional namun tidak memberikan kontribusi yang signifikan untuk perilaku kepatuhan Indonesia terhadap *Ballast Water Management Convention* (BWMC).

### **1.9 Metode Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan oleh Penulis merupakan metode kualitatif. Metode kualitatif merupakan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif secara tertulis maupun lisan dari pihak yang diamati. Metode ini merupakan pendekatan yang lebih mengkaji isu terkait individu, fenomena, simbol-simbol, dokumen, dan gejala-gejala sosial (Murdiyanto, 2020). Metode penelitian kualitatif tidak perlu melakukan pengolahan data berupa angka-angka tetapi lebih menekankan pada makna suatu peristiwa, tindakan dan ekspresi yang membutuhkan interpretasi secara kontekstual (Salim & Syahrums, 2012).

### **1.9.1 Tipe Penelitian**

Penelitian ini bersifat deskriptif karena memuat penjelasan tentang kepatuhan Indonesia terhadap BWMC melalui kebijakan yang disediakan oleh Pemerintah Otoritas Indonesia.

### **1.9.2 Situs Penelitian**

Penelitian ini hanya membahas tentang polusi kapal berupa dampak pembuangan air ballast yang terjadi di perairan Indonesia. Fokus penelitian ialah tingkat kepatuhan Indonesia terhadap Konvensi Manajemen Air Ballast dan implementasinya oleh Pemerintah otoritas Indonesia.

### **1.9.3 Subjek Penelitian**

Subjek penelitian dalam penelitian ini adalah Kemenhub sebagai bagian dari Pemerintah Pusat yang bertanggung jawab dalam peratifikasian dan penyediaan kebijakan dalam bidang kelautan dan perkapalan di Indonesia. Adapula Dirjen Hubla merupakan lembaga yang menjadi pelaksana dan pengawas kebijakan dan lembaga yang juga dibawah oleh Kemenhub.

### **1.9.4 Jenis Data**

Jenis data penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder. Data primer didapatkan melalui wawancara dan permohonan informasi melalui website resmi Pemerintah Indonesia. Data sekunder

didapatkan melalui buku, dokumen, situs resmi, dan jurnal untuk melengkapi data-data dan informasi yang dibutuhkan dalam penelitian.

#### **1.9.5 Sumber Data**

Sumber data penelitian berasal dari pihak pertama profesional di sektor pemerintahan. Adapula sumber data dari pihak ketiga didapatkan melalui *library research*.

#### **1.9.6 Teknik Pengumpulan Data**

Sumber data primer menggunakan teknik in-depth interview. Teknik ini dilakukan untuk mendapatkan informasi dan data dari pihak pertama. Sumber data sekunder menggunakan teknik *library research*. Teknik ini dilakukan untuk mendapatkan data dan informasi penelitian yang didapatkan melalui buku, dokumen, situs resmi, dan jurnal yang berkaitan dengan penelitian ini.

#### **1.9.7 Analisis dan Interpretasi Data**

Analisis data menurut Noeng Muhadjir (1998:104) adalah upaya mencari dan menata catatan hasil pengumpulan data yang bertujuan meningkatkan pemahaman peneliti terhadap kasus penelitiannya untuk kemudian disajikan sebagai temuan bagi orang lain. Penelitian ini merupakan penelitian bersifat deskriptif. Oleh karena itu, teknik analisis yang digunakan adalah deduktif. Penelitian ini akan menjelaskan teori terlebih dahulu dan menyatakan hipotesis penelitian dalam argumen penelitian. Kemudian argumen penelitian dibuktikan

melalui pengumpulan data dan informasi dari sumber data primer dan sekunder.

#### **1.9.8 Kualitas Data (goodness criteria)**

Penelitian ini menggunakan sumber data yang terpercaya. Sumber data primer didapatkan dengan melakukan wawancara kepada pihak pelabuhan dan sumber data sekunder didapatkan dari penelitian terdahulu yang termuat dalam jurnal nasional, situs resmi pemerintah, dan buku yang menunjang penelitian.

#### **1.9.9 Sistematika penulisan**

Struktur penulisan penelitian ini berupa;

1. Bab I berisikan pendahuluan
2. Bab II berisikan gambaran umum komitmen Indonesia terhadap BWMC 2004
3. Bab III memaparkan analisis data dan informasi menggunakan teori dan konsep yang ditentukan
4. Bab IV berisikan kesimpulan penelitian.