

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMERINTAH TENTANG INTERNATIONAL CONVENTION FOR CONTROL AND MANAGEMENT OF SHIPS BALLAST WATER AND SEDIMENTS DALAM RANGKA MENDUKUNG KEAMANAN MARITIM INDONESIA

GOVERNMENT POLICY IMPLEMENTATION OF THE INTERNATIONAL CONVENTION FOR CONTROL AND MANAGEMENT OF SHIPS BALLAST WATER AND SEDIMENTS MARITIME SECURITY TO SUPPORT INDONESIA

Malinda Yusuf¹, Syaiful Anwar² dan Christine Sri Marnani³

Universitas Pertahanan
(malindayusuf@yahoo.com)

Abstrak - Meningkatnya perdagangan global melalui jalur laut merupakan komoditas utama yang sangat menguntungkan. Banyaknya transportasi laut yang tidak dilengkapi dengan standar keamanan lingkungan yang tepat menyebabkan berbagai permasalahan pada lingkungan. Ratifikasi Indonesia terhadap *International Convention for Control and Management of Ships Ballast Water and Sediments* merupakan salah satu cara melindungi lingkungan maritim. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis Implementasi tentang *International Convention for Control and Management of Ships Ballast Water and Sediments* yang sudah diratifikasi pada tanggal 24 November 2015. Teori yang digunakan penulis untuk menganalisis menggunakan Implementasi Kebijakan yang dihubungkan dengan keamanan maritim. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif deskriptif. Teknik pengumpulan data adalah wawancara mendalam, dokumentasi dan observasi dengan teknik Snow ball. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Implementasi telah dilaksanakan. Peraturan yang sangat muda menimbulkan kendala-kendala dalam pelaksanaannya, seperti: sosialisasi yang tidak berjalan dengan baik, sumberdaya manusia dan teknologi yang masih belum memadai, dan belum adanya pembuatan SOP (*Standard Operational Procedure*). Belum adanya kepedulian terhadap lingkungan maritim menyebabkan anggapan bahwa konvensi ini dianggap tidak terlalu penting karena belum pernah terjadi secara langsung di Indonesia. Dengan adanya permasalahan di atas pemerintah diharapkan dapat memperbaiki dengan membuat SOP dan melakukan riset-riset ilmiah tentang keanekaragaman hayati maritim Indonesia.

Kata kunci : Implementasi, Ballast water, Keamanan Maritim, Maritim Indonesia

Abstract - *The increasing number of global trade by sea is a major commodity which is highly profitable. The number of sea transportation that are not equipped with proper safety and environmental standards lead to various problems in the environment. Indonesia's ratification of the International Convention for the Control and Management of Ships Ballast*

¹ Alumni Fakultas Manajemen Pertahanan Universitas Pertahanan

² Dosen Fakultas Strategi Perang Semesta Universitas Pertahanan

³ Dosen Fakultas Strategi Perang Semesta Universitas Pertahanan

Water and Sediments is one of some ways to protect the maritime environment. This study purposes to analyze the implementation of the International Convention for the Control and Management of Ships Ballast Water and Sediments that has been ratified on 24 November 2015. The theory used by the writer to analyze was by using the Implementation Policy associated with maritime safety. The method used in this research was descriptive qualitative method. The data collection technique were by interviewing, documenting and observing by using Snow ball technique. The results showed that implementation has been implemented. An early regulations pose some obstacles in its implementation, such as socialization that did not go well, the human resources and technology which are still inadequate, and the absence of SOP (Standard Operating Procedure). The lack of concern of the maritime environment causing the presumption that this convention is considered not too important since it has never happened directly in Indonesia. With the existence of the problems above, the government is expected to improve by making the SOP and performing the scientific researches about Indonesian maritime biodiversity.

Keywords: Implementation, Ballast water, Maritime Security, Indonesian Maritime

1. Pendahuluan

Latar Belakang

Meningkatnya globalisasi ekonomi dunia dalam beberapa dekade terakhir telah mendorong masyarakat dunia menuju kearah perdagangan internasional yang lebih kompetitif. Perkembangan yang telah berlangsung saat ini telah membawa beberapa peluang yang menguntungkan bagi masyarakat dunia. Peluang keuntungan dan resiko kerugian dari berbagai kondisi memiliki keadaan yang seimbang. Perdagangan internasional yang sudah berlangsung lama, saat ini menimbulkan kekhawatiran pada lingkungan sekitar. Perdebatan tentang masalah lingkungan ini mencakup multidimensi yang

didasarkan pada kelompok-kelompok yang memiliki kepentingan berbeda di lapangan. Salah satu dampak yang membutuhkan perhatian kebijakan langsung pada basis global saat ini adalah permasalahan tentang air *ballast* di laut.

Transportasi maritim merupakan bagian utama dari perdagangan internasional, khususnya dalam hal pengangkutan barang yang memiliki berat berton-ton. Kapal laut merupakan salah satu sarana yang tak dapat tergantikan untuk mentransfer barang. Namun, kapal laut yang beroperasi untuk mentransfer barang diseluruh perairan dunia ternyata tidak hanya mentransfer barang saja, tetapi terdapat juga berbagai organisme biologis termasuk hewan, tumbuhan dan bakteri yang beberapa

diantaranya memperburuk ekosistem perairan (Seebens., Et al. 2013). Transfer organisme yang terjadi sebagian besar dikarenakan adanya proses dari air *ballast*.

Proses air *ballast* ini dilakukan oleh kapal sebagai cara menstabilisasikan kapal untuk mengganti muatan kargo yang telah hilang. Proses *ballast* water memperlihatkan adanya perputaran siklus air yang terjadi di dari pelabuhan A menuju pelabuhan yang dituju. Proses air *ballast* tanpa *treatment* yang baik akan menyebabkan kerusakan pada ekosistem perairan sekitar.

Masalah utama yang terjadi pada proses air *ballast* ini karena tidak sengaja mentransmisikan spesies dari daerah tertentu ke daerah lain. Organisme yang terbawa, hidup dilokasi baru dan dapat bersifat invasif untuk spesies asli dilokasi tersebut. Perpindahan organisme spesies asing dan merusak sering disebut dengan sebutan *Invasive Alien Species* (IAS). IAS merupakan fenomena munculnya organisme asing (berbeda) dari habitat atau suatu ekosistem (Mooney, et al. 2005). Munculnya spesies Invasi spesies asing ini ancaman bagi organisme asli. Selain adanya perebutan makanan hal ini mengakibatkan kerusakan pada habitat dari daerah tujuan. Berbagai penelitian

telah menunjukkan bahwa ribuan spesies yang berbeda didapatkan dalam tangki *ballast*, yang secara signifikan mengancam keanekaragaman hayati di laut diseluruh dunia. Hal ini juga menjadi agenda penting dalam berbagai studi mengingat bahwa tingkat *bio-invasi* yang terus meningkat. Hal ini tidak hanya mempengaruhi lingkungan laut tetapi juga merugikan kesehatan manusia (de Moura, et al., 2012).

Menurut Bax (2003) invasi hewan spesies asing diperairan akan lebih mudah berpindah dari tepat satu menuju tempat lain dengan adanya pertukaran sirkulasi air yang terjadi pada air *ballast* atau menempel pada badan luar kapal. Invasi hewan spesies asing ini merupakan suatu ancaman terhadap ekosistem di mana hewan spesies asli akan mengurang/habis karena populasi dari hewan spesies asing lebih banyak dan bersifat invasif terhadap hewan spesies asli. Beberapa contoh hewan invasif yang ikut terbawa dari air *ballast* menurut data IMO (2016) adalah Sejenis bakteri, larva ikan maupun larva udang, Kepiting, dan Alga.

Bakteri Cholera (*Vibrio cholerae*) yang di temukan dalam tanki *ballast* adalah salah satu fenomena terbesar yang terjadi pada saat itu dimana virus *Vibrio cholerae* menjadi endemik di

Amerika selatan, teluk Meksiko. Adanya perpindahan *comb jelly* (*Mnemiopsis leidy*) dari Amerika Utara yang menginvasi Laut hitam, memberikan dampak besar. *Mnemiopsis leidy* dapat bereproduksi secara cepat karena memiliki perkembang biakan hermaprodit. Memakan banyak zooplakton di daerah Laut hitam yang dimana *Mnemiopsis leidy* tidak memiliki predator di laut Hitam, Menyebabkan rusaknya jaring makanan dan fungsi ekosistem. Secara signifikan Invasi spesies ini berkontribusi dalam hancurnya perikanan dari laut hitam dan laut Asov pada tahun 1990an.

Tujuan Penelitian

Berdasarkan pertanyaan penelitian di atas, penelitian ini dilakukan dengan tujuan sebagai berikut :

Menganalisis implementasi kebijakan *International Convention Ballast Water Management and Sediment of ship* pada kapal-kapal dengan rute pelayaran ke luar negeri.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian kualitatif deskriptif berupa studi perbandingan berdasarkan sumber data dari dokumen untuk menganalisis Implementasi dari Perpres No. 132 tahun

2015. Menurut Cresswell (2014) penelitian kualitatif adalah metode-metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang oleh sejumlah individu atau sekelompok orang yang dianggap berasal dari masalah sosial atau kemanusiaan. Proses penelitian kualitatif ini melibatkan upaya-upaya penting seperti mengajukan pertanyaan-pertanyaan dan prosedur-prosedur, mengumpulkan data secara induktif mulai dari tema-tema yang khusus ke tema-tema umum, dan menafsirkan makna data.

Sumber data untuk penelitian ini diambil dari dua sumber, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer adalah data dikumpulkan oleh peneliti langsung dari sumber pertama atau tempat objek penelitian dilakukan. Data Primer berupa hasil wawancara dari informan yang terkait dengan isu penandatanganan *Convention ballast water management and sediment*. Data sekunder adalah data yang telah dikumpulkan untuk maksud selain menyelesaikan masalah yang sedang dihadapi. Data ini dapat ditemukan dengan cepat. Dalam penelitian ini yang menjadi sumber data sekunder antara lain literatur, artikel, jurnal, serta situs di internet yang berkenaan dengan penelitian yang dilakukan (Sugiyono,

2009). Subjek penelitian dalam tesis ini adalah Direktorat Jenderal Perhubungan Laut - Kementerian Perhubungan, Biro Klasifikasi Indonesia, Pemilik Kapal Kargo, Pelindo II, Kementerian Luar negeri, Kementerian kelautan dan perikanan, Polair, dan Asisten oprasi mabes AL.

Metode analisis data merupakan tahap pengolahan data yang didapatkan dari kajian dokumentasi maupun dari lapangan melalui subjek penelitian. Tahapan pengolahan data tersebut adalah sebagai berikut:

a. Transkrip data

Tahapan ini adalah tahapan di mana data hasil dari lapangan, baik wawancara, dan observasi, dipindahkan menjadi data tertulis. Khusus untuk hasil wawancara dengan subjek penelitian akan dilakukan secara *verbatim*, yaitu dituliskan secara apa adanya tanpa memasukkan atau pikiran dari diri peneliti.

b. Koding

Pada tahapan ini seluruh data yang sudah dimasukkan dibaca ulang. Kemudian pada bagian-bagian tertentu yang ditemukan hal-hal penting di dalamnya diberikan kata kunci. Kata kunci tersebut lalu diberikan kode sehingga terbagi dalam suatu bagian yang sama. Pemberian kode adalah

dua kegiatan yang bersamaan, yaitu pengurangan data mekanis dan pengategorian analisis dari data ke dalam tema.

c. Penyimpulan sementara

Kesimpulan sementara diambil berdasarkan data yang sudah didapatkan dari segala sumber serta hasil lapangan. Jika peneliti memiliki pendapat atau penafsiran sendiri, maka hal tersebut ditulis pada bagian akhir kesimpulan sementara yang disebut *observer comments*.

d. Pengamatan terus menerus

Pengamatan terus menerus dilakukan untuk menemukan ciri-ciri relevan dengan persoalan atau isu yang sedang diteliti. Hal ini dilakukan sebagai proses validasi dari apa yang sudah didapat sebelumnya dari subjek penelitian melalui proses wawancara.

e. Penyimpulan akhir

Tahapan akhir dari metode analisis data ini melibatkan kemampuan peneliti secara logika dan pemahaman terhadap data yang telah diperolehnya. Kesimpulan akhir diambil oleh peneliti di saat peneliti sudah merasakan mendapatkan semua yang dibutuhkan dan diinginkannya, data sudah jenuh, atau setiap penambahan

data hanya menghasilkan ketumpangtindihan data.

3. Analisis dan Pembahasan

3.1. Komunikasi

Keberhasilan implementasi sangat dipengaruhi oleh adanya pemahaman mendalam tentang suatu peraturan secara sinergi yang ditandai adanya interaksi antar aktor, kapasitas pelaksana di lapangan, strategi dalam sosialisasi dan kapasitas organisasi (Purwanto et.al, 2015). Penyampaian informasi yang dilakukan dengan cara komunikasi telah diajukan sebagai bagian dari pertanyaan yang berkaitan dengan komunikasi. Berjalannya informasi dari pemegang kebijakan belum berjalan kepada beberapa informan. Sosialisasi yang dilakukan dalam pembagian sektor pekerjaan dan sosialisasi terhadap para pelaut masih kurang.

Direktorat Jenderal Perhubungan Laut sudah melakukan sosialisasi dalam dua tahap, yaitu pra dan pasca ratifikasi Konvensi BWM. Sosialisasi dilakukan dalam berbagai bentuk kegiatan dengan melibatkan kementerian dan lembaga pemerintahan terkait, industri pelayaran, industri penunjang pelayaran, perusahaan pelayaran, dan International Maritime Organization (IMO). Direktorat

Perkapalan dan Kepelautan akan melakukan lokakarya (workshop) yang berkaitan dengan Konvensi BWM pada tahun 2017 di empat pelabuhan utama, yaitu: Belawan, Tanjung Priok, Tanjung Perak, dan Makassar. Sosialisasi pemberlakuan Konvensi BWM di Indonesia akan terus berlanjut sebagai bagian dari program kerja rutin melalui berbagai kegiatan lintas sektoral, pelatihan, dan asistensi dengan berbagai pihak, khususnya IMO (Ditkapel, Perwakilan kementerian perhubungan, wawancara 8 Februari 2017).

Selain sosialisasi dilakukan oleh pihak perhubungan pihak dari BKI pun melakukan sosialisasi dengan menggunakan penyebaran Informasi Teknis kepada segenap customer, dan juga sosial media resmi perusahaan, akan aturan BWM dan implementasinya. Selain dari pada itu, BKI juga beberapa kali diminta oleh pihak perhubungan untuk dapat mengisi materi terkait BWM dan memberikan pengajaran bagi para stakeholder industri maritim Indonesia serta marine inspector.” (Aditya, Divisi Statutory (Surveyor/Auditor), Wawancara 13 Februari 2017).

Meskipun sudah dilakukan sosialisasi oleh pihak yang berwenang tapi masih saja ada pihak yang tidak tahu

bagaimana tentang peraturan mengenai *ballast water treatment* ini. Hal ini dapat disebabkan tidak ada cara mengikut sertakan pelaku atau sasaran untuk berperan aktif dalam proses implementasi. Hal ini sejalan dengan pernyataan deLeon dalam Purwanto et.al (2015). Implementasi akan berjalan dengan baik bila regulator, operato dan pelaku memiliki kerjasama yang baik dalam komunikasi. Sehingga aspirasi dari pelaku dapat ditampung dan di formulasikan dengan baik. Dalam hal ini adanya pihak yang kurang intenst dalam menyampaikan sosialisai merupakan salah satu mengapa implementasi berjalan lambat.

Berdasarkan hasil penelitian, diketahui bahwa perjalanan dari informasi dari mengalami beberapa hambatan di mana informan/pelaksana kegiatan masih ada yang belum mendapatkan informasi, terutama instansi yang memiliki kewenangan dalam melakukan penindakan dan para pelaut yang dijadikan sasaran pun masih mengetahui. Adanya data yang tidak terpetakan dengan baik dapat menjadi salah satu penyebab tidak berjalannya informasi yang ada. Hal ini di buktikan dengan peneliti menanayakan tentang pemetaan dari informasi mulai dari

regulator dalam hal ini kementrian perhubungan yang hasilnya sebagai berikut :

“Sosialisasi Konvensi BWM oleh regulator kepada pengguna (operator) terdapat dalam rencana kerja tahunan.”

Sedangkan saat peneliti menanyakan pada pihak lain yaitu pihak Aditya, Divisi Statutory (Surveyor/Auditor), Wawancara Februari 2017) hal tersebut dijawab berikut :

“Hingga dengan saat ini, kami belum mendapatkan informasi tersebut”

Hal ini membuktikan adanya keterhambatan dalam pendistribusian, karena tidak adanya pemetaan dalam proses sosialisasi. Selain itu tidak adanya konsistensi dalam penyampaian sosialisasi dapat menjadi salah satu mengapa masih ada beberapa informan yang kurang mengetahui tentang konvensi BWM yang sudah menjadi salah satu peraturan nasional Indonesia. Konsistensi yang dimaksud adalah jangka waktu yang dilakukan sosialisasi lebih berkala atau tidak hanya di lakukan sekali. Bila informasi yang di berikan terlalu lama di berikan para penerima informasi tersebut kemungkinan akan lupa karena tidak adanya kegiatan rutin yang dilakukan.

Menurut Edward III faktor yang mempengaruhi berjalannya komunikasi yang baik adalah konsistensi. Di mana informasi yang disampaikan harus konsisten dan jelas. Informasi yang tidak konsisten mendorong para pelaksana mengambil tindakan yang berbeda/salah dalam penafsiran dan mengimplementasikan kebijakan. Bukan tidak mungkin hal ini dapat berakibat pada ketidakefektifan implementasi kebijakan dan kemungkinan tidak dapat digunakan untuk melakukan kegiatan sesuai dengan tujuan dari kebijakan (Winarno, 2014).

3.2. Disposisi

Disposisi atau sikap dari para pelaksana merupakan salah satu faktor yang mendukung Implementasi berjalan dengan baik. Disposisi ini merupakan watak atau sikap dan komitmen yang harus dimiliki oleh para pelaku Implementasi (Tachjan, 2006). Menurut Edwards dalam Tachjan (2006). *“Implementors not only must know what to do and have the capability to do it, but they must also desire to carry out a policy”*. Hal ini menunjukkan bahwa kesiapan dan komitmen dari para pelaku dalam mendukung terciptanya Implementasi yang baik. Kesiapan dan pengawasan

merupakan pertanyaan didalam panduan wawancara yang diajukan, ialah sebagai berikut :

“Saya sebagai perwakilan dari kementerian luar negeri siap dalam memberikan sebagai kapasitas dalam pembuatan agreement.”(Firman Priambodo Ketua Seksi Organisasi Kelautan Internasional, Kemlu, Wawancara 13 Januari 2017).

“Kami sebagai bagian dari regulator siap dengan seiring dengan berjalannya waktu.” (Ditkapel, perhubungan wawancara 8 Februari 2017)

“Kami siap mendukung dengan adanya peraturan yang lebih melihat kearah lingkungan maritim”. (Brigadir Swisso, Wawancara 23 januari 2017)

“Pasti mendukung untuk melindungi lingkungan maritim dan negara kami berpatrisipasi. (Mayor Laut Anro, Wawancara 1 maret 2017)

Adanya sikap yang ingin mendukung dan menjalankan implementasi peraturan yang ada merupakan salah satu faktor di mana peraturan dapat dijalankan dengan baik. Hal ini sesuai dengan teori yang ada.

3.3. Sumberdaya

Ketersediaan jumlah tenaga kerja baik sebagai pihak regulator, maupun operator, bagian penegak hukum maupun pengguna dari peraturan ini samapai saat ini belum memadai. Belum memadai bukan dari jumlah tapi dari

kualitas. Sesuai dengan hasil wawancara yang di dapat :

“kami sebagai pihak pelabuhan sudah memenuhi dengan seluruh kriteria yang di inginkan dari regulator. Karena kami hanya pihak operator.” (Bunyamin, 6 februari 2017)

“kalau kemarin itu sepertinya masih belum ada beberapa yang dilatih karena ini sistem baru dan yang diawasi adalah sistem baru pasti ada mekanisme pelatihan para officernya PSCO (Post State Control Officer).” (Firman Priambodo Ketua Seksi Organisasi Kelautan Internasional, Kemlu, Wawancara 13 Januari 2017)

Selain sumber daya manusia yang menjadi hambatan, ternyata kurangnya fasilitas atau alat yang digunakan pun sangat berpengaruh, seperti dalam pernyataan-pernyataan berikut.

“Kebanyakan kapal berbendera Indonesia yang beroperasi pada saat ini belum dilengkapi dengan peralatan pengelola air *ballast*. Setiap kapal berbendera Indonesia yang akan melakukan instalasi peralatan pengelola air *ballast* harus memperhatikan pedoman (guidelines) yang terdapat dalam Konvensi BWM dan mengajukan pengesahan (approval) kepada Direktorat Perkapalan dan Kepelautan.” (Ditkapel, Wawancara 8 Februari 2017)

“Teknologi di pelabuhan untuk penampungan air *ballast* itu masih belum memadai. Kalo masalah teknologi dibidang mahal ya ga juga tapi karena ini adalah suatu hal yang baru pasti ini membebani para

pelaku di pelabuhan dan pihak pengelola pelabuhan itu yang menjadi kendala. Dari segi anggaran teknologi dan sumber daya yang belum memadai.” (Firman Priambodo Ketua Seksi Organisasi Kelautan Internasional, Kemlu, Wawancara 13 Januari 2017)

Penangkapan kapal yang melakukan pelanggaran mengenai air *ballast* pastinya memerlukan alasan untuk pembuktiannya. Tidak adanya alat atau teknologi dalam pembuktian akan menjadikan kinerja para penegak hukum kesulitan dalam menunjukan barang bukti. Selain Tidak adanya teknologi untuk melakukan tangkap tangan pemerintah juga harus memikirkan dari mana alat itu akan berasal apakah dari dalam atau dari luar negeri. Karena ini akan berkaitan dengan keadaan ekonomi dari pengguna.

“dalam prakteknya Indonesia kemungkinan besar akan melakukan impor alat karena belum ada ketersediaan produsen dalam negeri (Aditya, Divisi Statutory (Surveyor/Auditor) Wawancara Februari 2017).

“Kalo masalah teknologi dibidang mahal ya ga juga tapi karena ini adalah suatu hal yang baru pasti ini membebani para pelaku di pelabuhan dan pihak pengelola pelabuhan itu yang menjadi kendala, dari segi anggaran teknologi dan sumber daya yang belum memadai. coba cek lagi karena ini baru setahun mungkin sudah ada pembaharuan untuk yang

lainnya.”(Firman Priambodo Ketua Seksi Organisasi Kelautan Internasional, Kemlu, Wawancara 13 Januari 2017)

Menurut Goggin et. Al, 1990 dalam Purwanto et.al (2015) menyatakan bahwa sumberdaya manusia yang dimiliki oleh organisasi atau instansi yang diberikan kebijakan untuk melakukan implementasi jumlahnya akan mempengaruhi kinerja dari suatu peraturan yang sedang berjalan. Hal ini terbukti dengan kurangnya sumberdaya dan teknologi menyebabkan terhambatnya suatu kebijakan untuk Implementasikan.

Perkembangan ilmu pengetahuan yang tidak di ikuti dengan teknologi yang tepat dan sumberdaya manusia yang masih sedikit menyebabkan kurangnya informasi mengenai dampak dari pembuangan air *ballast* tanpa *treatment* ini. Meskipun sudah ada kejadian yang menunjukkan dari keberadaan dampak yang jelas masih kurangnya perhatian pemerintah dalam menindak lanjuti penelitian tersebut menjadi suatu kerugian tersendiri karena menjadikan kekurangan informasi yang sangat fatal.

“Pada tahun 2010 ada satu dosen dari Brawijaya yang melakukan penelitian mengenai perikanan di Bali, dia menyatakan ada sebuah spesies yang sebenarnya itu langka untuk ditemukan di Indonesia hanya ditemukan di Eropa. Sedangkan

pada saat itu 2009-2010 problemnya exist tapi kita tidak boleh inform.”(Aditya, Divisi Statutory (Surveyor/Auditor) Wawancara Februari 2017)

“Sekitar akhir Januari berdekatan dengan kita ratifikasi, terjadi yang namanya banyak ikan-ikan mati di daerah Teluk Jakarta padahal dari peneliti LIPI menyatakan itu karena ikan-ikan kekurangan oksigen akibat endapan lumpur yang meninggi. Tapi kalau kita menghighlight lebih lanjut bisahkan itu disebabkan oleh invasif spesies akuatik yang sudah mulai menyebar di daerah tersebut. Kita belum meneliti sampai situ.” (Aditya, Divisi Statutory (Surveyor/Auditor), Wawancara Februari 2017)

3.4. Struktur Birokrasi

Struktur birokrasi yang masih belum jelas menyebabkan kesimpangsiuran dari tugas pokok kerja yang harus dilakukan. Selain kesimpangsiuran yang terjadi ada suatu kebingungan tentang posisi yang harus menempati pos sesuai dengan kinerjanya. Selaras dengan pernyataan-pernyataan berikut :

“Setau saya di KKP belum ada unit kerja yang secara spesifik ngurusi *ballast* water termasuk di pelabuhan perikanan kita pengawas dan syahbandar hanya terkait surat izin berlayar kemudian pengawas-pengawas itu sebatas mengurus masalah administratif, seperti pengurusan surat LO kapal layak laut atau tidak” (KKP, Wawancara 13 Januari 2017).

Adanya dua instansi yang menunjukkan satu tugas yang sama dengan dua pelaksana yang berbeda.

Otoritas atau lembaga yang berwenang dalam *Port State Control* di Indonesia adalah Direktorat Kesatuan Penjagaan Laut dan Pantai, Direktorat Jenderal Perhubungan Laut, Kementerian Perhubungan (Ditkapel, 8 Februari 2017).

Port State Control (PSC), adalah otoritas yang berhak melakukan pengawasan terhadap pemenuhan standar keselamatan dan pencegahan pencemaran lingkungan bagi kapal yang akan memasuki area PSC. Salah satu pihak yang berperan sebagai PSC adalah dari pihak kesyahbandaran (Aditya, Divisi Statutory (Surveyor/Auditor), Wawancara Februari 2017).

Menurut Winarno (2014) Birokrasi memiliki peran penting dalam pelaksanaan suatu kebijakan. Birokrasi secara sadar dan tidak sadar secara tidak sadar membentuk organisasi untuk kesepakatan kolektif dalam memecahkan masalah-masalah sosial yang ada. Kondisi saat ini hanya ada satu lembaga yang mengetahui bagaimana struktur organisasi yang seharusnya dalam menjalankan peraturan yang ada (gambar 4.3). dalam hal ini dapat dikatakan salah satu pihak telah melakukan pemetaan konsep untuk pemecahan masalah

dengan membentuk organisasi yang kolektif.

Menurut Edwards, dalam Winarno (2014) birokrasi di bagi menjadi dua macam yaitu terbagi dalam *Standard Operating Procedures* (SOP) dan Fragmentasi.

“SOP belum ada karena hal ini belum entry enter force disini, tunggu tanggal 8 september 2017. SOP masih dalam rancangan” (Ditkapel, Wawancara 8 Februari 2017).

Berdasarkan pernyataan tersebut, dapat disimpulkan bahwa belum adanya pemetaan organisasi yang jelas pada pelaksanaan konvensi ini karena ada regulator dalam hal ini bagian kementerian perhubungan belum menentukan SOP dari peraturan tersebut. Tidak adanya SOP jelas menyebabkan kesimpangsiuran dari peran yang akan diambil oleh para instansi sebagai instrumen dalam menegakan kebijakan tersebut.

3.5. Lingkungan Maritim

Lingkungan maritim merupakan bagian yang sangat strategis. Keadaan strategis dari berbagai kondisi ekonomi, politik maupun pertahanan dan keamanan negara. Adanya kesiapan dari setiap instansi maupun pengguna kapal menunjukkan adanya sikap peduli terhadap kelestarian lingkungan maritim.

Lingkungan maritim sangat penting untuk dilindungi karena merupakan bagian penting di mana kita dapat melakukan keberlanjutan dari kehidupan makhluk hidup (Bueger,2015). Menurut Dobson (1995) bahwa hubungan antara manusia dengan alam secara luas menjelaskan krisis lingkungan hidup yang sedang terjadi saat ini dan berbagai fase hubungan ini perlu disusun ulang secara mendasar, untuk planet dan sebuah masa depan yang aman. Lingkungan maritim yang terjaga baik dari kerusakan ekosistem maupun kerusakan lingkungannya memiliki hubungan erat dengan keamanan kondisi suatu negara.

“Pembahasan kemarin itu lebih kearah perlindungan terhadap lingkungan maritim, jadi lebih ke kolom airnya dan terumbu karangnya juga.” (Firman Priambodo Ketua Seksi Organisasi Kelautan Internasional, Kemlu, Wawancara 13 Januari 2017)

“Meningkatkan perlindungan pada lingkungan laut dan keanekaragaman hayati melalui meminimalisir menuju kepada eliminasi dampak buruk dan spesies asing yang invasif” (Ditkapel, Wawancara 8 februari 2017).

Menurunnya kualitas perairan akan menyebabkan berbagai banyak permasalahan baik permasalahan kesehatan, ekonomi, maupun politik dalam hal ini sesuai dengan pendapat dari

Rahman (2009) di mana lingkungan maritim memiliki peran penting dalam menjaga kestabilan suatu negara. Dampak suatu kerusakan lingkungan pun dapat menjadi suatu bencana transnasional, karena permasalahan lingkungan tidak hanya permasalahan satu negara saja. Dampak lainnya yang paling penting adanya mempengaruhi permasalahan ekonomi, politik dan bagaimana hubungan diplomasi dengan negara lain.

“Di Brazil adanya tritip yang masuk lewat pipa yang terhubung dari pipa di darat kelaut. Di mana tritip itu menutupi sistem perpipaan dan harus mengeluarkan jutaan dolar untuk mengatasi masalah itu. Dari Amerika ada namanya penyakit PSP atau *Paralytic Shellfish Poisoning*, yang tadinya pada tahun 70-an hanya ditemukan di lima titik saja, kemudian sekarang ditemukan dibeberapa tempat dibagian besar wilayah di Amerika.” (Aditya, Divisi Statutory (Surveyor/Auditor), Wawancara Februari 2017)

Menurut Thomas Horner-Dixon dalam Rahman (2009) bahwa kerusakan dari lingkungan berpengaruh pada keamanan suatu negara dan rentan menimbulkan konflik. Di mana dalam hal ini konflik tidak hanya dapat terjadi secara regional saja tapi dapat meluas menjadi konflik transnasional. Pembuangan air *ballast* tanpa *treatment* dapat

memberikan dampak kerusakan yang besar bagi lingkungan sekitar. Adanya beberapa dampak dan studi kejadian yang terjadi kemungkinan suatu saat nanti air *ballast* yang dikeluarkan tanpa *treatment* dapat menjadi senjata biologis untuk menghancurkan lingkungan maritim.

Buku putih pertahanan Indonesia tahun 2015 disebutkan bahwa ancaman dibagi menjadi tiga ancaman militer, non militer dan hibrida. Dampak dari pembuangan air *ballast* tanpa *treatment* dapat disebut dengan bencana alam, di mana bila merujuk buku putih pertahanan Indonesia 2015 hal tersebut tergolong pada ancaman non militer.

“Ini sangat berbahaya kalau tidak di tindak dengan cepat baik dalam pencegahannya maupun penindakannya. Ini bisa jadi senjata biologis dari negara lain dengan merusak lingkungan maritim tanpa kita sadari” (Kol. laut Robert, Wawancara 1 Maret 2017).

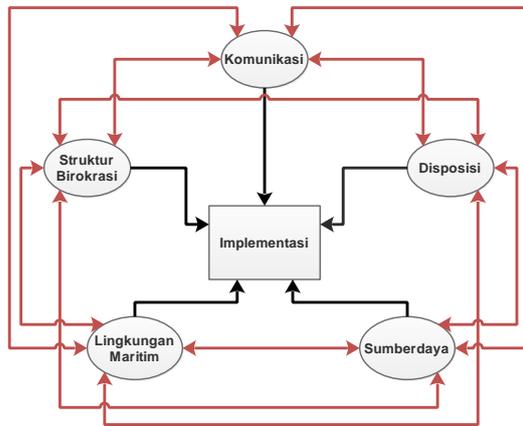
“Invasif alien spesies ini menjadi bencana nasional ketika suatu jenis ikan masuk ke wilayah mereka, berkembang biak merusak ekosistem di wilayah mereka. Sebetulnya tidak menutup kemungkinan menjadi perang baru diantara negara. Itu bisa menjadi senjata buat kita. (KKP, Wawancara 13 Januari 2017).

Konvensi internasional untuk pengendalian dan manajemen air *ballast*

dan sedimen dari air kapal, pada dasarnya sudah berjalan dengan adanya progress sebesar 30% sesuai dengan laporan MEPC 70 dan sudah adanya berbagai cara yang dilakukan oleh para regulator sebagai cara sosialisasi dari pelaksanaan konvensi yang diratifikasi pada tanggal 24 November 2015. Belum adanya penentuan ukuran alat (G8) yang disepakati oleh seluruh anggota IMO yang ikut meratifikasi menjadikan penerapan dari konvensi ini masih belum berjalan sempurna. Kesiapan secara sumberdaya manusia tidak dibarengi dengan teknologi yang ada menyebabkan terhambatnya distribusi alat yang akan digunakan. Instalasi dan pembelian alat secara Impor menjadi kendala tersendiri bagi para pengguna kapal.

Menurut Winaro (2014) Implementasi suatu kebijakan tidak dapat berdiri sendiri, harus ada variable-variabel yang mendukung baik dari para pelaksana maupun para pengguna. Pada penelitian ini variable yang digunakan adalah, komunikasi, disposisi, sumberdaya, struktur birokrasi dan lingkungan maritim. Pada pelaksanaannya seluruh variable dapat memberikan *feed back* pada variable yang lainnya dan akan mempengaruhi dari berjalannya suatu peraturan yang di implementasikan

(Purwanto, et.a, 2015). Sesuai dengan pernyataan tersebut dapat digambarkan sebagai berikut (gambar 4.6).



Gambar 1. struktur variable dalam Implementasi

Berdasarkan gambar untuk mencapai Implementasi yang baik seluruh variable harus saling terpenuhi dan dapat berjalan bersama-sama. Pada penelitian ini didapatkan bahwa pengimplementasian belum berjalan secara sempurna selain masih dininya peraturan ini. Progress dari berbagai pihak yang masih lambat menyebabkan pengimplementasian belum sempurna. Variable komunikasi yang paling penting dalam seluruh variable pun belum berjalan dengan sempurna sehingga seluruh kinerja dari struktur variabel tersebut terhambat. Dalam hal ini pihak regulator dan para pemangku kebijakan lainnya dapat melakukan koordinasi yang lebih terpetakan.

Tidak adanya SOP dalam struktur birokrasi merupakan salah satu penyebab sosialisasi tidak berjalan dengan baik karena tidak tahuan posisi dari pelaksana kebijakan tersebut. Sumberdaya manusia yang tidak dibarengi dengan teknologi yang sesuai menjadi kendala tersendiri yang dapat berdampak pada permasalahan sosial dan ekonomi. Kurang perhatiannya dari para pemangku kebijakan tentang isu lingkungan menyebabkan implementasi berjalan lambat. Data-data lingkungan laut yang tidak dimiliki pemerintah menjadi salah satu menghamatnya implementasi. Impementasi konvensi BWM ini masih belum sempurna karena kurang koordinasi pada para pemangku kebijakan.

Faktor lain yang menjadi kekurangan dari peraturan *International Convention for Control and Management of Ships Ballast Water and Sediment* ini adalah dari faktor hukum. Peraturan yang masih berbentuk Peraturan Presiden dan belum menjadi Undang-undang adalah salah satu kelemahan dari peraturan tersebut. Berdasarkan Wawancara dengan Mayor Laut (P) Anro Cassanova Pabanda Bintik OMP Ban V Sopsal (Wawancara 1 Maret 2017) yang memberikan saran kepada pemerintah

agar peraturan konvensi BWM ini sudah dibentuk Undang-undangnya sehingga dalam penegakkan hukumnya akan lebih mudah karena sudah berisi sanksi yang jelas. Hal ini sesuai dengan Undang-undang Nomor 12 tahun 2011 yang mengatur tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang menyatakan dalam pasal 10 dan pasal 13. Dimana dijelaskan dalam pasal 10 Undang-undang memiliki kewenangan dalam penegakan hukum sedangkan Perpres yang dibahas dalam pasal 13 tidak memiliki wewenang tersebut.

4. Kesimpulan dan Saran

Kesimpulan

Implementasi *International Convention for Control and Management of Ships Ballast Water and Sediments* sudah berjalan. Masih banyaknya kendala yang dihadapi baik dari dalam maupun luar negeri menyebabkan Implementasi berjalan belum sempurna. Kendala utama yang dihadapi pemerintah untuk melakukan instalasi alat adalah belum adanya kesepakatan antara IMO dan negara-negara yang melakukan ratifikasi mengenai ukuran dari *size Treatment* itu sendiri. Variable implementasi yang belum terpenuhi menjadi faktor utama mengapa peraturan ini masih belum

berjalan secara sempurna. Sosialisasi yang belum menyeluruh menyebabkan adanya ketidaktahuan bagi beberapa instansi dan pengguna kapal, mengenai peran dalam pelaksanaan konvensi ini. Adapun sumberdaya manusia yang tidak dibarengi dengan sumberdaya teknologi yang memadai menjadi salah satu faktor penghambat berjalannya peraturan ini. Belum dibuatnya SOP yang menyebabkan struktur birokrasi tidak berjalan dengan baik sehingga terjadi kesimpangsiuran peran dalam pelaksanaan peraturan. Kurang perhatiannya para pemangku kebijakan pada kondisi lingkungan maritim salah satu terlambatnya proses implementasi ini. Kurangnya data tentang perairan mengenai organisme dan lain-lain menjadi salah satu sikap kurang memperhatikan permasalahan lingkungan. Pentingnya peraturan ini dijadikan menjadi Undang-undang menjadi salah satu faktor para penegak hukum dapat menegakan peraturan dengan dasar hukum yang lebih kuat.

Saran

Saran Teoritis

Saran untuk penelitian selanjutnya, Penelitian ini difokuskan pada tahun 2015-2016 dan merupakan peraturan yang masih awal. Penelitian selanjutnya dapat

melihat dari sisi teknologi atau sisi pertahanan negara dalam menghadapi dampak dari air *ballast* ini.

Saran Praktis

1. Kepada para perumus kebijakan agar lebih mempersiapkan lebih matang sebelum melakukan ratifikasi suatu peraturan dengan melakukan riset-riset terlebih dahulu sehingga pelaksanaan akan berjalan dengan baik dan sesuai dengan kemampuan
2. Kepada Kementrian perhubungan agar dibuatkan SOP yang sesuai sehingga distribusi birokrasinya sehingga sosialisasi akan berjalan lancar dan pengawasan pun akan lebih terlihat.
3. Kepada Pemerintah agar dibuatkan peraturan Perundang-undangan yang kuat dan rasional agar penegakan hukum yang akan dilaksanakan memiliki dasar hukum yang lebih kuat.
4. Adanya riset-riset tentang pendataan dari jenis organisme yang ada di Indonesia lebih mendasar sehingga di dapat melihat dari keadaan sebelum dan sesudah dari adanya ratifikasi peraturan konvensi BWM ini.
5. Adanya *sharing information* antar lembaga/instansi penegak hukum tentang peraturan konvensi BWM ini

sehingga penegakan hukum yang berlangsung akan lebih efektif .

Daftar Pustaka

- Bax, N., Williamson A., Aguerob M., Exequiel G. Dan Warren G. 2003. Marine invasive alien species : a threat to global biodiversity. *Marine Policy*. 27 : 313-32
- Buku Putih Pertahanan Indonesia. 2015. Kementrian Pertahanan : Jakarta
- Creswell, Jhon W. 2014. Reaserch Design pendekatan kualitatif, kuantitatif, dan mixed. Pustaka pelajar : Yogyakarta
- de Moura. F.J., Moraes., E. R., Laine, R., de Souza., Siciliano, S., Dalia dos Prazeres Rodrigues. 2012. Marine Environment and Public Health. *Biodiversity Conservation and Utilization in a Diverse World*. 11 :263-284.
- Mooney, H,A. Ricard, N. M. Jeffery, A. M. Laurie, E. N. Peter, J.S. Jeffrey, K.W. 2005. Invasive Alien species a new synthesis. *Scientific committe on Problems of the Environment (SCOPE)* : Wasington DC
- Purwanto, E.A. Dyah, R.S. 2015. Implementasi kebijakan Publik Konsep dan Aplikasinya di Indonesia. *Gava Media* : Yogjakarta
- Rahman, Chris. 2009. *Concepts of Maritime Security: A Strategic Perspective on Alternative Visions for Good Order and Security at Sea, with Policy Implications for New Zealand*. Centre for Strategic Studies: New Zealand. No. 07/09
- Sugiyono. 2009. *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Bandung : Alfabeta

- Seebens, H., Gastner, M. T., Blasius, B. 2013. The risk of marine bioinvesion caused by global shipping. Ecology letters.
- Tachjan, H. 2006. Implementasi Kebijakan Publik. Bandung : AIPi Bandung - Puslit KP2W Lemlit Unpad
- Winarno, B. 2014. Kebijakan publik teori, proses, dan studi kasus. Yogyakarta: CAPS (Center Akademic Public Serving).