

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Baltic Marine Environment Protection Commission atau yang sering disebut dengan Helsinki Commission (HELCOM) adalah *intergovernmental organization* yang bergerak dalam perlindungan lingkungan untuk Laut Baltik. Helsinki Commission didirikan sekitar 4 dekade yang lalu oleh negara-negara dan pihak lain yang terikat kontrak kerjasama yaitu Denmark, Estonia, Finlandia, Jerman, Latvia, Lithuania, Polandia, Rusia, Swedia, dan Uni Eropa.

Visi HELCOM kedepannya adalah menciptakan lingkungan Laut Baltik yang sehat, menghasilkan status ekologis yang baik dan mendukung berbagai kegiatan ekonomi dan sosial yang berkelanjutan. Selain visinya, ada beberapa fungsi HELCOM yaitu :

- a. Sebuah badan pembuat kebijakan lingkungan untuk wilayah Laut Baltik.
- b. Sebuah badan untuk pengembangan yang disesuaikan dengan kebutuhan Laut Baltik.
- c. Sebuah badan pengawas untuk memastikan standar lingkungan HELCOM dilaksanakan oleh semua anggota HELCOM.
- d. Sebuah badan koordinasi, memastikan respon multilateral dalam kasus maritim yang besar. Sebuah badan penyedia informasi tentang keadaan dan tren di lingkungan laut.<sup>1</sup>

Laut Baltik sendiri berada pada kawasan Eropa utara yang dikelilingi berbagai negara seperti Denmark, Rusia, Polandia, Jerman, Swedia, Finlandia, Lithuania, Latvia, dan Estonia. Laut Baltik ini meliputi Teluk Bothnia, Teluk

---

<sup>1</sup> HELCOM. (2017). about us. Diambil kembali dari helcom.fi: <http://www.helcom.fi/about-us>

Finlandia, Teluk Riga, Teluk Gdańsk, Teluk Pomerania, Teluk Kiel, Teluk Mecklenburg dan Teluk Lübeck. Untuk lebih jelasnya, berikut gambar peta Laut Baltik dan sekitarnya pada gambar 1.1.

Gambar 1.1 Peta Laut Baltik dan sekitarnya



Sumber Worldatlas

Laut Baltik memberikan kesejahteraan bagi manusia dan alam bahkan negara di sekitarnya. Manfaatnya seperti adanya stok ikan, keanekaragaman hayati, kualitas air dan pengaturan iklim yang kemudian memberikan kesejahteraan manusia dalam hal kebutuhan makanan dan sektor pariwisata bagi negara. Namun, lingkungan Laut Baltik mulai tercemar oleh beberapa faktor antropogenik<sup>2</sup> seperti zat berbahaya yang berasal dari daratan maupun lautan. Eutrofikasi menjadi masalah utama di Laut Baltik sejak awal abad ke-20 sehingga Laut Baltik telah berubah dari lautan oligotrofik yang bersih

<sup>2</sup> Antropogenik merupakan sumber pencemaran yang timbul karena ulah manusia

menjadi lautan yang eutrofik. Eutrofikasi di Laut Baltik ini sebagian besarnya bersumber dari antropogenik dari unsur hara nitrogen dan fosfor yang menghasilkan peningkatan kadar kekeruhan, munculnya alga yang kemudian menipisnya kadar oksigen di Laut Baltik.<sup>3</sup>

Penangkapan ikan secara komersil dan tidak terkendali ikut memengaruhi ketidakstabilan ekosistem laut. perubahan drastis terhadap populasi ikan di Laut Baltik yang berdampak buruk bagi ekosistem Laut Baltik secara keseluruhan dan juga menyebabkan perubahan pada rantai makanan sehingga bisa berkontribusi pada masalah lain seperti eutrofikasi. Selain itu ada juga minyak yang ikut mencemari laut dan mengancam keanekaragaman hayati seperti burung laut dan mamalia akibat dari kapal-kapal yang pernah mengalami kecelakaan di Laut Baltik.<sup>4</sup> Karena Transportasi laut tiap tahunnya yang melewati Laut Baltik terus tumbuh maka kemungkinan kecelakaan kapal semakin besar. Tetapi, rata-rata lebih banyak minyak tumpah ke laut karena adanya tindakan ilegal yang disengaja. Tahun 2003, *Baltic Marine Environment Protection Commission* memperkirakan bahwa dalam kurun waktu 3 hari 2.000 dari 10.000 burung laut terbunuh akibat polusi minyak di laut.<sup>5</sup>

Tahun 2005 limbah fosfat yang masuk kedalam Laut Baltik sebesar 28.500 ton melalui sungai-sungai yang mengarah ke Laut Baltik ataupun secara langsung. Kota-kota yang dekat dengan Laut Baltik menyumbang besar limbah tersebut. Hal ini mengakibatkan alga berkembang dengan pesat ditandai dengan berubahnya warna laut menjadi hijau dan berbau tidak sedap.

---

<sup>3</sup> Svendsen, L. M. (2015). Updated Fifth Baltic Sea Pollution Load Compilation (PLC-5.5). Helsinki: Helsinki Commission.

<sup>4</sup> Ahtiainen, H., & Öhman, M. C. (2014). Ecosystem Services in the Baltic Sea. Copenhagen: Nordic Council of Ministers 2014.

<sup>5</sup> Walday, M., Kroglund, T., & NIVA. (2003). The Baltic Sea; the largest brackish sea in the world. Europe's Biodiversity.

Kualitas air menjadi buruk dan kadar oksigen menjadi menurun.<sup>6</sup>

Sebuah citra satelit dari European Space Agency's Envisat pada tahun 2010 telah memperlihatkan menyebarluasnya Alga (Phytoplankton Algal) secara masif yang berpotensi menyebar seluas 377.000 km persegi. Pertumbuhan yang cepat dari alga tersebut dapat menimbulkan resiko bagi kehidupan biota laut di wilayah Laut Baltik. Hal ini adalah yang paling besar sejak tahun 2005 dimana Finlandia di bagian utara hingga sebagian Jerman dan Polandia di bagian selatan Laut Baltik adalah daerah yang paling terkena dampak.<sup>7</sup>

Untuk permasalahan baru yang muncul adalah adanya mikroplastik di Laut Baltik. Sampah plastik membutuhkan waktu lama untuk didegradasi oleh alam. Mikroplastik bisa termakan oleh ikan dan semacamnya kemudian ikan tersebut dimakan oleh manusia disekitarnya. Hal itu merupakan racun bagi manusia.<sup>8</sup> Maka dari itu *Baltic Marine Environment Protection Commission* dituntut untuk terus berupaya mengatasinya.

Dari masalah-masalah tersebut, menurut World Wild Fund terdapat 4 hal yang mewakili permasalahan diatas yang bisa mengancam ekosistem Laut Baltik. 4 masalah tersebut adalah eutrofikasi, *unsustainable fishing*, *unsustainable shipping*, dan sampah laut.

---

<sup>6</sup> Nurminen, J. (2008). Clean Baltic Sea Project.

<sup>7</sup> BBC. (2010, July 23). Satellite spies vast algal bloom in Baltic Sea. Diambil kembali dari BBC News: A satellite image has revealed the scale of a vast algal bloom spreading in the Baltic Sea. diakses dari <http://www.bbc.co.uk/news/science-environment-10740097>, pada tanggal 15 ovementer 2017

<sup>8</sup> HENVI. (2014). Old Problems and new threats in the Baltic Sea.

## **B. Rumusan Masalah**

Dengan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, penulis mengambil rumusan masalah bagaimana Upaya *Baltic Marine Environment Protection Commission* Dalam Mengatasi Permasalahan Lingkungan Laut Baltik Tahun 2007-2017?

## **C. Kerangka Konseptual**

Sehubungan dengan permasalahan yang ada, penulis mencoba menjawab pertanyaan jawaban melalui konsep berikut :

### **1. Organisasi Internasional**

Organisasi internasional merupakan seperangkat aturan yang melembaga yang mengatur tindakan negara dalam bidang tertentu berlandaskan persetujuan dasar bersama. Kaum liberal institusional menyatakan bahwa Institusi internasional mampu membantu memajukan kerjasama di antara negara-negara untuk menuju tercapainya tujuan bersama. Contohnya adalah Uni Eropa. Negara-negara Uni Eropa yang bekerjasama secara intensif sehingga mereka memiliki pasar tunggal bersama dan diatur secara bersama untuk meningkatkan perekonomian bersama.<sup>9</sup>

Menurut Mohd. Burhan Tsani organisasi internasional memiliki tujuan yang dapat dibagi menjadi tujuan umum dan tujuan khusus. Tujuan umum organisasi internasional antara lain :

- a. Mewujudkan dan memelihara perdamaian dunia, serta keamanan internasional, dengan berbagai variasi cara yang dipilih oleh organisasi internasional yang bersangkutan diantara cara dan upaya yang disediakan hukum internasional.

---

<sup>9</sup> Jackson, R., & Sorensen, G. (2005). Pengantar Studi Hubungan Internasional. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Hal. 157.

- b. Mengurus serta meningkatkan kesejahteraan dunia maupun negara anggota, melalui berbagai cara yang dipilih dan sesuai dengan organisasi internasional yang bersangkutan.

Tujuan khususnya adalah maksud negara-negara anggota untuk menjadikan organisasi internasional sebagai wadah, forum atau alat untuk mencapai tujuan bersama sesuai tujuan yang disepakati bersama.<sup>10</sup>

Kegiatan organisasi internasional terdapat hubungan eksternal maupun internal. Hubungan. Hubungan internal yang dimaksud adalah hubungan dengan negara-negara anggotanya sendiri sedangkan hubungan eksternalnya merupakan hubungan dengan organisasi internasional lainnya, dengan bukan negara anggota atau dengan subjek internasional lain.

Pada umumnya, setiap organisasi internasional baik *intergovernmental organizations* (IGOs) maupun *non-governmental organizations* (NGOs) memiliki fungsi-fungsi untuk mencapai tujuannya. Menurut Harold K. Jacobson yang terdapat di didalam bukunya Sugito yang berjudul organisasi internasional; aktor dan instrumen dalam hubungan internasional menyebutkan bahwa terdapat 5 pokok fungsi dari organisasi internasional yaitu fungsi informasi, fungsi normatif, fungsi pembuatan peraturan, fungsi pengawasan peraturan, dan fungsi operasional.<sup>11</sup>

Fungsi informasi adalah fungsi organisasi internasional yang bertanggung jawab untuk pengumpulan, penganalisaan, pertukaran dan desiminasi data dan informasi. Untuk fungsi normatifnya adalah pendefinisian dan pendeklarasian suatu norma standar sedangkan fungsi pembuatan peraturannya

---

<sup>10</sup> Tsani, M. B. (1990). Hukum dan Hubungan internasional. Yogyakarta: Liberty Yogyakarta.

<sup>11</sup> Sugito. (2016). Organisasi Internasiomal Aktor dan istrumen dalam Hubungan Internasional. Yogyakarta: The Phinisi Press Yogyakarta. Hal. 86.

hampir sama dengan yang normatif tetapi lebih mengikat secara hukum. Kemudian yang dimaksud fungsi pengawasan adalah pengawasan terhadap pemberlakuan aturannya. Didalam bukunya Sugito yang berjudul organisasi internasional memberikan contoh tentang fungsi pengawasan peraturan yaitu adanya IAEA sebagai badan pengawas untuk mengawasi *Treaty of non proliferation of Nuclear Weapons*. Terakhir, fungsi operasional adalah meliputi penggunaan sumber daya organisasi misalkan penggunaan bantuan, keuangan, teknis, ataupun kekuatan militer.<sup>12</sup>

Dalam hal ini, *Baltic Marine Environment Protection Commission* sebagai organisasi internasional adalah menciptakan lingkungan Laut Baltik yang sehat, menghasilkan status ekologis yang baik dan mendukung berbagai kegiatan ekonomi dan sosial yang berkelanjutan. Kemudian ada 4 sasaran yang dituju sebagai tujuan bersama yaitu menghilangkan eutrofikasi<sup>13</sup> di Laut Baltik, menjaga kehidupan biologi di Laut Baltik tanpa terkontaminasi zat-zat berbahaya, menjaga keragaman hayati Laut Baltik, dan menciptakan aktivitas maritim yang ramah lingkungan. Hal tersebut merupakan kepentingan bersama negara-negara anggota Helsinki Commission. Upaya yang dilakukan oleh Helsinki *Commission* adalah melakukan pengelolaan kawasan yang sudah ditetapkan menjadi kawasan konservasi. Sebagai organisasi internasional, Helsinki *Commission* melalui fungsinya mendukung pengelolaan kawasan konservasi Laut Baltik

Fungsi informasinya, HELCOM menyediakan data terkait perkembangan kebijakan yang dibuatnya dan kondisi lingkungan laut HELCOM memiliki *Baltic Sea Environment Proceedings* (BSEP) sebagai publikasi utama. Terdapat BSEP

---

<sup>12</sup> Ibid

<sup>13</sup>Pencemaran air yang disebabkan oleh limbah fosfat yang masuk kedalam air sehingga mempercepat proses tumbuh-tumbuhan seperti alga tumbuh dengan cepat yang bisa mengganggu ekosistem air/laut.

148 tentang *Ecological coherence assessment of the Marine Protected Area network in the Baltic Sea*. Publikasi tersebut keluar pada tahun 2016 yang dilakukan oleh Helsinki *Commission* sebagai penilaian. Publikasi berguna bagi organisasi untuk mengetahui seberapa jauh usaha yang dilakukan Helsinki *Commission* untuk

Fungsi normatifnya, HELCOM melalui HELCOM Recommendation melakukan himbauan atau merekomendasikan kepada pihak-pihak yang tergabung kedalam organisasi untuk meratifikasinya dan mengimplementasikannya. Terdapat HELCOM Recommendation 35/1 tentang HELCOM MPA yang merekomendasikan kepada anggota organisasi untuk mengambil langkah yang tepat untuk membentuk sistem kawasan konservasi laut dan perlu mengembangkannya secara bertahap. Rencana pengelolaan tersebut ditetapkan untuk memastikan perlindungan alam dan pemanfaatan alam secara berkelanjutan.

Fungsi pembuatan peraturannya, HELCOM membuat HELCOM Recommendation yang kemudian rencana tersebut diadopsi oleh negara-negara anggota. Terdapat aturan-aturan yang membuat negara anggota patuh terhadap aturan yang telah ditetapkan bersama di konvensi Helsinki. Dalam hal ini Helsinki Commission memiliki *Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area 1992* sebagai dasar aturan. Terdapat berbagai pasal yang mengatur semua berjalannya organisasi. Anggota yang tergabung kedalam organisasi akan terikat setelah mereka menyetujuinya dan meratifikasinya.

Dalam penerapannya tersebut HELCOM juga melakukan fungsi pengawasan peraturan terhadap penerapan aturan untuk Laut Baltik. Dalam hal ini, HELCOM bergerak melakukan pengawasan peraturan setelah dibuatnya aturan. HELCOM membantu sebuah kelompok yang bernama *Monitoring and Assessment Group* yang ditangani oleh *State and Conservation Group* sebagai salah satu kelompok utama



HELCOM. Kelompok ini bertugas untuk melakukan penilaian seberapa jauh penerapan peraturan HELCOM MPA yang dibuat dalam penerapannya.

Fungsi operasionalnya adalah melakukan pembatasan aktivitas manusia terutama untuk wilayah-wilayah yang sudah ditetapkan menjadi wilayah HELCOM MPA. HELCOM membuat kelompok yang bernama BALTFIMPA yang bertugas untuk mengelola sektor perikanan di Laut Baltik terutama untuk menghindari tangkapan burung laut, mamalia laut dan spesies ikan yang bukan seharusnya menjadi target tangkapan.

## 2. Marine Protected Area (MPA)

Marine Protected Area atau kawasan konservasi laut (KKL) menurut WWF adalah sebuah kawasan yang ditunjuk dan dikelola secara efektif dengan tujuan untuk melindungi ekosistem laut sehingga bisa berkontribusi dalam restorasi laut dan bertambahnya sumber daya untuk pengayaan sosial, ekonomi, dan budaya.<sup>14</sup>

Sedangkan definisi Kawasan Konservasi Laut oleh International Union for Conservation of Nature (1999) yang umum disepakati adalah:

*“Suatu kawasan pasang-surut atau selaluterendam, bersama dengan badan air yang melingkupinya dan flora & fauna dan penampakan budaya dan sejarah di dalamnya, yang dicadangkan melalui hukum atau cara efektif lainnya untuk*

---

<sup>14</sup> WWF. The Case for MPA. Diambil kembali dari [wwf.panda.org: http://wwf.panda.org/what\\_we\\_do/how\\_we\\_work/our\\_global\\_goals/oceans/solutions/protection/protected\\_areas/](http://wwf.panda.org/what_we_do/how_we_work/our_global_goals/oceans/solutions/protection/protected_areas/)

*melindungi sebagian atau semua lingkungan yang terlingkup di dalamnya”.*<sup>15</sup>

Dari 2 pengertian diatas dapat dijadiakan kesimpulan bahwa kawasan konservasi laut merupakan wilayah yang ditunjuk untuk dikelola supaya bisa merestorasi kualitas lingkungan diwilayah yang ditunjuk dan sekitarnya.

Aktivitas manusia seperti penangkapan ikan secara berlebih, pembangunan di pesisir, kegiatan pariwisata dan rekreasi mengakibatkan penurunan kualitas keanekaragaman hayati di laut. Penurunan tersebut telah mendorong upaya untuk menerapkan menejemen pengelolaan seperti MPA yang akan melestarikan dan memulihkan keanekaragaman hayati.

HELCOM telah membuat kawasan konservasi laut di Laut Baltik yang dinamakan HELCOM MPAs (Helsinki Commision Marine Protected Areas). Saat ini terdapat 176 HELCOM MPA di wilayah Laut Baltik. HELCOM menunjuk suatu wilayah di Laut Baltik dengan nilai alam untuk dijadikan kawasan lindung dengan mengelolanya yang bertujuan untuk melindungi ekosistem laut dan sekitarnya.

Kawasan lindung untuk Laut Baltik pertama kali ada pada tahun 1994 setelah diadopsinya Konvensi Helsinki tahun 1992. Pasal 15 dari hasil Helsinki Convention tersebut mewajibkan para anggota yang tergabung dalam HELCOM untuk melakukan pelestarian habitat alam dan keanekaragaman hayati untuk Laut Baltik. untuk penerapan lebih jauh dari pasal 15 tersebut, HELCOM Recommendation 15/5 tentang “System of coastal and marine Baltic Sea protected areas (BSPAs) dikeluarkan yang menyetujui pedoman dan kriteria untuk HELCOM MPAs.

---

<sup>15</sup> Carter, E. (2010). Panduan untuk meningkatkan efektivitas pengelolaan kawasan konservasi laut Indonesia. The Nature Conservancy.

HELCOM Recommendation 15/5 diperbaharui pada tahun 2014 dan sekarang digantikan oleh HELCOM Recommendation 35/1. Perubahan nama dari BSPAs menjadi HELCOM MPAs juga telah dilakukan. Fokus utama dari rekomendasi yang baru ini adalah untuk memperbaiki jejaring manajemen dan koherensi ekologi kawasan konservasi laut untuk Laut Baltik. Rekomendasi yang baru tersebut juga menekankan pada pembaharuan database HELCOM MPA.

Aktivitas manusia yang berhubungan dengan Laut Baltik dibatasi melalui tindakan dan rencana pengelolaan kawasan konservasi laut HELCOM MPAs. Pembatasan tersebut ditujukan untuk mencegah konflik kepentingan dan untuk memastikan tujuan konservasi tercapai. Aktivitas yang diatur didalam HELCOM MPAs adalah konstruksi, pengerukan, akuakultur, pemasangan turbin untuk pembangkit listrik tenaga angin, perburuan dan penangkapan ikan.

Secara beurutan, definisi yang disepakati bersama melalui International Union for Conservation of Nature muncul pada tahun 1999. Sebelum disepakati pengertiannya secara bersama, HELCOM sudah memiliki Baltic Sea Protected Areas pada tahun 1994 sebagai kebijakan untuk melindungi kawasan laut. Kemudian pada tahun 2014 muncul HELCOM MPAs yang mengacu pada MPA yang disepakati bersama tersebut. Jadi akan masuk akal untuk menggunakan konsep Marine Protected Area untuk mengetahui upaya HELCOM yaitu kebijakan HELCOM MPA tahun 2014.

#### **D. Hipotesis**

Penulis membuat hipotesis mengenai upaya *Baltic Marine Environment Protection Commission* dalam mengatasi permasalahan lingkungan Laut Baltik. Upaya yang dilakukan *Baltic Marine Environment Protection Commission* adalah menggunakan kebijakan kawasan konservasi laut untuk melakukan pelestarian lingkungan Laut Baltik sesuai dengan

fungsi informatif, normatif, pembuatan peraturan, pengawasan peraturan, dan operasional organisasi.

### **E. Metode Penelitian**

Penulis menggunakan metode kualitatif. Penulis mengumpulkan data-data menggunakan studi kepustakaan dengan merujuk buku-buku, jurnal, berita, artikel, dan situs resmi yang relevan dengan upaya Helssinki Commision dalam mengatasi permasalahan lingkungan Laut Baltik.

### **F. Sistematika Penulisan**

Bab I berisi latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka konseptual, hipotesis, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II membahas tentang kondisi tercemarnya Laut Baltik yang menimbulkan masalah untuk sekitarnya.

Bab III membahas tentang *Baltic Marine Environment Protection Commission*.

Bab IV membahas tentang kawasan konservasi laut wilayah Laut Baltik yang dikelola oleh *Baltic Marine Environment Protection*.

Bab V berisi kesimpulan yang diperoleh dari hasil analisa upaya *Baltic Marine Environment Protection Commission* dalam mengatasi permasalahan lingkungan Laut Baltik.