



POSISI AMERIKA SERIKAT TERHADAP REZIM DASAR LAUT INTERNASIONAL OTORITA DASAR LAUT INTERNASIONAL

Arif Satrio Nugroho

Program Studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Diponegoro

Jalan Prof. H. Soedarto, SH, Tembalang, Semarang, Kotak Pos 1269

Website: <http://www.fisip.undip.ac.id> Email: fisip@undip.ac.id

ABSTRACT

International Seabed Authority came as an international organization that provided a regime to minimize the territory conflict that feared would be happened among states and minimizing environmental crime that would be occurred in international seabed area which are beyond any national jurisdiction. As a part of UNCLOS and 1994 Agreement Part XI, the Authority was an international organization which duty is to manage seabed area that located in international territory. But, in its development, United States as an active participant of law of sea treaty development decided to decline the concept of International Seabed Authority and reject the Authority as an international seabed regime until date. United States decided to not join International Seabed Authority and decline mining code of the Authority as international seabed regime because of politic, economic, social and environmental factors which is less profitable if US joined the Authority. Meanwhile, international seabed regime that was built by the Authority is also not in line with US national interest in international seabed management. Therefore, US established DSHMRA (Deep Seabed Hard Mineral Resource Act) as an alternative legal act to carry out the activities in the Area. By DSHMRA, US interest in building the hegemony of seabed management could be more facilitated.

Keywords: *International Seabed Authority, mining code, DSHMRA, US, international area*

PENDAHULUAN

Penambangan dasar laut merupakan salah satu aktivitas penting yang dianggap mampu memberikan jalan keluar bagi kelangkaan sumber daya yang didapat dari penambangan di daratan. Hal ini mengingat dari tahun 2000 hingga 2010 di pasar internasional, diprediksikan harga berbagai materi mentah non-energi meningkat setiap tahunnya dengan kisaran peningkatan sekitar 15%, yang merupakan akibat dari meningkatnya permintaan konsumen dalam perkembangan ekonomi (WTO, 2011). Pada tahun 2020, 5% dari mineral di dunia, termasuk kobalt, tembaga dan seng dapat dihasilkan dari dasar laut. Hal ini diprediksikan dapat meningkat ke 10 % pada tahun 2030 (EC, 2012).

Terdapat tiga kelompok mineral pokok yang berasal dari dasar laut yaitu: nodul polimetalik, polimetalik sulfida dan kerak ferromangan (Markussen, 1994). Tiga kelompok tersebut memiliki kandungan mineral yang sangat berguna seperti kobalt, perak, vanadium, mangan, timbal, emas, nikel, perunggu, seng dan berbagai mineral lainnya

(Anert & Borowski, 2000). Adanya faktor-faktor tersebut kemudian memicu ketertarikan negara-negara terhadap alternatif sumber daya yang dimungkinkan berasal dari dasar laut.

Namun, disamping segala signifikansi yang dapat diambil dari aktivitas dasar laut, terdapat dua masalah pokok yang harus dihadapi. Masalah yang harus dihadapi meliputi segi kewilayahan dan lingkungan. Dari segi wilayah, potensi sumber daya dasar laut tersebar di beberapa samudera dan lautan. Namun, potensi-potensi sumber daya mineral dasar laut tersebut justru lebih banyak berlokasi di wilayah yang berada di luar yurisdiksi negara atau di luar zona ekonomi eksklusif (ZEE). Letak potensi sumber daya mineral laut banyak terletak di kawasan Samudera Pasifik dan Samudera Hindia, khususnya di Clarion-Clipperton Zone dan Mid-Indian Ridge. Kemudian, dari segi lingkungan muncul permasalahan baru berupa potensi terjadinya kejahatan lingkungan berupa kerusakan atau pencemaran lingkungan dasar laut yang berdampak pada flora dan fauna di daerah dasar laut tersebut (Markussen, 1994). Penambangan dasar laut menyebabkan beberapa dampak berupa kerusakan yang bersifat *irreversible* dan membawa dampak negatif bagi habitat laut dalam (Allsop, et al., 2013).

Munculnya isu pencemaran dan kerusakan lingkungan serta banyaknya wilayah titik penambangan yang berada di luar kedaulatan negara menyebabkan perlu adanya rezim internasional yang cukup kuat yang berisikan seperangkat regulasi untuk mengatur dan mengelola aktivitas kawasan dasar laut internasional berupa rezim internasional yang mengatur tentang kelautan yang bergerak di level internasional yang mencakup isu-isu zona yurisdiksi, navigasi, penyelesaian sengketa, laut regional, dan isu lingkungan (Kotze, 2008).

Saat ini, *ocean governance* yang memiliki pengaruh cukup kuat dalam memberikan regulasi tentang perairan dunia adalah UNCLOS (*United Nations Conventions on the Law of Sea*). Berkaitan dengan penambangan dasar laut, maka institusi UNCLOS yang berperan dalam rezim yang mengatur wilayah dasar laut adalah *International Seabed Authority* (ISA) atau Otorita Dasar Laut Internasional. Otorita Dasar Laut Internasional berdiri sejak disetujui Perjanjian 1994 yang merupakan negosiasi lanjutan dari negosiasi UNCLOS tentang Bab XI yang mengatur pengelolaan dasar laut internasional (UNCLOS Part XI). Munculnya Otorita sendiri tidak lepas dari negosiasi panjang atas hukum laut internasional yang dilakukan oleh sejumlah besar negara.

Sepanjang negosiasi pada tahun 1973 hingga 1982, kerangka pembentukan Otorita Dasar Laut Internasional yang bersumber dari Bagian XI UNCLOS pada mulanya tidak disetujui oleh berbagai negara maju karena adanya konsep-konsep tertentu yang merugikan negara maju dalam pengelolaan sumber daya dasar laut internasional. Salah satu negara yang cukup vokal dalam menentang kerangka pembentukan Otorita Dasar Laut Internasional adalah AS (Amerika Serikat). Setelah munculnya ketidaksetujuan AS dalam kerangka pembentukan Otorita Dasar Laut Internasional yang dianggap menghambat pengembangan pemanfaatan sumber daya dasar laut internasional, akhirnya negosiasi khusus untuk membahas bagian XI dilaksanakan kembali dari awal 1990 hingga 1994. AS merupakan salah satu negara yang mendukung untuk dilakukannya negosiasi ulang atas dilakukannya modifikasi atau amandemen pada bagian XI UNCLOS yang mengatur pengelolaan sumber daya dasar laut dan Otorita Dasar Laut Internasional (www.un.org/unclos).

Namun, setelah perjanjian 1994 disepakati oleh berbagai negara dan disetujui pembentukan Otorita Dasar Laut Internasional, AS sempat menyetujui perjanjian 1994 tersebut, tetapi kemudian tetap tidak merubah posisinya menerima Otorita Dasar Laut Internasional sebagai rezim dasar laut internasional dengan tidak meratifikasi UNCLOS. Melihat partisipasi AS yang cukup aktif dalam pengembangan rezim kelautan internasional dan dalam perjanjian 1994 tentang part XI UNCLOS yang mengatur tentang

Otorita Dasar Laut Internasional, maka sikap AS yang menolak rezim dasar laut internasional cukup kontradiktif dengan partisipasinya di perkembangan tersebut. Untuk itu penelitian ini berusaha mengungkap faktor-faktor yang menyebabkan posisi Amerika yang menolak Otorita Dasar Laut Internasional sebagai rezim internasional serta kepentingan AS dalam perkembangan dasar laut internasional.

PEMBAHASAN

Otorita Dasar Laut Internasional sebagai suatu Rezim Dasar Laut Internasional

Sebagai bagian dari UNCLOS, negara-negara yang meratifikasi UNCLOS maka akan tergabung dalam Otorita Dasar Laut Internasional. Negara-negara tersebut merupakan anggota tetap yang berkewajiban menjalankan regulasi yang dibuat oleh Otorita sebagai bagian dari UNCLOS sendiri. Salah satu tujuan utama pembentukan Otorita adalah meningkatkan perkembangan ekonomi dunia dan pertumbuhan yang seimbang dalam perdagangan internasional dan untuk mempromosikan kerjasama internasional untuk pertumbuhan bersama bagi semua negara, khususnya negara berkembang (UNCLOS, Pasal 150).

Untuk mewujudkan hal tersebut, Otorita kemudian membuat seperangkat perijinan yang kemudian mengatur pengelolaan sumber daya dasar laut internasional yang memungkinkan perusahaan atau negara tertentu untuk melakukan eksplorasi dan eksploitasi sumber daya dasar laut internasional. Peraturan-peraturan ini, mencakup ketentuan-ketentuan standar serta formulir-formulir aplikasi yang dibutuhkan oleh pihak yang akan mengeksplorasi sesuai dengan standar eksplorasi yang ditentukan Otorita. Dalam menjalankan fungsinya, Otorita telah mengantungi sejumlah kontrak dengan kontraktor yang menghendaki proyek eksplorasi Kawasan Dasar Laut Internasional. Hingga saat ini, Otorita Dasar Laut telah menyetujui kontrak untuk eksplorasi sumber daya *polymetallic sulphide, polymetallic nodules dan cobalt-rich ferromanganese* dengan kontraktor yang total jumlahnya 24 kontraktor (ISA Publications, 2014).

Semua aturan tentang pengelolaan sumber daya dasar laut internasional yang dibuat oleh Otorita secara umum bersumber dari UNCLOS. Aturan-aturan umum yang dimuat dalam UNCLOS tentang pembentukan Otorita, tugas dan fungsi Otorita hingga peraturan-peraturan yang bersifat spesifik yang dibuat oleh Otorita melalui organ-organnya tentang pengelolaan jenis-jenis tertentu sumber daya dasar laut serta peraturan kontrak dan pembiayaan kemudian disebut sebagai *Mining Code*. Secara institusionalisme, diketahui bahwa suatu institusi internasional dapat timbul karena adanya rezim internasional. Hal ini ditunjukkan dengan Otorita Dasar Laut Internasional yang timbul sebagai implementasi dari UNCLOS sebagai rezim internasional di bidang kelautan. Dengan adanya peraturan-peraturan tentang pengelolaan sumber daya dasar laut internasional berupa *mining code* tersebut, maka dapat dipahami bahwa peraturan-peraturan yang dibuat oleh Otorita Dasar Laut Internasional tersebut menjadi suatu rezim dasar laut internasional yang telah diakui oleh mayoritas negara-negara di dunia, yaitu negara-negara yang meratifikasi UNCLOS.

AS dalam perkembangan dasar laut internasional

Sementara itu, sebagai alternatif menghadapi perkembangan negosiasi UNCLOS yang didalamnya terdapat draf pengaturan pengelolaan dasar laut internasional yang tidak di setujui AS, AS telah mengembangkan landasan legal alternatifnya sendiri untuk memberikan warga negaranya legitimasi untuk mengakses sumber daya dasar laut internasional.

NOAA (*National Oceanic and Atmospheric Administration*) yang merupakan badan AS yang berfokus pada kondisi lautan dan atmosfer. Melalui NOAA, pada 1980 AS telah menetapkan DSHMRA (*Deep Seabed Hard Mineral Resource Act*) sebagai landasan legal bagi AS dalam melakukan aktivitas di dasar laut. DSHMRA sendiri memiliki tujuan

yang hampir serupa dengan Otorita Dasar Laut Internasional, yaitu sebagai rezim domestik yang memacu program lingkungan, eksplorasi, dan komersialisasi sumber daya mineral dasar laut serta memastikan bahwa eksplorasi dilakukan dengan baik sesuai dengan ketentuan lingkungan untuk perkembangan teknologi berkelanjutan (DSHMRA, 2002).

Meskipun DSHMRA sendiri merupakan ketentuan legal yang bersifat domestik, namun DSHMRA sempat menjadi rezim yang cukup signifikan dalam mengatur penambangan dasar laut. Hal ini dikarenakan DSHMRA berkembang dengan cepat dan langsung dapat berjalan bersama perkembangan eksplorasi dasar laut internasional. Lebih lanjut, bahkan DSHMRA yang sejatinya merupakan rezim domestik membuka peluang bagi perusahaan dari negara-negara lain yang berkehendak melakukan eksplorasi dasar laut di wilayah internasional dengan lisensi dari DSHMRA untuk bekerjasama dengan perusahaan AS.

Dengan adanya praktik tersebut, beberapa perusahaan multinasional pribadi dari berbagai negara seperti Perancis, Italia, Jepang, UK, Belgia dan Jerman Barat telah mengajukan permohonan eksplorasi dasar laut pada NOAA sepanjang 1981-1983 dengan lisensi DSHMRA (NOAA, 1983).

Saat AS mengembangkan rezim alternatifnya, sementara itu persetujuan UNCLOS yang dalam hal ini berfokus pada Bab XI tentang dasar laut internasional pun mengalami kendala dalam persetujuan negara-negara, terutama negara-negara industri maju termasuk AS. Konsep transfer teknologi dan pembagian keuntungan menjadi kendala utama yang membuat negara-negara industri maju menunda persetujuannya atas UNCLOS. Hingga pada tahun 1991, negosiasi untuk amandemen Bab XI UNCLOS pun dilaksanakan untuk memfasilitasi ketidaksetujuan negara-negara industri maju perihal eksplorasi dasar laut. Akhirnya, pada 1994 amandemen atas Bab XI UNCLOS disetujui. Dalam revisi Bab XI ini, yang menjadi fokus amandemen adalah tentang mandat transfer teknologi, biaya aplikasi dan konsep pembagian keuntungan.

AS yang pada saat itu berada di bawah administratif Clinton akhirnya menyetujui perjanjian yang membahas amandemen Bab XI pada tahun 1994 tersebut. Namun, meski telah menyetujui draft perubahan pasal XI tersebut, anggota kongres AS kemudian tetap menolak untuk melakukan ratifikasi terhadap UNCLOS yang secara otomatis mencegah AS untuk bergabung menjadi anggota Otorita Dasar Laut. Bahkan meskipun AS telah diberikan janji untuk mendapatkan tempat yang sifatnya permanen sebagai anggota *council* dalam Otorita Dasar Laut Internasional.

Dengan tidak terjadinya ratifikasi UNCLOS oleh AS, maka AS tetap menggunakan DSHMRA sebagai landasan legalnya dan NOAA sebagai lembaga yang memfasilitasi dalam pelaksanaan eksplorasi dasar laut di wilayah internasional. Hal ini kemudian menyebabkan adanya dua rezim yang mengelola wilayah dasar laut internasional. Otorita Dasar Laut Internasional dengan seperangkat *mining code*-nya telah memfasilitasi berbagai kontraktor dan negara dalam eksplorasi dasar laut di wilayah internasional sebagai suatu rezim internasional, sementara itu AS melalui DSHMRA sebagai rezim alternatifnya tetap melaksanakan eksplorasi di wilayah dasar laut internasional tanpa bergabung dengan Otorita Dasar Laut Internasional dan menganggap bahwa aktivitas AS merupakan aktivitas legalnya terhadap wilayah internasional yang tidak dapat diintervensi oleh pihak manapun termasuk Otorita Dasar Laut Internasional.

Faktor pengaruh posisi AS terhadap Rezim Otorita Dasar Laut Internasional

Dalam keadaan dunia yang kompleks dan interdependen, negosiasi, adopsi dan implementasi perjanjian internasional telah menjadi komponen utama dalam aktivitas kebijakan luar negeri dari tiap negara (Chayes & Chayes, 1993). Dalam memandang suatu rezim internasional, paradigma neorealisme memandang negara sebagai *self-rational actor* yang bergerak dalam dunia internasional yang bersifat anarki. Neorealis memandang

negara sebagai aktor utama yang mempertimbangkan faktor kepentingan tertentu sehingga menentukan apakah negara tersebut kemudian akan meratifikasi dan mengimplementasikan suatu perjanjian internasional atau tidak meratifikasinya sama sekali (Guzman, 2002). AS sebagai aktor dalam dunia internasional yang bersifat anarki pun berlaku demikian. Dalam memandang Otorita Dasar Laut Internasional, sebelum melakukan ratifikasi dan mengimplementasikannya terdapat beberapa faktor yang dipertimbangkan AS dimana AS mengkalkulasi keuntungan dan kerugian dalam bergabung atau menyetujui suatu rezim internasional, dalam hal ini Otorita Dasar Laut Internasional sebagai rezim dasar laut internasional.

AS telah menegaskan penggunaan DSHMRA sebagai protokol pribadinya untuk melaksanakan penambangan dasar laut di wilayah internasional. Dengan demikian, maka AS menolak rezim internasional atas wilayah dasar laut internasional yang ditetapkan oleh Otorita Dasar Laut Internasional. AS lebih memilih menggunakan DSHMRA sebagai *legal act* yang memfasilitasi warga negara maupun korporasi yang berminat untuk melaksanakan aktivitas dasar laut di wilayah internasional untuk kepentingan ilmu pengetahuan, eksploitasi maupun eksplorasi. Kebijakan tersebut diambil oleh AS tentunya karena dipengaruhi oleh pertimbangan dan faktor-faktor yang telah di pertimbangkan sebelumnya.

Faktor pertama yang menjadi pertimbangan adalah faktor politik. Negara yang bergabung dalam suatu organisasi maupun meratifikasi suatu perjanjian internasional maka negara tersebut memiliki obligasi untuk mengimplementasikan hasil dari konvensi atau aturan-aturan yang telah diratifikasi tersebut. Rezim yang dihasilkan dari konvensi atau organisasi yang disepakati dapat memberikan pengaruh pada negara yang meratifikasinya secara langsung maupun tidak langsung. Berkaitan dengan hal tersebut, *mining codes* pun akan memberikan dampak terhadap berbagai kepentingan AS dalam aktivitas dasar laut internasional. Apabila AS melakukan ratifikasi terhadap UNCLOS dan bergabung menjadi anggota Otorita, maka hal tersebut akan menempatkan AS beserta korporasi-korporasi AS yang berkaitan dengan aktivitas dasar laut di wilayah internasional dalam pengaruh regulasi dan harus mematuhi Otorita Dasar Laut Internasional sebagai badan resmi UNCLOS yang mengatur aktivitas dasar laut internasional (UNCLOS pasal 153 ayat 1 dan 5).

Dengan adanya regulasi-regulasi tersebut, maka DSHMRA yang menjadi *legal act* AS harus disesuaikan dengan poin-poin *mining code*. Hal ini akan menempatkan perusahaan-perusahaan AS yang merupakan subjek dari DSHMRA akan menjadi subjek dari *mining code*. Dengan menjadi subjek dari *mining code*, maka perusahaan-perusahaan AS yang berpartisipasi dalam eksplorasi dan eksploitasi sumber daya dasar laut akan berada di bawah kontrol Otorita dan lembaga-lembaga Otorita.

Besarnya kontrol dan kuasa yang dimiliki Otorita Dasar Laut Internasional juga cukup mengkhawatirkan AS (UNCLOS Annex III pasal 4). Saat aktivitas penambangan mulai dilaksanakan, Otorita memiliki hak untuk mengirim inspektur untuk melakukan monitor terhadap proses penambangan dan instalasi penambangan AS untuk memastikan kepatuhan perusahaan AS terhadap *mining codes*. Berdasarkan *mining codes*, inspektur proyek ini memiliki hak untuk memeriksa log catatan, perlengkapan, fasilitas dan semua data yang terekam untuk memonitor kepatuhan korporasi terhadap Otorita.

Berkaitan dengan berkurangnya power AS apabila bergabung dengan Otorita Dasar Laut Internasional, Otorita menyatakan bahwa AS akan ditempatkan menjadi anggota *council* dan memasuki Grup A apabila mau meratifikasi UNCLOS dan menjadi anggota tetap Otorita Dasar Laut Internasional (ISA Council, 2000). *Council* sendiri merupakan badan Otorita yang sangat berpengaruh terhadap implementasi dari regulasi yang dibuat oleh Otorita. Sedangkan, Grup A dalam *council* beranggotakan empat negara maju yang

merupakan *state parties* UNCLOS. Saat ini, anggota *council* di Grup A adalah Tiongkok, Italia, Jepang dan Russia. Posisi Italia akan digantikan dengan AS bila AS menyetujui untuk bergabung dengan Otorita. Namun, posisi di *council* grup A tersebut, meskipun memiliki pengaruh yang cukup besar terhadap implementasi rezim dasar laut internasional, tidak lantas menempatkan AS dalam kekuasaan khusus tertentu dengan wewenang tertentu. AS memang berpeluang besar dalam mempengaruhi implementasi Otorita, namun perusahaan AS yang terikat kontrak dengan Otorita tetap berada di bawah regulasi Otorita yang artinya juga di bawah pengawasan anggota *council* lainnya yang berjumlah 36 negara dan bertanggung jawab terhadap *assembly*, yaitu seluruh anggota tetap Otorita. Hal ini tentu memberikan pandangan AS bahwa ratifikasi UNCLOS dan bergabung dengan Otorita akan membahayakan perusahaan AS. Padahal, dalam sejarah AS, tidak pernah ada perjanjian yang disetujui AS yang menempatkan sektor privatnya dalam kontrol penuh rezim internasional (Groves, 2012).

Berkaitan dengan regulasi yang membahayakan korporasi AS adalah wewenang *council* atas korporasi AS yang menjadi kontraktor bila AS mengadopsi UNCLOS dan menjadi anggota Otorita. *Council* dapat menolak aplikasi perusahaan AS yang akan menjadi kontraktor Otorita. *Council* juga memiliki kuasa untuk melakukan terminasi atas program AS yang dianggap *council* tidak sesuai dengan rezim dasar laut Otorita. Dalam hal ini AS tidak mampu melawan keputusan *council* karena dalam pengambilan keputusan *council* melakukan musyawarah bersama. Adapun voting digunakan apabila musyawarah mengalami titik mati dimana tiap anggota *council* memiliki kekuatan satu suara.

Faktor kedua berkaitan dengan faktor ekonomi. Isu yang dimaksud adalah terkait dengan ketidakjelasan pembayaran royalti yang harus dibayarkan pada Otorita dalam eksploitasi sumber daya dasar laut internasional. Awalnya, Konvensi mewajibkan perusahaan penambang untuk membayar biaya produksi antara 5 – 12 % atas mineral yang ditambang. Perusahaan juga dapat membayar biaya produksi dengan dikombinasikan dengan keuntungan penjualan hasil tambang. Tiap perusahaan juga diharuskan membayar sebesar 1 juta dollar AS pada Otorita apabila komersialisasi atas wilayah dasar laut internasional telah berjalan sepenuhnya (UNCLOS Annex III Pasal 13 Ayat 4-5). Namun regulasi tersebut akhirnya direvisi pada perjanjian 1994. Pada Perjanjian 1994 besarnya royalti untuk Otorita dinyatakan bahwa akan dinegosiasikan saat pemanfaatan komersial atas mineral dasar laut di wilayah internasional telah berjalan secara penuh (Groves, 2012). Hingga saat ini, meski telah terdapat belasan kontraktor eksplorasi yang menunjukkan semakin dekatnya pemanfaatan komersial atas sumber daya dasar laut, pengaturan pasti tentang pembayaran royalti tahunan belum juga diatur oleh Otorita (ISA Assembly, 2012).

Ketidakjelasan dalam pengaturan pembiayaan tersebut tentunya kurang bersahabat bagi perusahaan-perusahaan AS yang membutuhkan kejelasan sehingga perusahaan dapat memperhitungkan kerugian dan keuntungan apabila menjadi kontraktor Otorita. Hal ini dibuktikan dalam pernyataan yang dibuat oleh kontraktor AS melalui DSHMRA setelah AS sempat menyetujui Perjanjian 1994. Perusahaan yang dimaksud adalah OMI dan OMA yang mengeksplorasi Zona Clarion-Clipperton. Dalam pernyataannya pada NOAA, dua konsorsium tersebut menyatakan bahwa perubahan 1994 tetap tidak menarik bagi sektor privat AS. (NOAA, 1995)

Selain ketidakjelasan atas royalti tahunan, ada pula kenaikan atas biaya yang harus dibayar kontraktor untuk menginisiasi eksplorasi dasar laut. Otorita. Biaya administrasi yang harus dibayarkan pada Otorita bagi prospector yang mengajukan diri menjadi kontraktor eksplorasi Otorita Dasar Laut Internasional adalah sebesar 500.000 Dollar AS (ISA Assembly ISBA/19/A/12, 2013). Pada perjanjian 1994, biaya administrasi yang harus dibayarkan pada Otorita Dasar Laut untuk kontrak eksplorasi saja adalah 250.000 Dollar

AS. Namun dalam perkembangannya, biaya tersebut dinaikkan kembali menjadi 500.000 Dollar AS (ISA Assembly ISBA/18/A/7, 2012).

Bila AS meneken kontrak dengan Otorita, maka perusahaan AS harus membagi area menjadi dua bagian dengan nilai komersial yang sama dengan Otorita untuk dieksplorasi oleh Otorita melalui the enterprise atau negara-negara berkembang anggota Otorita (UNCLOS, Annex 3 Pasal 15). Penulis melihat keberadaan *the Enterprise* secara ekonomi juga kurang sejalan dengan AS. *The Enterprise* diproyeksikan untuk menjadi badan komersial yang berada di bawah kendali Otorita dimana berisi *joint venture* antar perusahaan maupun *member-states*. Perusahaan memiliki obligasi terhadap Otorita untuk melaporkan segala sesuatu yang terjadi di kawasan. Maka Otorita memiliki informasi lebih terkait pasar mineral dunia, tren dan prospek. Dengan demikian, dikhawatirkan *the Enterprise* sebagai badan Otorita justru berpotensi memonopoli pasar mineral dasar laut karena keuntungan berada di bawah Otorita.

Faktor ketiga yaitu faktor lingkungan. Otorita mengatur agar ada perhatian khusus terhadap bahaya yang ditimbulkan dari pengeboran dan ekstraksi sumber daya alam. Hal ini salah satunya adalah dengan adanya regulasi tentang *precautionary approach* (Groves, 2012). *Precautionary approach* sendiri merupakan prinsip yang menyatakan bahwa sebelum dilakukannya aktivitas di alam, maka perlu adanya kejelasan ilmiah bahwa suatu aktivitas tidak akan mengakibatkan bahaya kerusakan lingkungan.

Isu lingkungan seringkali berbenturan dengan kepentingan ekonomi dalam perumusan maupun implementasi suatu peraturan perundang-undangan. Dalam permasalahan tersebut, AS lebih menitikberatkan pada permasalahan ekonomi daripada isu lingkungan dan seringkali ditunjukkan dengan posisinya sebagai *non-party* dalam suatu konvensi lingkungan internasional. Selain pada rezim Otorita Dasar Laut Internasional, hal ini direfleksikan juga oleh posisi AS pada Protokol Kyoto sebagai *non-party*.

Pada Protokol Kyoto, AS menolak rezim internasional tersebut karena terlalu berbahaya bagi perkembangan ekonomi AS. Tidak hanya pada protokol Kyoto, AS juga gagal meratifikasi beberapa perjanjian internasional penting terkait dengan permasalahan lingkungan. Non-ratifikasi tersebut umumnya disebabkan karena pemerintah selain menandatangani perjanjian internasional di bidang lingkungan, pemerintah juga terbentur dengan perjanjian perdagangan yang berseberangan dengan konvensi lingkungan, misalnya *World Trade Organization* (WTO) dimana AS menjadi salah satu tokoh sentralnya (Bang, 2010). Hal ini menyebabkan reformasi dalam bidang lingkungan sering kali dikalahkan oleh kepentingan ekonomi.

AS sendiri terbukti tidak meratifikasi berbagai perjanjian di bidang lingkungan yang cukup penting seperti *Basel Convention on Waste*, *The Treaty on Genetic Resources*, *The Antarctic Liability Annex*, *The Biodiversity Convention*, *Protokol Kyoto*, UNCLOS dan lain-lain (www.state.gov). Melihat kecenderungan AS untuk tidak meratifikasi rezim lingkungan yang memiliki dampak langsung pada sektor ekonomi privatnya, maka tidak meratifikasi UNCLOS dan menolak bergabung dengan Otorita kemudian menjadi pilihan lazim AS.

Faktor keempat berkaitan dengan aspek sosial. Otorita mengadopsi prinsip “transfer teknologi dan ilmu pengetahuan”. Setelah perjanjian 1994, dengan adanya prinsip transfer teknologi tersebut, apabila AS dan perusahaannya menjadi kontraktor ISA, maka akan menyebabkan AS juga harus turut menyumbangkan pengetahuannya, data-datanya, penelitian eksplorasi AS yang dilakukan dalam kerangka rezim dasar laut internasional. AS juga harus turut berpartisipasi dalam pelatihan-pelatihan, dalam hal ini melatih *trainee* yang belum tentu berasal dari negara mereka. *Trainee* tersebut bahkan lebih diutamakan dari negara berkembang (ISA Council, 2013). Dalam hal ini, pihak privat AS akan

dirugikan karena harus turut membantu pihak-pihak yang bisa saja menjadi kompetitor perusahaannya dalam eksploitasi sumber daya dasar laut di masa mendatang.

Kepentingan Amerika Serikat

Terbentuknya rezim merupakan dampak dari politik internasional yang bersifat interdependen. Rezim internasional ada karena kepentingan bersama negara sehingga pendekatan ini disebut sebagai *interest-based theory of regime* yang menyatakan bahwa kepentingan merupakan hal yang mendukung berjalannya rezim tersebut. Neorealis melihat rezim merupakan sarana bagi negara untuk dapat mencapai kepentingannya (Hasenclever, Rittberger, & Mayer, 1997). Untuk itu apabila rezim tidak bersesuaian dengan kepentingan nasional, maka negara lebih memilih untuk mengabaikan atau menolaknya. Lalu berkaitan dengan sikap AS yang menolak Otorita Dasar Laut Internasional dan *mining code*-nya sebagai rezim dasar laut internasional. Adapun untuk mengetahui kepentingan AS maka dilakukan perbandingan antar kedua rezim, yaitu *mining code* dan DSHMRA yang dipakai AS.

Tabel 1. Perbandingan *Mining Code* ISA dan DSHMRA dalam Beberapa Aspek

Aspek	ISA (International Seabed Authority)	DSHMRA (Deep Seabed Hard Mineral Resource Act)
Ruang Lingkup	Internasional, berlaku bagi negara-negara yang meratifikasi UNCLOS	Domestik, berlaku bagi AS dan membuka peluang bagi negara-negara lain untuk bekerja sama dengan AS
Politik	<i>Council</i> merupakan badan Otorita yang berperan dalam implementasi regulasi. <i>Council</i> berhak melakukan penolakan kontrak, terminasi dan modifikasi program eksplorasi. Penyelesaian sengketa dapat melalui <i>Seabed Dispute Chamber</i> .	NOAA dan Pemerintah AS bertanggung jawab atas implementasi DSHMRA atas eksplorasi dasar laut. Kontrol atas eksplorasi dijamin oleh NOAA dan Pemerintah AS sendiri. Penyelesaian sengketa melalui perjanjian dan negosiasi antar negara baik bilateral maupun multilateral.
Ekonomi	Biaya administratif untuk mendapatkan kontrak eksplorasi adalah 500.000 USD. Royalti produksi harus dibayarkan pada Otorita sebesar 5-12 % dari keuntungan. Tidak terdapat pembatasan area, namun hanya boleh mengakses wilayah yang bukan merupakan <i>reserved area</i> . Durasi kontrak 15 tahun dengan opsi diperpanjang.	Biaya administrasi eksplorasi untuk calon kontraktornya adalah sebesar 100.000 USD. Tidak terdapat pembatasan ukuran wilayah tertentu yang akan dieksplorasi. Durasi kontrak 5 tahun dengan opsi diperpanjang.
Lingkungan	Prinsip <i>Precautionary Approach</i> untuk memastikan pendataan dan penelitian sebelum melaksanakan eksplorasi dasar laut atas bahaya yang dapat ditimbulkan serta memastikan tindakan yang akan diambil bila terdapat keadaan darurat bahaya lingkungan.	Terdapat regulasi untuk melakukan <i>recovery</i> terhadap lingkungan yang rusak karena aktivitas penambangan. Kerusakan lingkungan yang ditimbulkan oleh perusahaan harus dipertanggungjawabkan dengan diganti dan direstorasi.
Sosial	Transfer Teknologi: - <i>Training Program</i> - <i>Endowment Fund</i>	Tidak tersedia.
Lokasi	Lokasi tersebut misalnya di <i>Clarion-Clipperton Zone</i> , <i>Indian Ridge</i> dan <i>Atlantic Ridge</i> Otorita menempatkan beberapa lokasi sebagai <i>Reserved Area</i> .	DSHMRA telah memberikan lisensi pada perusahaan kontraktornya untuk melakukan eksplorasi di kawasan <i>Clarion Clipperton</i> .

Sumber: *Mining Code International Seabed Authority dan Deep Seabed Hard Mineral Resource Act (DSHMRA)*.

Berdasarkan perbandingan, dapat diketahui dari segi politik, ISA tidak menempatkan AS pada posisi khusus dengan kekuatan khusus. AS dapat menempati council namun bersama 36 negara lainnya dengan kekuatan suara sama. Meratifikasi UNCLOS dan bergabung dengan Otorita dirasa merupakan opsi yang tepat untuk AS karena tidak adanya kekuatan atau hak khusus. Berbeda dengan berbagai perjanjian internasional maupun organisasi internasional lainnya, rata-rata AS memiliki hak khusus dalam menentukan keputusan. Contoh perjanjian tersebut misalnya adalah Perserikatan Bangsa-Bangsa dimana AS memiliki hak veto. Contoh signifikan lainnya adalah International Monetary Fund dimana penyumbang terbesar memiliki suara lebih besar dalam mengambil keputusan. Sedangkan, untuk perjanjian internasional dimana AS tidak memiliki hak khusus, AS enggan untuk meratifikasinya. Contoh perjanjian yang dapat diambil adalah Statuta Roma karena penandatanganan konvensi atau hukum internasional tersebut akan melangkahi yurisdiksi atau kedaulatan AS.

Dengan membentuk DSHMRA AS memiliki tujuan agar dapat memiliki kontrol penuh dalam melakukan eksplorasi dasar laut internasionalnya. Dalam DSHMRA yang dibentuk segera sebagai rezim domestik AS sebagai *legal act* penambangan dasar laut internasional membuka kerjasama bagi korporasi multinasional dan bekerjasama dengan negara lain seperti Kanada, Jerman, Inggris, Italia, Belgia dan Belanda. Dengan membuka peluang kerjasama, AS berusaha menegaskan hegemoninya sebagai pemimpin dalam penambangan dasar laut di wilayah internasional. Namun, dengan munculnya Otorita Dasar Laut Internasional, hegemoni AS menjadi terhambat. Hal tersebut ditunjukkan dalam laporan tahunan NOAA pada tahun 1995 dimana tahun tersebut merupakan tahun awal Otorita mulai berjalan:

“The US –based consortia are the world’s leader in the development of technology needed to recover manganese nodules. There is significant opportunity for the technological leader to develop export market. However, national effort in India, China, Japan, Korea and Eastern Europe began to erode the leadership.”

Berkaitan dengan faktor ekonomi, AS memandang aturan administrasi dan potongan yang diatur oleh Otorita Dasar Laut Internasional terlalu memberatkan perusahaan privat. Biaya yang dibayarkan pada Otorita sebagai prasyarat adalah sebesar 500.000 USD yang jumlahnya lebih besar 5 kali lipat dari jumlah yang ditetapkan DSHMRA yaitu sebesar 100.000 USD. Sementara dalam hal sosial, DSHMRA tidak merepotkan perusahaan penambang dasar laut dengan keharusan perusahaan untuk peduli terhadap perkembangan teknologi untuk negara berkembang yang belum memadai sehingga lebih mampu melindungi kepentingan ekonomi korporasi tanpa adanya keperluan transfer teknologi serta keperluan memberikan training dan penelitian untuk pihak yang belum tentu menguntungkan perusahaan privat. Kemudian, dari segi lingkungan, DSHMRA memiliki protokol atas perlindungan lingkungan kelautan, namun tidak seketat dan sesulit yang diatur oleh Otorita Dasar Laut Internasional, seperti adanya *precautionary approach* yang akan merepotkan perusahaan pemohon kontrak. Dengan adanya DSHMRA, AS kemudian merasa tidak perlu mematuhi regulasi Otorita sehingga meningkatkan kesempatan AS untuk memaksimalkan kepentingannya.

Adapun dalam hal lokasi, Otorita memang lebih unggul dengan adanya *reserved area* yang merupakan area proyeksi bagi negara berkembang di masa mendatang. Namun, AS sebenarnya masih tetap dapat melaksanakan eksplorasi di wilayah tersebut. Perusahaan AS dapat menyokong negara berkembang yang merupakan anggota Otorita Dasar Laut Internasional untuk dapat menjadi kontraktor Otorita. Usaha tersebut dapat dilakukan

dengan membentuk perusahaan cabang atau mengadakan perjanjian dengan negara berkembang terkait untuk dapat mengakses *reserved area*. Namun, kekurangannya adalah perusahaan cabang tersebut juga akan menjadi subjek rezim dasar laut Otorita Dasar Laut Internasional pula.

Jadi, berdasarkan pembahasan perbandingan antara DSHMRA dan *mining code* Otorita Dasar Laut Internasional, dapat dipahami bahwa kepentingan AS dalam pembentukan DSHMRA merupakan usaha AS untuk melegitimasi hegemoninya dalam penambangan dasar laut internasional. Namun dengan adanya Otorita, kepentingan nasional AS dalam penambangan dasar laut tersebut terhambat karena regulasi Otorita yang kurang sesuai dengan kepentingan AS. Untuk itu, AS hingga saat ini tetap menggunakan DSHMRA sebagai landasan legalnya dalam penambangan dasar laut di wilayah Internasional.

PENUTUP

Terdapat beberapa faktor yang menyebabkan posisi AS tetap memutuskan untuk menolak Otorita Dasar Laut Internasional hingga saat ini. Faktor-faktor tersebut meliputi faktor politik, ekonomi, sosial dan lingkungan. Adapun kepentingan AS dalam penambangan dasar laut internasional adalah membangun hegemoni atas penambangan dasar laut internasional. Hal ini ditunjukkan dengan dibentuknya DSHMRA oleh AS sebagai rezim domestik AS untuk menjalankan eksplorasi dasar laut internasional dan membuka kerjasama dengan negara-negara untuk melaksanakan eksplorasi dasar laut. Bergabung dengan Otorita justru akan menempatkan AS di bawah Otorita Dasar Laut Internasional yang artinya DSHMRA harus disesuaikan dengan *mining code* Otorita Dasar Laut yang menyebabkan kepentingan AS yang diusung dalam DSHMRA akan sulit tercapai. Untuk itu, hingga saat ini AS tetap memutuskan untuk tidak bergabung dengan Otorita Dasar Laut Internasional hingga saat ini.

Referensi

- Allsop, M., Miller, C., Atkins, R., Rocliffe, S., Tabor, I., Santilo, D., & Johnston, P. (2013). Review of the Current State of Development and the Potential for Environmental Impacts of Seabed Mining Explorations. Greenpeace Research Laboratories Technical Report.
- Anert, A., & Borowski, C. (2000). Environmental risk assessment of anthropogenic activity in the deep-sea. *Journal of Aquatic Ecosystem Stress and Recovery*, 299-315.
- Bang, G. (2010). Signed but not ratified: Limits to U.S. participation in International Environmental Agreements. Center for International Climate and Environmental Research, Oslo (CICERO), 1-30.
- DSHMRA. (2002).
- EC. (2012). European Commission. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and social Committee and the Committee of the Regions: Blue Growth—opportunities from the marine and maritime sustainable growth. Brussels. Retrieved June 1, 2015, from <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0494:FIN:EN:PDF>
- Groves, S. (2012). The US Can Mine The Seabed without Joining UNCLOS. Background.
- Guzman, A. (2002). A Compliance Based Theory. *California Law Review*, 1826.
- Hasenclever, A., Rittberger, V., & Mayer, P. (1997). *Theories of International Regime*. Cambridge: Cambridge University Press.

- ISA Assembly. (2012). ISBA/18/A/11. Decision of the Assembly of the International Seabed Relating to Regulation on Prospecting and Exploration for Cobalt-Rich Crust in The Area. Kingston.
- ISA Council. (2000). Conference Proceedings. Jamaica: ISA Publication.
- ISA Council. (2013). ISBA/19/A/9. Decision of the Assembly of the International Seabed Relating to Regulation on Prospecting and Exploration for Cobalt-Rich Crust in The Area. Kingston.
- Kotze, L. (2008). Fragmentation of International Environmental Law: An Oceans Governance Case Study. In E. Couzens, & T. Honkonen, International Environmental Law-making and Diplomacy Review 2008 (p. 13). Joensuu: University of Joensuu. Retrieved Juni 13, 2015, from <http://www.unep.org/delc/Portals/119/publications/International-Environmental-Law-review-2008.pdf>
- Markussen, J. M. (1994). Deep Seabed Mining and The Environment: Consequences, Perceptions and Regulations. Green Globe Yearbook of International Co -operation on Environment and Development 1994, 31.
- NOAA. (1983). Deep Seabed Mining. Deep Seabed Mining, (p. 6). Retrieved 5 25, 2016, from http://www.gc.noaa.gov/documents/gcil_dsm_1983_2011-06-13-113448.pdf
- UNCLOS and 1994 Agreement. United Nations Conventions on the Law of Sea.
- WTO. (2011). Trade growth to ease in 2011 but despite 2010 record surge, crisis hangover persists. WTO. Retrieved June 4, 2015, from https://www.wto.org/english/news_e/pres11_e/pr628_e.htm
- www.state.gov. (n.d.). US Treaties in Force.

