



YAYASAN PRIMA AGUS TEKNIK



# HUKUM LAUT INTERNASIONAL



**Dr. Agus Wibowo, M.Kom, M.Si, MM.**

# HUKUM LAUT INTERNASIONAL

Dr. Agus Wibowo, M.Kom, M.Si, MM.

## BIO DATA PENULIS



Penulis memiliki berbagai disiplin ilmu yang diperoleh dari Universitas Diponegoro (UNDIP) Semarang. dan dari Universitas Kristen Satya Wacana (UKSW) Salatiga. Disiplin ilmu itu antara lain teknik elektro, komputer, manajemen dan ilmu sosiologi. Penulis memiliki pengalaman kerja pada industri elektronik dan sertifikasi keahlian dalam bidang Jaringan Internet, Telekomunikasi, Artificial Intelligence, Internet Of Things (IoT), Augmented Reality (AR), Technopreneurship, Internet Marketing dan bidang pengolahan dan analisa data (komputer statistik).

Penulis adalah pendiri dari Universitas Sains dan Teknologi Komputer (Universitas STEKOM ) dan juga seorang dosen yang memiliki Jabatan Fungsional Akademik Lektor Kepala (Associate Professor) yang telah menghasilkan puluhan Buku Ajar ber ISBN, HAKI dari beberapa karya cipta dan Hak Paten pada produk IPTEK. Sejak tahun 2023 penulis tercatat sebagai Dosen luar biasa di Fakultas Ekonomi & Bisnis (FEB) Universitas Diponegoro Semarang. Penulis juga terlibat dalam berbagai organisasi profesi dan industri yang terkait dengan dunia usaha dan industri, khususnya dalam pengembangan sumber daya manusia yang unggul untuk memenuhi kebutuhan dunia kerja secara nyata.



YAYASAN PRIMA AGUS TEKNIK

### PENERBIT :

YAYASAN PRIMA AGUS TEKNIK  
Jl. Majapahit No. 605 Semarang  
Telp. (024) 6723456. Fax. 024-6710144  
Email : penerbit\_ypat@stekom.ac.id

ISBN 978-623-8642-92-2 (PDF)



9

786238

642922

# **HUKUM LAUT INTERNASIONAL**

**Penulis :**

Dr. Agus Wibowo, M.Kom, M.Si, MM.

**ISBN : 978-623-8642-92-2**

**Editor :**

Dr. Joseph Teguh Santoso, S.Kom., M.Kom.

**Penyunting :**

Dr. Mars Caroline Wibowo. S.T., M.Mm.Tech

**Desain Sampul dan Tata Letak :**

Irdha Yuniato, S.Ds., M.Kom

**Penebit :**

Yayasan Prima Agus Teknik Bekerja sama dengan  
Universitas Sains & Teknologi Komputer (Universitas STEKOM)

**Anggota IKAPI No:** 279 / ALB / JTE / 2023

**Redaksi :**

Jl. Majapahit no 605 Semarang

Telp. 08122925000

Fax. 024-6710144

Email : [penerbit\\_ypat@stekom.ac.id](mailto:penerbit_ypat@stekom.ac.id)

**Distributor Tunggal :**

**Universitas STEKOM**

Jl. Majapahit no 605 Semarang

Telp. 08122925000

Fax. 024-6710144

Email : [info@stekom.ac.id](mailto:info@stekom.ac.id)

Hak cipta dilindungi undang-undang

Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara  
apapun tanpa ijin dari penulis

## KATA PENGANTAR

Puji syukur kita panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena berkat rahmat dan karunia-Nya, kami dapat menyusun buku ini yang berjudul "*Hukum Laut Internasional*". Buku ini hadir sebagai upaya untuk memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai hukum laut yang mengatur hubungan antarnegara di lautan, serta tantangan dan dinamika yang dihadapi dalam konteks global saat ini.

Hukum laut internasional merupakan salah satu cabang hukum yang sangat penting, mengingat lautan mencakup lebih dari 70% permukaan bumi dan menjadi sumber kehidupan, perdagangan, serta sumber daya alam yang vital bagi umat manusia. Dalam era globalisasi ini, isu-isu yang berkaitan dengan hukum laut, seperti hak berlayar, eksploitasi sumber daya, perlindungan lingkungan laut, dan penyelesaian sengketa maritim, semakin mendominasi perhatian dunia internasional.

Bab-bab dalam kajian ini membahas secara menyeluruh perkembangan dan dinamika hukum laut modern, dimulai dari tantangan dalam pembentukan hukum internasional serta peran penting perjanjian dan lembaga internasional, termasuk kontribusi hukum kebiasaan (Bab 1). Kemudian dibahas sejarah kodifikasi hukum laut melalui Konvensi PBB tentang Hukum Laut (UNCLOS) I, II, dan III, mekanisme pengambilan keputusan, serta dampaknya terhadap hukum internasional (Bab 2). Proses amandemen dan modifikasi UNCLOS oleh negara-negara pihak serta peran mereka dalam legislasi hukum laut dijelaskan pada Bab 3. Bab 4 mengulas implementasi UNCLOS melalui perjanjian pelaksanaan seperti Bagian XI tentang dasar laut dan Perjanjian Stok Ikan beserta dampaknya.

Bab 5 membahas perkembangan rezim penambangan dasar laut dalam di bawah pengawasan Otoritas Dasar Laut Internasional (ISA), termasuk pengaturan sumber daya mineral laut dan penyelesaian sengketa. Regulasi pelayaran internasional yang ditetapkan Organisasi Maritim Internasional (IMO), serta integrasinya ke dalam UNCLOS dibahas pada Bab 6. Selanjutnya, Bab 7 menjelaskan kontribusi FAO dan PBB dalam hukum perikanan internasional melalui instrumen hukum yang diadopsi. Bab 8 membahas tantangan fragmentasi hukum internasional, pentingnya koordinasi antar lembaga internasional secara vertikal maupun horizontal, serta penyelesaian konflik dalam konteks hukum laut. Keseluruhan pembahasan diakhiri dengan Bab 9 yang menyimpulkan pentingnya peran lembaga internasional dalam pengembangan hukum laut, menekankan partisipasi inklusif, konsensus, dan upaya mendorong koherensi hukum secara global.

Melalui buku ini, penulis berusaha untuk menguraikan prinsip-prinsip dasar hukum laut internasional, termasuk Konvensi PBB tentang Hukum Laut (UNCLOS) dan peran lembaga-lembaga internasional dalam penegakan hukum di lautan. Kami juga akan membahas berbagai tantangan yang dihadapi, seperti perubahan iklim, pencemaran laut, dan konflik teritorial yang dapat memengaruhi stabilitas dan keamanan di kawasan maritim.

Penulis berharap buku ini dapat menjadi referensi yang bermanfaat bagi para pembaca, baik akademisi, mahasiswa, maupun praktisi hukum, dalam memahami kompleksitas hukum laut internasional. Selain itu, kami juga berharap dapat mendorong diskusi yang konstruktif mengenai pentingnya menjaga kelestarian laut dan mempromosikan kerjasama antarnegara dalam mengatasi tantangan yang ada. Semoga buku ini dapat memberikan manfaat dan inspirasi bagi pembaca dalam memahami hukum laut internasional. Terima Kasih.

Semarang, April 2025

Penulis

Dr. Agus Wibowo, M.Kom, M.Si, MM.

## DAFTAR ISI

<b>Halaman Judul</b> .....	<b>i</b>
<b>Kata Pengantar</b> .....	<b>ii</b>
<b>Daftar Isi</b> .....	<b>iv</b>
<b>BAB 1 MENETAPKAN HUKUM LAUT MODERN</b> .....	<b>1</b>
1.1 Tantangan Pembuatan Hukum Internasional .....	1
1.2 Perjanjian Sebagai Instrumen Pembuatan Hukum .....	3
1.3 Lembaga Internasional Dan Hukum Kebiasaan Internasional .....	10
1.4 Pengembangan Hukum Laut Melalui Lembaga Internasional .....	18
<b>BAB 2 KONVENSI PBB TENTANG HUKUM LAUT</b> .....	<b>21</b>
2.1 Pendahuluan .....	21
2.2 Asal Usul Kodifikasi .....	22
2.3 Konferensi Hukum Laut PBB I & II .....	24
2.4 Konferensi PBB Tentang Hukum Laut III .....	28
2.5 Proses Pengambilan Keputusan Di UNCLOS III .....	31
2.6 Paket Kesepakatan .....	34
2.7 Penerapan Konvensi Hukum Laut .....	36
2.8 Dampak Konvensi Hukum Laut Terhadap Hukum Internasional .....	39
<b>BAB 3 AMENDEMENT DAN MODIFIKASI UNCLOS OLEH NEGARA PIHAK</b> .....	<b>48</b>
3.1 Pendahuluan .....	48
3.2 Amandemen Konvensi Hukum Laut .....	49
3.3 Pembuatan Undang-Undang oleh Pertemuan Negara-Negara Pihak .....	54
<b>BAB 4 PERJANJIAN PELAKSANAAN</b> .....	<b>67</b>
4.1 Pendahuluan .....	67
4.2 Perjanjian Bagian XI .....	67
4.3 Perjanjian Stok Ikan .....	78
4.4 Dampak Hukum Dari Perjanjian Stok Ikan .....	83
<b>BAB 5 PERKEMBANGAN DALAM REZIM PENAMBANGAN DASAR LAUT DALAM</b> .....	<b>90</b>
5.1 Mineral Laut Dan Kawasan Dasar Laut Internasional .....	90
5.2 Otoritas Dasar Laut Internasional .....	91
5.3 Penerapan Peraturan Dan Ketentuan Oleh Otoritas Dasar Laut Internasional .	95
5.4 Amandemen Formal Rezim Penambangan Dasar Laut Dalam .....	103
5.5 Rezim Regulasi Untuk Nodul Polimetalik .....	105
5.6 Regulasi Sulfida Polimetalik Dan Kerak Kobalt .....	112
5.7 Penyelesaian Sengketa Dan Rezim Dasar Laut Dalam .....	115
<b>BAB 6 REGULASI PELAYARAN OLEH ORGANISASI MARITIM INTERNASIONAL</b> .....	<b>121</b>
6.1 Regulasi Internasional Tentang Pelayaran .....	121
6.2 Status Dan Keanggotaan Organisasi Maritim Internasional .....	122
6.3 Penetapan Standar Oleh Organisasi Maritim Internasional .....	124
6.4 Penggabungan Standar Pelayaran Ke Dalam Konvensi Hukum Laut .....	130
6.5 Langkah-Langkah Lalu Lintas Dan Peran Organisasi Maritim Internasional .....	142

<b>BAB 7 PERAN FAO DALAM HUKUM PERIKANAN INTERNASIONAL .....</b>	<b>158</b>
7.1 Pendahuluan .....	158
7.2 Majelis Umum PBB Dan Perikanan .....	159
7.3 Organisasi Pangan Dan Pertanian Dan Perikanan .....	161
7.4 Instrumen Perikanan Yang Diadopsi Oleh Organisasi Pangan Dan Pertanian ...	165
<b>BAB 8 Kerjasama, Koordinasi, dan Konflik Lembaga Internasional .....</b>	<b>177</b>
8.1 Masalah Fragmentasi Dalam Pembuatan Hukum Internasional .....	177
8.2 Koordinasi Vertikal Kegiatan Pembuatan Hukum Internasional .....	181
8.3 Koordinasi Oleh PBB Dalam Hukum Laut .....	186
8.4 Kerja Sama Dan Koordinasi Horizontal Antara Lembaga Internasional .....	194
8.5 Menyelesaikan Konflik Dalam Hukum Yang Berlaku .....	202
<b>BAB 9 KESIMPULAN .....</b>	<b>209</b>
9.1 Peran Lembaga Dalam Pengembangan Hukum Laut .....	209
9.2 Partisipasi Dan Inklusivitas Dalam Pembuatan Hukum .....	210
9.3 Pentingnya Konsensus .....	214
9.4 Mempromosikan Koherensi Dalam Hukum Laut .....	218
<b>Daftar Pustaka .....</b>	<b>221</b>

## BAB 1

### MENETAPKAN HUKUM LAUT MODERN

#### 1.1 TANTANGAN PEMBUATAN HUKUM INTERNASIONAL

Hukum laut merupakan bidang penting hukum internasional yang mengatur pemanfaatan laut dan samudra di dunia. Hukum laut mendefinisikan yurisdiksi negara atas semua jenis kegiatan maritim, termasuk navigasi, eksploitasi sumber daya hayati dan nonhayati, pemasangan kabel dan pipa, dan pelaksanaan penelitian ilmiah kelautan. Buku ini tidak dimaksudkan untuk menjelaskan secara rinci hak dan kewajiban substantif apa yang timbul dalam bidang hukum internasional ini.<sup>1</sup> Sebaliknya, buku ini membahas tentang penjelasan dan analisis proses bagaimana hukum laut dibuat dan bagaimana hukum tersebut dapat disesuaikan untuk menghadapi tantangan modern yang dihadapi masyarakat internasional.

Sejak awal sejarah hukum laut, telah diakui bahwa tidak ada satu negara pun yang memiliki klaim eksklusif atas hamparan lautan yang luas. Sebaliknya, semua negara, baik yang berada di pesisir maupun yang terkurung daratan, dianggap memiliki kepentingan terhadap laut dan sumber dayanya.<sup>2</sup> Dengan demikian, McDougal dan Burke menggambarkan bagaimana “fungsi historis hukum laut telah lama diakui sebagai fungsi melindungi dan menyeimbangkan kepentingan bersama, inklusif dan eksklusif, semua orang dalam penggunaan dan kenikmatan lautan, sambil menolak semua pernyataan egosentris tentang kepentingan khusus yang bertentangan dengan kepentingan umum masyarakat.”<sup>3</sup>

Hal ini tetap berlaku hingga saat ini. Upaya modern untuk membuat hukum laut telah berupaya untuk membangun rezim internasional yang benar-benar bersifat global yang dapat diterapkan untuk semua negara. Hal ini mungkin paling jelas dari keputusan Majelis Umum PBB pada tahun 1970 untuk menyelenggarakan Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Ketiga tentang Hukum Laut, yang menekankan bahwa konferensi tersebut harus bertujuan untuk “mengakomodasi kepentingan dan kebutuhan semua negara”<sup>4</sup> dan hasil konferensi tersebut pada akhirnya harus “diterima secara umum”<sup>5</sup> oleh semua anggota masyarakat internasional.

Namun, menciptakan rezim universal untuk lautan dan samudra menjadi rumit karena sifat sistem hukum internasional yang terdesentralisasi. Charney mengamati bahwa “tradisi sistem hukum internasional tampaknya bertentangan dengan kemampuan untuk membuat undang-undang norma-norma universal.”<sup>6</sup> Tidak ada badan legislatif global yang dapat

---

<sup>1</sup> Terkait hal ini, lihat misalnya R. Churchill dan V. Lowe, *The Law of the Sea* (edisi ke-3, Manchester University Press, 1997).

<sup>2</sup> Lautan dapat diklasifikasikan sebagai, sebagaimana Weiler sebut, “aset bersama” komunitas internasional; lihat J. Weiler, “Geologi hukum internasional – tata kelola, demokrasi, dan legitimasi” (2004) 64 *ZaöRV* 547, di 556.

<sup>3</sup> M. S. McDougal dan W. T. Burke, *Ketertiban Umum Lautan* (Yale University Press, 1962) di 1.

<sup>4</sup> Reservasi secara eksklusif untuk tujuan damai atas dasar laut dan dasar samudra, dan tanah di bawahnya, yang berada di dasar laut lepas di luar batas yurisdiksi nasional saat ini dan penggunaan sumber dayanya untuk kepentingan umat manusia, dan penyelenggaraan konferensi tentang hukum laut, Resolusi UNGA 2750C, 17 Desember 1970, pembukaan.

<sup>5</sup> Konvensi Hukum Laut, pembukaan.

<sup>6</sup> J. Charney, “Hukum internasional universal” (1993) 87 *Am. J. Int’l L.* 529, di 530.



memberlakukan aturan pada semua aktor yang relevan. Seperti yang dicatat Pauwelyn, sistem hukum internasional memiliki "pada dasarnya pembuat undang-undang sebanyak jumlah negara."<sup>7</sup>

Pentingnya negara sebagai pembuat undang-undang ditegaskan oleh fakta bahwa masing-masing negara adalah independen dan berdaulat. Kesetaraan kedaulatan negara adalah "premis aksiomatik mendasar dari tatanan hukum internasional"<sup>8</sup> dan mengikuti dari prinsip ini bahwa masing-masing negara tidak dapat memiliki aturan atau prinsip hukum internasional yang dipaksakan kepada mereka tanpa persetujuan mereka. Pentingnya persetujuan dalam tatanan hukum internasional ditekankan oleh Pengadilan Tetap Keadilan Internasional dalam putusannya dalam Kasus SS Lotus tahun 1927 ketika mengatakan:

Hukum internasional mengatur hubungan antara negara-negara yang merdeka. Oleh karena itu, aturan hukum yang mengikat negara-negara berasal dari kehendak bebas mereka sendiri<sup>9</sup>. Sentralitas persetujuan dalam proses pembuatan hukum berarti bahwa negara-negara dapat menolak penerapan aturan yang mereka anggap bertentangan dengan kepentingan kedaulatan mereka. Hal ini membuat jauh lebih sulit untuk membangun rezim yang menciptakan seperangkat aturan umum untuk semua negara.

Pada awal abad ke-21, negara-negara masih memegang kendali ketat atas pembuatan hukum internasional.<sup>10</sup> Namun, hukum laut menyajikan contoh menarik tentang keberhasilan munculnya rezim internasional yang, sebagian besar, diterima oleh semua negara. Diduga bahwa penciptaan tatanan hukum universal lautan telah difasilitasi secara signifikan oleh penggunaan prosedur pembuatan hukum yang semakin canggih yang melibatkan lembaga-lembaga internasional. Dalam bidang hukum internasional ini, seperti di bidang lainnya, lembaga-lembaga internasional dari berbagai jenis telah memainkan peran utama dalam proses pembuatan hukum.

Namun, pertumbuhan lembaga-lembaga internasional belum menghasilkan sumber-sumber hukum internasional baru. Beberapa organisasi ini memiliki kewenangan legislatif formal yang memungkinkan mereka untuk mengesampingkan persetujuan masing-masing negara.<sup>11</sup> Sebaliknya, signifikansi lembaga internasional dalam konteks ini terletak pada kemampuan mereka untuk menyatukan negara-negara dalam satu forum dan memfasilitasi terciptanya sumber hukum internasional tradisional, yaitu perjanjian dan hukum kebiasaan internasional.

Untuk memahami kontribusi yang telah diberikan lembaga internasional dalam mengembangkan hukum laut, pertama-tama perlu dipahami potensi sumber hukum internasional tradisional untuk menciptakan norma-norma universal. Bagian berikut akan memberikan pengantar dasar tentang perjanjian dan hukum kebiasaan internasional serta

---

<sup>7</sup> J. Pauwelyn, *Conflict of Norms in Public International Law* (Cambridge University Press, 2003) di 13.

<sup>8</sup> J. Kokott, "States, sovereign equality," dalam R. Wolfrum et al. (eds.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford University Press, Edisi Daring Diperbarui Agustus 2007) di para. 1.

<sup>9</sup> *The SS Lotus Case (1927) PCIJ Reports, Series A, No. 10*, di 18.

<sup>10</sup> Lihat secara umum A. E. Boyle dan C. Chinkin, *The Making of International Law* (Oxford University Press, 2007) di 95.

<sup>11</sup> Mungkin ada beberapa kasus luar biasa seperti Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa, yang lihat misalnya E. Rosand, "The Security Council as global legislature: ultra-vires or ultra-innovator?" (2005) 28 *Fordham Int'l L. J.* 10.

kemampuan mereka untuk menciptakan aturan dan prinsip yang mengikat semua negara. Analisis ini juga akan mempertimbangkan pengaruh lembaga internasional terhadap kegiatan pembuatan hukum dan bagaimana mereka dapat berkontribusi pada terciptanya rezim hukum universal.

## 1.2 PERJANJIAN SEBAGAI INSTRUMEN PEMBUATAN HUKUM

Perjanjian secara umum didefinisikan sebagai perjanjian internasional dalam bentuk tertulis dan diatur oleh hukum internasional, apa pun sebutan khususnya.<sup>12</sup> Saat ini, perjanjian merupakan salah satu instrumen yang paling umum untuk pembuatan hukum internasional.<sup>13</sup> Ratusan perjanjian dibuat setiap tahun oleh negara dan aktor internasional lainnya. Semua perjanjian memiliki kesamaan yaitu bahwa perjanjian tersebut dinegosiasikan secara khusus untuk memenuhi kebutuhan tertentu. Seperti yang diamati Tomuschat, “pembuatan hukum melalui perjanjian merupakan satu-satunya prosedur terorganisasi untuk penetapan aturan hukum secara sadar dan rasional, setidaknya pada tingkat universal.”<sup>14</sup>

Mayoritas perjanjian multilateral saat ini dibuat di bawah naungan organisasi internasional atau kerangka kelembagaan lainnya seperti konferensi antarpemerintah. Meningkatnya keterlibatan organisasi internasional dalam negosiasi perjanjian dapat dikatakan berdampak pada proses negosiasi perjanjian dengan meningkatkan jumlah negara dan aktor non-negara yang terlibat dalam proses tersebut.<sup>15</sup> Selain itu, lembaga internasional mampu menyediakan “forum negosiasi yang relatif stabil yang memungkinkan negosiator untuk melanjutkan interaksi mereka di luar satu putaran negosiasi.”<sup>16</sup>

Memang, keberadaan organisasi permanen berarti bahwa para delegasi dapat membangun hubungan saling percaya dan menghormati, yang dapat meningkatkan peluang untuk mencapai kesepakatan. Keterlibatan sekretariat organisasi internasional dalam negosiasi perjanjian juga dapat memberikan keuntungan bagi proses pembuatan perjanjian. Sekretariat organisasi internasional dapat melaksanakan apa yang disebut Alvarez sebagai “fungsi kepemimpinan” dengan:<sup>17</sup>

- (1) mempromosikan bidang atau topik yang akan bermanfaat bagi pembuatan perjanjian kolektif;
- (2) memobilisasi calon kolaborator dari dalam dan luar organisasi;
- (3) membentuk agenda dengan menyediakan kerangka kerja yang produktif untuk negosiasi;
- (4) membangun konsensus; dan
- (5) menjadi perantara kompromi.

<sup>12</sup> Konvensi Wina 1969 tentang Hukum Perjanjian, Pasal 2(1)(a); Konvensi Wina 1986 tentang Hukum Perjanjian antara Negara dan Organisasi Internasional atau antara Organisasi Internasional, Pasal 2(1)(a).

<sup>13</sup> Boyle dan Chinkin, *The Making of International Law*, pada hal. 233.

<sup>14</sup> C. Tomuschat, “Kewajiban yang timbul bagi negara tanpa atau bertentangan dengan keinginan mereka” (1993) 241 *Recueil des Cours* 194, pada hal. 239. Lihat juga B. Simma, “Dari bilateralisme hingga kepentingan komunitas dalam hukum internasional” (1994) 250 *Recueil des Cours* 221, pada hal. 323;

<sup>15</sup> J. E. Alvarez, *International Organizations as Law-Makers* (Oxford University Press, 2005) pada 276.

<sup>16</sup> *Ibid.*, pada 339. <sup>17</sup> *Ibid.*, pada 342.

<sup>17</sup> *Ibid.*, pada 342.

Tugas-tugas ini juga dapat dilaksanakan tidak hanya oleh sekretariat, tetapi juga oleh individu lain yang bekerja dalam kapasitas kelembagaan, seperti anggota biro yang ditunjuk oleh konferensi internasional atau ketua terpilih dari suatu badan lembaga internasional.<sup>18</sup>

Meskipun lembaga internasional menawarkan keuntungan bagi proses pembuatan perjanjian, lembaga-lembaga tersebut tidak dapat mengatasi keterbatasan inheren perjanjian dalam hal penciptaan hukum internasional universal. Kita tidak dapat menghindari kenyataan bahwa perjanjian adalah instrumen kontraktual yang bergantung pada persetujuan tegas negara-negara sebelum menjadi mengikat.

Menurut doktrin dasar *pacta tertiis nec nocent prosunt*, suatu perjanjian menciptakan kewajiban hukum hanya bagi negara-negara yang menjadi pihak di dalamnya. Jadi, bahkan jika suatu negara telah terlibat dalam negosiasi suatu perjanjian, negara ters<sup>19</sup>ebut tidak akan terikat oleh isinya sampai negara tersebut secara individual menyetujuinya. Komisi Hukum Internasional telah menggambarkan doktrin *pacta tertiis* sebagai “salah satu benteng kemerdekaan dan kesetaraan negara-negara,”<sup>20</sup> yang menekankan karakter fundamentalnya sebagai asas hukum internasional. Pentingnya asas *pacta tertiis* juga ditekankan oleh McNair dalam karyanya yang terkenal tentang hukum perjanjian, di mana ia mengatakan bahwa “baik asas hukum maupun akal sehat mendukung aturan tersebut karena berkenaan dengan Negara yang bukan pihak... suatu perjanjian adalah *res inter alios acta*.”<sup>21</sup> Oleh karena itu, jelas bahwa perjanjian, apa pun tujuannya, bukanlah instrumen legislatif karena kekuatan hukum suatu perjanjian tidak berasal dari adopsi perjanjian tersebut, tetapi dari penerimaan negara selanjutnya melalui penandatanganan, ratifikasi, atau aksesi.<sup>22</sup>

Ada beberapa pengecualian terhadap asas *pacta tertiis* yang dapat memfasilitasi penerapan perjanjian yang lebih luas di luar negara-negara yang secara resmi telah setuju untuk terikat. Ketika merundingkan suatu perjanjian, negara-negara dapat, dalam keadaan tertentu, menciptakan hak dan kewajiban bagi negara ketiga yang secara resmi bukan pihak dalam perjanjian tersebut.<sup>23</sup> Pengecualian terhadap asas *pacta tertiis* ini diakui oleh Pasal 35 dan 36 Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian.

Pasal 36 Konvensi Wina menetapkan bahwa “suatu hak muncul bagi Negara ketiga dari suatu ketentuan perjanjian jika para pihak dalam perjanjian tersebut bermaksud agar ketentuan tersebut memberikan hak tersebut kepada Negara ketiga, atau kepada sekelompok Negara tempat negara tersebut menjadi anggotanya, atau kepada semua Negara, dan Negara ketiga menyetujuinya.” Menurut ketentuan ini, ada dua syarat yang harus dipenuhi agar suatu perjanjian dapat secara efektif menciptakan hak bagi negara ketiga. Pertama, harus

<sup>18</sup> Lihat lebih lanjut Bab 2.

<sup>19</sup> Pasal 34 Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian menetapkan bahwa “suatu perjanjian tidak menciptakan kewajiban atau hak bagi Negara ketiga tanpa persetujuannya.” Ada pengecualian terhadap aturan ini yang akan dibahas di bawah ini.

<sup>20</sup> International Law Commission, “Draft articles on the law of treaties: report of the Commission to the General Assembly” (1966-II) *Ybk Int'l Law Commission* pada 227.

<sup>21</sup> A. D. McNair, *The Law of Treaties* (Oxford University Press, 1961) pada 309. Lihat juga Tomuschat, “Obligations arise for states without or against their will,” pada 242.

<sup>22</sup> Lihat Vienna Convention on the Law of Treaties, Articles 11–17.

<sup>23</sup> Vienna Convention mendefinisikan “negara ketiga” sebagai “Negara yang bukan pihak dalam suatu perjanjian”; Vienna Convention on the Law of Treaties, Pasal 2(1)(h).

ditunjukkan bahwa para pihak dalam perjanjian tersebut bermaksud untuk menciptakan hak tersebut. Sarana utama untuk mengidentifikasi maksud tersebut haruslah teks perjanjian itu sendiri dan aturan-aturan umum penafsiran perjanjian berlaku.<sup>24</sup>

Mungkin juga tepat untuk mempertimbangkan *travaux préparatoires* jika teks itu sendiri ambigu atau tidak jelas.<sup>25</sup> Dalam kedua kasus tersebut, harus ada maksud yang jelas untuk memberikan hak yang dapat ditegakkan secara hukum kepada negara ketiga, daripada sekadar memberikan manfaat kepada negara tersebut. Menurut Mahkamah Internasional dalam Kasus Zona Bebas, “tidak dapat dianggap bahwa ketentuan-ketentuan yang menguntungkan negara ketiga telah diadopsi dengan tujuan menciptakan hak aktual yang menguntungkan negara tersebut.”<sup>26</sup>

Kedua, Pasal 36 menjelaskan dengan sangat jelas bahwa persetujuan negara ketiga tetap merupakan syarat mutlak untuk pemberian hak kepadanya. Pada saat yang sama, Pasal 36 menyatakan bahwa persetujuan harus “dianggap ada selama tidak ada hal yang sebaliknya.”<sup>27</sup> Dengan kata lain, negara ketiga akan memiliki hak yang diberikan kepadanya oleh suatu perjanjian kecuali jika negara tersebut secara tegas menolak hak tersebut.<sup>28</sup> Dengan demikian, persetujuan menjadi fiksi hukum sejauh menyangkut pemberian hak kepada negara ketiga. Jika hak diklaim oleh negara ketiga, Pasal 36(2) Konvensi Wina menetapkan bahwa negara ketiga harus mematuhi semua syarat yang melekat pada hak tersebut.

Pasal 35 Konvensi Wina mengatur pembentukan kewajiban bagi negara ketiga berdasarkan suatu perjanjian. Pasal tersebut menyatakan bahwa “suatu kewajiban timbul bagi negara ketiga dari suatu ketentuan perjanjian jika para pihak dalam perjanjian tersebut bermaksud ketentuan tersebut menjadi sarana untuk menetapkan kewajiban dan negara ketiga secara tegas menerima kewajiban tersebut secara tertulis.” Sekali lagi, pentingnya niat para pihak dalam perjanjian untuk menciptakan kewajiban bagi negara ketiga ditekankan. Seperti halnya pemberian hak, niat dapat disimpulkan dari teks perjanjian itu sendiri, atau dalam kasus ambiguitas atau ketidakjelasan, dari *travaux préparatoires*. Persetujuan negara ketiga terhadap kewajiban itu juga merupakan persyaratan yang diperlukan berdasarkan Pasal 35. Namun, tidak seperti anggapan persetujuan untuk pemberian hak kepada negara ketiga, Pasal 35 menetapkan bahwa negara ketiga harus secara tegas menerima kewajiban yang dibebankan kepadanya oleh perjanjian secara tertulis.<sup>29</sup> Ini adalah persyaratan yang jauh lebih

<sup>24</sup> Lihat C. Chinkin, *Third Parties in International Law* (Clarendon Press, 1993) di halaman 33.

<sup>25</sup> Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian, Pasal 32.

<sup>26</sup> Kasus Zona Bebas Upper Savoy dan Distrik Gex (1932) Laporan PCIJ, Seri A/B, No. 46, di halaman 147. Pengadilan melanjutkan dengan mengatakan bahwa “pertanyaan tentang keberadaan hak yang diperoleh berdasarkan instrumen yang dibuat antara Negara-negara lain karenanya harus diputuskan dalam setiap kasus tertentu: harus dipastikan apakah Negara-negara yang telah menetapkan demi Negara ketiga bermaksud untuk menciptakan bagi Negara tersebut hak aktual yang telah diterima oleh Negara tersebut sebagai hak tersebut.”

<sup>27</sup> Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian, Pasal 36.

<sup>28</sup> Komentar terhadap Pasal 35 mencatat bahwa masalah persetujuan terkait hak pihak ketiga kontroversial dan perjanjian tidak dapat memaksakan hak pada negara ketiga karena “hak selalu dapat diingkari atau diabaikan.” Menurut komentar tersebut, teks Pasal 35 dimaksudkan untuk tetap membuka pertanyaan apakah secara hukum hak tersebut diciptakan oleh perjanjian atau oleh tindakan penerimaan negara penerima manfaat; Komisi Hukum Internasional, “Draf pasal-pasal tentang hukum perjanjian: laporan Komisi kepada Majelis Umum,” di 228–9.

<sup>29</sup> Ada banyak diskusi tentang bentuk persetujuan terhadap suatu kewajiban dalam diskusi-diskusi ILC; lihat pertemuan ke-733 hingga pertemuan ke-735 (1964-I) Buku Tahunan Komisi Hukum Internasional, di 64–80. Syarat bahwa penerimaan harus

ketat yang menggarisbawahi perbedaan praktis antara pemberian hak dan kewajiban kepada negara ketiga. Dalam praktiknya, ini berarti bahwa pemberian kewajiban itu sendiri merupakan subjek dari perjanjian “jaminan” kedua antara negara ketiga di satu pihak dan para pihak dalam perjanjian asli di pihak lain.<sup>30</sup>

Meskipun kedua pengecualian terhadap prinsip *pacta tertiis* ini memberikan kelonggaran bagi penerapan perjanjian pada negara ketiga, namun hal tersebut bukan tanpa masalah tersendiri. Misalnya, Chinkin mencatat bahwa meskipun Konvensi Wina menarik perbedaan yang jelas antara hak dan kewajiban, “perjanjian, seperti bentuk perjanjian lainnya, secara khas menggabungkan hak dan tugas sebagai bagian dari tawar-menawar yang saling terkait.”<sup>31</sup> Oleh karena itu, ia menyimpulkan bahwa penerapan pengecualian ini sering kali tidak praktis.<sup>32</sup>

Pengecualian lebih lanjut terhadap prinsip *pacta tertiis* tidak menarik perbedaan yang kaku antara hak dan kewajiban bagi negara ketiga. Doktrin rezim objektif menyangkut penerapan rezim perjanjian, yang terdiri dari sejumlah ketentuan yang saling terkait, bagi negara ketiga.<sup>33</sup> Dukungan awal untuk keberadaan doktrin ini ditemukan dalam putusan Pengadilan Tetap Keadilan Internasional dalam Kasus SS Wimbledon.<sup>34</sup> Kasus ini klaim oleh Inggris, Prancis, Italia, dan Jepang bahwa Jerman berkewajiban untuk menjamin akses bebas melalui Terusan Kiel berdasarkan ketentuan Bagian XII, Bagian VI dari Perjanjian Versailles 1919. Pengadilan mengklasifikasikan Bagian XII dari Perjanjian 1919 sebagai “rezim yang berdiri sendiri”<sup>35</sup> dan menyatakan bahwa ketentuan-ketentuannya, dan khususnya Pasal 380, menciptakan jalur air internasional “yang dimaksudkan untuk menyediakan akses yang lebih mudah ke Laut Baltik demi kepentingan semua negara di dunia.”<sup>36</sup> Menurut keputusan ini, dampak dari bagian Perjanjian Versailles ini adalah untuk menciptakan seperangkat aturan yang berlaku bagi semua negara, baik mereka menjadi pihak dalam perjanjian tersebut maupun tidak.

Sebuah versi doktrin rezim objektif awalnya dimasukkan dalam rancangan pasal-pasal tentang hukum perjanjian yang disiapkan oleh Waldock, pelapor khusus keempat dan terakhir tentang hukum perjanjian untuk Komisi Hukum Internasional (ILC). Waldock menggambarkan sebuah perjanjian sebagai penciptaan rezim objektif:

---

secara tertulis ditambahkan pada Konferensi Wina menyusul usulan Vietnam; lihat

I. Sinclair, *Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian* (Manchester University Press, 1984) pada halaman 101.

<sup>30</sup> Komisi Hukum Internasional, “Rancangan pasal tentang hukum perjanjian: laporan Komisi kepada Majelis Umum,” pada halaman 227.

<sup>31</sup> Chinkin, *Pihak Ketiga dalam Hukum Internasional*, pada halaman 40.

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> Untuk catatan historis doktrin tersebut, lihat P. Subedi, “The doctrine of objective regimes in international law and the competency of the United Nations to imply territory or peace settlements on states” (1994) 37 *German Ybk Int’l L.* 162.

<sup>34</sup> *The SS Wimbledon Case* (1923) PCIJ Reports, Series A, No. 1.

<sup>35</sup> Dalam *The SS Wimbledon Case*, Pengadilan Tetap Keadilan Internasional memutuskan bahwa para perancang Perjanjian Versailles berhati-hati untuk menempatkan ketentuan tentang Terusan Kiel dalam bagian khusus, dan dalam pengertian ini Pengadilan menggambarkannya sebagai rezim yang “mandiri”; *ibid.*, pada 23–4.

<sup>36</sup> *Ibid.*, pada 22; Mahkamah melanjutkan, “berdasarkan rezim barunya, Terusan Kiel harus dibuka, atas dasar kesetaraan, untuk semua kapal, tanpa membuat perbedaan antara kapal perang dan kapal niaga, tetapi dengan satu syarat tegas, yaitu, bahwa kapal-kapal ini harus milik negara-negara yang berdamai dengan Jerman.” Untuk komentar mengenai kasus ini, lihat M. Ragazzi, *The Concept of International Obligations Erga Omnes* (Clarendon Press, 1997) pada hal. 24–7.

ketika tampak dari ketentuan-ketentuannya dan dari keadaan kesimpulannya bahwa maksud para pihak adalah untuk menciptakan demi kepentingan umum kewajiban dan hak umum yang berkaitan dengan suatu kawasan, Negara, teritori, lokasi, sungai, jalur air, atau wilayah laut, dasar laut, atau ruang udara tertentu; dengan ketentuan bahwa para pihak memasukkan di antara mereka setiap Negara yang memiliki kompetensi teritorial dengan mengacu pada pokok masalah perjanjian, atau bahwa Negara tersebut telah menyetujui ketentuan yang dimaksud.<sup>37</sup>

Dapat dilihat dari penjelasan doktrin ini bahwa ia memiliki banyak kesamaan karakteristik dengan pengecualian lain terhadap prinsip *pacta tertiis* yang dibahas di atas. Maksud para pihak untuk menciptakan hak dan kewajiban umum, serta persetujuan dari negara ketiga mana pun, keduanya merupakan persyaratan untuk doktrin rezim objektif, sebagaimana dijelaskan oleh Waldock.

Dalam skema yang diusulkannya, Waldock menyarankan bahwa persetujuan terhadap rezim objektif dapat dinyatakan secara tersurat atau tersirat. Draf pasal-pasalnyapun juga menunjukkan bahwa kegagalan untuk menentang perjanjian dalam batas waktu tertentu sama saja dengan penerimaan diam-diam terhadap rezim objektif yang terkandung di dalamnya.<sup>38</sup>

Namun, doktrin rezim objektif tidak ditemukan dalam Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian. ILC akhirnya memutuskan untuk tidak memasukkan doktrin tersebut dalam draf pasal-pasalnyapun karena tidak mungkin diterima secara umum oleh negara-negara.<sup>39</sup> Salah satu alasan untuk posisi ini adalah bahwa Komisi menganggap bahwa doktrin tersebut menyiratkan suatu bentuk pembuatan hukum mayoritas yang tidak mudah untuk diselaraskan dengan peran utama persetujuan dalam hukum perjanjian, sebagaimana diungkapkan melalui prinsip *pacta tertiis*.

Meskipun tidak disebutkan dalam Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian, tidak berarti bahwa doktrin rezim objektif tidak lagi memiliki validitas dalam hukum internasional. Sinclair, yang bertindak sebagai ahli independen untuk Konferensi Wina tentang Hukum Perjanjian, menegaskan bahwa "tidak boleh diasumsikan bahwa keputusan yang disengaja dari Komisi dan Konferensi untuk tidak membuat ketentuan khusus untuk perjanjian yang menciptakan 'rezim objektif' dalam rangkaian artikel tentang perjanjian dan negara ketiga dalam Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian merupakan penyangkalan terhadap keberadaan kategori perjanjian ini."<sup>40</sup> Memang, doktrin tersebut masih dapat menemukan dukungan dalam tulisan-tulisan banyak komentator tentang hukum perjanjian.<sup>41</sup>

<sup>37</sup> H. Waldock, "Laporan Ketiga tentang Hukum Perjanjian" (1964-II) Ybk Int'l L. Commission, pada 26.

<sup>38</sup> Draf Pasal 63(2). Gagasan tentang tenggat waktu hanya diajukan sementara oleh Waldock untuk menghilangkan keraguan atas penerimaan rezim objektif; lihat *ibid.*, pada 33.

<sup>39</sup> International Law Commission, "Draft articles on the law of treaties: report of the Commission to the General Assembly," pada 231. Chinkin berpendapat bahwa doktrin rezim objektif khususnya kontroversial pada saat pembahasan ILC karena situasi di Antartika dan penyusunan Perjanjian Antartika; lihat Chinkin, *Third Parties in International Law*, pada 36.

<sup>40</sup> Sinclair, *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, pada 105–6. Lih. G. M. Danilenko, *Law-making in the International Community* (Martinus Nijhoff Publishers, 1993) pada hlm. 63.

<sup>41</sup> Lihat misalnya J. Brierly, *The Law of Nations* (Oxford University Press, 1963) pada hlm. 326–7; Simma, "From bilateralism to community interest in international law," pada hlm. 358–64; M. Shaw, *International Law* (edisi ke-6, Cambridge University Press, 2008) pada hlm. 930; Subedi, "The doctrine of objective regimes in international law"; A. Aust, *Modern Treaty Law and Practice* (Cambridge University Press, edisi ke-2, 2007) pada hlm. 258.

Meskipun demikian, jelas dari tulisan-tulisan tentang subjek tersebut bahwa doktrin rezim objektif tidak pernah dimaksudkan untuk menghindari persyaratan umum penerimaan perjanjian. Dalam komentarnya pada draf artikel tersebut, Waldock menekankan bahwa doktrin tersebut tidak mencakup “kasus-kasus di mana para pihak memiliki kompetensi pembuatan perjanjian umum berkenaan dengan pokok bahasan perjanjian tetapi tidak memiliki kompetensi yang lebih besar daripada negara lain mana pun; dengan kata lain, doktrin tersebut mengecualikan perjanjian pembuatan hukum yang berkaitan dengan hukum internasional umum atau dengan area yang tidak tunduk pada yurisdiksi eksklusif negara mana pun.”<sup>42</sup>

Dengan demikian, doktrin rezim objektif tidak akan memfasilitasi terciptanya norma-norma universal dalam bidang hukum internasional seperti hukum laut, yang menurut definisinya berkaitan dengan area yang sebagian besar berada di luar yurisdiksi satu negara mana pun dan di mana tidak ada negara yang memiliki kompetensi khusus apa pun.

Memang, dapat ditanyakan apakah salah satu dari pengecualian terhadap prinsip *pacta tertiis* ini dapat diterapkan pada perjanjian yang telah dinegosiasikan melalui lembaga multilateral. Pengecualian terhadap prinsip *pacta tertiis* berkembang dalam konteks perjanjian yang dibuat pada akhir abad kesembilan belas dan awal abad kedua puluh. Ini adalah era di mana negara-negara yang paling kuat memegang otoritas yang signifikan dan mereka mampu memaksakan penyelesaian internasional yang mempengaruhi banyak negara, meskipun negara-negara lain ini mungkin tidak selalu terlibat dalam proses negosiasi.

Misalnya, dalam Kasus Zona Bebas yang dipertimbangkan di atas, Pengadilan prihatin dengan apakah sejumlah kecil negara penting di Kongres Wina 1815 dan pertemuan diplomatik berikutnya bermaksud untuk memberikan Swiss hak untuk penarikan penghalang bea cukai Prancis di balik batas politik. Konferensi-konferensi ini sebagian besar telah mengecualikan negara-negara yang lebih kecil. Dengan demikian, pengecualian terhadap prinsip *pacta tertiis* diperlukan untuk memberikan efek penuh pada perjanjian bagi negara ketiga.

Sebaliknya, seperti disebutkan di atas, sebagian besar pembuatan perjanjian modern yang terjadi melalui lembaga-lembaga internasional mencakup semua negara dalam proses pembuatan hukum. Memang, sebagian besar negara saat ini akan menganggap bahwa mereka memiliki hak untuk berpartisipasi dalam perjanjian yang mempengaruhi kepentingan mereka. Sebagaimana yang ditunjukkan Tunkin selama diskusi ILC tentang pengecualian terhadap asas *pacta tertiis*, “jika suatu negara memiliki kepentingan yang sah dalam pokok bahasan suatu perjanjian, negara tersebut harus diundang ke Konferensi untuk merumuskan perjanjian tersebut atau setidaknya diajak berkonsultasi selama perumusannya.”<sup>43</sup> Poin ini juga didukung oleh Fitzmaurice ketika ia menjadi pelapor khusus tentang hukum perjanjian di ILC:

tampak jelas bahwa ketika suatu perjanjian itu sendiri membuat ketentuan untuk penerimaan negara ketiga, maka metode prosedur yang benar, jika negara ketiga tersebut ingin mendapatkan manfaat dari, atau menikmati hak-hak yang diberikan oleh perjanjian

<sup>42</sup> Waldock, “Laporan Ketiga tentang Hukum Perjanjian,” pada hlm. 33.

<sup>43</sup> Pertemuan ke-736 (1964-I) Ybk Int'l L. Commission, pada hlm. 85.

tersebut atau jika mereka siap untuk memikul kewajiban, adalah bagi mereka untuk memanfaatkan kemampuan untuk menjadi pihak.<sup>44</sup>

Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa partisipasi semua negara dalam proses pembuatan perjanjian dan kemungkinan mereka untuk menjadi pihak penuh dalam perjanjian tersebut dapat membuat pengecualian terhadap prinsip *pacta tertiis* ini menjadi tidak relevan. Akan sangat sulit untuk mempertahankan posisi bahwa para perancang perjanjian bermaksud memberikan hak atau kewajiban kepada negara ketiga jika negara ketiga tersebut secara tegas diizinkan untuk menjadi pihak dalam perjanjian tersebut. Oleh karena itu, pengecualian terhadap prinsip *pacta tertiis* akan memiliki penerapan yang terbatas dalam konteks pembuatan hukum internasional modern, yang umumnya terjadi di forum internasional yang terbuka bagi semua negara.

Dari pembahasan ini, tampaknya keterbatasan perjanjian sebagai instrumen untuk penciptaan hukum universal menjadi jelas. Dari perspektif hukum perjanjian yang ketat, semua negara harus menjadi pihak dalam konvensi agar konvensi tersebut berhasil menciptakan norma-norma universal. Hal ini mungkin terjadi, meskipun sangat jarang.<sup>45</sup>

Dalam konteks inilah lembaga internasional dapat menawarkan keuntungan lain bagi proses pembuatan perjanjian. Setelah instrumen diadopsi, organisasi internasional dapat memainkan peran penting dalam mendorong penerimaan perjanjian yang baru dinegosiasikan oleh negara-negara. Selain itu, organisasi internasional dapat memberikan dukungan teknis dan finansial bagi negara-negara yang ingin menjadi pihak tetapi tidak dapat melakukannya tanpa bantuan. Contoh organisasi internasional yang menjalankan peran ini adalah Organisasi Perburuhan Internasional (ILO).

Konferensi Perburuhan Internasional, badan pleno ILO, mengadopsi Konvensi Perburuhan Maritim pada tahun 2006. Pada saat yang sama, Konferensi juga mengadopsi resolusi yang menyerukan ILO untuk "memberikan prioritas yang semestinya dalam alokasi sumber daya program kerja sama teknis Organisasi untuk mempromosikan ratifikasi Konvensi dan untuk membantu negara-negara yang meminta bantuan dalam pelaksanaannya."<sup>46</sup>

Untuk mendukung resolusi tersebut, ILO telah mengadopsi rencana aksi "untuk membantu memastikan berlakunya Konvensi dengan cepat dan ratifikasi yang luas oleh

---

<sup>44</sup> G. Fitzmaurice, "Laporan kelima tentang hukum perjanjian" (1960-II) Ybk Int'l L. Commission, pada hlm. 89. Lihat juga komentar Bartos (1964-I) Ybk Int'l L. Commission, pada hlm. 67; Lachs, *ibid.*, pada hlm. 70; Tabibi, *ibid.*, pada hlm. 74; El-Erian, *ibid.*, di hlm. 75. Bandingkan komentar Rosenne yang "setuju dengan Tn. Lachs bahwa semua Negara yang berkepentingan harus, sebagai masalah prinsip, diberi kesempatan untuk berpartisipasi dalam negosiasi mengenai masalah yang menjadi kepentingan mereka" tetapi selanjutnya mengatakan bahwa "bahkan jika keadaan yang diinginkan ini tercapai, ketentuan seperti yang ditetapkan dalam paragraf 1 tetap diperlukan karena, tanpa ingin menjadi pihak dalam suatu instrumen, negara-negara mungkin tetap ingin memikul kewajiban tertentu sehubungan dengan instrumen tersebut." Namun, bahkan Rosenne menilai bahwa mungkin ada beberapa kesulitan dalam menentukan bagaimana prinsip-prinsip mengenai negara ketiga berlaku untuk perjanjian multilateral umum; *ibid.*, di hlm. 75.

<sup>45</sup> Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa memberikan contoh salah satu dari sedikit instrumen yang mendekati pencapaian universalitas partisipasi. Pada saat penulisan, terdapat 192 Anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa; lihat [www.un.org/en/members/growth.shtml](http://www.un.org/en/members/growth.shtml) <diperiksa pada 22 Juli 2010>.

<sup>46</sup> Resolusi mengenai promosi Konvensi Perburuhan Maritim, Resolusi No. 1 dari Sesi ke-94 (Maritim) Konferensi Perburuhan Internasional, diadopsi pada 22 Februari 2006, tersedia di [www.ilo.org/global/What\\_we\\_do/InternationalLabourStandards/MaritimeLabourConvention/Resolutions/lang-en/index.htm#P19\\_1578](http://www.ilo.org/global/What_we_do/InternationalLabourStandards/MaritimeLabourConvention/Resolutions/lang-en/index.htm#P19_1578) <diperiksa pada 22 Juli 2010>.



negara-negara dengan kepentingan maritim utama, dan khususnya negara bendera dan negara pelabuhan."<sup>47</sup> Rencana Aksi mencantumkan sejumlah kegiatan yang akan dilakukan oleh sekretariat ILO untuk mempromosikan ratifikasi Konvensi secara luas, termasuk kampanye promosi, misi diplomatik ke negara-negara sasaran, pengembangan pedoman tentang implementasi, dan bantuan individual kepada pemerintah. ILO memperkirakan bahwa "jumlah ratifikasi yang memadai akan tercapai pada akhir tahun 2010 atau awal tahun 2011, idealnya pada ulang tahun kelima adopsi [Konvensi], sehingga Konvensi ini dapat mulai berlaku pada awal tahun 2012."<sup>48</sup>

Namun, organisasi internasional tidak dapat berbuat banyak untuk membujuk negara-negara agar menerima perjanjian. Selain itu, kampanye promosi, seperti yang dilakukan oleh ILO, dapat menjadi proses yang memakan waktu dan sumber daya yang besar. Pada akhirnya, keberhasilan perjanjian sebagai instrumen pembuatan hukum bergantung pada kemauan politik negara-negara untuk secara resmi menyetujui untuk terikat.

### 1.3 LEMBAGA INTERNASIONAL DAN HUKUM KEBIASAAN INTERNASIONAL

Mengingat keterbatasan yang melekat pada perjanjian sebagai instrumen pembuatan hukum, hukum kebiasaan internasional merupakan sumber utama untuk penciptaan hukum internasional universal. Kebiasaan didefinisikan dalam Pasal 38(1) Statuta Mahkamah Internasional (ICJ) sebagai "praktik umum yang diterima sebagai hukum." Definisi ini mencerminkan apa yang secara umum dianggap sebagai dua aspek hukum kebiasaan internasional, yaitu praktik negara dan opinio juris.<sup>49</sup>

Praktik negara terdiri dari apa yang dilakukan negara-negara dalam hubungan mereka satu sama lain.<sup>50</sup> Opinio juris, terkadang disebut sebagai elemen subjektif dari hukum kebiasaan internasional, adalah keyakinan bahwa tindakan atau tidak adanya tindakan tertentu diizinkan atau diharuskan oleh hukum internasional. Kedua unsur tersebut harus dibuktikan untuk menetapkan bahwa suatu aturan hukum kebiasaan internasional itu ada.

Tidak semua aturan hukum kebiasaan internasional mengikat semua negara. ICJ telah mengakui aturan-aturan kebiasaan yang bersifat regional<sup>51</sup> dan juga bilateral<sup>52</sup>. Akan tetapi, jelas juga bahwa ada kemungkinan bahwa aturan-aturan hukum kebiasaan internasional dapat

<sup>47</sup> Rencana Aksi Konvensi Perburuhan Maritim 2006–2011, pada hal. 16; tersedia di [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/publication/wcms\\_088034.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_088034.pdf) <diperiksa pada tanggal 3 Desember 2010>.

<sup>48</sup> Makalah latar belakang untuk Komite Konvensi Perburuhan Maritim Tripartit Persiapan 2006, Dokumen PTMLC/2010, pada paragraf 21.

<sup>49</sup> Namun, lihat Higgins yang mengatakan "Pasal 38 dapat lebih tepat jika diutarakan sebagai 'kebiasaan internasional sebagaimana dibuktikan oleh praktik umum yang diterima sebagai hukum'; R. Higgins, *Problems and Process – International Law and How We Use It* (Oxford University Press, 1994) pada hlm. 18.

<sup>50</sup> Lihat misalnya Komisi Hukum Internasional, "Cara dan sarana untuk membuat bukti hukum kebiasaan internasional lebih mudah tersedia" (1950–II) Ybk Int'l Law Commission 367.

<sup>51</sup> Kasus Suaka (1950) Laporan ICJ 266.

<sup>52</sup> Hak Lintas atas Wilayah India (1960) Laporan ICJ 6, pada halaman 37 di mana Pengadilan memutuskan bahwa: "Sulit untuk melihat mengapa jumlah Negara tempat kebiasaan lokal dapat ditetapkan berdasarkan praktik yang sudah lama harus lebih besar dari dua. Pengadilan tidak melihat alasan mengapa praktik yang sudah lama berlanjut antara dua Negara yang diterima oleh mereka sebagai pengaturan hubungan mereka tidak boleh menjadi dasar hak dan kewajiban bersama antara kedua Negara."

bersifat universal.

Dari yurisprudensi ICJ, tampak bahwa untuk menciptakan aturan-aturan yang berlaku umum, tidak perlu menunjukkan bahwa semua negara telah berpartisipasi aktif dalam penciptaan hukum kebiasaan internasional. Dalam Kasus-kasus Landas Kontinen Laut Utara, ICJ memutuskan bahwa praktik negara harus "luas dan hampir seragam."<sup>53</sup> Meskipun hal ini tentu saja menetapkan ambang batas yang tinggi untuk partisipasi dalam praktik negara, hal ini tidak mencapai universalitas.

Sebagaimana yang diamati oleh sebuah penelitian, "tidak ada pengadilan atau tribunal internasional yang pernah menolak untuk menyatakan bahwa suatu Negara terikat oleh aturan yang diduga sebagai hukum kebiasaan internasional umum hanya karena negara itu sendiri tidak berpartisipasi secara aktif dalam praktik yang dimaksud atau secara sengaja menyetujuinya."<sup>54</sup> Sering kali, persetujuan pasif terhadap suatu aturan akan cukup bagi suatu negara untuk terikat.<sup>55</sup> Hanya keberatan positif terhadap suatu aturan yang dapat secara definitif mencegah penerapannya pada suatu negara tertentu.<sup>56</sup>

Pada saat yang sama, masih perlu untuk menunjukkan tren praktik negara yang jelas dan opinio juris dari sejumlah besar negara untuk membuktikan hukum kebiasaan internasional yang berlaku umum. Hal ini mungkin sangat menantang ketika satu-satunya sumber bukti adalah tindakan sepihak dari banyak negara, seperti yang diilustrasikan oleh beberapa kasus awal tentang hukum laut.

Kasus Paquete Habana, yang diputuskan oleh Mahkamah Agung Amerika Serikat pada tahun 1899, memberikan contoh yang baik tentang tantangan yang dihadapi oleh para hakim dalam memutuskan isi hukum kebiasaan internasional. Pengadilan harus menjawab pertanyaan apakah ada aturan hukum internasional yang melarang kapal penangkap ikan pesisir kecil yang mengibarkan bendera negara musuh untuk ditangkap sebagai hadiah. Untuk mengidentifikasi norma hukum yang berlaku, Pengadilan menelusuri sejarah yurisdiksi hadiah sejak tahun 1403 dan seterusnya, dengan memeriksa beberapa perjanjian internasional, karya para sarjana, dan keputusan pengadilan hadiah dari berbagai negara.<sup>57</sup>

Meskipun para hakim tampaknya setuju tentang sumber-sumber material yang berkontribusi pada pembentukan hukum kebiasaan internasional, mereka sangat tidak setuju dengan penilaian mereka terhadap praktik negara yang berlaku dan opinio juris. Dihadapkan dengan banyaknya bukti yang sering kali bertentangan, mayoritas Pengadilan menyimpulkan bahwa bukti yang tersedia mendukung adanya pengecualian untuk kapal penangkap ikan pesisir kecil. Namun pandangan ini tidak dianut oleh semua hakim. Minoritas Mahkamah Agung, yang dipimpin oleh Ketua Mahkamah Agung Fuller, tidak setuju, dengan menyatakan

<sup>53</sup> Kasus Landas Kontinen Laut Utara (1969) Laporan ICJ 3, pada paragraf. 73.

<sup>54</sup> International Law Association, "Laporan Akhir Komite tentang Pembentukan Hukum Kebiasaan (Umum) Internasional: Pernyataan Prinsip yang Berlaku untuk Pembentukan Hukum Kebiasaan Umum Internasional," dalam Laporan Konferensi ke-69 International Law Association, London, 2000, pada 24.

<sup>55</sup> Lihat Kasus Perikanan Anglo-Norwegia (1951) Laporan ICJ 116, pada 138.

<sup>56</sup> Apa yang disebut prinsip penentang terus-menerus. Lihat *ibid.*, pada 131 di mana Pengadilan memutuskan bahwa "dalam hal apa pun, aturan sepuluh mil tampaknya tidak berlaku terhadap Norwegia karena negara itu selalu menentang setiap upaya untuk menerapkannya di pantai Norwegia."

<sup>57</sup> Kasus Paquete Habana (1899) 175 Laporan AS 677.

bahwa praktik negara yang ada tidak meyakinkan dan bahwa "sebenarnya, pengecualian terhadap kapal penangkap ikan pada dasarnya adalah tindakan kasih karunia, dan bukan masalah hak dan hal itu diperluas atau ditolak sebagaimana keadaan yang diyakini menuntutnya."<sup>58</sup> Dengan kata lain, mereka tidak setuju dengan karakterisasi yang tepat dari praktik negara dan apakah hal itu didukung oleh opinio juris yang memadai atau tidak.

Kesulitan serupa dalam mengidentifikasi tren konklusif praktik negara dapat dilihat dalam Kasus SS Lotus.<sup>59</sup> Ini adalah salah satu kasus kontroversial pertama yang datang ke Mahkamah Tetap Keadilan Internasional. Sengketa tersebut menyangkut yurisdiksi penegakan hukum negara atas kegiatan yang terjadi di laut lepas. Dalam keputusan yang diadopsi oleh suara penentu Presiden, mayoritas Pengadilan menolak keberadaan prinsip hukum internasional yang melarang Turki menuntut Nakhoda kapal Prancis yang bertabrakan dengan kapal Turki di laut lepas. Mayoritas beralasan bahwa aturan hukum kebiasaan internasional yang berlaku "harus dipastikan dengan memeriksa preseden yang menawarkan analogi dekat dengan kasus yang sedang dipertimbangkan; karena hanya dari preseden seperti ini keberadaan prinsip umum yang berlaku untuk kasus tertentu dapat muncul."<sup>60</sup>

Namun bukti praktik negara itu sendiri ambigu dan ada preseden yang menunjuk ke kedua arah. Menurut Hakim Weiss, catatan kasus tersebut menunjukkan "doktrin kontroversial dan keputusan pengadilan yang saling bertentangan ... yang diajukan oleh kedua belah pihak."<sup>61</sup>

Hasil aktual dari kasus tersebut sebagian besar bergantung pada asumsi yang dibuat oleh mayoritas Mahkamah bahwa negara-negara dapat melaksanakan yurisdiksi kecuali ada aturan positif yang melarang tindakan tersebut.<sup>62</sup> Karena Prancis tidak dapat menunjukkan bukti yang cukup tentang aturan tersebut, argumennya pun gagal. Selain itu, Mahkamah tidak bersedia memperlakukan tidak adanya penuntutan terhadap kapal-kapal di laut lepas sebagai bukti adanya aturan hukum kebiasaan internasional yang melarang tindakan tersebut karena kurangnya opinio juris. Mahkamah beralasan bahwa "hanya jika abstain tersebut didasarkan pada kesadaran mereka akan kewajiban untuk abstain, maka barulah mungkin untuk berbicara tentang kebiasaan internasional."<sup>63</sup>

Weiler menggambarkan kasus-kasus ini sebagai kasus yang menyajikan "praktik hukum adat yang sangat tenang, hampir 'magisterial', dan berpandangan ke belakang."<sup>64</sup> Memang, kasus-kasus ini dengan jelas menggambarkan bahwa konsepsi tradisional hukum adat internasional, yang didasarkan pada penggabungan praktik negara-negara individual dan opinio juris, memiliki sejumlah kelemahan sebagai sarana untuk mengatur kegiatan sejumlah besar negara.

Pertama, perbedaan dalam berbagai contoh praktik negara yang diperhitungkan oleh

---

<sup>58</sup> Ibid., di 719.

<sup>59</sup> Kasus SS Lotus (1927) Laporan PCIJ, Seri A, No. 10.

<sup>60</sup> Ibid., di 21.

<sup>61</sup> Ibid., Pendapat Berbeda Hakim Weiss.

<sup>62</sup> Ibid., di 19. Lihat juga D. P. O'Connell, *Hukum Laut Internasional* (Oxford University Press, 1982) di 31.

<sup>63</sup> Kasus SS Lotus, pada hal. 28.

<sup>64</sup> Weiler, "Geologi Hukum Internasional," pada hal. 549.

pengadilan berarti bahwa sering kali sulit untuk mengidentifikasi hukum yang berlaku pada satu waktu. Semakin banyak negara, semakin sulit tugas ini. Kedua, ketergantungan pada klaim dan gugatan balik yang diajukan oleh negara-negara pada waktu yang berbeda dan dalam konteks yang berbeda menyisakan banyak hal yang diinginkan dalam hal perumusan aturan dan prinsip yang tepat. Masalah-masalah ini melekat dalam suatu sistem yang tidak memiliki struktur kelembagaan apa pun.

Mungkin karena menyadari fakta ini, negara-negara semakin beralih ke lembaga-lembaga internasional ketika berupaya mengembangkan aturan dan prinsip hukum internasional. Argumen utama buku ini adalah bahwa lembaga internasional menghadirkan peluang baru untuk menciptakan hukum kebiasaan internasional dengan menawarkan satu forum tunggal tempat negara-negara dapat bertukar pandangan tentang norma-norma yang muncul. Dalam hal ini, Hakim Tanaka berpendapat dalam pendapat pribadinya dalam Kasus-kasus Afrika Barat Daya bahwa "di era kontemporer dengan teknik komunikasi dan informasi yang sangat maju, pembentukan kebiasaan melalui media organisasi internasional sangat difasilitasi dan dipercepat."<sup>65</sup>

Peran instrumen yang diadopsi oleh lembaga internasional dalam pengembangan hukum kebiasaan internasional dapat dilihat dalam yurisprudensi ICJ. Dalam Kasus-kasus Landas Kontinen Laut Utara, ICJ prihatin dengan apakah aturan-aturan tertentu yang terkandung dalam Konvensi Landas Kontinen 1958 dapat diandalkan sebagai bukti hukum kebiasaan internasional. Konvensi 1958 telah diadopsi oleh Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Pertama tentang Hukum Laut setelah pekerjaan persiapan yang ekstensif oleh ILC.<sup>66</sup> Pengadilan mengakui bahwa perjanjian yang dinegosiasikan melalui konferensi diplomatik dapat memiliki dampak yang signifikan terhadap pembentukan hukum kebiasaan internasional. Mahkamah membedakan tiga cara berbeda di mana sebuah perjanjian dapat melakukan hal tersebut.<sup>67</sup>

Pertama, Mahkamah menyatakan bahwa perjanjian dapat mengkodifikasikan hukum internasional kebiasaan. Kodifikasi melibatkan pencatatan aturan-aturan yang ada dari aturan-aturan kebiasaan dalam teks suatu perjanjian. Kadang-kadang suatu perjanjian itu sendiri secara tegas menyatakan dirinya sebagai perjanjian kodifikasi, meskipun pada sebagian besar kesempatan perlu mempertimbangkan sejarah penyusunan instrumen untuk mengidentifikasi apakah suatu perjanjian dimaksudkan untuk menjadi kodifikasi atau tidak.<sup>68</sup> Jika demikian

<sup>65</sup> Pendapat Berbeda Hakim Tanaka, dalam Kasus Afrika Selatan Barat (Fase Kedua) (1966) Laporan ICJ 3, pada hal. 177. Lihat juga Q. Wright, "Kebiasaan sebagai dasar hukum internasional di dunia pascaperang dunia" (1966) *Texas Int'l L. Forum* 147, pada hal. 157-8; I. Brownlie, *Prinsip Hukum Publik Internasional* (edisi ke-6, Oxford University Press, 2003) pada hal. 6; R. Baxter, "Kebiasaan dan perjanjian" (1970) 129 *Recueil des Cours* 27; A. Weisburd, "Hukum kebiasaan internasional: masalah perjanjian" (1988) 21 *Vanderbilt J. Transnational L.* 1.

<sup>66</sup> Lihat Bab 2.

<sup>67</sup> Kasus Landas Kontinen Laut Utara, pada paragraf 60.

<sup>68</sup> Baxter mencatat bahwa "hanya dalam kasus luar biasa bahwa apa yang disebut 'perjanjian kodifikasi' yang dibuat di bawah naungan Perserikatan Bangsa-Bangsa berdasarkan rancangan yang disiapkan oleh Komisi Hukum Internasional menegaskan bahwa perjanjian tersebut mengkodifikasi hukum internasional yang ada"; R. Baxter, "Perjanjian multilateral sebagai bukti hukum kebiasaan internasional" (1967) *Brit. Ybk Int'l L.* 275, pada paragraf 287. Contohnya adalah Konvensi Laut Lepas 1958 yang mengakui dalam pembukaannya keinginan para pihak "untuk mengkodifikasi aturan hukum internasional yang berkaitan dengan laut lepas."

halnya, perjanjian akan memuat aturan-aturan yang mengikat semua negara, baik mereka merupakan pihak yang terikat atau tidak, kecuali mereka dapat mengklaim sebagai penentang tetap.<sup>69</sup>

Kedua, Mahkamah menerima bahwa perjanjian dapat menghasilkan norma-norma baru hukum internasional kebiasaan dengan memengaruhi praktik negara-negara yang bukan merupakan pihak dalam perjanjian tersebut. Dalam pendapat pribadinya, Hakim Sørensen menguraikan bagaimana perjanjian dapat berfungsi sebagai “inti tempat seperangkat aturan baru yang diakui secara umum dapat terbentuk.”<sup>70</sup>

Dalam situasi ini, akumulasi praktik negara berikutnya dan opinio juris-lah yang menciptakan aturan baru hukum kebiasaan internasional, bukan kesimpulan perjanjian itu sendiri. Meskipun demikian, aturan yang terkandung dalam perjanjian menjadi mengikat semua negara sebagai akibat dari transisi mereka menjadi hukum kebiasaan internasional. Ketiga, Pengadilan menyatakan bahwa suatu perjanjian dapat “mengkristalkan” hukum kebiasaan internasional. Proses kristalisasi inilah yang menunjukkan interaksi paling dinamis antara suatu perjanjian dan hukum kebiasaan internasional. Pengadilan merujuk pada kristalisasi sebagai “proses definisi dan konsolidasi hukum adat yang muncul [yang] terjadi melalui kerja Komisi Hukum Internasional, reaksi pemerintah terhadap pekerjaan itu dan proses Konferensi Jenewa ... [H]ukum adat yang muncul ini menjadi terkristalisasi dalam adopsi Konvensi Landas Kontinen.”<sup>71</sup>

Penalaran Pengadilan menunjukkan bahwa negosiasi perjanjian itu sendiri dapat dihitung sebagai praktik negara. Selain itu, jelas bahwa lembaga yang terlibat dalam proses negosiasi memainkan peran penting dalam memfasilitasi proses kristalisasi. Proposisi ini dibuat lebih eksplisit dalam pembelaan Belanda dan Denmark dari mana konsep kristalisasi berasal:

Sepanjang periode ketika kodifikasi dan pengembangan progresif hukum laut sedang dipertimbangkan oleh Komisi Hukum Internasional, seluruh doktrin hak Negara pantai atas landas kontinen masih dalam proses pembentukan. Klaim sepihak yang telah dibuat oleh masing-masing Negara bervariasi dalam sifat dan luasnya; dan banyak Negara pesisir, termasuk semua Pihak dalam sengketa ini, belum mengumumkan klaim apa pun. Pekerjaan Komisi membantu mengonsolidasikan doktrin tersebut dalam hukum internasional dan memperjelas isinya. Jadi, sebagaimana pekerjaan Komisi dan kontribusi terhadap pekerjaan tersebut yang dilakukan oleh pemerintah merupakan faktor penting dalam mengembangkan konsensus mengenai penerimaan doktrin dan sifat serta cakupannya, demikian pula keduanya merupakan faktor penting dalam mengembangkan konsensus mengenai penerimaan prinsip jarak yang sama sebagai aturan umum untuk penetapan batas landas kontinen.<sup>72</sup>

Dari kutipan ini dapat dilihat dengan jelas bahwa konsep kristalisasi menekankan

<sup>69</sup> Lihat di atas, pada catatan kaki 56.

<sup>70</sup> Pendapat Berbeda Hakim Sørensen dalam Kasus Landas Kontinen Laut Utara, pada hal. 244. Penggunaan istilah “mengkristal” agak membingungkan dalam konteks ini dan tidak boleh disamakan dengan kristalisasi sebagaimana akan dibahas di bawah ini.

<sup>71</sup> Kasus Landas Kontinen Laut Utara, pada para. 61.

<sup>72</sup> Kontra-Memorial Belanda, Kasus Landas Kontinen Laut Utara, Gugatan ICJ, 1968, Vol. 1, pada hal. 336–7.

bahwa praktik negara-negara yang mengambil bagian dalam negosiasi perjanjian internasional terkadang dapat diperhitungkan dalam pembentukan hukum kebiasaan internasional, jika didukung oleh opinio juris.

Memang, melalui proses kristalisasi, lembaga-lembaga internasional mungkin dapat memiliki dampak terbesar pada hukum kebiasaan internasional. Putusan ICJ dalam Kasus Landas Kontinen Laut Utara hanya berkenaan dengan dampak perjanjian terhadap hukum internasional kebiasaan. Akan tetapi, bukan hanya perjanjian yang dapat memengaruhi hukum internasional kebiasaan dengan cara ini. Dapat dikatakan bahwa instrumen apa pun yang diadopsi oleh lembaga internasional berpotensi memiliki dampak yang memengaruhi perkembangan hukum internasional kebiasaan.<sup>73</sup> Yang penting adalah bagaimana instrumen tersebut dinegosiasikan dan apakah instrumen tersebut didukung oleh cukup banyak negara.

Ada beberapa keuntungan dari konsepsi pembuatan hukum internasional adat ini. Mampu mengandalkan proses lembaga internasional untuk mengidentifikasi aturan hukum adat internasional lebih sederhana daripada harus menyatukan contoh-contoh praktik negara dan opinio juris.<sup>74</sup> Hal ini khususnya berlaku ketika seseorang mempertimbangkan penciptaan hukum internasional universal yang mengikat semua negara. Hukum adat internasional juga dapat berkembang lebih cepat melalui lembaga internasional. Hal ini diakui oleh ICJ dalam Kasus Landas Kontinen Laut Utara ketika mengatakan bahwa “berlaluinya waktu yang singkat tidak serta merta, atau dengan sendirinya, merupakan halangan bagi pembentukan aturan baru hukum adat internasional.”<sup>75</sup>

Seseorang dapat melangkah lebih jauh dan berpendapat bahwa pelembagaan pembuatan hukum adat internasional juga membuat proses lebih adil dan lebih transparan karena memungkinkan “partisipasi yang lebih luas dan lebih efektif oleh semua negara” dalam proses pembuatan hukum.<sup>76</sup> Memang, dengan mempertimbangkan praktik negara yang bertindak melalui lembaga internasional, pembuatan hukum adat internasional tidak lagi tampak sebagai proses yang belum sempurna dan informal. Sebaliknya, hal itu menyerupai prosedur terorganisasi yang melaluinya negara-negara, yang bertindak secara kolektif melalui lembaga-lembaga internasional, dapat secara sadar menetapkan aturan-aturan hukum baru yang akan mengikat mereka semua.<sup>77</sup>

Namun, konsepsi hukum kebiasaan internasional ini tidak lepas dari kritiknya.<sup>78</sup> Misalnya, beberapa pihak berpendapat bahwa dengan mempertimbangkan praktik negara-negara yang bertindak melalui lembaga-lembaga internasional, kewenangan legislatif

<sup>73</sup> Misalnya, Mahkamah Internasional mempertimbangkan dampak Resolusi Majelis Umum terhadap hukum kebiasaan internasional dalam Pendapat Penasihat tentang Legalitas Ancaman atau Penggunaan Senjata Nuklir (1996) Laporan ICJ 226.

<sup>74</sup> Lihat Charney, “Hukum internasional universal,” pada hal. 543–5; R. Higgins, *The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations* (Oxford University Press, 1963) pada hal. 2; Danilenko, *Law-making in the International Community*, pada hal. 79; R. Jennings dan A. Watts (eds.), *Oppenheim’s International Law*, Vol. 1, Peace (edisi ke-9, Longman, 1992), pada hal. 46.

<sup>75</sup> *North Sea Continental Shelf Cases*, pada para. 60.

<sup>76</sup> Charney, “Universal international law,” pada hal. 547.

<sup>77</sup> Dalam konteks ini, Jennings telah mengemukakan bahwa nomenklatur hukum kebiasaan internasional sudah sangat ketinggalan zaman; R. Jennings, “Identifikasi hukum internasional,” dalam B. Cheng (ed.), *Hukum Internasional: Pengajaran dan Praktik* (Stevens, 1982) pada hal. 6.

<sup>78</sup> Lihat kritik terkait terminologi, dalam Jennings, “Identifikasi hukum internasional,” pada hal. 6.

diberikan kepada lembaga-lembaga yang belum secara tegas diberikan kepada mereka.<sup>79</sup> Namun, analisis ini dapat dikatakan keliru. Mengakui apa yang dilakukan negara-negara dalam lembaga-lembaga internasional sebagai bukti potensial praktik negara tidak secara otomatis mengubah semua keputusan lembaga-lembaga internasional menjadi aturan-aturan hukum kebiasaan internasional yang mengikat.

Pengadopsian formal suatu aturan oleh lembaga internasional itu sendiri tidak berarti apa-apa.<sup>80</sup> Negosiasi dan adopsi instrumen internasional hanya akan dianggap sebagai praktik negara yang relevan jika dapat ditunjukkan bahwa negara-negara bermaksud untuk menetapkan aturan hukum kebiasaan internasional. Dengan kata lain, perlu juga mencari opinio juris untuk mendukung aturan kebiasaan yang dimaksud. Hal ini ditegaskan oleh ICJ dalam Kasus Landas Kontinen Laut Utara, di mana ia menerima bahwa meskipun kristalisasi mungkin terjadi, ia tidak setuju bahwa hal itu telah terjadi dalam kasus Pasal 6 Konvensi Landas Kontinen 1958.<sup>81</sup>

Pasal 6 menyangkut penetapan batas landas kontinen di antara negara-negara pantai yang berseberangan dan berdekatan. Seperti yang ditegaskan oleh Mahkamah, negosiasi Pasal 6 adalah "improvisasi" dan menjadi subjek "keraguan yang terus berlanjut."<sup>82</sup> Dengan demikian, bukti yang tersedia bagi Mahkamah tidak mendukung pendapat bahwa ada dukungan yang cukup untuk aturan yang ditemukan dalam Pasal 6 Konvensi untuk mengkristalkan hukum kebiasaan internasional. Sikap serupa terlihat dalam Pendapat Penasihat tentang Legalitas Senjata Nuklir, di mana Pengadilan memutuskan bahwa adopsi instrumen secara sederhana tidak cukup untuk memberinya kekuatan normatif yang potensial: "perlu melihat isinya dan ketentuan adopsinya."<sup>83</sup>

Dalam kasus tersebut, penentangan sejumlah negara pemilik senjata nuklir terhadap resolusi Majelis Umum yang mengutuk kepemilikan senjata nuklir menggambarkan kurangnya praktik negara dan opinio juris yang memadai untuk pembentukan hukum internasional kebiasaan. Oleh karena itu, identifikasi opinio juris menjadi ujian lakmus untuk membedakan unsur-unsur praktik negara melalui lembaga internasional yang dapat dan tidak dapat berkontribusi pada pembentukan hukum internasional kebiasaan.<sup>84</sup>

Kesulitan dalam menetapkan bukti yang cukup tentang praktik negara dan opinio juris dalam konteks ini tidak boleh diremehkan. Dalam Kasus Landas Kontinen Laut Utara, Pengadilan menekankan bahwa penciptaan hukum internasional kebiasaan melalui negosiasi

<sup>79</sup> Lihat A. D'Amato, "Menghancurkan hukum internasional kebiasaan" (1987) 91 Am. J. Int'l L. 657, pada hal. 102.

<sup>80</sup> J. Brune, "Mengatasi persetujuan: pembuatan hukum berdasarkan perjanjian lingkungan multilateral" (2002) 15 Leiden J. Int'l L. 1, pada hal. 37.

<sup>81</sup> Kasus Landas Kontinen Laut Utara, pada paragraf 61–2.

<sup>82</sup> Kasus Landas Kontinen Laut Utara, pada paragraf 49–53.

<sup>83</sup> Pendapat Penasihat tentang Legalitas Ancaman atau Penggunaan Senjata Nuklir, pada paragraf 70; lihat juga Higgins, Masalah dan Proses, pada hal. 24.

<sup>84</sup> Lihat B. Cheng, "Resolusi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang luar angkasa: hukum internasional kebiasaan saat ini?" dalam B. Cheng (ed.), Hukum Internasional: Pengajaran dan Praktik (Stevens, 1982). Sementara Cheng menyimpulkan bahwa hanya opinio juris yang diperlukan untuk pembentukan hukum internasional kebiasaan, disarankan bahwa kontribusi negara terhadap perdebatan dalam organisasi internasional itu sendiri dapat membentuk praktik negara yang, jika didukung oleh bukti bahwa negara percaya bahwa aturan yang sedang dibahas adalah hukum internasional kebiasaan, dapat menunjukkan bahwa aturan hukum internasional kebiasaan telah terbentuk.

instrumen internasional "tidak dapat dianggap telah tercapai begitu saja."<sup>85</sup> Tidak dapat diasumsikan bahwa perjanjian atau instrumen lain yang diadopsi oleh lembaga internasional menciptakan norma kebiasaan tanpa bukti "jelas dan tegas" tentang dukungan luas terhadap suatu aturan, serta bukti bahwa negara menganggap aturan tersebut mengikat.<sup>86</sup> Selain itu, beban untuk memenuhi ambang batas ini berada di tangan negara yang menuduh terciptanya aturan kebiasaan.<sup>87</sup> Kita harus mempertimbangkan dengan cermat bahasa aturan yang diusulkan, serta pernyataan individual yang dibuat oleh negara dalam konteks negosiasi.

Penting juga untuk diingat bahwa proses lembaga internasional tidak boleh dianggap terpisah dari bukti lain tentang praktik negara dan opinio juris.<sup>88</sup> Jarang sekali praktik kelembagaan ada dalam ruang hampa. Praktik negara unilateral akan tetap relevan. Dalam beberapa kasus, bentuk praktik negara lain akan mendukung dan mengonsolidasikan praktik yang dibuktikan melalui proses lembaga internasional. Di sisi lain, praktik negara yang bertentangan akan cenderung bertentangan dengan pernyataan bahwa proses lembaga internasional telah mengkodifikasi atau mengkristalkan aturan hukum kebiasaan internasional. Namun, dalam Kasus Nikaragua, Pengadilan mencatat bahwa kurangnya keseragaman dalam praktik negara unilateral mungkin tidak selalu melemahkan pernyataan aturan kebiasaan oleh lembaga internasional. Pengadilan mencatat bahwa mungkin ada alasan lain yang dapat menjelaskan praktik negara yang bertentangan:

Pengadilan tidak menganggap bahwa, agar suatu aturan ditetapkan sebagai kebiasaan, praktik yang sesuai harus benar-benar sesuai dengan aturan tersebut. Pengadilan menganggap cukup bahwa perilaku Negara, secara umum, harus konsisten dengan aturan tersebut, dan bahwa contoh perilaku Negara yang tidak konsisten dengan aturan tertentu secara umum harus diperlakukan sebagai pelanggaran aturan tersebut, bukan sebagai indikasi pengakuan aturan baru.<sup>89</sup>

Dalam keadaan ini, perlu untuk memilih tren praktik negara dan opinio juris mana yang paling berbobot. Seperti yang dikemukakan Akehurst, "mungkin klaim yang didukung oleh tindakan fisik memiliki bobot lebih besar daripada klaim yang tidak didukung oleh tindakan fisik [meskipun] itu tidak sama dengan mengatakan bahwa klaim yang terakhir tidak memiliki bobot sama sekali."<sup>90</sup>

Dapat dilihat dari analisis ini bahwa "kebiasaan dapat dan sering kali cocok dengan mekanisme rumit yang sekarang beroperasi untuk mengidentifikasi dan mengembangkan prinsip-prinsip hukum internasional secara progresif."<sup>91</sup> Yang penting untuk tujuan saat ini adalah bahwa pelembagaan pembuatan hukum internasional kebiasaan yang dijelaskan di atas

<sup>85</sup> Kasus Landas Kontinen Laut Utara, pada paragraf 71.

<sup>86</sup> Asosiasi Hukum Internasional, "Pernyataan prinsip yang berlaku untuk pembentukan hukum internasional kebiasaan umum," pada paragraf 42; lihat juga Cheng, "Resolusi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang luar angkasa," pada paragraf 251 dan 254; M. Akehurst, "Kebiasaan sebagai sumber hukum internasional" (1974–75) Brit. Ybk Int'l L. 1, pada paragraf 6–7.

<sup>87</sup> Lihat Kasus Suaka (1950) Laporan ICJ 266, di 276.

<sup>88</sup> Lihat Higgins, Masalah dan Proses, di 24.

<sup>89</sup> Kasus Mengenai Kegiatan Militer dan Paramiliter di dan terhadap Nikaragua (Merits) (1986) Laporan ICJ 14, di para. 186.

<sup>90</sup> Akehurst, "Kebiasaan sebagai sumber hukum internasional," di 2, catatan kaki 1.

<sup>91</sup> M. Shaw, Hukum Internasional (edisi ke-5, Cambridge University Press, 2003) di 58. Lihat juga A. Jimenez de Arechaga, "Kebiasaan," dalam A. Cassese dan J. J. Weiler (eds.), Perubahan dan Stabilitas dalam Pembuatan Hukum Internasional (Walter de Gruyter, 1988) di 2–4.



dengan jelas menghadirkan peluang baru bagi negara untuk membuat aturan dan prinsip universal. Memang, konsepsi hukum internasional kebiasaan ini dapat menutupi kekurangan dalam hukum perjanjian karena praktik negara dapat terbentuk di sekitar ketentuan-ketentuan tertentu dari suatu perjanjian, bahkan jika perjanjian secara keseluruhan, karena berbagai alasan, mungkin tidak menarik dukungan yang luas.<sup>92</sup>

Akan tetapi, harus selalu diingat bahwa ketersediaan lembaga internasional sebagai forum untuk membahas dan memperdebatkan perkembangan hukum internasional tidak meniadakan kebutuhan untuk menunjukkan bukti-bukti praktik negara yang luas yang didukung oleh opinio juris. Dengan demikian, pembuatan hukum modern masih jauh dari proses legislasi internasional.<sup>93</sup>

#### 1.4 PENGEMBANGAN HUKUM LAUT MELALUI LEMBAGA INTERNASIONAL

Dari pembahasan sebelumnya, dapat dilihat bahwa lembaga internasional membantu memfasilitasi pembuatan hukum internasional. Hal ini khususnya terjadi dalam konteks hukum laut tempat sejumlah besar lembaga internasional beroperasi. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mempertimbangkan bagaimana lembaga berkontribusi terhadap pengembangan bidang hukum internasional ini. Sejauh mana lembaga tersebut mampu memfasilitasi terciptanya tatanan hukum universal di lautan?

Hukum laut memberikan studi kasus yang menarik tentang pembuatan hukum oleh lembaga internasional karena berbagai jenis lembaga yang terlibat dalam bidang ini. Dalam beberapa kasus, signifikansi lembaga internasional berasal dari status formal dan kekuasaan mereka. Sebaliknya, pentingnya lembaga internasional terletak pada kemampuan mereka untuk bertindak sebagai forum tempat negara-negara dapat bertemu dan menyetujui pendekatan yang dapat diterima bersama untuk masalah-masalah umum. Penelitian ini akan mempertimbangkan cara-cara yang dilakukan lembaga untuk mendorong kesepakatan tentang aturan dan prinsip baru hukum internasional dan jenis instrumen apa yang digunakan untuk tujuan ini. Salah satu peristiwa pembuatan hukum terpenting di bidang ini adalah Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Ketiga tentang Hukum Laut<sup>94</sup>.

Meskipun Konferensi tersebut hanya merupakan lembaga ad hoc, konferensi tersebut memiliki dampak signifikan terhadap hukum laut modern melalui kemampuannya untuk mendapatkan dukungan luas bagi Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut tahun 1982. Saat ini, instrumen ini secara luas dianggap sebagai landasan hukum bagi hukum laut modern. Meskipun Konvensi tersebut masih belum dapat melibatkan partisipasi universal, namun banyak pihak menganggapnya sebagai tatanan hukum universal bagi lautan. Argumen yang mendukung kesimpulan ini akan dianalisis dalam Bab 2, yang menunjukkan bahwa proses negosiasi Konvensi merupakan faktor utama dalam dampak selanjutnya terhadap hukum laut.

Bab 3 akan membahas prosedur yang terkandung dalam Konvensi itu sendiri untuk

<sup>92</sup> Lihat A. N. Pronto, "Beberapa pemikiran tentang pembentukan hukum internasional" (2008) 19

<sup>93</sup> Bandingkan H. Chodosh, "Bukan perjanjian maupun kebiasaan: munculnya hukum internasional deklaratif" (1991) 26 Texas J. Int'l L. 87.

<sup>94</sup> Bandingkan H. Chodosh, "Bukan perjanjian maupun kebiasaan: munculnya hukum internasional deklaratif" (1991) 26 Texas J. Int'l L. 87.

pengembangan rezim hukum laut. Secara khusus, bab ini akan mempertimbangkan kesesuaian prosedur amandemen dalam Konvensi dan peran yang dapat dimainkan oleh Pertemuan Negara-negara Pihak dalam pengembangan rezim Konvensi secara progresif.

Bab 4 akan menganalisis dua perjanjian pelaksanaan yang telah diadopsi sejak berakhirnya Konvensi 1982 untuk mengubah rezim Konvensi, yaitu Perjanjian 1994 Terkait Pelaksanaan Bagian XI Konvensi Hukum Laut 1982 tanggal 10 Desember 1982, dan Perjanjian 1995 tentang Pelaksanaan Ketentuan Konvensi Hukum Laut Perserikatan Bangsa-Bangsa tanggal 10 Desember 1982 terkait Konservasi dan Pengelolaan Stok Ikan yang Bermigrasi Terbatas dan Stok Ikan yang Bermigrasi Jauh.<sup>95</sup> Perjanjian-perjanjian ini diadopsi untuk mengatasi masalah-masalah tertentu dengan teks asli Konvensi dan sekarang menjadi bagian utama dari kerangka hukum laut.

Oleh karena itu, penting untuk mempertimbangkan bagaimana perjanjian-perjanjian tersebut dinegosiasikan dan status hukumnya bagi para pihak dan non-pihak. Bab 5 hingga 7 akan mempertimbangkan peran beberapa lembaga internasional yang memiliki minat khusus dalam aspek-aspek tertentu dari rezim hukum laut. Bab 5 membahas peran Otoritas Dasar Laut Internasional terkait penambangan dasar laut. Bab 6 menganalisis kegiatan pembuatan undang-undang Organisasi Maritim Internasional terkait pengiriman. Bab 7 membahas Organisasi Pangan dan Pertanian dan kontribusinya terhadap hukum perikanan internasional. Lembaga-lembaga ini dipilih karena pentingnya pokok bahasan yang menjadi perhatian mereka dan karena mereka menunjukkan berbagai peran pembuatan undang-undang yang dapat dimainkan oleh organisasi internasional.

Dari semua lembaga yang dibahas dalam karya ini, Otoritas Dasar Laut Internasional paling mendekati legislator internasional, karena mampu mengambil keputusan yang mengikat anggotanya tanpa persetujuan lebih lanjut. Sebagai bentuk pengakuan atas hal tersebut, prosedur pembuatan keputusannya dirancang dengan cermat untuk memastikan bahwa semua kepentingan utama terlindungi. Bab 5 mengkaji secara rinci prosedur pembuatan keputusan ini dan perlindungan yang diterapkan dalam konteks kewenangan pembuatan undang-undang Otoritas.

Sebaliknya, Organisasi Maritim Internasional (IMO) tidak memiliki kewenangan pembuatan undang-undang formal. Sebaliknya, IMO hanya mampu mengadopsi perjanjian atau instrumen tidak mengikat yang memuat aturan dan regulasi teknis. Meskipun demikian, standar yang diadopsi oleh IMO dapat mengikat negara melalui penerapan apa yang disebut aturan acuan yang ditemukan dalam Konvensi Hukum Laut Perserikatan Bangsa-Bangsa tahun 1982 jika standar tersebut diterima secara umum oleh negara. Bab 6 menganalisis konsep "aturan dan regulasi internasional yang diterima secara umum" dan bagaimana prosedur pengambilan keputusan IMO memfasilitasi penerimaan umum negara. Bab ini juga mempertimbangkan sejauh mana IMO memiliki potensi untuk mengubah Konvensi Hukum Laut dengan mengadopsi dan menyetujui langkah-langkah navigasi yang tidak diramalkan dalam rezim navigasi Konvensi.

---

<sup>95</sup> Selanjutnya, Konvensi Hukum Laut.

Organisasi Pangan dan Pertanian (FAO) juga tidak memiliki kewenangan pembuatan hukum formal. Sebaliknya, pengaruhnya terhadap hukum internasional dilaksanakan melalui negosiasi prinsip-prinsip umum dalam bentuk perjanjian atau kode etik atau pedoman yang tidak mengikat. Bab 7 membahas cara FAO menegosiasikan instrumen internasional dan bagaimana lembaga ini berupaya bekerja sama dengan negara-negara nelayan dan badan perikanan regional yang terlibat dalam pengaturan stok ikan tertentu untuk mendorong penerapan instrumen ini.

Semua lembaga ini berkontribusi pada pengembangan hukum laut dengan berbagai cara. Namun, keberadaan sejumlah lembaga yang menawarkan diri sebagai forum pembuatan hukum juga menghadirkan masalah tersendiri. Mengingat sifat terdesentralisasi tatanan hukum internasional, tidak satu pun lembaga ini memiliki kewenangan eksklusif untuk mengadopsi aturan dan prinsip pada isu tertentu. Dalam praktiknya, mandat beberapa organisasi sering kali tumpang tindih. Dalam hal ini, pembuatan hukum internasional pada dasarnya terfragmentasi dan eklektik. Seperti yang ditunjukkan Boyle dan Chinkin, "pilihan proses bergantung pada konteks, preferensi politik, dan tujuan."<sup>96</sup>

Dalam konteks ini, Bab 8 membahas hubungan timbal balik antara aturan dan prinsip yang diadopsi oleh berbagai lembaga yang dijelaskan dalam buku ini dan sejauh mana ada struktur hierarki di antara mereka. Bab ini juga menyelidiki cara-cara di mana masing-masing organisasi internasional bekerja sama secara formal dan informal satu sama lain untuk mempromosikan pendekatan yang koheren dalam mengatur lautan. Dalam praktiknya, lembaga-lembaga ini telah mengembangkan hubungan yang kompleks yang menunjukkan kemungkinan pendekatan yang koheren dan terpadu terhadap pembuatan hukum internasional.

Ketersediaan beberapa lembaga pembuat hukum juga dapat menyebabkan fragmentasi dalam hukum substantif jika aturan yang berbeda dikembangkan dalam forum internasional yang berbeda. Ancaman ini meningkat dengan terciptanya rezim yang semakin terspesialisasi dengan perspektif yang sempit pada bidang hukum internasional tertentu. Menurut sebuah studi yang dilakukan oleh Komisi Hukum Internasional, "akibatnya adalah munculnya rezim hukum internasional yang memiliki dasar dalam perjanjian multilateral dan tindakan organisasi internasional, perjanjian khusus dan pola adat yang disesuaikan dengan kebutuhan dan kepentingan setiap jaringan tetapi jarang memperhitungkan dunia luar."<sup>97</sup>

Secara keseluruhan, fragmentasi proses pembuatan hukum menimbulkan tantangan bagi pengembangan hukum internasional yang koheren yang tidak dapat diabaikan oleh studi pembuatan hukum internasional mana pun. Beberapa pertanyaan muncul dalam konteks ini. Apa yang terjadi ketika dua lembaga menghasilkan aturan yang tidak konsisten dan saling bertentangan? Apakah ada mekanisme formal yang melaluinya hierarki norma dapat ditetapkan di tingkat internasional jika konflik hukum muncul? Pertanyaan-pertanyaan ini juga akan dibahas dalam Bab 8.

<sup>96</sup> Boyle dan Chinkin, *Pembentukan Hukum Internasional*, di 9.

<sup>97</sup> Fragmentasi hukum internasional: kesulitan yang timbul dari diversifikasi dan perluasan hukum internasional, Laporan Kelompok Studi Komisi Hukum Internasional, Dokumen A/CN.4/L.682, 13 April 2006, pada para. 482.

## BAB 2

### KONVENSI PBB TENTANG HUKUM LAUT

#### 2.1 PENDAHULUAN

Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut 1982.<sup>1</sup> pada saat diadopsi digambarkan sebagai "upaya legislatif internasional terbesar yang dilakukan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa dan mungkin yang terbesar yang pernah dilakukan dalam sejarah hukum internasional secara keseluruhan."<sup>2</sup> Konvensi tersebut menetapkan aturan dan prinsip yang mengatur semua aktivitas laut, mulai dari navigasi hingga penangkapan ikan, termasuk penelitian ilmiah kelautan dan penambangan dasar laut dalam. Konvensi tersebut merupakan hasil dari beberapa tahun negosiasi yang intens.

Penutup Konvensi Hukum Laut bukanlah pertama kalinya masyarakat internasional berupaya mengkodifikasi dan mengembangkan hukum laut secara progresif. Pada abad kedua puluh, sejumlah konferensi internasional diadakan untuk tugas ini. Upaya-upaya untuk mengkodifikasi hukum laut ini menggambarkan meningkatnya pelembagaan pembuatan hukum yang dijelaskan dalam bab sebelumnya. Bab ini akan menelusuri perkembangan beberapa konferensi internasional yang didedikasikan untuk mengkodifikasi dan mengembangkan hukum laut secara progresif. Artikel ini akan dimulai dengan tinjauan singkat mengenai upaya awal kodifikasi oleh Liga Bangsa-Bangsa dan Perserikatan Bangsa-Bangsa sebelum beralih ke tinjauan yang lebih rinci mengenai pemberlakuan Konvensi Hukum Laut itu sendiri.

Mengingat pentingnya Konvensi Hukum Laut bagi hukum laut modern, penting untuk mempertimbangkan secara rinci bagaimana Konvensi Hukum Laut dinegosiasikan dan sejauh mana Konvensi ini telah memenuhi harapan para perancangannya untuk menciptakan kerangka tunggal yang koheren bagi hukum laut. Bab ini akan menganalisis prosedur Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Ketiga tentang Hukum Laut,<sup>3</sup> yang bertanggung jawab untuk menyusun dan mengadopsi Konvensi Hukum Laut. Bab ini juga akan mempertimbangkan dampak normatif Konvensi tersebut. Akan terlihat bahwa cara Konvensi dinegosiasikan telah meningkatkan dampak Konvensi terhadap hukum kebiasaan internasional. Hal ini penting mengingat banyak inovasi dalam teknik pembuatan hukum internasional yang diujicobakan di UNCLOS III telah diadopsi oleh lembaga internasional lain yang terlibat dalam pengembangan hukum laut.

---

<sup>1</sup> Selanjutnya, Konvensi Hukum Laut.

<sup>2</sup> Pernyataan Norwegia, Pertemuan ke-186, Catatan Resmi Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Ketiga tentang Hukum Laut, Vol. 17, 27, pada paragraf 42.

<sup>3</sup> Selanjutnya, UNCLOS III.

## 2.1 ASAL USUL KODIFIKASI

Sejak akhir abad kesembilan belas, secara luas diyakini bahwa kodifikasi hukum internasional pada bidang-bidang hukum internasional yang signifikan akan berkontribusi pada pemeliharaan perdamaian dan keamanan internasional dengan mempromosikan kejelasan dalam hukum yang berlaku, sehingga menghindari penyebab konflik internasional.<sup>4</sup> Lebih jauh, diharapkan bahwa kodifikasi pada akhirnya akan meningkatkan otoritas hukum internasional dan membuat negara lebih bersedia untuk menyerahkan perselisihan mereka ke pengadilan dan tribunal internasional.<sup>5</sup>

Salah satu proposal pertama untuk kodifikasi hukum internasional ditemukan dalam sebuah resolusi yang diadopsi oleh Konferensi Perdamaian Den Haag Kedua yang diadakan pada tahun 1907, yang menyerukan kodifikasi topik-topik yang "matang untuk diwujudkan dalam regulasi internasional."<sup>6</sup> Pecahnya Perang Dunia Pertama menunda inisiatif ini untuk dikejar lebih lanjut selama beberapa tahun. Meskipun demikian, resolusi ini telah diidentifikasi sebagai "benih yang pada akhirnya tumbuh subur, pertama sebagai Komite Ahli untuk Kodifikasi Hukum Internasional Progresif, dan kemudian sebagai Komisi Hukum Internasional Perserikatan Bangsa-Bangsa."<sup>7</sup> Ketika kodifikasi sekali lagi muncul dalam agenda internasional, berbagai aspek hukum laut termasuk di antara topik yang dianggap "matang untuk diwujudkan dalam regulasi internasional."<sup>8</sup>

### Kodifikasi Hukum Laut Oleh Liga Bangsa-Bangsa

Upaya multilateral besar pertama oleh negara-negara untuk mengkodifikasi hukum internasional terjadi setelah Perang Dunia Pertama.<sup>8</sup> Pada tahun 1924, Dewan Liga Bangsa-Bangsa memulai proses kodifikasi hukum internasional. Dewan membentuk Komite Ahli untuk Kodifikasi Hukum Internasional Progresif, yang akan menjadi "badan yang mewakili bentuk-bentuk utama peradaban dan sistem hukum utama dunia."<sup>9</sup> Komite Ahli bertugas menyelidiki topik atau bidang hukum mana yang cocok untuk dikodifikasi.<sup>10</sup> Kodifikasi dalam konteks ini tidak dipahami sebagai sekadar pencatatan kesepakatan yang ada tentang apa yang merupakan hukum kebiasaan internasional. Diakui bahwa jika aturan hukum kebiasaan internasional sudah jelas dan tidak ambigu, kodifikasinya tidak akan banyak membantu.

Sebaliknya, kodifikasi dipahami sebagai upaya untuk memperjelas praktik negara dan memberikan saran tentang cara mengatasi ambiguitas atau ketidaksepakatan.<sup>11</sup> Pemahaman tentang kodifikasi ini tercermin dalam resolusi Majelis Liga Bangsa-Bangsa pada tanggal 27 September 1927 yang menyatakan bahwa kodifikasi "tidak boleh dibatasi pada sekadar pendaftaran aturan-aturan yang ada, tetapi harus bertujuan untuk menyesuaikannya sejauh

<sup>4</sup> S. Rosenne, Komite Ahli untuk Kodifikasi Hukum Internasional Progresif (1925–1928) (Oceana Publications, 1972) pada xxix.

<sup>5</sup> Survei hukum internasional terkait dengan pekerjaan kodifikasi hukum internasional, Memorandum yang disampaikan oleh Sekretaris Jenderal, Dokumen A/CN.4/1/Rev.1, 10 Februari 1949, pada 8, 61.

<sup>6</sup> Rosenne, Komite Ahli untuk Kodifikasi Hukum Internasional Progresif (1925–1928), pada xxix.

<sup>7</sup> Ibid., pada xxx.

<sup>8</sup> Sebelum masa ini, beberapa upaya nonpemerintah untuk melakukan kodifikasi telah dilakukan; lihat R. Churchill dan V. Lowe, *The Law of the Sea* (edisi ke-3, Manchester University Press, 1997) pada halaman 13–14.

<sup>9</sup> Rosenne, Committee of Experts for the Progressive Codification of International Law (1925–1928), pada xxxv.

<sup>10</sup> Untuk salinan resolusi, lihat *ibid.*, pada vii.

<sup>11</sup> *Survey of International Law in Relation to the Work of the Codification of International Law*, pada halaman 12.

mungkin dengan kondisi kehidupan internasional kontemporer.”<sup>12</sup> Hukum laut merupakan salah satu topik yang dipertimbangkan untuk dikodifikasi oleh Komite Ahli. Daftar awal subjek yang diidentifikasi oleh Komite Ahli untuk potensi kodifikasi mencakup status perairan teritorial, status kapal pemerintah yang terlibat dalam perdagangan, pemberantasan pembajakan, dan eksploitasi produk-produk laut.<sup>13</sup>

Setelah serangkaian perdebatan, Komite Ahli mempersempit daftar tersebut menjadi topik-topik hukum internasional yang dianggapnya “cukup matang” untuk dikodifikasi oleh konferensi internasional umum. Dari aspek-aspek hukum laut yang tercantum dalam laporan awal, hanya masalah perairan teritorial yang dianggap memenuhi kriteria ini.<sup>14</sup> Menyusul laporan pendahuluan, pekerjaan mengenai rezim hukum perairan teritorial dilakukan oleh Komite Ahli. Berdasarkan informasi dan pandangan yang disampaikan oleh pemerintah, Komite Ahli menyiapkan Dasar Pembahasan dan serangkaian proposal untuk dibahas oleh konferensi diplomatik. Konferensi Kodifikasi Den Haag diselenggarakan pada tahun 1930 untuk mempertimbangkan materi yang disiapkan oleh Komite Ahli. Konferensi Kodifikasi dihadiri oleh delegasi dari empat puluh tujuh pemerintah, termasuk beberapa negara yang saat itu bukan anggota Liga Bangsa-Bangsa. Sementara pekerjaan persiapan telah dilakukan oleh Komite Ahli, diakui bahwa pandangan pemerintahlah yang akan menentukan keberhasilan atau kegagalan proses kodifikasi.

Prosiding Komite Kedua Konferensi didedikasikan untuk topik perairan teritorial. Meskipun diskusi berlangsung lama, para delegasi tidak dapat menyetujui beberapa isu mendasar yang diperlukan untuk menyimpulkan perjanjian tentang perairan teritorial. Sebuah resolusi yang diadopsi oleh Konferensi mencatat bahwa “diskusi telah mengungkapkan, berkenaan dengan perbedaan pandangan tertentu yang untuk saat ini membuat kesimpulan dari sebuah perjanjian tentang laut teritorial menjadi mustahil.” Secara khusus, masalah lebar laut teritorial merupakan pokok pertentangan utama antara negara-negara yang diwakili pada Konferensi.<sup>15</sup>

Meskipun tidak mungkin untuk menyimpulkan sebuah perjanjian, Komite Kedua menyetujui serangkaian rancangan pasal tentang status hukum laut teritorial. Rancangan pasal-pasal ini ditambahkan pada resolusi Konferensi yang dikutip di atas dan kemudian diedarkan ke pemerintah oleh Sekretariat Liga Bangsa-Bangsa.<sup>16</sup> Meskipun teks ini tidak menciptakan kewajiban yang mengikat secara hukum dengan cara yang sama seperti yang akan dilakukan oleh sebuah perjanjian, itu bukan tanpa signifikansi hukum. Secara umum diterima bahwa rancangan pasal-pasal yang disetujui oleh Komite Kedua “kemudian memberikan pengaruh sejauh Pemerintah menerimanya sebagai pernyataan hukum

---

<sup>12</sup> Resolusi yang diadopsi oleh Liga Bangsa-Bangsa pada tanggal 27 September 1927 tersedia dalam (1947) 41 Am. J. Int’l L. Supp. 105.

<sup>13</sup> Rosenne, *Committee of Experts for the Progressive Codification of International Law (1925–1928)*, pada lxi.

<sup>14</sup> *Ibid.*, pada lxx.

<sup>15</sup> Lihat “Laporan Komite Kedua: Laut Teritorial,” dalam S. Rosenne, *Konferensi Liga Bangsa-Bangsa untuk Kodifikasi Hukum Internasional (1930)*, Vol. 4 (Oceana Publications, 1975) pada 210.

<sup>16</sup> Lihat “Resolusi Konferensi tentang Laut Teritorial,” dalam *ibid.*, pada 1423.

internasional yang berlaku.”<sup>17</sup>

Kesimpulan ini didukung oleh fakta bahwa banyak aturan yang ditemukan dalam rancangan pasal-pasal tersebut direproduksi dalam bentuk yang hampir identik dalam perjanjian kodifikasi hukum laut selanjutnya. Dengan demikian, rancangan pasal-pasal yang diadopsi oleh Konferensi Kodifikasi 1930 merupakan contoh awal pengaruh yang dapat diberikan oleh teks tertulis yang diadopsi oleh konferensi diplomatik terhadap pembentukan hukum internasional kebiasaan jika mereka memperoleh dukungan yang cukup dari negara-negara.

### 2.3 KONFERENSI HUKUM LAUT PBB I & II

Kodifikasi hukum internasional menjadi ciri yang jauh lebih menonjol dan permanen dari sistem internasional setelah Perang Dunia Kedua dan pembentukan Perserikatan Bangsa-Bangsa. Pada tahun 1947 Majelis Umum PBB membentuk Komisi Hukum Internasional (ILC) untuk tujuan memajukan “perkembangan progresif hukum internasional dan kodifikasinya” sesuai dengan Pasal 13 Piagam PBB.<sup>18</sup> ILC, yang terdiri dari sejumlah ahli hukum independen, bertugas mengidentifikasi topik-topik yang sesuai untuk kodifikasi atau pengembangan progresif dan membuat proposal kepada Majelis Umum.<sup>19</sup> Sejalan dengan praktik sebelumnya, kodifikasi dipahami sebagai “formulasi dan sistematisasi aturan hukum internasional yang lebih tepat.”<sup>20</sup>

Namun, tugas ILC melampaui kodifikasi belaka untuk mencakup pengembangan progresif, yang didefinisikan dalam Statuta Komisi sebagai “penyusunan rancangan konvensi tentang subjek yang belum diatur oleh hukum internasional atau yang hukumnya belum cukup dikembangkan dalam praktik Negara.”<sup>21</sup> Meskipun ada perbedaan yang jelas antara kodifikasi dan pengembangan progresif dalam Statuta, ILC dalam praktiknya merasa sangat bermasalah untuk memisahkan kedua fungsinya dan Hal ini cenderung menghindari perbedaan yang tegas antara kedua hal tersebut.<sup>22</sup> Bahkan, ILC telah menggunakan satu prosedur konsolidasi untuk melaksanakan pekerjaannya yang tidak membedakan antara kedua aspek mandatnya.<sup>23</sup>

Pada pertemuan pertamanya di tahun 1949, ILC mengidentifikasi daftar sementara berisi empat belas topik yang sesuai untuk dikodifikasi.<sup>24</sup> Rezim laut lepas dan rezim laut teritorial keduanya diidentifikasi sebagai isu utama yang layak mendapat perhatian Komisi.<sup>25</sup> Awalnya, ILC setuju untuk memprioritaskan kodifikasi hanya tiga topik, salah satunya adalah

<sup>17</sup> Perserikatan Bangsa-Bangsa, *The Work of the International Law Commission* (Perserikatan Bangsa-Bangsa, 1988) pada halaman 3–4. Lihat juga Churchill dan Lowe, *The Law of the Sea*, pada halaman 14–15.

<sup>18</sup> Pembentukan Komisi Hukum Internasional, Resolusi UNGA 174 (II), 21 November 1947, yang dilampirkan Statuta Komisi Hukum Internasional. Anggota pertama Komisi Hukum Internasional dipilih pada tahun 1948.

<sup>19</sup> Lihat Statuta Komisi Hukum Internasional.

<sup>20</sup> *Ibid.*, Pasal 15.

<sup>21</sup> *Ibid.*

<sup>22</sup> I. Sinclair, *The International Law Commission* (Grotius Publications, 1987) pada halaman 46.

<sup>23</sup> Komisi Hukum Internasional, “Laporan Kelompok Kerja tentang peninjauan proses pembuatan perjanjian multilateral” (1979-II) *Ybk Int’l Law Commission* 18, pada paragraf 16.

<sup>24</sup> Komisi Hukum Internasional, “Laporan Komisi Hukum Internasional yang meliputi sesi pertamanya 12 April–9 Juni 1949” (1949 II) *Ybk Int’l Law Commission* 3, pada paragraf 16.

<sup>25</sup> Survei Hukum Internasional Terkait dengan Pekerjaan Kodifikasi Hukum Internasional, pada paragraf 40–4.

rezim laut lepas. J. P. A. François, Komisararis Belanda yang sebelumnya menjabat sebagai pelapor di Konferensi Kodifikasi 1930, ditunjuk sebagai pelapor khusus untuk subjek tersebut.<sup>26</sup> Namun, ketika mempertimbangkan laporan pertama Komisi Hukum Internasional, Majelis Umum PBB mencatat bahwa topik laut lepas dan laut teritorial “berhubungan erat” dan merekomendasikan agar Komisi juga memasukkan subjek terakhir ke dalam program kerjanya.<sup>27</sup>

Ini adalah contoh awal Majelis Umum yang mengambil minat aktif dalam kodifikasi dan pengembangan progresif hukum laut. Menyusul resolusi ini, ILC kemudian mulai bekerja pada rezim laut teritorial pada sesi 1951, menunjuk J. P. A. François sebagai pelapor khusus pada topik ini juga.<sup>28</sup> ILC melanjutkan kedua topik ini secara bersamaan, meskipun tetap memperlakukannya sebagai item terpisah dalam program kerjanya. Pekerjaan ILC pada laut teritorial dibangun di atas upaya kodifikasi sebelumnya oleh Konferensi Kodifikasi Den Haag 1930. Seperti pendahulunya, Komisi berusaha memecahkan pertanyaan tentang lebar laut teritorial dan hak serta keistimewaan yang harus dilaksanakan oleh negara pantai di perairan yang berdekatan. Topik laut lepas mencakup berbagai masalah yang sebelumnya tidak menjadi subjek kodifikasi.

Ini termasuk hak navigasi, perikanan di laut lepas dan rezim hukum tentang penggunaan sumber daya dasar laut. Namun, seperti halnya pekerjaannya pada subjek lain, ILC berjuang untuk mempertahankan perbedaan yang jelas antara kodifikasi dan pembangunan progresif. Disebutkan dalam satu laporan kepada Majelis Umum bahwa: dalam mempersiapkan peraturan tentang hukum laut, Komisi menjadi yakin bahwa, dalam ranah ini, perbedaan yang ditetapkan dalam undang-undang antara kedua kegiatan ini hampir tidak dapat dipertahankan. Tidak hanya mungkin ada perbedaan pendapat yang luas mengenai apakah suatu subjek sudah “cukup berkembang dalam praktik” tetapi juga beberapa ketentuan yang diadopsi oleh Komisi, berdasarkan “prinsip hukum internasional yang diakui,” telah dibingkai sedemikian rupa sehingga menempatkannya dalam kategori pembangunan progresif. Meskipun pada awalnya mencoba untuk menentukan pasal-pasal mana yang termasuk dalam satu atau kategori lainnya, Komisi terpaksa menghentikan upaya tersebut, karena beberapa pasal tidak sepenuhnya termasuk dalam salah satu kategori tersebut.<sup>29</sup>

Dalam rangka melaksanakan tugasnya di laut lepas, ILC mengajukan serangkaian rancangan pasal tentang landas kontinen dan perikanan kepada Majelis Umum pada tahun 1953. Dalam laporannya kepada Majelis Umum, Komisi merekomendasikan agar Majelis Umum mengadopsi pasal-pasal tentang landas kontinen dalam bentuk resolusi.<sup>30</sup> Selain itu,

<sup>26</sup> Komisi Hukum Internasional, “Laporan Komisi Hukum Internasional yang meliputi sesi pertamanya, 12 April–9 Juni 1949,” pada paragraf 20–1.

<sup>27</sup> Rekomendasi kepada Komisi Hukum Internasional untuk memasukkan rezim perairan teritorial dalam daftar topik yang akan diprioritaskan, Resolusi UNGA 374 (IV), 6 Desember 1949.

<sup>28</sup> Komisi Hukum Internasional, “Laporan Komisi Hukum Internasional yang mencakup sesi ketiganya, 16 Mei–27 Juli 1951” (1951-II) Ybk Int’l Law Commission 140, pada para. 86.

<sup>29</sup> Komisi Hukum Internasional, “Laporan Komisi Hukum Internasional yang mencakup pekerjaan sesi kedelapannya, 23 April–4 Juli 1956” (1956-II) Ybk Int’l Law Commission 254, pada para. 26.

<sup>30</sup> Komisi Hukum Internasional, “Laporan Komisi Hukum Internasional yang mencakup pekerjaan sesi kelimanya, 1 Juni–14 Agustus 1953” (1953-II) Ybk Int’l Law Commission 217, pada para. 91.



Komisi mengusulkan agar pasal-pasal tentang perikanan diteruskan ke Organisasi Pangan dan Pertanian Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk diadopsi.<sup>31</sup> Namun, Majelis Umum menolak untuk mengikuti rekomendasi dari Komisi ini.

Mengutip “hubungan fisik dan juga hukum antara masalah-masalah yang berkaitan dengan laut lepas, perairan teritorial, zona-zona bersebelahan, landas kontinen, dan perairan di atasnya,” Majelis Umum memutuskan bahwa “majelis tidak akan membahas aspek apa pun dari rezim laut lepas atau rezim perairan teritorial sampai semua masalah yang terlibat telah dipelajari oleh Komisi dan dilaporkan olehnya kepada Majelis Umum.”<sup>32</sup> Oleh karena itu, ILC melanjutkan pekerjaannya mengenai hukum laut sampai ia berada dalam posisi untuk menyerahkan satu set rancangan pasal tentang topik tersebut kepada Majelis Umum pada tahun 1956.<sup>33</sup>

Rancangan pasal-pasal ini menjadi dasar untuk diskusi pada Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Pertama tentang Hukum Laut,<sup>34</sup> yang diselenggarakan oleh Majelis Umum untuk “meneliti hukum laut, dengan mempertimbangkan tidak hanya aspek hukum tetapi juga aspek teknis, biologis, ekonomi, dan politik dari masalah tersebut, dan untuk mewujudkan hasil pekerjaannya dalam satu atau lebih konvensi internasional atau instrumen lain yang dianggap perlu oleh konferensi. tepat.”<sup>35</sup> Mandat konferensi penting dalam sejumlah hal. Pertama, Majelis Umum mengakui bahwa hukum laut menimbulkan masalah yang bersifat politis atau teknis, serta pertanyaan hukum. Kedua, Majelis Umum juga meninggalkan desaknya sebelumnya untuk memperlakukan hukum laut sebagai satu kesatuan yang koheren. Mandat Konferensi meramalkan adopsi lebih dari satu perjanjian internasional jika perlu.

Bahkan, Majelis Umum membiarkan pertanyaan terbuka apakah hasil Konferensi akan mengikat secara hukum sama sekali dengan menunjukkan bahwa Konferensi dapat mengadopsi instrumen apa pun yang dianggapnya tepat. UNCLOS I berlangsung di Jenewa dari 24 Februari hingga 27 April 1958. Daftar akhir peserta mencakup delapan puluh enam negara<sup>36</sup> serta pengamat dari tujuh badan khusus.<sup>37</sup> Sementara rancangan pasal-pasal Komisi Hukum Internasional memberikan dasar awal untuk diskusi di Konferensi, jelas bahwa negara-negara tidak menganggap diri mereka terikat oleh pekerjaan Komisi. Banyak rancangan pasal yang

<sup>31</sup> Ibid., pada paragraf 102.

<sup>32</sup> Rezim Laut Lepas, Resolusi UNGA 798(VIII), 7 Desember 1953, dikutip dalam Sinclair, Komisi Hukum Internasional, pada halaman 45–6. Sikap ini ditegaskan pada tahun 1954 ketika sembilan negara sekali lagi membawa masalah tersebut ke hadapan Majelis Umum, meminta agar Majelis Umum tidak menunda pertimbangannya mengenai topik landas kontinen. Dalam resolusinya Rancangan pasal-pasal mengenai landas kontinen, Resolusi UNGA 899(IX), 14 Desember 1954, Majelis Umum kembali menunda masalah tersebut hingga Komisi Hukum Internasional menyerahkan laporan akhirnya mengenai hukum laut; lihat Perserikatan Bangsa-Bangsa, Pekerjaan Komisi Hukum Internasional, pada halaman 40.

<sup>33</sup> Komisi Hukum Internasional, “Laporan Komisi Hukum Internasional yang mencakup pekerjaan sesi kedelapannya, 23 April – 4 Juli 1956,” pada halaman 254–300.

<sup>34</sup> Selanjutnya, UNCLOS I.

<sup>35</sup> Konferensi internasional para pemegang kuasa penuh untuk memeriksa hukum laut, Resolusi UNGA 1105(XI), 21 Februari 1957.

<sup>36</sup> Pada saat itu, hanya delapan puluh dua negara yang menjadi anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa.

<sup>37</sup> Lihat Final Act of the Conference, Document A/CONF.13/L.58, dalam Official Records of the United Nations Conference on the Law of the Sea, Vol. 2, at 146.

menjadi pokok bahasan negosiasi ulang di Konferensi untuk memperoleh dukungan seluas mungkin dari negara-negara. Semua keputusan substantif Konferensi harus melalui pemungutan suara mayoritas dua pertiga dan teks akhir diadopsi pasal demi pasal.<sup>38</sup>

Empat perjanjian utama dinegosiasikan di Konferensi tersebut, yang membahas tentang laut teritorial dan zona tambahan, landas kontinen, laut lepas, dan penangkapan ikan.<sup>39</sup> Konferensi tersebut juga mengadopsi protokol opsional tentang penyelesaian sengketa. Kesimpulan dari perjanjian-perjanjian ini merupakan langkah maju yang signifikan. Sebelumnya hanya ada aturan-aturan adat berdasarkan tren praktik unilateral negara, kini ada empat perjanjian substantif tentang hukum laut. Meskipun demikian, hasil Konferensi tersebut belum tentu memuaskan dari perspektif menciptakan rezim universal untuk hukum laut.

Meskipun rancangan pasal-pasal telah disiapkan oleh ILC sebagai teks tunggal dan koheren, keempat perjanjian substantif tersebut tidak saling terkait dengan cara apa pun, sehingga suatu negara dapat memilih instrumen mana yang akan diterimanya. Meskipun hal ini menciptakan sejumlah fleksibilitas, O'Connell mencatat bahwa hal ini juga "membuka kemungkinan bagi Negara untuk mematuhi hanya sebagian dari apa yang dimaksudkan sebagai skema menyeluruh, sehingga distorsi dan pernyataan berlebihan menjadi tak terelakkan."<sup>40</sup> Dengan demikian, keseimbangan hak dan kewajiban yang dibentuk oleh ILC dilemahkan pada UNCLOS I. Hanya negara-negara yang telah menerima keempat Konvensi tersebut yang tunduk pada paket hak dan kewajiban sebagaimana yang awalnya dimaksudkan untuk diterapkan.

Memang, penerimaan Konvensi 1958 di antara negara-negara jelas mengecewakan.<sup>41</sup> Konvensi Laut Lepas, dengan enam puluh dua ratifikasi, merupakan yang paling diterima secara luas dari keempat perjanjian tersebut. Konvensi Perikanan, di sisi lain, hanya berhasil menarik tiga puluh tujuh pihak yang terikat. Bahkan bagi negara-negara yang telah setuju untuk terikat, adalah mungkin untuk membuat reservasi terhadap beberapa pasal setelah ratifikasi.<sup>42</sup> Itu tidak berarti bahwa Konvensi Jenewa tidak memiliki beberapa dampak normatif. Konvensi Laut Lepas, yang merupakan yang paling diterima secara luas dari keempat perjanjian, mengklaim dalam pembukaannya sebagai "umumnya bersifat deklaratif terhadap aturan-aturan prinsip-prinsip hukum internasional yang mapan."<sup>43</sup> Sejauh itu bersifat

<sup>38</sup> Rule 35, Rules of Procedure, dalam Official Records of the United Nations Conference on the Law of the Sea, Vol. 2, at xxxiii. Lihat L. Sohn, "Voting procedure in United Nations Conferences for the codification of international law" (1975) 69 Am. J. Int'l L. 310, at 317.

<sup>39</sup> Lihat D. P. O'Connell, *The International Law of the Sea* (Oxford University Press, 1982)

di halaman 22. Pekerjaan komite kelima mengenai akses bebas ke laut oleh negara-negara yang terkurung daratan tidak menghasilkan konvensi terpisah, tetapi aspek-aspek pekerjaannya tercantum dalam Konvensi Laut Teritorial dan Konvensi Laut Lepas; lihat Perserikatan Bangsa-Bangsa,

Pekerjaan Komisi Hukum Internasional, di halaman 42. Konvensi Landas Kontinen diadopsi dengan 57 suara mendukung dan 3 suara menolak, dengan 8 abstain. Konvensi Perikanan diadopsi dengan 45 suara mendukung dan 1 suara menolak, dengan 18 abstain. Konvensi Laut Lepas diadopsi dengan 65 suara mendukung dan tidak ada suara menolak, dengan 2 abstain. Konvensi Laut Teritorial diadopsi dengan 61 suara mendukung dan tidak ada suara menolak, dengan 2 abstain.

<sup>40</sup> O'Connell, *The International Law of the Sea*, hal. 22.

<sup>41</sup> Untuk daftar ratifikasi dan aksesi, lihat Churchill dan Lowe, *The Law of the Sea*, Lampiran 2, Tabel B

<sup>42</sup> Lihat Konvensi Landas Kontinen 1958, Pasal 12; Konvensi Perikanan 1958, Pasal 19.

<sup>43</sup> Konvensi tentang Laut Lepas 1958, pembukaan.

kodifikasi kebiasaan, itu mewakili aturan-aturan yang mengikat semua negara.

Misalnya, Konvensi mengkodifikasi prinsip kebebasan laut lepas, yang menyatakan bahwa "setiap negara, baik yang berpantai maupun yang terkurung daratan, memiliki hak untuk berlayar di bawah benderanya di laut lepas."<sup>44</sup> Bahkan beberapa aspek hukum laut yang relatif baru yang telah menjadi subjek analisis oleh ILC untuk pertama kalinya berhasil dimasukkan ke dalam korpus hukum kebiasaan internasional. Dalam Kasus Landas Kontinen Laut Utara, Mahkamah Internasional memutuskan bahwa Pasal 1 hingga 3 Konvensi Landas Kontinen, yang menetapkan prinsip-prinsip dasar landas kontinen, telah mengkristal menjadi hukum kebiasaan internasional<sup>45</sup>. Akan tetapi, pasal-pasal lain dari Konvensi tidak melakukan transisi ini.<sup>46</sup>

Dalam pengajuan mereka dalam Kasus Landas Kontinen Laut Utara, Belanda dan Denmark telah berupaya untuk mengandalkan Pasal 6 Konvensi yang menerapkan apa yang disebut aturan jarak yang sama pada penetapan batas landas kontinen. Namun, Mahkamah tidak menerima argumen-argumen ini, dengan menemukan bahwa aturan dalam Pasal 6 telah "diusulkan oleh Komisi dengan keraguan yang cukup besar, agak berdasarkan percobaan, paling banyak de lege ferenda dan sama sekali bukan de lege lata atau aturan hukum kebiasaan internasional yang baru muncul."<sup>47</sup> Keempat konvensi yang diadopsi di UNCLOS I tidak hanya menerima dukungan yang bervariasi di antara negara-negara, tetapi Konferensi juga gagal memecahkan beberapa isu utama dalam hukum laut.<sup>48</sup> Secara khusus, tidak ada kesepakatan yang dicapai mengenai lebar laut teritorial atau mengenai hak negara untuk mengatur stok ikan di perairan pesisir mereka.

Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut yang kedua diadakan pada tahun 1960 dengan tujuan untuk mencoba mencapai kesepakatan mengenai isu-isu yang belum terselesaikan ini, meskipun ini juga gagal.<sup>49</sup> UNCLOS II hanya dapat menyimpulkan bahwa "pengembangan hukum internasional yang memengaruhi penangkapan ikan dapat menyebabkan perubahan dalam praktik dan persyaratan banyak negara." Akibatnya, praktik negara sepihak di bidang ini terus menjadi faktor penting dalam pengembangan hukum setelah UNCLOS I dan II.

## 2.4 KONFERENSI PBB TENTANG HUKUM LAUT III

### Penyelenggaraan Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Tentang Hukum Laut Ketiga

Kemajuan teknologi membuat isu hukum laut tetap menjadi agenda internasional sepanjang tahun 1960-an.<sup>50</sup> Pada tahun 1967, duta besar Malta Arvid Pardo menyampaikan pidato di hadapan Komite Pertama Majelis Umum PBB, menuntut tindakan segera untuk

<sup>44</sup> Konvensi tentang Laut Lepas, Pasal 4.

<sup>45</sup> Kasus Landas Kontinen Laut Utara (1969) Laporan ICJ 3, pada paragraf 63.

<sup>46</sup> Ibid., pada paragraf 62.

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> Selanjutnya, UNCLOS II.

<sup>49</sup> Penyelenggaraan konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa kedua tentang hukum laut, Resolusi UNGA 1307 (XIII), 10 Desember 1958.

<sup>50</sup> Resolusi II diadopsi pada rapat pleno ketiga belas pada tanggal 26 April 1960.

memastikan perkembangan hukum laut secara damai dan khususnya rezim hukum yang berkaitan dengan dasar laut dalam.<sup>51</sup> Ini merupakan isu baru yang belum pernah dibahas dalam konferensi-konferensi sebelumnya tentang hukum laut. Menanggapi pidato ini, Majelis Umum membentuk Komite Pemanfaatan Dasar Laut Secara Damai<sup>52</sup>, yang mandat awalnya adalah menyiapkan survei praktik negara di dasar laut dalam dan dasar samudra, laporan tentang aspek ilmiah, teknis, ekonomi, hukum, dan aspek lain dari masalah ini, serta indikasi cara praktis untuk meningkatkan kerja sama internasional dalam eksplorasi, konservasi, dan eksploitasi dasar samudra.<sup>53</sup>

Pekerjaan Komite tersebut menghasilkan adopsi Deklarasi Prinsip Dasar Laut Dalam tahun 1970 oleh Majelis Umum.<sup>54</sup> Dalam kata-kata salah satu penulis, prinsip-prinsip ini "jelas mengisi kekosongan yang diciptakan oleh revolusi teknologi yang merajalela di area yang merajalela ini."<sup>55</sup> Pengumuman Deklarasi ini sangat berbeda dari proses kodifikasi karena Komite dihadapkan dengan masalah yang sama sekali baru di mana tidak ada praktik negara yang mapan.<sup>56</sup> Dengan kata lain, ini jelas merupakan kasus perkembangan hukum internasional yang progresif. Selain itu, proses tersebut dilakukan oleh badan politik yang terdiri dari perwakilan negara, bukan badan teknis yang terdiri dari para ahli hukum independen. Meskipun demikian, Deklarasi tersebut dapat dikatakan telah memberikan dampak yang signifikan terhadap hukum internasional.

Deklarasi tersebut dinegosiasikan oleh semua negara yang berkepentingan dan diadopsi tanpa keberatan oleh Majelis Umum.<sup>57</sup> Prinsip-prinsip yang terkandung dalam Deklarasi tersebut diterima secara luas oleh negara-negara dan prinsip bahwa dasar laut dalam merupakan warisan bersama umat manusia dapat dikatakan telah mengalami transisi yang cepat menjadi hukum kebiasaan internasional.<sup>58</sup> Deklarasi itu tidak dimaksudkan untuk

<sup>51</sup> Praktik negara terus berkembang hingga pada tingkat yang diputuskan oleh ICJ pada tahun 1974 bahwa negara-negara pantai dapat mengklaim zona perikanan eksklusif sejauh dua belas mil, "genus tertium antara laut teritorial dan laut lepas," serta hak penangkapan ikan istimewa di laut lepas, meskipun prinsip kebebasan penangkapan ikan sebagaimana ditemukan dalam Konvensi Laut Lepas tahun 1958. Lihat Kasus Yurisdiksi Perikanan (1974) Laporan ICJ 3, pada paragraf 54.

<sup>52</sup> Selanjutnya, Komite Dasar Laut. Bahasa Indonesia:

<sup>53</sup> Pemeriksaan atas pertanyaan tentang reservasi khusus untuk tujuan damai atas dasar laut dan samudra, dan tanah di bawahnya, yang mendasari laut lepas di luar batas yurisdiksi nasional saat ini, dan penggunaan sumber daya mereka demi kepentingan umat manusia, Resolusi UNGA 2340 (XXII), 18 Desember 1967, pada paragraf. 2.

<sup>54</sup> Deklarasi prinsip-prinsip yang mengatur dasar laut dan dasar samudra, serta tanah di bawahnya, di luar batas yurisdiksi nasional, Resolusi Majelis Umum PBB 2749 (XXV), 17 Desember 1970. Pada sesi kedua puluh lima, Majelis Umum juga mengadopsi Perjanjian tentang Larangan Penempatan Senjata Nuklir dan Senjata Pemusnah Massal Lainnya di Dasar Laut dan Dasar Samudra serta di Bawah Tanahnya, yang ditambahkan pada Resolusi Majelis Umum PBB 2660 (XXV), 7 Desember 1970.

<sup>55</sup> J. Evensen, "Metode dan prosedur kerja dalam Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Ketiga tentang Hukum Laut" (1986) 199 *Recueil des Cours* 414, pada halaman 436.

<sup>56</sup> Dalam aspek ini, Deklarasi 1970 memiliki banyak kesamaan dengan kegiatan Majelis Umum sebelumnya di bidang hukum antariksa, di mana negara-negara menciptakan prinsip-prinsip hukum yang berlaku dari awal; Deklarasi prinsip-prinsip hukum yang mengatur kegiatan negara-negara dalam eksplorasi dan penggunaan antariksa, Resolusi UNGA 1962 (XVIII), 13 Desember 1963; lihat B. Cheng, "United Nations resolutions on outer space: instant custom international law?" dalam B. Cheng (ed.), *International Law: Teaching and Practice* (Stevens, 1982).

<sup>57</sup> Resolusi tersebut diadopsi dengan 108 suara mendukung dan 14 abstain. Tidak ada suara yang menolak. Lih. yang disebut "resolusi moratorium," Pertanyaan tentang reservasi secara eksklusif untuk tujuan damai atas dasar laut dan dasar samudra, dan tanah di bawahnya, yang mendasari laut lepas di luar batas yurisdiksi nasional saat ini, dan penggunaan sumber dayanya untuk kepentingan umat manusia, Resolusi UNGA 2574D (XXIV), 15 Desember 1969, yang adopsinya hanya dapat diamankan oleh suara mayoritas enam puluh dua suara mendukung, dua puluh delapan menentang, dan dua puluh delapan abstain.

<sup>58</sup> Lihat Churchill dan Lowe, *The Law of the Sea*, pada 234–5. Bandingkan Jennings, yang menerima bahwa prinsip-prinsip tersebut adalah hukum internasional tetapi ia tidak akan menggolongkannya sebagai hukum kebiasaan internasional: "idinya

menjadi tujuan akhir itu sendiri dan ia meramalkan pembentukan rezim internasional untuk menerapkan prinsip-prinsip dalam bentuk yang lebih konkret.<sup>59</sup> Oleh karena itu, pada saat yang sama dengan mengadopsi Deklarasi 1970, Majelis Umum juga memutuskan untuk mengadakan konferensi lain tentang hukum laut.<sup>60</sup>

Mandat Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Ketiga tentang Hukum Laut<sup>61</sup> tidak terbatas pada dasar laut dalam, namun. Sebaliknya, UNCLOS III diinstruksikan untuk "mengadopsi konvensi yang menangani semua hal yang berkaitan dengan hukum laut."<sup>62</sup> Dengan kata lain, Majelis Umum menyetujui reformasi lebih lanjut dari seluruh hukum laut, termasuk isu-isu yang telah ditangani di UNCLOS I. Menurut sebuah studi, "tidak ada yang sekarang harus diterima begitu saja; semuanya harus dilihat lagi dalam terang realitas politik, ekonomi dan teknologi baru."<sup>63</sup> Memang, agenda Konferensi jauh lebih luas daripada upaya-upaya sebelumnya dalam pembuatan hukum di bidang ini; penambangan dasar laut dalam, lingkungan laut, dan transfer teknologi kelautan kini menjadi isu utama dalam diskusi.

Seperti upaya sebelumnya dalam kodifikasi dan pengembangan hukum laut secara progresif, diakui bahwa keterlibatan luas dari sebanyak mungkin negara merupakan faktor penting. Resolusi Majelis Umum 3067 (XXVIII) menyerukan universalitas partisipasi dalam Konferensi dan mengamanatkan Sekretaris Jenderal PBB untuk mengundang semua Negara Anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa atau badan-badan khususnya, anggota Badan Tenaga Atom Internasional, pihak-pihak yang terikat pada Statuta ICJ, serta Guinea-Bissau dan Vietnam Utara, yang pada saat itu belum menjadi anggota PBB.<sup>64</sup> Selain itu, undangan dikirimkan ke berbagai organisasi antarpemerintah dan nonpemerintah.<sup>65</sup> Jumlah negara yang terlibat dalam negosiasi telah meningkat drastis sejak konferensi sebelumnya.

Sementara 86 negara telah menghadiri Konferensi 1958, lebih dari 160 negara berpartisipasi pada berbagai tahap UNCLOS III. Barangkali yang lebih penting daripada peningkatan jumlah negara adalah keberagaman kepentingan negara yang terwakili di UNCLOS

---

pasti bahwa prinsip-prinsip tahun 1970 yang mengatur 'wilayah' (sic) sebagaimana ditemukan dalam resolusi Majelis Umum 2749 (XXV) sekarang menjadi hukum umum bahkan terlepas dari pertanyaan tentang perjanjian apa pun; dan jika memang demikian, ini bukan kebiasaan, karena sama sekali tidak ada praktik, dan itu bukan perjanjian. Saya tidak menyarankan bahwa prinsip-prinsip tahun 1970 bukanlah hukum; saya menyarankan bahwa kategori-kategori ortodoks kita perlu direvisi"; R. Jennings, "The identification of international law," dalam B. Cheng (ed.), *International Law: Teaching and Practice* (Stevens, 1982) pada hal. 7. Namun, keberatan ini kurang meyakinkan jika seseorang menganggap tindakan-tindakan negara dalam lembaga-lembaga internasional sebagai praktik negara. Lihat juga D. W. Arrow, "Seabeds, sovereignty and objective regimes" (1983-84) 7 *Fordham Int'l L. J.* 169, pada hal. 205.

<sup>59</sup> Resolusi UNGA 2749 (XXV), pada para. 9.

<sup>60</sup> Reservasi secara eksklusif untuk tujuan damai atas dasar laut dan dasar samudra, dan tanah di bawahnya, yang berada di dasar laut lepas di luar batas yurisdiksi nasional saat ini dan penggunaan sumber dayanya demi kepentingan umat manusia, dan penyelenggaraan konferensi tentang hukum laut, Resolusi UNGA 2750 C (XXV), 17 Desember 1970, pada paragraf 2.

<sup>61</sup> Selanjutnya, UNCLOS III.

<sup>62</sup> Reservasi secara eksklusif untuk tujuan damai atas dasar laut dan dasar samudra, dan tanah di bawahnya, yang berada di dasar laut lepas di luar batas yurisdiksi nasional saat ini dan penggunaan sumber dayanya demi kepentingan umat manusia, dan penyelenggaraan Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa ke-3 tentang Hukum Dasar Laut dan Dasar Samudra di Luar Batas Yurisdiksi Nasional, Resolusi UNGA 3067 (XXVIII), 16 November 1973, pada paragraf 3. Konferensi tersebut tidak membahas masalah militer.

<sup>63</sup> C. Sanger, *Ordering the Oceans* (Zed Books, 1986) pada hal. 40.

<sup>64</sup> Resolusi UNGA 3067 (XXVIII), pada paragraf 7. Dewan PBB untuk Namibia juga diundang.

<sup>65</sup> *Ibid.*, pada paragraf 8.

III. Sejumlah besar peserta adalah negara-negara yang baru merdeka yang muncul sebagai akibat dekolonisasi pada tahun 1960-an. Di antara negara-negara berkembang ini terdapat ketidakpuasan yang meluas terhadap hukum laut yang berlaku karena banyak yang merasa bahwa Konvensi 1958 tidak cukup mempertimbangkan kepentingan mereka. Akibatnya, UNCLOS III berlangsung dalam suasana yang jauh lebih bermuatan politis daripada upaya-upaya pembuatan undang-undang sebelumnya. Sepanjang Konferensi, polarisasi negara-negara maju dan berkembang terus menjadi salah satu dinamika utama, yang akan memengaruhi nasib akhir negosiasi. Jelas ada banyak hal yang dipertaruhkan bagi semua negara yang terlibat dan UNCLOS III merupakan "usaha yang berani dalam politik internasional dan hubungan internasional serta pelaksanaan hukum internasional."<sup>66</sup>

## 2.5 PROSES PENGAMBILAN KEPUTUSAN DI UNCLOS III

Politisasi isu yang intens juga memengaruhi metode pembuatan hukum yang diadopsi oleh UNCLOS III. Sejak awal, Konferensi merupakan proses yang sangat berbeda dari upaya-upaya sebelumnya untuk mengkodifikasi hukum laut. Satu perbedaan utama adalah bahwa tugas mempersiapkan konferensi tidak didelegasikan kepada Komisi Hukum Internasional. Beberapa negara berpandangan bahwa penyeimbangan kepentingan negara-negara yang bersaing tidak dapat dilakukan oleh badan ahli hukum independen.<sup>67</sup> Seperti yang dikatakan seorang komentator, "negara-negara tidak mau menyerahkan promosi kepentingan vital mereka kepada Komisi Hukum Internasional karena mereka beralasan bahwa hanya perwakilan pemerintah yang dapat secara efektif merumuskan solusi."<sup>68</sup>

Secara khusus, negara-negara berkembang meragukan keterwakilan Komisi dan mereka memiliki keraguan serius tentang pendekatan konservatifnya terhadap kodifikasi.<sup>69</sup> Pandangan ini mungkin meremehkan peran yang sebenarnya telah diambil pemerintah dalam upaya-upaya kodifikasi sebelumnya. Meskipun demikian, ini berarti bahwa pemerintah akan memimpin proses pembuatan undang-undang di UNCLOS III sejak awal. Pekerjaan persiapan untuk Konferensi dipercayakan kepada Komite Dasar Laut, yang sebelumnya telah dibentuk oleh Majelis Umum. Keanggotaan Komite Dasar Laut ditingkatkan menjadi sembilan puluh satu anggota untuk tujuan ini guna memungkinkan partisipasi yang lebih luas dalam proses persiapan.<sup>70</sup>

Resolusi Majelis Umum 2750 (XXV) mengamanatkan Komite untuk menyiapkan rancangan pasal-pasal perjanjian yang memuat rezim internasional untuk wilayah dasar laut dalam dan sumber daya dasar laut di luar batas yurisdiksi nasional, serta daftar lengkap subjek dan isu yang berkaitan dengan hukum laut yang akan ditangani oleh Konferensi, termasuk

<sup>66</sup> Untuk daftar lengkap, lihat Akta Akhir Konferensi.

<sup>67</sup> J. Evensen, "Pidato utama," dalam B. Oxman dan A. W. Koers (eds.), *Konvensi Hukum Laut 1982* (Law of the Sea Institute, 1983) pada xxi.

<sup>68</sup> . Koh dan S. Jayakumar, "Tinjauan umum proses negosiasi UNCLOS III," dalam M. Nordquist dkk. (eds.), *Konvensi Hukum Laut Perserikatan Bangsa-Bangsa 1982 – Sebuah Komentar*, Vol. 1 (Martinus Nijhoff Publishers, 1985) pada 50.

<sup>69</sup> Ibid.; Sinclair, *Komisi Hukum Internasional*, pada 28.

<sup>70</sup> Resolusi UNGA 2750 C (XXV), pada paragraf 5.

rancangan pasal-pasal tentang subjek dan isu tersebut.<sup>71</sup> Komite Dasar Laut bertemu selama enam sesi antara tahun 1971 dan 1973. Laporan akhirnya terdiri dari enam volume proposal dan kontra-proposal yang diajukan oleh negara-negara, serta sejumlah studi yang disiapkan oleh Sekretariat PBB atas perintah Komite.<sup>72</sup>

Namun, tidak seperti Komisi Hukum Internasional, Komite gagal menghasilkan satu pun rancangan teks untuk dipertimbangkan oleh Konferensi.<sup>73</sup> Dengan demikian, pengundangan teks perjanjian yang dapat diterima diserahkan kepada Konferensi itu sendiri. Prosedur pengambilan keputusan jelas merupakan komponen penting dalam kemampuan Konferensi untuk merekonsiliasi klaim dan gugatan balik yang saling bertentangan dari negara-negara. Dalam kata-kata salah satu peserta, "sejak awal diakui bahwa akan menjadi sia-sia untuk menyusun rancangan konvensi yang tidak dapat diterima oleh satu atau lebih kelompok utama dalam Perserikatan Bangsa-Bangsa."<sup>74</sup>

Resolusi Majelis Umum 2750 menekankan bahwa konferensi harus "berusaha untuk mengakomodasi kepentingan dan kebutuhan semua Negara, baik yang terkurung daratan maupun pesisir."<sup>75</sup> Oleh karena itu, kesepakatan universal merupakan tujuannya dan proses serta prosedur negosiasi yang akan memfasilitasi pencapaiannya. Maka tidak mengherankan bahwa pertanyaan tentang prosedur mendominasi sesi pertama Konferensi pada tahun 1973 dan hanya setelah negosiasi antarsesi yang intens, sesi kedua dapat mencapai kesepakatan tentang formula yang dapat diterima.<sup>76</sup> Jelas bahwa pemungutan suara mayoritas tidak akan menjadi metode pengambilan keputusan yang tepat karena negara-negara berkembang akan dapat mengalahkan negara-negara industri dalam hal-hal yang substansial. Bahkan mayoritas dua pertiga yang digunakan di UNCLOS I tidak akan melindungi kepentingan semua negara.

Sebagaimana dicatat oleh perwakilan Amerika Serikat dalam negosiasi aturan prosedur, "Konferensi khusus ini, sebagaimana telah ditunjukkan oleh banyak delegasi, sangat komprehensif dalam cakupannya dan sangat penting bagi kepentingan vital banyak negara sehingga kita harus melakukan upaya maksimal untuk mencapai kesepakatan umum maksimum sebelum kita beralih ke tahap pemungutan suara."<sup>77</sup> Kompromi yang dicapai pada sesi kedua Konferensi adalah pada proses pengambilan keputusan konsensus. Menurut Buzan, formalisasi prosedur pengambilan keputusan konsensus adalah salah satu inovasi terpenting dari UNCLOS III.<sup>78</sup>

<sup>71</sup> Ibid., pada paragraf 6.

<sup>72</sup> Untuk kajian tentang pekerjaan Komite Dasar Laut, lihat S. Oda, *The Law of the Sea in our Time: The United Nations Seabed Committee 1968–1973* (Sijthoff, 1977).

<sup>73</sup> Lihat B. H. Oxman dan J. R. Stevenson, "The preparation for the Law of the Sea Conference" (1974) 68 *Am. J. Int'l L.* 1.

<sup>74</sup> Evensen, "Pidato utama," pada xxvi.

<sup>75</sup> Resolusi UNGA 2750 C (XXV), pembukaan.

<sup>76</sup> Lihat J. R. Stevenson dan B. H. Oxman, "The Third United Nations Conference on the Law of the Sea: the 1974 Caracas Session" (1975) 69 *Am. J. Int'l L.* 1; Sohn, "Prosedur pemungutan suara dalam Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Kodifikasi Hukum Internasional," pada 333–52.

<sup>77</sup> Dikutip dalam Sohn, "Prosedur pemungutan suara dalam Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Kodifikasi Hukum Internasional," pada 338.

<sup>78</sup> B. Buzan, "Bernegosiasi melalui konsensus: perkembangan teknik pada Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut" (1981) 75 *Am. J. Int'l L.* 324, pada 328. Lihat juga G. Plant, "Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Ketiga tentang

Peraturan Tata Tertib itu sendiri tidak menyebutkan konsensus;<sup>79</sup> sebaliknya, peraturan tersebut mengharuskan keputusan prosedural dibuat dengan suara mayoritas sederhana sementara keputusan substantif mengharuskan suara mayoritas dua pertiga.<sup>80</sup> Namun, apa yang disebut *Gentlemen's Agreement*, yang diadopsi sebagai lampiran Peraturan Tata Tertib, memediasi penggunaan prosedur pemungutan suara dan secara eksplisit menyerukan pengambilan keputusan konsensus. *Gentlemen's Agreement* tersebut menetapkan:<sup>81</sup> Konferensi harus melakukan segala upaya untuk mencapai kesepakatan tentang masalah substantif melalui konsensus dan tidak boleh ada pemungutan suara untuk masalah tersebut sampai semua upaya konsensus telah dilakukan.

Evensen menggambarkan prinsip konsensus yang terkandung dalam *Gentlemen's Agreement* sebagai "landasan Konferensi yang berarti adopsi pasal-pasal dan teks Konvensi secara keseluruhan melalui kesepakatan umum (atau pemahaman) tanpa menggunakan suara dan, pada dasarnya, tanpa memerlukan keputusan bulat."<sup>82</sup> Dengan kata lain, prosedur pengambilan keputusan konsensus berkaitan dengan pencapaian hasil yang akan menyeimbangkan kepentingan semua negara yang terlibat. Dalam pengertian ini, konsensus harus dibedakan dari suara bulat, yang mensyaratkan suara setuju dari semua negara yang bernegosiasi. Sebaliknya, konsensus hanya mensyaratkan adanya "konvergensi pendapat yang sangat besar dan tidak adanya delegasi yang sangat tidak setuju."<sup>83</sup>

Konsensus tidak berdiri sendiri sebagai prosedur pengambilan keputusan di Konferensi. Sebaliknya, konsensus dikaitkan dengan suara mayoritas, yang berfungsi sebagai "ancaman [atau] bujukan untuk mencapai konsensus."<sup>84</sup> Dengan kata lain, kemungkinan menyerukan pemungutan suara berarti bahwa sejumlah kecil negara yang membangkang tidak akan dapat menghalangi konsensus yang muncul. Meskipun demikian, beberapa perlindungan prosedural disepakati untuk memastikan bahwa pemungutan suara tidak dapat dilakukan sebelum upaya untuk mencapai konsensus telah habis. Perlindungan ini termasuk penundaan pemungutan suara, di mana Presiden Konferensi akan melakukan segala upaya untuk memfasilitasi kesepakatan.

Penundaan hingga sepuluh hari dapat diminta oleh lima belas delegasi Konferensi dan penundaan lebih lanjut dapat disetujui oleh suara mayoritas dari pleno.<sup>85</sup> Perlu dicatat bahwa perlindungan ini tidak berlaku untuk adopsi Konvensi secara keseluruhan. Sebaliknya, dalam situasi ini, Aturan menetapkan bahwa "Konvensi tidak boleh diajukan untuk pemungutan suara kurang dari empat hari kerja setelah adopsi pasal terakhirnya."<sup>86</sup> Perlindungan tambahan ini

---

Hukum Laut dan Komisi Persiapan: model untuk pembuatan hukum Perserikatan Bangsa-Bangsa?" (1987) 36 *Int'l & Comp. L. Q.* 525, pada 526–7.

<sup>79</sup> Plant, "Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Ketiga tentang Hukum Laut dan Komisi Persiapan," pada 532–3.

<sup>80</sup> Aturan Tata Tertib direproduksi oleh Buzan, "Bernegosiasi melalui konsensus," pada 347–8.

<sup>81</sup> Lihat *ibid.*

<sup>82</sup> Evensen, "Pidato utama," pada xxvi.

<sup>83</sup> D. Vignes, "Akankah Konferensi Ketiga tentang Hukum Laut bekerja sesuai dengan aturan konsensus?" (1975) 69 *Am. J. Int'l L.* 119, pada 124.

<sup>84</sup> *Ibid.*, pada 120.

<sup>85</sup> Aturan 37.

<sup>86</sup> Aturan 39(2).



memberi sedikit ruang bernapas untuk memungkinkan upaya terakhir untuk membawa negara-negara yang enggan bergabung. Bahkan dengan perlindungan prosedural, ada ketegangan yang jelas antara prosedur pemungutan suara dan prinsip konsensus.<sup>87</sup>

Pada akhirnya, implementasi efektif dari prosedur konsensus bergantung pada tingkat tertentu pada itikad baik para negosiator dan kemauan politik yang kuat untuk mencapai kompromi. Gentlemen's Agreement hanyalah satu aspek dari prosedur pengambilan keputusan konsensus yang diadopsi di UNCLOS III. Buzan juga mengidentifikasi apa yang disebutnya sebagai “prosedur konsensus aktif” yang dimaksudkan untuk mendorong proses pembentukan konsensus dengan menghapus peran mengusulkan solusi dari para peserta itu sendiri dan berusaha mencegah pengerasan posisi negosiasi.<sup>88</sup> Setelah kegagalan membuat kemajuan dalam negosiasi awal, Konferensi sepakat pada sesi ketiganya pada tahun 1975 untuk memberi mandat kepada ketua dari tiga komite utama untuk menghasilkan apa yang dikenal sebagai Teks Negosiasi Tunggal Informal (ISNT).

Seperti namanya, ISNT tidak memiliki status resmi dan hanya bertindak sebagai fokus negosiasi. Dalam kata-kata Presiden UNCLOS III, “teks-teks tersebut tidak akan merugikan posisi delegasi mana pun, dan tidak akan mewakili teks yang dinegosiasikan atau kompromi yang diterima.”<sup>89</sup> Selain proses negosiasi resmi, sejumlah kelompok negosiasi tidak resmi beroperasi di sela-sela Konferensi, yang berkontribusi pada keberhasilannya.<sup>90</sup> Kelompok informal ini mempertemukan delegasi penting dari kelompok kepentingan khusus dalam forum privat yang lebih kondusif untuk negosiasi yang membuahkan hasil. Yang paling terkenal di antaranya adalah Kelompok Evensen, yang menangani berbagai masalah termasuk zona ekonomi eksklusif, perlindungan lingkungan laut, penelitian ilmiah kelautan, dan landas kontinen. Banyak kompromi yang dihasilkan dalam kelompok ini yang secara substansial memengaruhi teks negosiasi resmi.<sup>91</sup>

## 2.6 PAKET KESEPAKATAN

Keterkaitan hukum laut merupakan faktor penting selama negosiasi Konferensi di mana kebutuhan untuk mengidentifikasi kompromi antara kepentingan negara yang bersaing sangat penting bagi keberhasilannya. Keterkaitan tersebut secara tegas diakui dalam resolusi-resolusi Majelis Umum sejak tahun 1969 dan seterusnya dan akhirnya dalam pembukaan Konvensi Hukum Laut itu sendiri, yang mengatakan, “masalah-masalah ruang laut saling terkait erat dan perlu dipertimbangkan secara keseluruhan”. Di sisi lain, bagaimana keterkaitan ini dapat dicapai dalam praktik tidak jelas ketika Konferensi dibuka pada tahun 1973. UNCLOS III melanjutkan pengaturan organisasi yang diadopsi oleh Komite Dasar Laut sehingga pekerjaan dibagi menjadi tiga komite utama, yang meliputi rezim dasar laut, hukum laut umum, dan lingkungan laut serta penelitian ilmiah kelautan.

<sup>87</sup> Vignes, “Akankah Konferensi Ketiga tentang Hukum Laut bekerja sesuai dengan aturan konsensus?” pada 120.

<sup>88</sup> Buzan, “Bernegosiasi melalui konsensus,” pada 328–9.

<sup>89</sup> Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Ketiga tentang Hukum Laut, Catatan Resmi, Vol. IV, pada 26, pada paragraf 92–3.

<sup>90</sup> Lihat B. Buzan, “‘Bersatu kita teguh...’ – kelompok negosiasi informal di UNCLOS III” (1980) 4 Kebijakan Kelautan 183.

<sup>91</sup> Lihat Koh dan Jayakumar, “Tinjauan umum proses negosiasi UNCLOS III,” pada halaman 106–7.

Sementara pekerjaan dibagi berdasarkan alasan tematik, isu-isu yang dibahas dalam tiga komite terus saling terkait. Sebagaimana dijelaskan oleh Paul Bamela Engo, ketua Komite Pertama, “beberapa masalah yang sedang dipertimbangkan di Komite Utama lainnya memiliki dampak yang signifikan di Komite Pertama”<sup>92</sup> dan hal yang sama jelas berlaku untuk dua komite lainnya.<sup>93</sup> Mengingat hubungan *de facto* ini, negara-negara hanya bersedia membuat kompromi dalam satu komite bergantung pada hasil perdebatan di komite lain. Sementara keterkaitan antara ketentuan-ketentuan tertentu dari suatu perjanjian adalah hal yang umum,<sup>94</sup> keterkaitan Konvensi secara keseluruhanlah yang menjadi ciri khas konsep paket perjanjian yang muncul di UNCLOS III.<sup>95</sup>

Evensen, seorang peserta utama dalam Konferensi tersebut, menggambarkan paket perjanjian tersebut sebagai “gagasan bahwa semua bagian utama dari Konvensi harus dipandang sebagai suatu kesatuan, sebagai satu paket yang dinegosiasikan, di mana hukum memberi dan menerima dianggap telah mencapai keseimbangan yang wajar antara negara-negara peserta yang dianggap sebagai satu kesatuan.”<sup>96</sup> Tujuan Konferensi tersebut adalah untuk menyelesaikan masalah-masalah yang belum terselesaikan dalam hukum laut untuk memuaskan sebanyak mungkin negara dan menjadi jelas bahwa kompromi antara para pelaku utama akan menjadi krusial bagi keberhasilannya.

Dalam sebuah langkah penting, ISNT yang telah diproduksi secara individual oleh para ketua komite digabungkan pada tahun 1977 menjadi satu dokumen, yang disebut Teks Negosiasi Gabungan Informal (ICNT). Evensen menjelaskan pentingnya ICNT: “untuk pertama kalinya, Konferensi menyiapkan teks perjanjian yang bagian-bagiannya dikoordinasikan dan yang kontradiksinya jelas serta pengulangan yang tidak perlu telah diperbaiki.”<sup>97</sup> Meskipun demikian, ICNT tetap menjadi teks negosiasi yang dapat dikompromikan lebih lanjut. Para delegasi terus menyempurnakan isu-isu yang menjadi bahan pertikaian. Untuk membantu proses ini, tujuh kelompok negosiasi khusus dibentuk pada sesi ketujuh tahun 1978 untuk berkonsentrasi pada topik-topik utama yang memecah belah.<sup>98</sup>

Dalam langkah penting lainnya yang diambil pada sesi Konferensi tahun 1977, disepakati bahwa: Segala modifikasi yang akan dilakukan dalam [ICNT] harus muncul dari negosiasi itu sendiri dan tidak boleh diperkenalkan atas inisiatif satu orang saja, baik itu Presiden atau Ketua Komite, kecuali jika disampaikan kepada Sidang Paripurna dan ditemukan, dari dukungan luas dan substansial yang berlaku di Sidang Paripurna, untuk menawarkan

<sup>92</sup> P. Engo, “Masalah Komite Pertama,” dalam B. H. Oxman dan A. W. Koers (eds.), *Konvensi Hukum Laut 1982 (Law of the Sea Institute, 1983)* pada hlm. 40.

<sup>93</sup> A. Yankov, “Arti penting Konvensi 1982 bagi perlindungan lingkungan laut – Masalah Komite Ketiga,” dalam B. H. Oxman dan A. W. Koers (eds.), *Konvensi Hukum Laut 1982 (Law of the Sea Institute, 1983)* pada hlm. 72.

<sup>94</sup> L. T. Lee, “Konvensi Hukum Laut dan negara-negara ketiga” (1983) 77 *Am. J. Int’l L.* 541, pada hlm. 567.

<sup>95</sup> Apa yang disebut Plant sebagai “paket besar”; Plant, “The Third United Nations Conference on the Law of the Sea and the Preparatory Commission,” pada halaman 528.

<sup>96</sup> Evensen, “Pidato utama,” pada halaman xxvii.

<sup>97</sup> Evensen, “Metode dan prosedur kerja dalam Konferensi Hukum Laut Perserikatan Bangsa-Bangsa Ketiga,” pada halaman 471.

<sup>98</sup> Lihat B. H. Oxman, “The Third United Nations Conference on the Law of the Sea: The Seventh Session (1978)” (1979) 73 *Am. J. Int’l L.* 1, pada halaman 3–24.

prospek konsensus yang jauh lebih baik revisi [ICNT] harus menjadi tanggung jawab kolektif Presiden dan Ketua komite utama, yang bertindak bersama sebagai tim yang dipimpin oleh Presiden.”<sup>99</sup>

Langkah ini membuat perubahan teks negosiasi menjadi jauh lebih sulit dan, menurut salah satu penulis, merupakan “pengakuan bahwa beban pembuktian yang berat [diperlukan] untuk setiap proposal untuk mengubah salah satu dari sebagian besar pasal yang telah [menikmati] dukungan luas dan substansial.”<sup>100</sup> Pada penutupan sesi kesembilan tahun 1980, judul dokumen diubah menjadi “rancangan konvensi,” meskipun statusnya sebagai teks negosiasi tetap tidak terpengaruh hingga adopsi terakhirnya pada 1982.

## 2.7 PENERAPAN KONVENSI HUKUM LAUT

Paket perjanjian tersebut, dikombinasikan dengan prosedur pengambilan keputusan konsensus yang dijelaskan di atas, merupakan alat negosiasi penting yang ditujukan untuk mencapai teks perjanjian yang dapat diterima oleh sebanyak mungkin negara. Dengan kata lain, prosedur ini dimaksudkan untuk mencapai kompromi atas semua aspek hukum laut yang tidak mungkin dilakukan dalam upaya pembuatan hukum sebelumnya di bidang ini. Jika ini tercapai, hasilnya akan menjadi kemajuan besar dalam hukum laut dan kemungkinan besar akan memengaruhi hukum kebiasaan internasional tentang topik tersebut.

Namun, semua inovasi prosedural ini tidak serta merta menjamin keberhasilan negosiasi. Pada akhirnya, faktor-faktor di luar kendali Konferensi menentukan keberhasilan atau kegagalannya. Titik baliknya adalah terpilihnya Ronald Reagan sebagai Presiden Amerika Serikat pada tahun 1980, yang menandai dimulainya tatanan politik baru di Amerika Serikat. Presiden Reagan segera memerintahkan peninjauan menyeluruh terhadap rancangan konvensi. Peninjauan ini mengidentifikasi sejumlah masalah yang dianggap ada dalam teks perjanjian. Keberatan utama Amerika Serikat dan negara-negara industri terkait lainnya adalah terhadap ketentuan-ketentuan tentang Wilayah Dasar Laut Internasional dalam Bagian XI Konvensi.<sup>101</sup>

Bertekad untuk menentang perjanjian tersebut, Amerika Serikat menuntut pemungutan suara untuk adopsi perjanjian tersebut pada sesi terakhir Konferensi pada tanggal 30 April 1982. Hasilnya, teks akhir Konvensi Hukum Laut diadopsi dengan 130 suara mendukung, 4 suara menentang, dan 17 suara abstain.<sup>102</sup> Daftar negara-negara yang tidak memberikan suara mendukung Konvensi tersebut mencakup sebagian besar negara-negara industri dan negara-negara Soviet.<sup>103</sup> Meskipun ada upaya-upaya pada menit-menit terakhir

<sup>99</sup> Dikutip oleh Buzan, “Negotiating by consensus,” pada halaman 337.

<sup>100</sup> Oxman, “The Third United Nations Conference on the Law of the Sea: the Seventh Session (1978),” pada halaman 5.

<sup>101</sup> Lihat D. Larson, “The Reagan refusal of the UN Convention” (1985) 14 *Ocean Dev. & Int’l L.* 337.

<sup>102</sup> Keberatan utama AS adalah terhadap ketentuan tentang Wilayah Dasar Laut Internasional di Bagian XI Konvensi. Turki, Israel, dan Venezuela juga memberikan suara menentang Konvensi, meskipun dengan alasan yang berbeda. Turki dan Venezuela sama-sama menolak metode yang diuraikan dalam Konvensi untuk membatasi landas kontinen dan ZEE. Di sisi lain, Israel pada dasarnya menentang ketentuan tentang selat yang tercantum dalam Bagian III Konvensi.

<sup>103</sup> Negara-negara Soviet dan Eropa Timur mengubah posisi mereka dan menandatangani Konvensi ketika dibuka untuk penandatanganan pada bulan Desember 1982.

untuk membujuk mereka untuk berpartisipasi, banyak negara-negara industri memutuskan bahwa mereka tidak akan setuju untuk terikat oleh Konvensi sebagaimana yang berlaku pada tahun 1982.<sup>104</sup>

Buzan berpendapat di hadapan sesi terakhir Konferensi bahwa “penggunaan [pemungutan suara] yang sebenarnya kemungkinan besar akan mengindikasikan kegagalan negosiasi dan satu-satunya kesimpulan yang masuk akal untuk teknik-teknik negosiasi yang dikembangkan di UNCLOS adalah untuk mengadopsi revisi akhir dengan konsensus.”<sup>105</sup> Berdasarkan pandangan ini, penggunaan suara oleh UNCLOS III menunjukkan kegagalan untuk mengakomodasi sejumlah kepentingan penting. Meskipun demikian, hasil Konferensi tidak dapat diabaikan sebagai kegagalan. Konferensi berhasil menghasilkan seperangkat aturan dan prinsip yang jelas dan komprehensif tentang hukum laut. Memang, selain Bagian XI, sebagian besar bagian lain dari Konvensi Hukum Laut memperoleh dukungan dari mayoritas negara.

Dalam pidato terakhirnya di Konferensi, delegasi Amerika Serikat menekankan bahwa meskipun rezim penambangan dasar laut dalam sebagian besar tidak dapat diterima, bagian-bagian yang membahas aspek tradisional hukum laut mencerminkan praktik internasional yang berlaku.<sup>106</sup> Oleh karena itu, Konferensi berhasil mencapai konsensus tentang banyak aspek hukum laut, termasuk banyak masalah yang tidak dapat diselesaikan sejak upaya pertama kodifikasi. Konsensus inilah yang mungkin dapat menjelaskan dampak Konvensi terhadap hukum laut internasional kebiasaan.

### **Tinjauan Umum Konvensi Hukum Laut**

Konvensi Hukum Laut telah dipuji sebagai konstitusi untuk lautan.<sup>107</sup> Perjanjian tersebut memiliki 320 pasal, yang disusun dalam 15 bagian, dan 9 lampiran, yang secara bersama-sama membahas “hampir setiap aspek penggunaan dan sumber daya laut dan samudra.”<sup>108</sup> Bagian berikut akan memberikan tinjauan singkat tentang Konvensi tersebut sebelum kita beralih untuk mempertimbangkan dampaknya terhadap hukum internasional. Pertama dan terutama, Konvensi tersebut menetapkan rezim yurisdiksi untuk laut dan samudra. Konvensi tersebut memberdayakan negara-negara pesisir untuk menetapkan sejumlah zona yurisdiksi maritim tempat mereka dapat mengklaim hak-hak tertentu. Di luar wilayah yurisdiksi nasional ini terdapat laut lepas, dan Konvensi tersebut menegaskan prinsip kebebasan laut lepas untuk tujuan damai.<sup>109</sup>

UNCLOS III mampu memecahkan beberapa kontroversi yang telah mengganggu upaya-upaya sebelumnya dalam mengkodifikasi hukum laut. Bagian II Konvensi mendefinisikan status

<sup>104</sup> Churchill dan Lowe, *The Law of the Sea*, pada halaman 23.

<sup>105</sup> Buzan, “Negotiating by consensus,” pada halaman 332.

<sup>106</sup> Lihat pernyataan Amerika Serikat, pertemuan ke-192, Catatan Resmi Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Ketiga tentang Hukum Laut, Vol. 17, pada 116–17. Lihat juga pernyataan Inggris, pertemuan ke-189, *ibid.*, pada 79–80.

<sup>107</sup> T. B. Koh, “Konstitusi untuk Lautan,” tersedia di [www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/koh\\_english.pdf](http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/koh_english.pdf) <diperiksa 6 Juli 2010>. Lihat juga

S. V. Scott, “Konvensi LOS sebagai rezim konstitusional untuk lautan,” dalam

A. G. Oude Elferink (ed.), *Stabilitas dan Perubahan dalam Hukum Laut: Peran Konvensi LOS* (2006, Martinus Nijhoff Publications).

<sup>108</sup> *Ibid.*

<sup>109</sup> Konvensi Hukum Laut, Bagian VII.

hukum laut teritorial dan zona tambahan. Negara pantai dapat mengklaim laut teritorial hingga 12 mil laut dari garis dasar yang ditarik sesuai dengan Konvensi.<sup>110</sup> Sementara negara pantai memiliki kedaulatan atas laut teritorial, kapal-kapal di zona ini tetap memiliki hak lintas damai.<sup>111</sup> Di selat yang digunakan untuk navigasi internasional, negara pantai memiliki kewenangan pengaturan yang lebih sedikit dan kapal serta pesawat udara memiliki hak lintas transit tanpa halangan sebagaimana didefinisikan dalam Bagian III Konvensi. Negara pantai juga dapat menetapkan zona tambahan hingga 24 mil laut dari garis dasar mereka.

Di zona tambahan, negara pantai dapat “melaksanakan pengendalian yang diperlukan untuk mencegah pelanggaran hukum dan peraturan bea cukai, fiskal, imigrasi, atau sanitasi di dalam wilayah atau laut teritorialnya dan menghukum pelanggaran hukum dan peraturan [itu] yang dilakukan di dalam wilayah atau laut teritorialnya.”<sup>112</sup> Konvensi tersebut juga menciptakan sejumlah zona maritim baru yang tidak ada sebelum dimulainya negosiasi. Barangkali yang paling penting dari semuanya, Konvensi tersebut memperkenalkan konsep Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) yang membentang hingga 200 mil laut dari garis dasar negara pantai. Di dalam wilayah ini, negara pantai dapat mengklaim hak kedaulatan atas sumber daya hayati dan nonhayati dan dapat menjalankan yurisdiksi fungsional atas pendirian dan penggunaan pulau buatan, instalasi dan bangunan, penelitian ilmiah kelautan, serta perlindungan dan pelestarian lingkungan laut.<sup>113</sup>

Negara pantai juga memiliki kedaulatan atas dasar laut hingga sekurang-kurangnya 200 mil laut dari pantainya. Lebih jauh, Konvensi tersebut menetapkan bahwa negara pantai dapat mengklaim hak kedaulatan atas dasar laut melalui perpanjangan alamiahnya hingga tepi luar batas benua sebagaimana digambarkan sesuai dengan Pasal 76 Konvensi, dengan demikian menggantikan uji eksploitasi yang ambigu yang ditemukan dalam Konvensi Landas Kontinen tahun 1958. Komisi Batas Luar Landas Kontinen dibentuk untuk memverifikasi klaim atas landas kontinen luar oleh negara-negara pantai dan beroperasi sesuai dengan Pasal 76 dan Lampiran III Konvensi. Mungkin aspek Konvensi yang paling inovatif dan tentu saja paling kontroversial adalah penunjukan dasar laut dalam sebagai warisan bersama umat manusia dan penciptaan mekanisme internasional untuk mengawasi pengelolaannya. Bagian XI Konvensi menetapkan Otoritas Dasar Laut Internasional dengan kewenangan untuk mengatur penambangan mineral yang ditemukan di Area Dasar Laut Internasional.<sup>114</sup>

Konvensi ini dinegosiasikan pada saat perlindungan lingkungan baru saja menjadi isu penting dalam hubungan internasional. Sesaat sebelum penyelenggaraan UNCLOS III, Perserikatan Bangsa-Bangsa telah mengadopsi Deklarasi Stockholm tentang Lingkungan Hidup Manusia yang menyerukan negara-negara untuk antara lain “mengambil semua langkah yang mungkin untuk mencegah pencemaran laut oleh zat-zat yang dapat menimbulkan bahaya bagi

---

<sup>110</sup> Ibid., Pasal 3.

<sup>111</sup> Ibid., Pasal 2 dan 17. Perhatikan bahwa kedaulatan negara pantai meluas hingga ruang udara di atas laut teritorial, tetapi tidak ada hak lintas damai yang sesuai untuk pesawat udara berdasarkan Konvensi.

<sup>112</sup> Ibid., Pasal 33.

<sup>113</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 56.

<sup>114</sup> Lihat Bab 5.

kesehatan manusia, membahayakan sumber daya hayati dan kehidupan laut, merusak fasilitas atau mengganggu penggunaan laut yang sah lainnya.”<sup>115</sup> Konvensi Hukum Laut merupakan kesempatan untuk menetapkan kerangka kerja yang komprehensif untuk perlindungan lingkungan laut. Bagian XII Konvensi membahas semua sumber pencemaran laut, termasuk pencemaran dari kapal, pencemaran dari sumber-sumber di daratan, pencemaran dari aktivitas dasar laut, dan pencemaran dari atmosfer.

Bagian XIII dan XIV, yang memuat hampir 100 pasal atau sekitar sepertiga dari Konvensi, membahas penelitian ilmiah kelautan dan alih teknologi kelautan. Pentingnya isu-isu ini mengakui bahwa “tanpa ilmu pengetahuan dan teknologi kelautan, kita jelas tidak akan mampu mengeksplorasi, mengeksploitasi, mengelola, atau melestarikan sumber daya laut atau bernavigasi dengan aman atau melindungi pantai kita.”<sup>116</sup> Konvensi tersebut juga mengakui bahwa penelitian ilmiah kelautan dan teknologi kelautan mahal dan negara-negara berkembang mungkin memerlukan bantuan untuk memperoleh akses ke sana. Oleh karena itu, Konvensi menekankan perlunya kerja sama internasional di bidang-bidang ini. Bagian XV Konvensi menciptakan mekanisme penyelesaian sengketa yang canggih dan kompleks.<sup>117</sup> Penyelesaian sengketa melalui pengadilan yang timbul berdasarkan Konvensi adalah wajib kecuali Negara-negara Pihak dapat menyetujui beberapa bentuk penyelesaian tidak mengikat lainnya.<sup>118</sup>

Prosedur penyelesaian sengketa sangat penting bagi keseimbangan Konvensi secara keseluruhan dengan menyediakan sarana yang melaluinya negara-negara dapat memastikan implementasinya yang tepat dan efektif. Sebagaimana disebutkan di atas, Konvensi di negosiasikan sebagai satu paket kesepakatan. Hal ini tercermin dalam Pasal 309 Konvensi, yang menyatakan bahwa “tidak ada reservasi atau pengecualian yang dapat dibuat terhadap Konvensi ini kecuali secara tegas diizinkan oleh Pasal-pasal lain dari Konvensi ini.” Dalam praktiknya, hanya segelintir pengecualian terbatas yang diizinkan terhadap penyelesaian sengketa wajib berdasarkan Konvensi.<sup>119</sup> Oleh karena itu, pada kenyataannya, negara harus menerima semua ketentuan substantif Konvensi sebagai satu kesatuan yang utuh.

## 2.8 DAMPAK KONVENSI HUKUM LAUT TERHADAP HUKUM INTERNASIONAL

Konvensi Hukum Laut dibuka untuk penandatanganan pada tanggal 10 Desember 1982. Konvensi ini terbuka untuk penerimaan formal oleh semua negara, serta berbagai aktor non-negara yang telah menghadiri UNCLOS III.<sup>120</sup> Negara-negara dapat menyetujui untuk

<sup>115</sup>Deklarasi Stockholm tentang Lingkungan Hidup Manusia, Prinsip 7; tersedia di [www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503](http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503) <diperiksa pada 6 Juli 2010>.

<sup>116</sup> E. Mann Borgese, *The Oceanic Circle: Governing the Seas as a Global Resource* (United Nations University Press, 1998) pada 114.

<sup>117</sup> Lihat misalnya N. Klein, *Penyelesaian Sengketa dalam Konvensi PBB tentang Hukum Laut* (Cambridge University Press, 2005); Churchill dan Lowe, *Hukum Laut*, Bab 19; A. E. Boyle, “Penyelesaian sengketa dan Konvensi Hukum Laut: masalah fragmentasi dan yurisdiksi” (1997) 46 *Int’l & Comp. L. Q.* 37.

<sup>118</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 286.

<sup>119</sup> Lihat *ibid.*, Pasal 298.

<sup>120</sup> *Ibid*

terikat oleh Konvensi melalui ratifikasi atau akses.<sup>121</sup> Konvensi tersebut memerlukan enam puluh ratifikasi atau akses agar dapat mulai berlaku. Selama bertahun-tahun, karena adanya penentangan terhadap Bagian XI, Konvensi tersebut tetap menjadi perjanjian yang tidak berjalan lancar. Konvensi tersebut akhirnya mulai berlaku pada tanggal 16 November 1994.<sup>122</sup> Negara-negara yang menerima Konvensi setelah mulai berlaku akan terikat tiga puluh hari setelah menunjukkan penerimaan mereka.<sup>123</sup> Hingga tanggal 1 Maret 2010, terdapat 160 Negara Pihak pada Konvensi tersebut.<sup>124</sup>

Meskipun ini mencakup sebagian besar masyarakat internasional, jumlah tersebut masih kurang dari 192 negara yang saat ini menjadi anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa. Meskipun Konvensi Hukum Laut belum mencapai partisipasi universal di antara semua negara, tidak dapat disangkal bahwa konvensi tersebut telah memberikan dampak yang signifikan pada hukum laut, sedemikian rupa sehingga dapat dikatakan bahwa, untuk sebagian besar, konvensi tersebut telah menciptakan kerangka hukum universal untuk pengaturan lautan. Argumen tersebut didasarkan pada pengaruh yang dimiliki Konvensi tersebut terhadap hukum kebiasaan internasional.

Beberapa komentator telah membantah bahwa Konvensi tersebut dapat memengaruhi hukum kebiasaan internasional sama sekali karena fakta bahwa konvensi tersebut diadopsi sebagai satu paket. Menganut posisi ini, Caminos dan Molitor berpendapat bahwa “sifat paket Konvensi 1982 menghubungkan hampir semua ketentuannya bersama-sama, menjadikannya tidak dapat dibagi-bagi dan dengan demikian mengubah penerapan aturan-aturan adat perjanjian tradisional yang ditetapkan oleh [Mahkamah Internasional].”<sup>125</sup> Akibatnya, para penulis ini menyimpulkan bahwa “jika seseorang berasumsi bahwa kesepakatan paket tersebut telah dipadatkan pada saat Konvensi diadopsi secara resmi, maka ketentuan-ketentuannya yang belum mencapai status adat pada tanggal tersebut mungkin tidak akan pernah mencapainya.”<sup>126</sup>

Mereka mengutip banyak deklarasi dan pernyataan yang dibuat oleh para peserta di UNCLOS III untuk mendukung argumen mereka. Mungkin ilustrasi yang paling mencolok adalah pidato yang disampaikan oleh Wakil Menteri Luar Negeri Gouzenko dari Uni Soviet di UNCLOS III di mana ia menegaskan bahwa “Konvensi bukanlah sekeranjang buah yang hanya dapat dipetik sesuai keinginan. Seperti diketahui, Konvensi komprehensif yang baru telah diuraikan sebagai instrumen tunggal dan tidak dapat dibagi-bagi, sebagai paket keputusan kompromi yang saling terkait erat.”<sup>127</sup>

<sup>121</sup> Pasal 306–7.

<sup>122</sup> Guyana menyerahkan ratifikasi keenam puluh pada tanggal 16 November 1993. Konvensi mulai berlaku sebagaimana diubah oleh Perjanjian Bagian XI tahun 1994, yang diperlukan untuk memastikan partisipasi dalam Konvensi dari kelompok negara industri yang menolak ketentuan dasar laut dalam dari Konvensi asli. Lihat Bab 4.

<sup>123</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 308(2).

<sup>124</sup> Lihat [www.un.org/depts/los/reference\\_files/chronological\\_lists\\_of\\_ratifications.htm#The%20United%20Nations%20Convention%20on%20the%20Law%20of%20the%20Sea](http://www.un.org/depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm#The%20United%20Nations%20Convention%20on%20the%20Law%20of%20the%20Sea) <diperiksa pada 14 Juli 2010>.

<sup>125</sup> H. Caminos dan M. R. Molitor, “Perkembangan progresif hukum internasional dan Paket Kesepakatan” (1985) 79 Am. J. Int’l L. 871, pada 886–7.

<sup>126</sup> Ibid., pada 888.

<sup>127</sup> Dikutip dalam *ibid.*, pada 877. Pernyataan serupa oleh Duta Besar Tommy Koh dari Singapura, yang bertindak sebagai

Akan tetapi, jika ditelusuri lebih lanjut, argumen tentang paket kesepakatan tersebut tidak terlalu meyakinkan. Keberatan yang paling jelas adalah bahwa pandangan ini tidak menjelaskan bagaimana seseorang mengidentifikasi hukum laut internasional kebiasaan jika seseorang tidak dapat mengandalkan praktik negara dan opinio juris yang sejalan dengan Konvensi. Dalam hal ini, Vasciannie mencatat bahwa "itu akan mengharuskan Negara untuk menolak status independen kebiasaan sebagai sumber kewajiban dalam hal-hal yang termasuk dalam lingkup [Konvensi Hukum Laut]: karena persyaratan ini tidak memiliki dasar hukum, maka persyaratan ini tidak dapat didukung."<sup>128</sup>

Ini juga bukan argumen yang telah diterima oleh negara atau oleh pengadilan dan tribunal internasional. Memang, mungkin argumen inilah yang ada dalam benak majelis ICJ ketika mengatakan bahwa ketentuan-ketentuan tertentu dari Konvensi Hukum Laut, "bahkan jika dalam beberapa hal mengandung tanda kompromi seputar adopsinya, tetap saja dapat dianggap sesuai saat ini dengan hukum internasional umum mengenai masalah tersebut."<sup>129</sup> Bahkan Caminos dan Molitor menerima bahwa beberapa bagian dari Konvensi tersebut memiliki efek mengkodifikasikan aturan-aturan hukum internasional kebiasaan yang sudah ada sebelumnya.<sup>130</sup> Selama negosiasi, banyak negara telah mencatat efek kodifikasi dari ketentuan-ketentuan tertentu.

Misalnya, Inggris menyatakan pada sesi penutupan UNCLOS III bahwa "banyak ketentuan Konvensi merupakan pernyataan ulang atau kodifikasi dari hukum internasional konvensional atau kebiasaan yang ada dan praktik negara."<sup>131</sup> Memang, beberapa bagian dari Konvensi tersebut menggabungkan ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Konvensi-konvensi tentang Hukum Laut tahun 1958 tanpa perubahan substansial. Hal ini khususnya berlaku untuk ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan laut teritorial dan laut lepas. Namun, kodifikasi tidak dapat menjelaskan seluruh dampak Konvensi terhadap hukum internasional kebiasaan. Banyak ketentuan dalam Konvensi, termasuk konsep penting seperti zona ekonomi eksklusif, hampir tidak pernah ada presedennya dalam hukum atau praktik negara sebelum UNCLOS III.

Dari norma-norma baru ini, beberapa tidak diragukan lagi telah mengilhami praktik negara berikutnya, yang telah berkontribusi pada transisinya menjadi hukum kebiasaan internasional. Dalam beberapa kasus, praktik negara mulai menyatu di sekitar aturan-aturan tertentu sebelum seluruh rezim akhirnya disetujui.<sup>132</sup> Dapat juga dikatakan bahwa proses negosiasi Konvensi itu sendiri berkontribusi pada pengembangan hukum kebiasaan internasional di bidang ini dengan mengarah pada kristalisasi aturan dan prinsip baru yang

---

Presiden UNCLOS III, juga dikutip untuk mendukung argumen ini; *ibid.*, pada 886.

<sup>128</sup> S. Vasciannie, "Bagian XI dari Konvensi Hukum Laut dan Negara Ketiga: beberapa pengamatan umum" (1989) 48 *Cambridge L. J.* 85, pada 94.

<sup>129</sup> Penetapan Batas Maritim di Area Teluk Maine (1984) Laporan ICJ 246, pada 294.

<sup>130</sup> Caminos dan Molitor, "Perkembangan progresif hukum internasional dan Paket Kesepakatan," pada 887.

<sup>131</sup> Pernyataan Kerajaan Inggris, pertemuan ke-189, Catatan Resmi Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Ketiga tentang Hukum Laut, Vol. 17, pada 79, pada para. 200. Lihat juga Pernyataan Indonesia, pertemuan ke-186, *ibid.*, di halaman 25, di paragraf 23–5. Bandingkan Pernyataan Kamerun, pertemuan ke-185, Catatan Resmi Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Ketiga tentang Hukum Laut, Vol. 17, di halaman 16, di paragraf 84.

<sup>132</sup> Koh dan Jayakumar, "Tinjauan umum proses negosiasi UNCLOS III," di halaman 60–1.



diterima oleh semua negara. Seperti yang disarankan Moore segera setelah kesimpulan Konvensi, "tidak ada deskripsi tentang proses pembuatan hukum kebiasaan internasional sebagaimana diterapkan pada hukum laut akan lengkap tanpa mencatat bahwa selama tujuh belas tahun terakhir proses dan pola praktik UNCLOS telah menjadi fitur utama dalam proses pembentukan hukum kebiasaan internasional."<sup>133</sup>

Sejumlah keputusan pengadilan tentang hukum laut tampaknya memberikan bobot pada negosiasi Konvensi dalam pembentukan hukum kebiasaan internasional. Referensi paling eksplisit terhadap teknik negosiasi yang digunakan di UNCLOS III ditemukan dalam Kasus Teluk Maine, di mana Kamar ICJ menegaskan bahwa fakta bahwa Konvensi Hukum Laut belum mulai berlaku "sama sekali tidak mengurangi konsensus yang dicapai pada sebagian besar instrumen dan, yang terpenting, tidak dapat membatalkan pengamatan bahwa ketentuan tertentu dari Konvensi, mengenai landas kontinen dan zona ekonomi eksklusif, yang mungkin, pada kenyataannya, relevan dengan kasus saat ini, diadopsi tanpa keberatan apa pun."<sup>134</sup>

Meskipun tidak mengekspresikan dirinya secara eksplisit dalam hal kristalisasi, Pengadilan tetap tampaknya mementingkan konsensus yang mendasari Konvensi sebagai faktor penting dalam menentukan dampaknya terhadap hukum kebiasaan internasional. Keputusan lain juga tampaknya memberikan bobot yang signifikan pada cara Konvensi diadopsi dan dinegosiasikan. Dalam Kasus Landas Kontinen antara Libya Arab Jamahiriya dan Malta, Pengadilan menekankan adopsi Konvensi oleh "mayoritas negara." Ia terus menemukan bahwa pembentukan ZEE juga ditunjukkan, "oleh praktik negara-negara," sebagai bagian dari hukum kebiasaan internasional.<sup>135</sup>

Namun, sebagaimana dicatat oleh salah satu penulis, "unsur yang paling mencolok dalam penalaran ini bukanlah bahwa ketentuan-ketentuan perjanjian internasional memenuhi syarat sebagai hukum kebiasaan internasional, tetapi bahwa hal ini dilakukan tanpa memulai penelitian empiris apa pun mengenai apakah aturan-aturan terkait diakui sebagai hukum dan tercermin dalam praktik negara."<sup>136</sup> Penting untuk tujuan-tujuan ini bahwa Konvensi

---

<sup>133</sup> J. Moore, "Hukum kebiasaan internasional setelah Konvensi," dalam R. B. Krueger dan S. A. Riesenfeld (eds.), *The Developing Order of the Oceans* (Law of the Sea Institute, 1984) pada hal. 42; lihat juga L. Sohn, "Implikasi Konvensi Hukum Laut mengenai perlindungan lingkungan laut," dalam R. B. Krueger dan S. A. Riesenfeld (eds.), *The Developing Order of the Oceans* (Law of the Sea Institute, 1985) pada hal. 189.

<sup>134</sup> Penetapan Batas Maritim di Wilayah Teluk Maine, pada para. 94.

<sup>135</sup> Kasus Landas Kontinen antara Libya Arab Jamahiriya dan Malta (1985) Laporan ICJ 13, pada para. 34. Dalam kasus lain, Pengadilan telah memutuskan bahwa bagian-bagian dari Konvensi Hukum Laut bersifat deklaratif kebiasaan. Dalam Kasus Mengenai Penetapan Batas Maritim dan Masalah Teritorial antara Qatar dan Bahrain (Merits), Pengadilan menemukan bahwa kedua pihak sepakat bahwa sebagian besar ketentuan Konvensi yang relevan dengan kasus tersebut mencerminkan hukum kebiasaan internasional; Kasus Mengenai Penetapan Batas Maritim dan Masalah Teritorial antara Qatar dan Bahrain (Merits) (2001) Laporan ICJ 40, pada para. 167. Dalam penalarannya, Pengadilan merujuk pada Pasal 5, 7(4), 15 dan 121. Para pihak dalam sengketa tidak setuju atas status kebiasaan Bagian IV Konvensi tentang negara kepulauan, meskipun Pengadilan tidak merasa perlu untuk membuat penentuan pada poin ini dalam putusannya; lihat para. 181-3. Dalam Kasus Nikaragua, Pengadilan memutuskan bahwa ketentuan Konvensi Hukum Laut tentang kedaulatan negara pantai atas laut teritorialnya mengkodifikasikan salah satu "prinsip hukum kebiasaan internasional yang mapan dan telah lama berlaku"; Kasus Mengenai Kegiatan Militer dan Paramiliter di dan terhadap Nikaragua (Merits) (1986) Laporan ICJ 14, pada paragraf 212. ICJ juga mencatat hak lintas damai yang lazim bagi kapal, yang tercermin dalam Pasal 18(1)(b) Konvensi Hukum Laut, serta kebebasan navigasi di ZEE dan di laut lepas; *ibid.*, pada paragraf 213. 214.

<sup>136</sup> R. Wolfrum, "The legal order for the seas and the oceans," dalam M. Nordquist dan J. Moore (eds.), *Entry into Force of the Law of the Sea Convention* (Kluwer Law

dinegosiasikan secara konsensus dan bahwa mayoritas ketentuan-ketentuannya diterima secara luas oleh negara-negara, termasuk mereka yang tidak siap menjadi pihak.<sup>137</sup>

Sebagaimana dikemukakan oleh Boyle dan Chinkin, "begitu ada konsensus internasional tentang aturan dasar, sangat tidak mungkin negara mana pun akan keberatan jika aturan tersebut kemudian diterapkan, betapapun jaranganya, dalam praktik negara."<sup>138</sup> Tidak boleh dianggap bahwa argumen ini mengabaikan relevansi praktik negara berikutnya dalam hukum laut. Praktik negara semacam itu dapat dan harus diperhitungkan. Dalam hal ini, beberapa penulis berpendapat bahwa keragaman praktik negara pada aspek-aspek tertentu dari hukum laut melemahkan argumen bahwa Konvensi telah mengkristalkan hukum kebiasaan internasional.

Misalnya, Orrego Vicuña mengatakan: "sementara unsur-unsur dasar rezim laut teritorial, termasuk batas dua belas mil, dapat dianggap telah diubah menjadi hukum kebiasaan, ... tidak setiap detail Konvensi akan mengikuti jalur yang sama."<sup>139</sup> Dalam konteks ZEE, Churchill dan Lowe juga menyimpulkan bahwa: tampaknya yang menjadi bagian dari hukum kebiasaan internasional adalah hak-hak luas negara pesisir dan negara-negara lain yang tercantum dalam Pasal 56 dan 58 Konvensi. Jauh lebih diragukan apakah kewajiban terperinci dalam pasal-pasal yang berkaitan dengan pelaksanaan yurisdiksi negara pesisir atas perikanan, pencemaran, dan penelitian telah berlalu atau kemungkinan akan segera berlalu menjadi hukum kebiasaan internasional.<sup>140</sup>

Namun, sebaliknya, O'Connell berpendapat bahwa "ada kemungkinan praktik negara akan menyimpang dari [aturan dalam Konvensi] tetapi keseluruhannya bersifat 'paket', dan, paling tidak, secara praduga, konsep baru [ZEE] mencakup insiden dan rincian yang telah dilampirkan oleh Konferensi."<sup>141</sup> Disarankan bahwa pandangan terakhir ini lebih disukai karena mengakui kekuatan konsensus yang mendasari banyak aturan dalam Konvensi. Meskipun praktik sepihak beberapa negara mungkin menyimpang dari Konvensi, bukan berarti negara-negara tersebut berupaya untuk menegaskan aturan yang berbeda dari yang tercantum dalam Konvensi.

Sebaliknya, tindakan mereka dapat dipahami sebagai penyimpangan dari aturan hukum kebiasaan internasional.<sup>142</sup> Argumen ini dimungkinkan karena Konvensi terus menjadi

---

International, 1995) pada hal. 174. Lihat komentar serupa oleh C. Tomuschat, "Obligations arise for states without or against their will" (1993) 241 *Recueil des Cours* 195, pada hal. 258.

<sup>137</sup> "United States Ocean Policy" (1983) 77 *Am. J. Int'l L.* pada hal. 620. Dalam Kasus Teluk Maine, ICJ mempertimbangkan pernyataan presiden dalam memutuskan bobot yang akan diberikan pada Konvensi sebagai sumber material hukum kebiasaan internasional; *Delimitasi Batas Maritim di Area Teluk Maine*, pada para. 94.

<sup>138</sup> A. E. Boyle dan C. Chinkin, *The Making of International Law* (Oxford University Press, 2007) pada hlm. 237.

<sup>139</sup> F. Orrego Vicuña, "Pengalaman Hukum Laut dan korpus hukum internasional: dampak dan hubungan timbal balik," dalam R. B. Krueger dan S. A. Riesenfeld (eds.), *The Developing Order of the Oceans (The Law of the Sea Institute, 1984)* pada hlm. 15.

<sup>140</sup> Churchill dan Lowe, *The Law of the Sea*, pada 161–2. Lihat juga O. Schachter, *International Law in Theory and Practice* (Martinus Nijhoff Publishers, 1991) pada 283; F. Orrego Vicuña, *The Exclusive Economic Zone* (Cambridge University Press, 1989) pada 252.

<sup>141</sup> O'Connell, *The International Law of the Sea*, pada 49.

<sup>142</sup> Lihat Kasus Mengenai Kegiatan Militer dan Paramiliter di dan terhadap Nikaragua (*Merits*), pada para. 186 di mana Pengadilan memutuskan bahwa "Pengadilan menganggap cukup bahwa tindakan Negara, secara umum, harus konsisten dengan aturan tersebut, dan bahwa contoh-contoh tindakan Negara yang tidak konsisten dengan aturan tertentu, secara

tolok ukur yang digunakan untuk menilai tindakan negara dalam hukum laut. Masyarakat internasional secara teratur menegaskan kembali komitmennya terhadap Konvensi Hukum Laut, dengan menyatakan bahwa Konvensi tersebut memuat “kerangka hukum yang harus digunakan untuk melaksanakan semua kegiatan di lautan dan samudra.”<sup>143</sup> Pernyataan tersebut dapat dikatakan memberikan bukti berkelanjutan tentang penerimaan banyak aturan tentang yurisdiksi maritim yang terdapat dalam Konvensi Hukum Laut. Dengan demikian, konsensus berkelanjutan yang mendasari sebagian besar Konvensi dapat dikatakan menutupi kurangnya keseragaman dalam praktik negara.<sup>144</sup>

Bahkan jika negosiasi Konvensi secara konsensus menghasilkan kristalisasi banyak aturan dan prinsip hukum internasional kebiasaan, tidak berarti bahwa seluruh Konvensi telah menjadi hukum internasional kebiasaan. Dari catatan UNCLOS III, jelas bahwa banyak ketentuan tentang penambangan dasar laut dalam di Bagian XI Konvensi tidak didukung oleh konsensus dan belum ada praktik negara dan opinio juris yang memadai untuk penerjemahannya ke dalam hukum internasional kebiasaan. Sementara penunjukan Kawasan Dasar Laut Internasional sebagai warisan bersama umat manusia ditegaskan kembali oleh Bagian XI Konvensi, rincian rezim hukum yang menjadi dasar penerapan prinsip ini tidak mendapat dukungan dari semua negara.

Dengan menerapkan kata-kata ICJ dari konteks yang berbeda, ketentuan-ketentuan ini menjadi subjek “keraguan yang terus berlanjut.”<sup>145</sup> Negara-negara industri secara konsisten mengajukan keberatan terhadap rezim penambangan dasar laut dalam baik sebelum maupun setelah kesimpulan Konvensi. Protes lisan negara-negara industri yang disampaikan pada Konferensi itu sendiri selanjutnya dilengkapi oleh praktik negara yang bertentangan dengan rincian teks perjanjian. Beberapa negara, termasuk Amerika Serikat, Inggris, Uni Soviet, Jerman, Prancis, dan Italia, mengesahkan undang-undang sepihak yang mengizinkan warga negaranya untuk melakukan penambangan tanpa izin dari lembaga internasional yang dibentuk oleh Konvensi.

Sebagai tindak lanjut dari tindakan sepihak ini, Jerman, Prancis, Amerika Serikat, dan Inggris mengadakan Perjanjian tentang Pengaturan Sementara yang berkaitan dengan Nodul Polimetalik di Dasar Laut Dalam pada tahun 1982.<sup>146</sup> Tindakan ini tidak melemahkan argumen bahwa dasar laut dalam ditetapkan sebagai warisan bersama umat manusia. Keberatan dari negara-negara industri ditujukan pada rincian rancangan kelembagaan Otoritas Dasar Laut

---

umum, harus diperlakukan sebagai pelanggaran aturan tersebut, bukan sebagai indikasi pengakuan aturan baru.”

<sup>143</sup> Misalnya Kelautan dan hukum laut, Resolusi UNGA 55/7, 30 Oktober 2000, pembukaan. Pernyataan ini diulang secara berkala dalam resolusi Majelis Umum tentang kelautan dan hukum laut.

<sup>144</sup> Dalam hal ini Treves menyimpulkan, “Meningat banyaknya Negara yang terikat olehnya dan pengaruhnya terhadap praktik, tampaknya tepat untuk mengatakan bahwa ada anggapan bahwa ketentuan noninstitusional sesuai dengan hukum adat, kecuali jika terbukti sebaliknya”; T. Treves, “Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut,” 2008, Perpustakaan Audio Visual Perserikatan Bangsa-Bangsa, tersedia di [www.un.org/law/avl](http://www.un.org/law/avl) <diperiksa 21 Juli 2010>.

<sup>145</sup> Kasus Landas Kontinen Laut Utara, pada paragraf 49–53.

<sup>146</sup> Lihat E. Brown, *The International Law of the Sea* (Dartmouth Publishing Company, 1994) pada halaman 457. Perhatikan bahwa pada bulan Agustus 1985, Komisi Persiapan mengeluarkan resolusi yang mengutuk tindakan negara-negara tersebut dan menegaskan bahwa Konvensi adalah satu-satunya rezim hukum yang berlaku di Kawasan tersebut; lihat Churchill dan Lowe, *The Law of the Sea*, pada halaman 234.

Internasional. Memang, banyak undang-undang yang diadopsi oleh negara-negara ini secara eksplisit dikatakan bersifat sementara sambil menunggu negosiasi rezim internasional berdasarkan warisan bersama umat manusia yang secara umum dapat diterima oleh semua negara.<sup>147</sup>

Misalnya, bagian 1402 dari Undang-Undang Sumber Daya Mineral Keras Dasar Laut Dalam Amerika Serikat menetapkan bahwa: Menteri Luar Negeri didorong untuk merundingkan secara sukses Perjanjian Hukum Laut yang komprehensif yang, antara lain, menyediakan akses yang terjamin dan tidak diskriminatif terhadap sumber daya mineral keras di dasar laut dalam bagi semua negara, memberikan definisi hukum terhadap prinsip bahwa sumber daya di dasar laut dalam merupakan warisan bersama umat manusia, dan menyediakan penetapan persyaratan untuk perlindungan kualitas lingkungan seketat yang diumumkan berdasarkan [Undang-Undang] ini.

Perundang-undangan nasional unilateral juga mencerminkan aspek-aspek tertentu dari prinsip warisan bersama umat manusia. Misalnya, undang-undang Inggris menetapkan dana penambangan laut dalam, yang hasilnya akan dibayarkan kepada Otoritas Dasar Laut Internasional.<sup>148</sup> Bukan hanya kurangnya konsensus yang mencegah beberapa bagian dari Konvensi untuk melakukan transisi menjadi hukum kebiasaan internasional. Beberapa bagian dari Konvensi juga bersifat kelembagaan. Namun, pembentukan lembaga hanya dapat terjadi melalui kesimpulan dari sebuah perjanjian.<sup>149</sup> Seperti yang dijelaskan Jennings, "suatu perjanjian tidak dapat menjadi aturan umum kebiasaan dalam bentuk yang pada hakikatnya termasuk dalam konteks perjanjian tertentu.

Hal ini tidak mengurangi apakah aturan tersebut, secara abstrak atau dalam konteks lain, dapat menjadi aturan hukum umum."<sup>150</sup> Ini adalah alasan lain mengapa sebagian besar Bagian XI tidak dapat dianggap sebagai hukum kebiasaan internasional karena sebagian besar berkaitan dengan pembentukan dan pemeliharaan lembaga internasional untuk mengelola Kawasan Dasar Laut Internasional. Argumen ini diperkuat oleh fakta bahwa banyak ketentuan dalam Bagian Konvensi ini secara khusus ditujukan kepada "Negara Pihak" pada Konvensi, yang menekankan dasar hukum mereka dalam hukum perjanjian. Pertimbangan yang sama juga berlaku untuk ketentuan tentang penyelesaian sengketa yang terdapat dalam Bagian XV Konvensi.<sup>151</sup>

Akhirnya, perlu disebutkan bahwa masing-masing negara yang menolak ketentuan

<sup>147</sup> Lihat Arrow, "Dasar laut, kedaulatan, dan rezim objektif," di 202.

<sup>148</sup> Undang-Undang Penambangan Laut Dalam (Ketentuan Sementara) 1981, s. 10. Lihat V. Lowe, "Kerajaan Inggris dan Hukum Laut," dalam T. Treves (ed.), *Hukum Laut: Uni Eropa dan Negara-negara Anggotanya* (Martinus Nijhoff Publishers, 1997) di 547: "Pemerintah Kerajaan Inggris berpandangan bahwa penambangan laut dalam sementara dan undang-undang sementara untuk mengaturnya adalah sah dan sesuai dengan Deklarasi Prinsip 1970."

<sup>149</sup> Lihat T. Treves, "UNCLOS sebagai instrumen yang tidak diratifikasi secara universal," dalam B. H. Oxman dan A. W. Koers (eds.), *Konvensi Hukum Laut 1982 (Law of the Sea Institute, 1982)* pada hlm. 685.

<sup>150</sup> R. Jennings, "Disiplin hukum internasional," dalam *Laporan Konferensi Asosiasi Hukum Internasional ke-57 (Madrid, 1976)* 620, pada hlm. 626.

<sup>151</sup> Oleh karena itu, selain kewajiban untuk menyelesaikan sengketa hukum laut secara damai, pihak-pihak yang bukan pihak tidak akan terikat oleh ketentuan untuk menyerahkan sengketa ke arbitrase atau pengadilan atau tribunal lainnya. Tentu saja, negara-negara dapat menerima kewajiban ini tanpa menjadi pihak dalam Konvensi dan banyak sengketa hukum laut telah diselesaikan melalui arbitrase atau arbitrase.

tertentu dari Konvensi pada saat diadopsi dapat mengklaim sebagai penentang tetap sejauh mereka mempertahankan penolakan mereka. Misalnya, Israel memberikan suara menentang adopsi Konvensi karena tidak dapat menerima ketentuan tentang selat internasional di Bagian III Konvensi. Demikian pula, Turki dan Venezuela memberikan suara menentang Konvensi karena penolakan mereka terhadap metode yang diuraikan dalam Konvensi untuk membatasi landas kontinen dan ZEE. Tidak satu pun dari negara-negara ini telah menjadi pihak dalam Konvensi, yang menunjukkan bahwa penolakan mereka masih berlaku.

Penolakan tersebut dapat mencegah penerapan aturan adat bagi negara yang bersangkutan. Namun, hal itu tidak mencegah munculnya hukum adat internasional bagi semua negara lain yang telah menyetujui aturan ini. Terlepas dari pengaruh substansial yang dimiliki Konvensi terhadap hukum adat internasional di laut, hal itu tidak sepenuhnya mengurangi kebutuhan negara untuk menyetujui untuk terikat oleh Konvensi. Hal ini menjelaskan mengapa Majelis Umum PBB terus menyerukan kepada semua negara yang belum melakukannya untuk menjadi Negara Pihak pada Konvensi Hukum Laut.<sup>152</sup> Hanya dengan partisipasi universal, Konvensi akan sepenuhnya efektif bagi semua negara.

### **Kesimpulan**

Bab ini berupaya menelusuri upaya kodifikasi dan pengembangan progresif hukum laut melalui konferensi internasional. Bab ini menyoroti tren menuju prosedur formal dan kelembagaan untuk pembuatan hukum yang dimulai dengan Konferensi Kodifikasi Den Haag pada tahun 1930. Banyak pelajaran telah dipelajari selama bertahun-tahun yang telah diterapkan pada upaya kodifikasi berikutnya. Dari semua upaya pembuatan hukum yang dijelaskan dalam bab ini, tidak diragukan lagi bahwa UNCLOS III adalah yang paling berhasil. UNCLOS III berhasil menyelesaikan banyak kontroversi yang belum terselesaikan yang telah menyebabkan runtuhnya upaya sebelumnya dalam mengkodifikasi hukum laut.

Sebagai konsekuensinya, Konvensi Hukum Laut dipuji sebagai tonggak sejarah dalam tatanan hukum internasional. Konvensi ini telah dijelaskan oleh seorang penulis sebagai "contoh cemerlang dari kerja sama internasional, diplomasi, dan peran hukum internasional dalam pengaturan urusan internasional dan dianggap sebagai salah satu negosiasi diplomatik internasional yang paling rumit dan paling berhasil yang terjadi pada abad kedua puluh."<sup>153</sup> Namun, keberhasilan Konferensi tidak hanya dalam menyimpulkan sebuah perjanjian, tetapi juga dalam pengaruhnya terhadap hukum laut internasional kebiasaan modern.

Pencapaian ini sebagian besar dapat dikaitkan dengan teknik pengambilan keputusan inovatif yang dikembangkan oleh Konferensi untuk mempromosikan konsensus. Proses negosiasi Konvensi Hukum Lautlah yang memungkinkan aturan baru hukum internasional kebiasaan terbentuk. Saat ini, Konvensi tersebut dapat dikatakan sebagai landasan hukum bagi hukum laut modern. Meskipun praktik negara mungkin tidak seragam, Konvensi tersebut tetap diterima sebagai "kerangka hukum yang menjadi dasar pelaksanaan semua kegiatan di

<sup>152</sup> Misalnya, Kelautan dan hukum laut, Resolusi UNGA 61/222, 20 Desember 2006, pada paragraf 3.

<sup>153</sup> D. Rothwell, "Pengelolaan lautan dan hukum laut di abad ke-21," dalam A. Oude Elferink dan D. Rothwell (eds.), *Pengelolaan Kelautan di Abad ke-21: Kerangka Kerja dan Tanggapan Kelembagaan*, (Koninklijke Brill NV, 2004) pada 329.

samudra dan lautan.”<sup>154</sup> Namun, argumen yang mendukung kristalisasi tidak boleh dianggap sebagai pernyataan bahwa hukum laut bersifat tetap dan kaku. Meskipun Konvensi Hukum Laut telah sangat berhasil menstabilkan klaim negara atas yurisdiksi atas lautan, juga benar bahwa “hukum harus fleksibel dan dapat berubah untuk mencerminkan keadaan baru, baik itu peningkatan kedaulatan nasional, perlindungan lingkungan yang lebih besar, atau peningkatan keamanan global.”<sup>155</sup>

Bagaimana hukum laut berkembang seiring dengan tantangan yang terus berubah yang dihadapi masyarakat internasional akan dibahas dalam bab-bab berikut. Disarankan bahwa proses pembuatan hukum yang dilembagakan akan terus memainkan peran utama dalam pengembangan hukum laut. Sebagian besar isu yang muncul terkait pengembangan hukum laut ditangani melalui salah satu dari banyak lembaga internasional yang berkepentingan dengan topik ini. Bab-bab berikut akan membahas bagaimana lembaga-lembaga ini berkontribusi dalam pengembangan hukum laut. Yang menarik untuk dicatat adalah pengaruh UNCLOS III terhadap praktik kerja lembaga-lembaga ini. Akan terlihat bahwa konsensus tampaknya masih menjadi tujuan utama negara-negara dalam pengembangan hukum laut yang berkelanjutan dan banyak teknik pembuatan hukum yang digunakan di UNCLOS III telah digunakan oleh lembaga-lembaga lain untuk menjaga keseimbangan kepentingan di bidang hukum ini.

---

<sup>154</sup> Resolusi UNGA 55/7, pembukaan.

<sup>155</sup> Rothwell, “Manajemen lautan dan hukum laut di abad kedua puluh satu,” pada halaman 350.

## BAB 3

### AMENDEMENT DAN MODIFIKASI UNCLOS OLEH NEGARA PIHAK

#### 3.1 PENDAHULUAN

Para penyusun Konvensi Hukum Laut menyadari bahwa jika Konvensi tersebut akan menyediakan kerangka hukum yang langgeng, maka ia harus mampu berkembang untuk memperhitungkan perkembangan hukum, politik, ilmiah, dan teknologi. Pada sesi penutupan UNCLOS III, delegasi dari Sri Lanka menyimpulkan kefanaan kerangka Konvensi tersebut dengan kata-kata berikut:<sup>1</sup> Sudah menjadi sifat semua hal bahwa semuanya tidak akan tetap statis, akan ada pertumbuhan dan akan ada kemunduran. Kemajuan teknologi dan perubahan persepsi serta aspirasi, pada waktunya, akan memberikan tekanan pada rezim yang kita bangun saat ini.

Tujuan bab ini adalah untuk mempertimbangkan mekanisme formal dan informal untuk peninjauan rezim hukum laut dan pembuatan amandemen atau modifikasi terhadapnya. Kebutuhan akan beberapa sarana kelembagaan yang melaluinya tindakan dapat diambil untuk mengimplementasikan dan mengembangkan Konvensi Hukum Laut dibahas oleh UNCLOS III pada sejumlah kesempatan. Masalah ini telah diangkat sejak awal oleh Sekretaris Jenderal PBB dalam pidatonya di sesi kedua Konferensi, ketika ia menekankan kepada para delegasi bahwa “tidak dapat dihindari masyarakat internasional akan terus berkembang dan pemanfaatan laut oleh mereka akan terus berkembang dan beragam.”<sup>2</sup>

Sekretaris Jenderal selanjutnya menganjurkan agar “Konferensi sebaiknya mempertimbangkan apakah beberapa cara kelembagaan harus diciptakan yang dengannya, dalam kerangka konvensi baru, langkah-langkah umum dapat disetujui dan diambil kapan pun diperlukan untuk menghindari keusangan dalam kondisi dunia yang berubah.”<sup>3</sup> Beberapa usulan diajukan mengenai mekanisme kelembagaan tersebut, termasuk pembentukan komisi permanen tentang hukum laut<sup>4</sup> dan konferensi berkala tentang urusan laut internasional<sup>5</sup>. Mekanisme serupa yang diusulkan oleh berbagai negara adalah kemungkinan untuk menyelenggarakan konferensi tinjauan setelah jangka waktu tertentu untuk meninjau pelaksanaan Konvensi dan mengusulkan revisi.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Pernyataan Sri Lanka, pertemuan ke-187, Catatan Resmi Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Ketiga tentang Hukum Laut, Vol. 17, di halaman 48, di paragraf 161.

<sup>2</sup> Pernyataan Sekretaris Jenderal PBB, pertemuan ke-14, Kamis 20 Juni 1974, Catatan Resmi Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Ketiga tentang Hukum Laut, Vol. 1, 35, di halaman 38, di paragraf 42.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Peru: Proposal mengenai komisi internasional tentang hukum laut, Dokumen A/CONF.62/L.22, Catatan resmi Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Ketiga tentang Hukum Laut, Vol. 9, di halaman 180.

<sup>5</sup> Portugal: proposal mengenai konferensi berkala tentang urusan laut internasional, Dokumen A/CONF.62/L.23, Catatan resmi Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Ketiga tentang Hukum Laut, Vol. 9, pada 181.

<sup>6</sup> Gagasan tentang konferensi peninjauan dimasukkan dalam set pertama rancangan pasal yang diusulkan oleh Ketua Kelompok Ahli Hukum tentang Klausul Final yang disiapkan pada tahun 1979. Lihat M. Nordquist dkk.

Semua usulan ini memiliki kesamaan yaitu pembentukan forum untuk tujuan meninjau pelaksanaan Konvensi. Namun, karena tidak adanya kesepakatan, gagasan tentang konferensi tinjauan umum secara bertahap dihapus dari agenda negosiasi<sup>7</sup> dan para delegasi memusatkan pikiran mereka pada perancangan prosedur amandemen yang kuat sebagai gantinya. Bagian XVII dari Konvensi berisi sejumlah prosedur amandemen dan ini adalah sarana utama yang melaluinya para perancang mengantisipasi bahwa perubahan pada Konvensi akan dilakukan.

Pada saat yang sama, kebutuhan akan beberapa mekanisme kelembagaan untuk mengawasi pelaksanaan Konvensi diakomodasi dalam Pasal 319, yang menetapkan bahwa Sekretaris Jenderal PBB harus melaporkan kepada, antara lain, semua Negara Pihak pada Konvensi “tentang masalah-masalah yang bersifat umum yang telah muncul sehubungan dengan Konvensi.”<sup>8</sup> Meskipun tidak secara tegas diantisipasi dalam Konvensi itu sendiri, Pertemuan Negara-negara Pihak telah menjadi acara tahunan yang menawarkan negara-negara kesempatan untuk mengawasi perkembangan dalam rezim hukum laut.

Bab ini akan mempertimbangkan berbagai mekanisme untuk memperbaiki rezim Konvensi. Pertama, akan menganalisis prosedur amandemen dalam Konvensi, dengan menanyakan apakah prosedur tersebut menawarkan cara yang efektif untuk memastikan integritas rezim hukum laut. Kedua, akan mempertimbangkan peran Pertemuan Negara-negara Pihak dalam mengawasi Konvensi. Akan mengkaji kewenangan pembuatan undang-undang apa yang dimiliki Pertemuan Negara-negara Pihak untuk menerapkan, menafsirkan, atau memodifikasi Konvensi guna menghadapi tantangan kontemporer dalam rezim hukum laut.

### 3.2 AMANDEMEN KONVENSI HUKUM LAUT

#### Pendahuluan tentang prosedur amandemen

Amandemen adalah salah satu cara utama di mana sebuah perjanjian dapat disesuaikan untuk memenuhi kebutuhan para pihak yang mengadakan kontrak yang terus berubah. Pasal 39 Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian menetapkan prinsip dasar bahwa “suatu perjanjian dapat diamandemen melalui kesepakatan antara para pihak.”<sup>9</sup> Sementara Konvensi Wina menyarankan prosedur dasar untuk adopsi amandemen, Konvensi itu juga menjelaskan bahwa para perancang perjanjian dapat merancang prosedur amandemen mereka sendiri untuk diterapkan pada perjanjian tertentu.<sup>10</sup>

---

(ed.), *Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut – Sebuah Komentar*, Vol. 5 (1989, Penerbit Martinus Nijhoff) pada 252–3.

<sup>7</sup> Lihat *ibid.*, pada 259–60.

<sup>8</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 319(2)(a).

<sup>9</sup> Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian, Pasal 39.

<sup>10</sup> Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian, Pasal 39 mengatakan bahwa “Aturan yang ditetapkan dalam Bagian II berlaku untuk perjanjian tersebut kecuali sejauh perjanjian tersebut dapat menetapkan ketentuan lain.” Seperti yang disimpulkan oleh Aust, “adalah keliru untuk menganggap bahwa Konvensi Wina adalah struktur



Seperti halnya sebagian besar perjanjian multilateral modern, Konvensi Hukum Laut mencakup prosedur amandemennya sendiri yang spesifik. Proses formal untuk mengamandemen Konvensi Hukum Laut dibahas dalam serangkaian pasal yang terdapat dalam ketentuan akhir Konvensi. Pada tahap awal, para delegasi yang terlibat dalam penyusunan prosedur amandemen menyadari bahwa perlu untuk menyeimbangkan kebutuhan akan fleksibilitas di satu sisi dengan keinginan untuk melindungi integritas Konvensi di sisi lain.<sup>11</sup> Oleh karena itu, ketentuan-ketentuan ini merupakan hasil kompromi yang cermat yang berupaya, sejauh mungkin, untuk mencapai tujuan ini.

Tidak ada prosedur amandemen tunggal yang berlaku untuk semua bagian Konvensi. Perbedaan umum dibuat antara amandemen terhadap ketentuan penambangan dasar laut dalam di Bagian XI Konvensi dan amandemen terhadap ketentuan tersebut di bagian lain Konvensi. Amandemen Bagian XI Konvensi berada dalam kompetensi Otoritas Dasar Laut Internasional dan prosedur ini akan dipertimbangkan dalam bab berikutnya. Amandemen terhadap bagian lain Konvensi dapat diadopsi menggunakan salah satu dari dua prosedur amandemen umum yang terdapat dalam Pasal 312 dan 313, yang akan dibahas di bawah ini.

#### **Prosedur Amandemen Umum**

Prosedur amandemen umum pertama ditetapkan dalam Pasal 312 Konvensi, yang sebagian menyatakan: Setelah berakhirnya jangka waktu 10 tahun sejak tanggal mulai berlakunya Konvensi ini, suatu Negara Pihak dapat, melalui komunikasi tertulis yang ditujukan kepada Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-Bangsa, mengusulkan amandemen khusus terhadap Konvensi ini, selain yang berkaitan dengan kegiatan di Area, dan meminta penyelenggaraan konferensi untuk mempertimbangkan amandemen yang diusulkan tersebut. Sekretaris Jenderal harus mengedarkan komunikasi tersebut kepada semua Negara Pihak. Jika, dalam waktu 12 bulan sejak tanggal peredaran komunikasi, tidak kurang dari separuh Negara Pihak menanggapi permintaan tersebut dengan baik, Sekretaris Jenderal harus menyelenggarakan konferensi.

Hal pertama yang perlu diperhatikan tentang ketentuan ini adalah bahwa ketentuan ini baru tersedia sepuluh tahun setelah mulai berlakunya Konvensi. Freestone dan Elferink berspekulasi bahwa "maksud dari periode sepuluh tahun, yang berakhir pada 16 November 2004, dapat dianggap sebagai pemberian kesempatan kepada rezim Konvensi untuk membuktikan dirinya dalam praktik dan mencegah tantangan langsung terhadap rezim paket kesepakatan."<sup>12</sup> Dengan kata lain, pembatasan waktu ditujukan untuk menjaga integritas

---

kaku yang menghambat modifikasi perjanjian: sebaliknya, Konvensi Wina mengizinkan negara untuk memasukkan ketentuan amandemen (baik atau buruk) ke dalam perjanjian sesuai keinginan mereka"; A. Aust, *Modern Treaty Law and Practice* (edisi ke-2, Cambridge University Press, 2007) pada hlm. 264.

<sup>11</sup> Lihat Catatan Presiden; Sidang Paripurna Informal tentang Klausul Final (Doc. FC/4 tanggal 1 Agustus 1979); direproduksi dalam R. Platzöder (ed.), *Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Ketiga tentang Hukum Laut: Dokumen*, Vol. 12, (Oceana Publications, 1982–1988) pada 354–5.

<sup>12</sup> D. Freestone dan A. Oude Elferink, "Fleksibilitas dan inovasi dalam hukum laut – apakah prosedur amandemen Konvensi LOS akan pernah digunakan?" dalam A. Oude Elferink (ed.), *Stabilitas dan Perubahan*

Konvensi selama periode awal operasinya. Secara implisit diakui dalam pandangan ini bahwa prosedur amandemen berpotensi mengancam paket kesepakatan yang dinegosiasikan pada Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Ketiga tentang Hukum Laut.<sup>13</sup>

Berdasarkan Pasal 312, proposal khusus untuk amandemen harus diserahkan kepada Sekretaris Jenderal PBB yang akan mengedarkan proposal tersebut kepada semua Negara Pihak.<sup>14</sup> Negara Pihak akan diminta untuk menyetujui penyelenggaraan konferensi amandemen guna membahas proposal tersebut.<sup>15</sup> Setidaknya lima puluh persen Negara Pihak harus menyampaikan persetujuan mereka untuk penyelenggaraan konferensi amandemen dalam waktu dua belas bulan. Pasal 312(2) tidak banyak menjelaskan tentang bagaimana konferensi amandemen diharapkan akan beroperasi. Konferensi amandemen diharapkan mengikuti dengan seksama jenis prosedur pengambilan keputusan yang digunakan di UNCLOS III, meskipun prosedur yang tepat untuk diikuti akan menjadi masalah konferensi amandemen itu sendiri.

Meskipun demikian, Konvensi mendesak agar "konferensi harus melakukan segala upaya untuk mencapai kesepakatan tentang amandemen apa pun melalui konsensus dan tidak boleh ada pemungutan suara atas amandemen tersebut hingga semua upaya konsensus telah dilakukan."<sup>16</sup> Dengan cara ini, Konvensi berupaya untuk mempromosikan integritas rezim hukum laut dengan memastikan, sejauh mungkin, bahwa semua Negara Pihak menerima amandemen apa pun yang dinegosiasikan. Meskipun teks Konvensi tidak merujuk pada partisipasi non-pihak di konferensi amandemen, ada kemungkinan bahwa berbagai negara dan lembaga internasional akan diundang untuk berpartisipasi dalam prosesnya, setidaknya sebagai pengamat.

Dengan demikian, ada kemungkinan bahwa kepentingan negara-negara yang bukan pihak Konvensi juga dapat diperhitungkan dalam merumuskan amandemen, dengan cara ini mempertahankan konsensus yang lebih luas atas rezim hukum laut yang dicapai di UNCLOS III. Pasal 312 menyatakan bahwa konferensi amandemen dapat "mempertimbangkan amandemen yang diusulkan." Dari makna umum teks ini, tampaknya konferensi amandemen terbatas pada pertimbangan proposal yang sebelumnya telah diedarkan oleh Sekretaris Jenderal PBB. Alasan pembatasan ini tampaknya untuk mencegah konferensi amandemen berubah menjadi tinjauan umum tentang hukum rezim laut, sehingga benar-benar membatalkan paket kesepakatan yang disepakati di UNCLOS III.

Namun, Freestone dan Elferink menyarankan bahwa "konferensi amandemen harus dipertimbangkan untuk diizinkan mengadopsi perubahan pada amandemen yang diusulkan,"

---

dalam Hukum Laut: Peran Konvensi LOS (Martinus Nijhoff Publishers, 2005) pada 176.

<sup>13</sup> Selanjutnya, UNCLOS III.

<sup>14</sup> Perhatikan bahwa Pengadilan Internasional untuk Hukum Laut dapat mengusulkan amandemen terhadap Statuta melalui komunikasi tertulis kepada Negara Pihak, tetapi keputusan untuk menerapkan prosedur amandemen berada di tangan Negara Pihak itu sendiri; Konvensi Hukum Laut, Lampiran VI, Pasal 41(3).

<sup>15</sup> Lihat Freestone dan Oude Elferink, "Fleksibilitas dan inovasi dalam hukum laut," di 176.

<sup>16</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 312(2). Namun, amandemen terhadap Statuta Pengadilan Internasional untuk Hukum Laut harus diadopsi melalui konsensus; lihat *ibid.*, Lampiran VI, Pasal 41(1).

meskipun mereka juga menerima bahwa “kata-katanya tampaknya menunjukkan bahwa konferensi semacam itu tidak dapat mengadopsi amandemen yang sama sekali tidak terkait dengan pokok bahasan amandemen khusus yang terkandung dalam komunikasi tertulis asli.”<sup>17</sup> Meskipun pandangan ini paling konsisten dengan pembacaan literal teks Konvensi,<sup>18</sup> kemungkinan besar setiap konferensi amandemen akan mengambil sikap yang cukup fleksibel terhadap mandatnya demi mempertahankan konsensus atas hukum rezim secara keseluruhan. Hal ini mungkin memerlukan pertimbangan aspek hukum laut lainnya bersamaan dengan amandemen yang diusulkan. Meskipun amandemen harus diadopsi secara konsensus jika memungkinkan, pada akhirnya konferensi amandemen dapat mengadopsi amandemen dengan suara mayoritas. Namun, adopsi saja tidak membuat amandemen mengikat dan amandemen apa pun yang diadopsi berdasarkan prosedur ini harus tunduk pada penerimaan formal sesuai dengan Pasal 316, yang dibahas di bawah ini.

### **Prosedur Amandemen Yang Disederhanakan**

Prosedur amandemen kedua ditemukan dalam Pasal 313 Konvensi, yang menetapkan prosedur amandemen yang disederhanakan. Tidak seperti prosedur amandemen sebelumnya, Pasal 313 tidak memuat batasan waktu untuk penerapannya. Dengan demikian, prosedur ini telah tersedia sejak Konvensi mulai berlaku pada bulan November 1994. Tidak adanya batasan waktu dalam Pasal 313 dapat dijelaskan oleh fakta bahwa amandemen apa pun harus disetujui oleh semua Negara Pihak, sehingga prosedur ini tidak mengancam integritas rezim hukum laut dengan cara yang sama seperti Pasal 312.<sup>19</sup>

Prosedur amandemen yang disederhanakan dalam Pasal 313 mengizinkan setiap Negara Pihak untuk mengedarkan usulan amandemen kepada semua Negara Pihak lainnya melalui Sekretaris Jenderal PBB. Usulan yang diedarkan dengan cara ini secara otomatis dianggap diadopsi jika tidak ada Negara Pihak yang berkeberatan terhadap usulan tersebut dalam waktu dua belas bulan sejak tanggal diedarkan. Meskipun prosedur yang disederhanakan dalam Pasal 313 mengatur persetujuan diam-diam atas amandemen oleh Negara Pihak, prosedur tersebut hanya memerlukan keberatan dari satu Negara Pihak untuk menggagalkan proses adopsi.

Akibatnya, setiap Negara Pihak memiliki hak veto atas setiap usulan yang dibuat berdasarkan prosedur ini. Meskipun demikian, mengingat bahwa Pasal 313 tidak mengharuskan Negara Pihak untuk bertemu dalam sesi formal guna mengadopsi amandemen yang diusulkan, prosedur tersebut merupakan mekanisme yang lebih efisien dan hemat biaya daripada prosedur amandemen yang tersedia berdasarkan Pasal 312.<sup>20</sup> Pada saat yang sama,

<sup>17</sup> Freestone dan Oude Elferink, “Fleksibilitas dan inovasi dalam hukum laut,” di 176.

<sup>18</sup> Freestone dan Oude Elferink juga mencatat bahwa hal itu konsisten dengan sejarah penyusunan Konvensi; *ibid.*, catatan kaki 38.

<sup>19</sup> Freestone dan Elferink mengatakan “perbedaan ini tampaknya dimaksudkan untuk memungkinkan amandemen yang diperlukan untuk menjaga agar Konvensi tetap mutakhir dapat dilakukan kapan saja”; *ibid.*, pada hal. 177.

<sup>20</sup> Efektivitas biaya tampaknya menjadi faktor yang semakin memengaruhi perkembangan di area ini; lihat Perjanjian Terkait Pelaksanaan Bagian XI Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut tanggal 10

terdapat kerugian dari kurangnya pengawasan kelembagaan. Pertama, prosedur yang disederhanakan tidak memungkinkan adanya diskusi substantif tentang amandemen yang diusulkan. Akibatnya, tampaknya prosedur ini paling tepat untuk perubahan teknis yang bersifat de minimis yang tidak memengaruhi prinsip dasar Konvensi. Kedua, perlunya menunggu selama satu tahun untuk adopsi proposal membuat prosedur ini kurang menarik untuk mengadopsi perbaikan cepat pada rezim Konvensi.<sup>21</sup> Kerugian lain yang berasal dari kurangnya pengawasan kelembagaan atas amandemen yang diusulkan yang diedarkan berdasarkan Pasal 313 adalah tidak adanya kesempatan bagi pihak non-peserta untuk berpartisipasi dalam proses adopsi atau untuk menyampaikan kekhawatiran atas amandemen yang diusulkan. Terakhir, amandemen yang diadopsi berdasarkan Pasal 313 juga memerlukan persetujuan selanjutnya oleh masing-masing Negara Pihak sesuai dengan Pasal 316.

### **Berlakunya Amandemen**

Setelah amandemen diadopsi berdasarkan Pasal 312 atau Pasal 313, amandemen tersebut akan diberitahukan kepada semua Negara Pihak oleh Sekretaris Jenderal PBB<sup>22</sup> dan amandemen tersebut akan dibuka untuk ditandatangani selama dua belas bulan sejak tanggal adopsi, kecuali jika disetujui lain.<sup>23</sup> Pemberlakuan amandemen yang diadopsi berdasarkan salah satu prosedur yang dipertimbangkan di atas diatur dalam Pasal 316 Konvensi. Pasal 316(1) menetapkan bahwa amandemen akan mulai berlaku tiga puluh hari setelah penyerahan instrumen penerimaan oleh dua pertiga Negara Pihak atau enam puluh Negara, mana yang lebih besar.<sup>24</sup> Persyaratan ini sendiri menetapkan ambang batas yang begitu tinggi untuk berlakunya amandemen sehingga Freestone dan Elferink menyimpulkan bahwa "kemungkinan besar akan menjadi rintangan yang tidak dapat diatasi untuk sebagian besar amandemen."<sup>25</sup> Jumlah penerimaan yang tinggi bukanlah satu-satunya masalah yang ditimbulkan oleh persyaratan berlakunya Konvensi. Kesulitan lain muncul dari fakta bahwa amandemen yang telah memenuhi persyaratan untuk berlakunya amandemen berdasarkan Pasal 316(1) akan tetap mengikat hanya pada Negara Pihak yang telah menerimanya melalui ratifikasi atau akses; amandemen tersebut tidak akan mengikat pada Negara Pihak lain yang belum mengajukan instrumen ratifikasi atau akses. Hal ini mencerminkan prinsip yang ditemukan dalam Pasal 40(4) Konvensi Wina 1969 tentang Hukum Perjanjian, yang menyatakan bahwa "[suatu] perjanjian amandemen tidak mengikat Negara mana pun yang sudah menjadi pihak dalam perjanjian tersebut yang tidak menjadi pihak dalam perjanjian amandemen tersebut."<sup>26</sup> Meskipun proses semacam itu menempatkan nilai tinggi pada persetujuan dan kedaulatan negara, hal itu menimbulkan ancaman terhadap integritas rezim hukum laut karena berarti

---

Desember 1982 (Perjanjian Bagian XI), bagian 1, pada paragraf 2.

<sup>21</sup> Dalam praktiknya, Pasal 313 telah digantikan oleh Pertemuan rutin Negara-negara Pihak. Lihat di bawah.

<sup>22</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 319(d).

<sup>23</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 315(1).

<sup>24</sup> Pada saat penulisan ini, terdapat 160 Negara Pihak pada Konvensi. Oleh karena itu, setidaknya 107 negara perlu menyerahkan instrumen penerimaan agar amandemen dapat diberlakukan.

<sup>25</sup> Freestone dan Oude Elferink, "Fleksibilitas dan inovasi dalam hukum laut," pada halaman 179.

<sup>26</sup> Lihat juga Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian, Pasal 34.

bahwa dua versi Konvensi yang berbeda dapat hidup berdampingan. Kemungkinan rezim hukum laut yang terfragmentasi dikonfirmasi oleh Pasal 316(4) Konvensi, yang menyatakan bahwa: Negara yang menjadi Pihak Konvensi ini setelah berlakunya amandemen jika tidak ada pernyataan maksud yang berbeda oleh Negara tersebut:

- a. dianggap sebagai Pihak Konvensi ini sebagaimana telah diubah; dan
- b. dianggap sebagai Pihak Konvensi yang tidak diubah sehubungan dengan Negara Pihak mana pun yang tidak terikat oleh amandemen tersebut.

Satu-satunya cara untuk menghindari fragmentasi tersebut adalah dengan mewajibkan semua Negara Pihak untuk meratifikasi atau menyetujui amandemen sebelum amandemen tersebut mulai berlaku. Pasal 316(2) Konvensi tersebut memang mengizinkan negara-negara untuk menetapkan tingkat penerimaan yang lebih tinggi untuk berlakunya amandemen pada saat amandemen tersebut diadopsi.<sup>27</sup> Namun, dengan lebih dari 150 Negara Pihak pada Konvensi tersebut, persyaratan untuk penerimaan universal kemungkinan besar akan melumpuhkan proses amandemen.

Konvensi Hukum Laut telah berlaku selama lebih dari lima belas tahun dan belum ada satu pun dari prosedur amandemen ini yang diterapkan.<sup>28</sup> Memang, mengingat ancaman terhadap integritas rezim hukum laut yang dijelaskan di atas, patut dipertanyakan apakah negara-negara ingin bergantung pada mereka. Hal ini khususnya terjadi karena modifikasi rezim hukum dapat dicapai dengan cara lain yang lebih mungkin untuk mempertahankan konsensus yang mendasari tatanan hukum lautan.

### 3.3 PEMBUATAN UNDANG-UNDANG OLEH PERTEMUAN NEGARA-NEGARA PIHAK

#### Fungsi Pertemuan Negara-Negara Pihak

Konferensi Para Pihak atau COP merupakan pengaturan umum dalam banyak perjanjian multilateral modern. Dalam menilai fungsi pembuatan undang-undang mereka, Werksman menjelaskan bagaimana “banyak COP diberi wewenang oleh perjanjian yang mendasarinya untuk mengambil keputusan atau tindakan yang mungkin diperlukan untuk mencapai tujuan atau maksud perjanjian.”<sup>29</sup> Pembentukan Konferensi Para Pihak memungkinkan para pihak yang terikat untuk secara teratur memantau pelaksanaan perjanjian, memastikan evolusinya mengingat perubahan dalam lingkungan hukum dan politik.

Konvensi Hukum Laut tidak secara resmi membentuk Konferensi Para Pihak. Namun, beberapa fungsi penting dikaitkan dengan Negara-Negara Pihak di berbagai titik dalam teks.

<sup>27</sup> Pasal 316(2) menyatakan “suatu amandemen dapat menetapkan bahwa jumlah ratifikasi atau aksesi yang lebih besar diperlukan untuk berlakunya amandemen tersebut daripada yang diwajibkan oleh Pasal ini.”

<sup>28</sup> Kemungkinan untuk menggunakan Pasal 313 telah dibahas oleh Sekretaris Jenderal PBB terkait dengan perpanjangan batas waktu untuk menyampaikan masukan kepada Komisi tentang Batas Luar Landas Kontinen, tetapi pada akhirnya keputusan biasa dari Pertemuan Negara Pihak digunakan. Lihat di bawah.

<sup>29</sup> J. Werksman, “The Conference of the Parties to Environmental Treaties,” dalam J. Werksman (ed.), *Greening International Institutions* (Earthscan Publications, 1996) pada hal. 63.

Di samping adopsi amandemen, penyebutan Negara Pihak juga dibuat dalam ketentuan-ketentuan yang berkaitan dengan pemilihan, administrasi, dan pendanaan Pengadilan Internasional untuk Hukum Laut<sup>30</sup> dan pemilihan dan administrasi Komisi Batas Luar Landas Kontinen.<sup>31</sup> Untuk melaksanakan fungsi-fungsi ini, Sekretaris Jenderal PBB diharuskan untuk “mengadakan pertemuan-pertemuan yang diperlukan oleh Negara Pihak sesuai dengan Konvensi.”<sup>32</sup> Aturan Tata Cara yang diadopsi oleh Pertemuan Negara Pihak menetapkan secara lebih rinci keadaan-keadaan di mana pertemuan-pertemuan harus diadakan.<sup>33</sup>

Aturan 3(1) mengulangi instruksi yang terdapat dalam Pasal 319 Konvensi bahwa Sekretaris Jenderal harus mengadakan pertemuan-pertemuan Negara Pihak “ketika ia menganggapnya perlu.” Pasal 4 memberikan panduan yang lebih spesifik tentang kapan pertemuan mungkin diperlukan dengan menetapkan bahwa pertemuan harus diadakan setiap tiga tahun untuk pemilihan anggota Mahkamah, setiap lima tahun untuk pemilihan anggota Komisi dan “sebagaimana diperlukan untuk menangani masalah-masalah yang disebutkan dalam pasal 18<sup>34</sup> dan 19<sup>35</sup> [Statuta Mahkamah] dan masalah-masalah lain yang berkaitan dengan organisasi Mahkamah Internasional atau Komisi.”

Selain tugas Sekretaris Jenderal untuk menyelenggarakan pertemuan ketika ia menganggapnya perlu, Pasal 3(2) selanjutnya menetapkan bahwa setiap Negara Pihak dapat meminta penyelenggaraan pertemuan.<sup>36</sup> Jika mayoritas Negara Pihak menyetujui permintaan tersebut dalam waktu 30 hari, maka pertemuan harus diselenggarakan. Meskipun Konvensi dan Peraturan Tata Tertib cenderung memberi kesan bahwa pertemuan Negara Pihak akan berlangsung secara ad hoc, dalam praktiknya pertemuan tersebut telah berlangsung secara teratur sejak Konvensi mulai berlaku pada tanggal 16 November 1994. Pertemuan pertama Negara Pihak berlangsung pada bulan November 1994, segera setelah Konvensi mulai berlaku.<sup>37</sup> Setelah itu, pertemuan Negara Pihak diadakan setiap tahun pada musim semi di markas besar Perserikatan Bangsa-Bangsa di New York.<sup>38</sup>

Kadang-kadang Negara Pihak juga akan bertemu dalam sesi khusus untuk menangani isu-isu tertentu yang menuntut perhatian segera mereka.<sup>39</sup> Kompetensi yang tepat dari Pertemuan Negara-negara Pihak telah menjadi pokok bahasan beberapa diskusi. Karena

---

<sup>30</sup> Selanjutnya, Pengadilan.

<sup>31</sup> Selanjutnya, Komisi.

<sup>32</sup> Ibid., Pasal 319(2)(e).

<sup>33</sup> Aturan tata tertib pertemuan Negara Pihak, Dokumen SPLOS/2/Rev.4, 24 Januari 2005.

<sup>34</sup> Pasal 18 mengatur remunerasi anggota Pengadilan.

<sup>35</sup> Pasal 19 mengatur pengeluaran Pengadilan.

<sup>36</sup> Agaknya, permintaan harus disertai dengan penjelasan mengapa Negara Pihak tersebut menganggap perlu mengadakan pertemuan.

<sup>37</sup> Laporan pertemuan Negara-negara Pihak, Dokumen SPLOS/3, 28 Februari 1995.

<sup>38</sup> Dalam praktiknya, Pertemuan Negara-negara Pihak berlangsung segera sebelum Proses Konsultasi Informal; lihat Bab 8.

<sup>39</sup> Misalnya, Pertemuan Khusus Negara-negara Pihak diadakan pada tanggal 6 Maret 2009 untuk memilih satu anggota Pengadilan Internasional untuk Hukum Laut; lihat Laporan pertemuan khusus Negara-negara Pihak, Dokumen SPLOS/190, 6 Maret 2009.

Konvensi mengharuskan Pertemuan Negara-negara Pihak untuk melaksanakan tugas-tugas tertentu sehubungan dengan fungsi Pengadilan dan Komisi, tidak mengherankan bahwa agendanya didominasi oleh isu-isu yang berkaitan dengan badan-badan ini. Namun, ada juga pertanyaan apakah Pertemuan Negara-negara Pihak dapat mempertimbangkan berbagai isu hukum laut yang lebih luas. Menyusul usulan dari Selandia Baru, sebuah item baru dimasukkan dalam agenda dengan judul “peran Pertemuan Negara-negara Pihak dalam meninjau isu-isu kelautan dan hukum laut.”<sup>40</sup> Namun, dalam diskusi berikutnya, ada ketidaksepakatan tentang apa sebenarnya peran ini. Ketidaksepakatan ini berlanjut selama beberapa sesi.<sup>41</sup> Sejak Pertemuan Negara-negara Pihak keempat belas pada tahun 2004, agenda telah mencakup satu pokok bahasan mengenai “Laporan Sekretaris Jenderal berdasarkan pasal 319 untuk informasi Negara-negara Pihak mengenai isu-isu yang bersifat umum yang relevan bagi Negara-negara Pihak yang muncul berkenaan dengan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut.” Pencantuman pokok bahasan ini dalam agenda bukan tanpa kontroversi dan tindakan apa yang dapat diambil oleh Pertemuan Negara-negara Pihak terkait laporan ini masih menjadi perdebatan.

Beberapa pihak berpendapat bahwa Pertemuan Negara-negara Pihak hanya berwenang untuk mempertimbangkan masalah-masalah yang terkait dengan fungsi-fungsi yang dibebankan kepadanya oleh teks perjanjian.<sup>42</sup> Misalnya, telah dikemukakan bahwa penggunaan istilah “diperlukan” dan “sesuai dengan Konvensi ini” dalam kaitannya dengan tugas Sekretaris Jenderal PBB untuk menyelenggarakan pertemuan-pertemuan Negara-negara Pihak mengarah pada penafsiran yang membatasi atas kewenangan mereka.<sup>43</sup> Berdasarkan pandangan ini, Pertemuan Negara-negara Pihak menerima laporan dari Sekretaris Jenderal hanya untuk tujuan informasi.

Di sisi lain, argumen juga dapat diajukan bahwa Pertemuan Negara-negara Pihak memiliki kewenangan umum untuk membahas dan mengambil keputusan pada setiap aspek Konvensi. Kewenangan pengambilan keputusan ini dapat tersirat sebagian dari Pasal 319 Konvensi, yang mengharuskan Sekretaris Jenderal PBB untuk melapor kepada Negara-negara Pihak, serta dari hukum internasional umum yang mengakui bahwa para pihak dalam suatu perjanjian berwenang untuk membahas dan mengambil keputusan pada instrumen tersebut<sup>44</sup>. Kontroversi ini belum terpecahkan. Meskipun telah mencapai kompromi untuk

<sup>40</sup> Laporan pertemuan keenam Negara-negara Pihak (10 hingga 14 Maret 1997), Dokumen SPLOS/20, pada paragraf 33 dan 36.

<sup>41</sup> Lihat khususnya, Laporan pertemuan kesembilan Negara-negara Pihak (19 hingga 28 Mei 1999), Dokumen SPLOS/48, pada paragraf 49–53.

<sup>42</sup> Laporan pertemuan kelima belas Negara Pihak (16 hingga 23 Juni 2005), Dokumen SPLOS/135, pada paragraf 82.

<sup>43</sup> T. Treves, “Majelis Umum dan Pertemuan Negara Pihak dalam pelaksanaan Konvensi LOS,” dalam A. Oude Elferink (ed.), *Stabilitas dan Perubahan dalam Hukum Laut: Peran Konvensi LOS* (Martinus Nijhoff Publishers, 2005) pada paragraf 58.

<sup>44</sup> Lihat Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian, Pasal 31(3). Lihat juga pandangan yang diungkapkan dalam Laporan pertemuan kedua belas Negara Pihak (16 hingga 26 April 2002), Dokumen SPLOS/91, pada paragraf 114: “Dalam [pandangan beberapa delegasi], Pertemuan memang memiliki kompetensi untuk

memasukkan laporan Sekretaris Jenderal pada agenda Pertemuan Negara-negara Pihak, tetap ada "perbedaan pendapat mendasar antara Negara-negara yang berpendapat bahwa [Pertemuan Negara-negara Pihak] tidak boleh membahas pertanyaan-pertanyaan yang substansial dan mereka yang memiliki pandangan yang berlawanan."<sup>45</sup>

Ini bukan sekadar perselisihan hukum atas kewenangan Pertemuan Negara-negara Pihak, tetapi juga masalah politik tentang forum mana yang paling tepat untuk mempertimbangkan masalah hukum laut. Fakta bahwa sejumlah negara maritim penting bukan merupakan pihak dalam Konvensi merupakan salah satu alasan mengapa Pertemuan Negara-negara Pihak tidak dianggap sebagai lembaga yang tepat untuk mengawasi pelaksanaan Konvensi secara keseluruhan.<sup>46</sup> Karena sebagian besar aturan substantif yang ditemukan dalam Konvensi berlaku untuk hampir semua negara sebagai masalah hukum kebiasaan internasional, diharapkan semua negara dapat berpartisipasi dalam diskusi mengenai pengembangannya.

Perlu dicatat bahwa keanggotaan terbatas Pertemuan Negara-negara Pihak tidak berarti bahwa negara-negara lain dikecualikan dari diskusi dalam forum ini. Praktik Pertemuan Negara-negara Pihak adalah mengizinkan non-pihak untuk berpartisipasi dalam prosesnya. Undangan ke Pertemuan Negara-negara Pihak pertama pada bulan November 1994 ditujukan kepada semua Negara Pihak, serta semua negara lain dan beberapa organisasi internasional dan entitas non-negara lainnya yang disebutkan dalam Pasal 305 Konvensi.<sup>47</sup> Selain itu, pada pertemuan ini Aturan Prosedur sementara secara khusus diubah untuk memungkinkan partisipasi non-pihak dalam prosesnya.

Peraturan 15 mengizinkan negara-negara yang telah menandatangani Konvensi tetapi belum menjadi pihak untuk hadir sebagai pengamat.<sup>48</sup> Peraturan Prosedur mengizinkan hak partisipasi yang luas bagi negara-negara pengamat, yang memungkinkan mereka untuk mengambil bagian dalam diskusi dan musyawarah, meskipun tanpa suara.<sup>49</sup> Memang, negara-negara pengamat sebenarnya lebih banyak jumlahnya daripada Negara-negara Pihak untuk beberapa sesi pertama Pertemuan Negara-negara Pihak.<sup>50</sup> Peraturan tentang partisipasi pengamat diamandemen lagi pada Pertemuan Negara-negara Pihak ketujuh pada bulan Mei 1997, di mana disepakati untuk lebih memperluas hak partisipasi kepada "Negara-negara

---

mempertimbangkan isu-isu yang berkaitan dengan pelaksanaan Konvensi; mengatakan sebaliknya, menurut pandangan salah satu delegasi, akan bertentangan dengan pasal 319 Konvensi dan hukum perjanjian."

<sup>45</sup> Treves, "Majelis Umum dan Pertemuan Negara-negara Pihak dalam pelaksanaan Konvensi LOS," pada hal. 64.

<sup>46</sup> Ibid., pada hal. 62.

<sup>47</sup> Dokumen SPLOS/3, pada paragraf 1. <sup>48</sup> Ibid., pada paragraf 12.

<sup>48</sup> Ibid., pada paragraf 12.

<sup>49</sup> Dokumen SPLOS/2/Rev.4, Aturan 18(1) dan (6). Hak yang setara diberikan kepada Otoritas Dasar Laut Internasional dalam Aturan 18(2) dan (6). Pengamat lain, yaitu kategori yang diidentifikasi dalam Pasal 319(3)(b) Konvensi, dapat hadir tetapi hanya dapat membuat pernyataan tertulis atas undangan presiden dan dengan izin dari Pertemuan; *ibid.*, Aturan 18(7).

<sup>50</sup> Presiden Pertemuan Kelima Negara-negara Pihak mencatat bahwa jumlah Negara-negara Pihak untuk pertama kalinya telah melampaui 100 negara pada pertemuan tersebut; Laporan pertemuan kelima Negara-negara Pihak (24 Juli–2 Agustus 1996), Dokumen SPLOS/14, pada paragraf 1. 7.



Anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa atau anggota badan-badan khusus Perserikatan Bangsa-Bangsa atau Badan Energi Atom Internasional.”<sup>51</sup>

Tujuan dari amandemen ini adalah untuk mengizinkan partisipasi negara-negara yang telah ada sejak UNCLOS III. Dengan kata lain, amandemen ini mengizinkan negara mana pun untuk menghadiri dan berpartisipasi dalam proses Negara-negara Pihak sebagai pengamat. Namun demikian, hak-hak pengamat pada dasarnya terbatas. Meskipun mereka dapat memberikan kontribusi terhadap diskusi, mereka tidak dapat berpartisipasi dalam pengambilan keputusan formal. Karena pihak non-pihak tidak memiliki hak yang sama dengan Negara Pihak, maka selalu ada ancaman bahwa kepentingan mereka dapat diabaikan dengan penerapan prosedur pemungutan suara. Dapat dikatakan bahwa karena alasan inilah diskusi substantif tentang hukum laut telah dilakukan dalam kerangka kelembagaan lain seperti Majelis Umum PBB di mana semua negara berpartisipasi secara setara.<sup>52</sup> Untuk bagiannya sendiri, Pertemuan Negara Pihak cenderung membatasi dirinya untuk membahas dan memutuskan aspek-aspek rezim hukum laut yang secara eksplisit menjadi tanggung jawabnya berdasarkan Konvensi.<sup>53</sup> Ini tidak berarti bahwa Pertemuan Negara Pihak tidak memainkan peran apa pun dalam mengembangkan Konvensi. Pertemuan Negara Pihak telah membuat beberapa keputusan penting yang telah mengembangkan rezim hukum laut untuk menangani masalah-masalah yang muncul dalam penerapannya. Sifat dan cakupan keputusan ini akan dibahas dalam bagian-bagian berikut.

#### **Kekuasaan Pengambilan Keputusan Dari Pertemuan Negara-Negara Pihak**

Konvensi secara tegas memberikan sejumlah kewenangan pengambilan keputusan kepada Negara Pihak yang terkait dengan pembentukan dan administrasi Pengadilan dan Komisi.<sup>54</sup> Namun, peran Sidang Negara Pihak tidak dapat dilihat sebagai peran administratif semata. Sidang Negara Pihak telah menggunakan kewenangan pengambilan keputusannya untuk mengembangkan dan dalam beberapa kasus memodifikasi Konvensi dalam sejumlah cara. Beberapa bagian dari Konvensi secara tegas meminta Sidang Negara Pihak untuk mengadopsi peraturan dan regulasi di beberapa area tanggung jawabnya.

Misalnya, Pasal 18(7) Lampiran VI Konvensi menetapkan bahwa “peraturan yang diadopsi pada sidang Negara Pihak harus menentukan ketentuan yang mengatur pemberian pensiun kepada anggota Pengadilan dan Panitera serta ketentuan yang mengatur pengembalian biaya perjalanan anggota Pengadilan dan Panitera.” Berdasarkan mandat ini,

<sup>51</sup> Laporan pertemuan ketujuh Negara-negara Pihak (19–23 Mei 1997), Dokumen SPLOS/24, pada paragraf 28.

<sup>52</sup> Lihat Bab 8.

<sup>53</sup> Ketika diminta untuk memberikan saran tentang penafsiran ketentuan-ketentuan tertentu dari Konvensi oleh Komisi, Pertemuan Negara-negara Pihak menolak permintaan tersebut. Seorang delegasi menekankan bahwa “Pertemuan Negara-negara Pihak tidak memiliki kompetensi untuk memberikan pendapat hukum.” Beberapa delegasi lain mendukung pandangan ini; lihat Laporan pertemuan kedelapan Negara-negara Pihak (18–22 Mei 1998), Dokumen SPLOS/31, pada paragraf 52. Apakah pandangan ini akurat secara hukum atau tidak, pandangan ini tentu mencerminkan keinginan agar diskusi tentang penafsiran Konvensi dilakukan di forum-forum yang melibatkan semua negara secara setara.

<sup>54</sup> Lihat Konvensi Hukum Laut, Lampiran II, Pasal 2; Lampiran VI, Pasal 4, 6, 18, 19.

Negara-negara Pihak mengadopsi Peraturan Skema Pensiun pada pertemuan kesembilan mereka di bulan Mei 1999.<sup>55</sup> Pertemuan Negara-negara Pihak juga bertugas menentukan gaji, tunjangan dan kompensasi bagi anggota Mahkamah dan gaji Panitera.<sup>56</sup>

Meskipun keputusan tersebut dapat dikatakan bersifat administratif karena menyangkut pendanaan dan operasi harian Mahkamah, namun keputusan tersebut tetap mengikat dan merupakan bagian dari kerangka hukum tempat Mahkamah harus beroperasi. Ketentuan yang secara tegas memberikan kewenangan pengambilan keputusan kepada Sidang Negara Pihak juga dapat memberlakukan batasan pada kewenangan tersebut. Misalnya, Konvensi menetapkan bahwa pembayaran kepada anggota Pengadilan “tidak boleh dikurangi selama masa jabatan.”<sup>57</sup> Tujuan pembatasan ini adalah untuk melindungi independensi Pengadilan. Setiap keputusan yang dirancang untuk mengurangi gaji atau pembayaran lain kepada anggota Pengadilan dapat dikatakan sebagai tindakan yang melampaui kewenangannya dan tidak memiliki akibat hukum.<sup>58</sup> Dalam menjalankan fungsinya, Sidang juga telah mengambil keputusan yang, meskipun tidak secara tegas dituntut oleh Konvensi, dimaksudkan untuk menafsirkan teks Konvensi.

Kewenangan para pihak dalam suatu perjanjian untuk menafsirkan suatu perjanjian tercermin dengan jelas dalam hukum perjanjian, yang mengharuskan penafsir perjanjian untuk mempertimbangkan “setiap perjanjian berikutnya antara para pihak mengenai penafsiran suatu perjanjian atau penerapan ketentuan-ketentuannya.”<sup>59</sup> Salah satu contoh Rapat Negara Pihak yang menggunakan kewenangan untuk menafsirkan Konvensi adalah penerapan prosedur pemilihan Anggota Mahkamah.

Masalah ini sebagian diatur oleh Konvensi itu sendiri, yang menetapkan kriteria dasar pemilihan hakim Mahkamah. Konvensi tersebut menyatakan berapa banyak hakim yang akan dipilih<sup>60</sup> dan juga mensyaratkan bahwa komposisi Pengadilan tersebut harus menjamin “perwakilan sistem hukum utama di dunia dan distribusi geografis yang adil.”<sup>61</sup> Selain itu, Konvensi tersebut menetapkan bahwa tidak boleh kurang dari tiga perwakilan dari masing-masing dari lima wilayah geografis Perserikatan Bangsa-Bangsa.<sup>62</sup> Pemilihan pertama hakim Pengadilan tersebut akan dilakukan pada Pertemuan Negara-negara Pihak kelima pada tahun 1996. Setelah konsultasi informal yang dilakukan oleh presiden Pertemuan tersebut, disepakati secara konsensus bahwa semua kursi di Pengadilan tersebut akan dialokasikan di

<sup>55</sup> Dokumen SPLOS/48, pada paragraf 52. 40.

<sup>56</sup> Konvensi Hukum Laut, Lampiran VI, Pasal 18(5) dan (6).

<sup>57</sup> *Ibid.*, Lampiran VI, Pasal 18(5).

<sup>58</sup> Tentu saja ada pertanyaan mengenai apakah ada forum yang tersedia untuk menantang keputusan *ultra vires* dari Pertemuan Negara-negara Pihak; lihat E. Osieke, “The legal legitimate of *ultra vires* decisions of international organisations” (1983) 77 *Am. J. Int’l L.* 239, pada 242; lih. C. F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations* (edisi ke-2, Cambridge University Press, 2005) pada 178–9.

<sup>59</sup> Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian, Pasal 31(3)(a).

<sup>60</sup> Konvensi Hukum Laut, Lampiran VI, Pasal 2.

<sup>61</sup> *Ibid.*, Lampiran VI, Pasal 2(2).

<sup>62</sup> *Ibid.*, Lampiran VI, Pasal 3(2).

antara lima wilayah geografis Perserikatan Bangsa-Bangsa.<sup>63</sup>

Keputusan ini menetapkan bahwa lima hakim akan dipilih dari Kelompok Afrika, lima hakim dari Kelompok Asia, empat hakim dari Kelompok Amerika Latin dan Karibia, empat hakim dari Kelompok Eropa Barat dan Lainnya, dan tiga hakim dari Kelompok Eropa Timur.<sup>64</sup> Meskipun tidak ada dasar hukum yang eksplisit dalam Konvensi untuk keputusan Negara-negara Pihak untuk mengalokasikan kursi dengan cara ini,<sup>65</sup> keputusan tersebut telah diterapkan dan diikuti dalam pemilihan berikutnya untuk Pengadilan tersebut.<sup>66</sup> Pada tahun 2009, alokasi kursi baru disetujui melalui konsensus Negara-negara Pihak untuk mencerminkan pertumbuhan Negara-negara Pihak dari kelompok negara-negara Afrika dan Asia.<sup>67</sup> Menurut apa yang disebut “Pengaturan untuk alokasi kursi di Pengadilan Internasional untuk Hukum Laut dan Komisi Batas Landas Kontinen,” lima anggota Pengadilan akan dipilih oleh Kelompok Negara-negara Afrika, lima oleh Kelompok Negara-negara Asia, tiga oleh Kelompok Negara-negara Eropa Timur, empat oleh Kelompok Negara-negara Amerika Latin, dan tiga oleh Kelompok Negara-negara Eropa Barat dan Negara-negara Lainnya.

Kursi yang tersisa akan dipilih dari antara Kelompok Negara-negara Afrika, Kelompok Negara-negara Asia, dan Kelompok Negara-negara Eropa Barat dan Negara-negara Lainnya.<sup>68</sup> Keputusan ini mencerminkan fleksibilitas interpretasi yang diadopsi oleh Negara-negara Pihak, yang dapat disesuaikan dari waktu ke waktu untuk mengakomodasi perubahan keadaan Konvensi. Negara-negara Pihak tidak hanya berusaha menafsirkan teks Konvensi, mereka juga kadang-kadang mengubah ketentuan-ketentuannya. Hukum internasional dapat dikatakan mendukung kemampuan para pihak dalam suatu perjanjian untuk mengubah ketentuan-ketentuannya melalui perjanjian-perjanjian berikutnya.

Aust, misalnya, berpendapat bahwa “sangat mungkin untuk melengkapi suatu perjanjian dengan perjanjian yang bukan merupakan perjanjian itu sendiri, atau dengan perjanjian lisan.”<sup>69</sup> Hal ini berlaku bahkan jika prosedur amandemen ada.<sup>70</sup> Contoh Pertemuan Negara-negara Pihak yang mengubah Konvensi dapat dilihat dalam kasus keputusan-keputusannya tentang susunan Komisi. Menurut Konvensi, Komisi akan terdiri dari dua puluh

<sup>63</sup> Dokumen SPLOS/14.

<sup>64</sup> Keputusan Negara Pihak menyerupai pemahaman tentang komposisi Mahkamah Internasional yang menjamin kursi bagi lima anggota tetap Dewan Keamanan dan mengalokasikan kursi yang tersisa sesuai dengan pola distribusi geografis yang adil yang diterapkan pada Dewan Keamanan; lihat J. Merrills, *International Dispute Settlement* (edisi ke-4, Cambridge University Press, 2005) pada halaman 147.

<sup>65</sup> Konvensi Hukum Laut, Lampiran VI, Pasal 4.

<sup>66</sup> Dokumen SPLOS/48, pada paragraf 29; Dokumen SPLOS/135, pada paragraf 36.

<sup>67</sup> Untuk proposal awal, lihat Laporan pertemuan ketujuh belas Negara Pihak (14 hingga 23 Juni 2007), Dokumen SPLOS/164, pada paragraf 94. Meskipun pengaturan tersebut akhirnya diadopsi secara konsensus, sejumlah negara Afrika dan Asia mencatat bahwa mereka hanya menerima pengaturan tersebut karena semangat kerja sama dan konsensus; lihat Laporan pertemuan kesembilan belas Negara Pihak (22–26 Juni 2009), Dokumen SPLOS/203, pada paragraf 102.

<sup>68</sup> Pengaturan untuk alokasi kursi di Pengadilan Internasional untuk Hukum Laut dan Komisi Batas Landas Kontinen, Dokumen SPLOS/201, 26 Juni 2009, pada paragraf 1 dan 2.

<sup>69</sup> Lihat Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, pada paragraf 263.

<sup>70</sup> Aust memberikan contoh Konvensi 1973 tentang Perdagangan Internasional Spesies yang Terancam Punah yang dimodifikasi oleh resolusi konferensi meskipun prosedur amandemen telah dimasukkan ke dalam Konvensi; *ibid.*, pada paragraf 263–4.

satu ahli di bidang geologi, geofisika atau hidrografi, yang dipilih oleh Negara-negara Pihak.<sup>71</sup> Selain itu, Konvensi menetapkan bahwa “tidak kurang dari tiga anggota [Komisi] akan dipilih dari setiap wilayah geografis.”<sup>72</sup>

Pada pemilihan pertama untuk Komisi pada bulan Maret 1997, Pertemuan Negara-negara Pihak menyetujui alokasi semua kursi di Komisi, dengan demikian melengkapi teks Konvensi. Dengan demikian, Komisi akan terdiri dari lima anggota dari Negara-negara Afrika, lima anggota dari Negara-negara Asia, dua anggota dari Negara-negara Eropa Timur, empat Anggota dari Negara-negara Amerika Latin dan lima anggota dari Negara-negara Eropa Barat dan Negara-negara Lainnya.<sup>73</sup> Keputusan ini mirip dengan keputusan tentang komposisi Pengadilan yang dibahas di atas karena mengalokasikan kursi di Komisi ke wilayah geografis tertentu. Namun, hal ini berbeda dari keputusan lainnya karena komposisi Komisi yang disetujui oleh Negara-negara Pihak dalam keputusannya pada bulan Maret 1997 menyimpang dari persyaratan Lampiran II Konvensi. Dalam kesepahaman yang dicapai melalui konsultasi antara presiden Pertemuan dan ketua kelompok regional, disepakati bahwa Kelompok Negara-negara Eropa Timur tidak akan mengisi kursi ketiga yang menjadi haknya berdasarkan Konvensi. Dalam menjelaskan pengaturan tersebut, presiden Pertemuan menekankan bahwa pengaturan tersebut “berdasarkan ad hoc semata dan hanya terkait dengan pemilihan pertama anggota Komisi.”<sup>74</sup>

Ia melanjutkan: “Pengaturan tersebut tidak boleh ditafsirkan sebagai penyimpangan dari ketentuan-ketentuan yang relevan dari Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut. Pengaturan tersebut tidak boleh merugikan pengaturan untuk pemilihan-pemilihan mendatang dan tidak merupakan preseden.”<sup>75</sup> Penjelasan ini secara tegas membatasi keabsahan modifikasi terhadap susunan Komisi hanya untuk pemilihan pertama. Memang, pada pemilihan kedua untuk anggota Komisi pada tahun 2002, distribusi kursi disesuaikan sehingga sesuai dengan ketentuan-ketentuan Lampiran II Konvensi.<sup>76</sup> Meskipun demikian, tidak dapat disangkal bahwa dampak dari keputusan tersebut adalah untuk menyimpangkan, meskipun sementara, dari teks Konvensi.

Ada contoh lain tentang pembuatan undang-undang oleh Pertemuan Negara-negara Pihak di mana mereka tampaknya telah mengubah Konvensi. Pada pertemuan pertama Negara-negara Pihak pada tahun 1994, muncul pertanyaan mengenai waktu pemilihan untuk Pengadilan. Konvensi menetapkan bahwa pemilihan pertama akan dilaksanakan dalam waktu enam bulan sejak berlakunya Konvensi.<sup>77</sup> Dengan kata lain, pemilihan seharusnya telah dilaksanakan sebelum 16 Mei 1995. Akan tetapi, mengingat jumlah negara bagian yang telah menyatakan bahwa penerimaan mereka terhadap Konvensi sudah dekat, maka diputuskan

<sup>71</sup> Konvensi Hukum Laut, Lampiran II, Pasal 2(1).

<sup>72</sup> *Ibid.*, Lampiran II, Pasal 2(3).

<sup>73</sup> Dokumen SPLOS/20, pada paragraf 13.

<sup>74</sup> *Ibid.*

<sup>75</sup> *Ibid.*

<sup>76</sup> Dokumen SPLOS/91, pada paragraf 97.

<sup>77</sup> Konvensi Hukum Laut, Lampiran VI, Pasal 4(3).

untuk menunda pemilihan pertama Pengadilan hingga 1 Agustus 1996.<sup>78</sup>

Selain itu, keputusan tersebut memperluas kelayakan pemilihan bagi kandidat dari negara bagian yang sedang dalam proses menjadi pihak dalam Konvensi.<sup>79</sup> Seperti halnya keputusan tentang susunan Komisi yang dibahas di atas, keputusan ini menetapkan bahwa itu adalah “penundaan satu kali” terhadap jadwal pemilihan dan bahwa tidak akan ada perubahan lebih lanjut kecuali Negara-negara Pihak menyetujuinya melalui konsensus.<sup>80</sup> Keputusan serupa diadopsi terkait pemilihan pertama anggota Komisi. Konvensi tersebut menetapkan bahwa pemilihan tersebut harus dilaksanakan dalam waktu delapan belas bulan sejak berlakunya Konvensi.<sup>81</sup> Dengan demikian, Komisi seharusnya telah dipilih sebelum tanggal 16 Mei 1996. Pada Pertemuan ketiga Negara-negara Pihak, disepakati untuk menunda pemilihan pertama hingga Maret 1997.<sup>82</sup> Rincian lebih lanjut tentang bagaimana pemilihan akan dilaksanakan disetujui pada Pertemuan kelima Negara-negara Pihak pada tahun 1996 dan sekali lagi dinyatakan bahwa “tidak ada perubahan yang boleh dilakukan pada jadwal [pemilihan] kecuali Negara-negara Pihak menyetujuinya melalui konsensus.”<sup>83</sup> Semua contoh ini memiliki kesamaan, yaitu berkaitan dengan amandemen yang relatif kecil terhadap aspek administratif rezim Konvensi. Meskipun demikian, dampaknya adalah mengubah Konvensi. Hal yang menarik tentang keputusan-keputusan ini adalah bahwa keputusan-keputusan tersebut diadopsi melalui keputusan Rapat Negara-negara Pihak dan bukan melalui penerapan prosedur amandemen formal yang dibahas di atas. Memang, dalam semua contoh ini terdapat indikasi yang jelas bahwa setelah keputusan-keputusan tersebut dibuat, keputusan-keputusan tersebut dianggap mengikat bagi Negara-negara Pihak dan tidak dapat dibatalkan melalui keputusan mayoritas berikutnya. Semua contoh yang dipertimbangkan di atas melibatkan perubahan sementara pada kerangka Konvensi.

Contoh lain, yang mungkin lebih signifikan, dari keputusan Negara-negara Pihak yang mengubah rezim Konvensi adalah penundaan tanggal penghitungan periode sepuluh tahun untuk membuat pengajuan kepada Komisi. Menurut Konvensi, negara pantai harus menyerahkan keterangan mengenai landas kontinen terluar yang diusulkannya “sesegera mungkin, tetapi dalam hal apa pun dalam jangka waktu 10 tahun sejak mulai berlakunya Konvensi ini bagi Negara tersebut.”<sup>84</sup> Sejak tahap awal, banyak negara, khususnya negara-negara berkembang, telah menyatakan kekhawatiran tentang kepatuhan terhadap tenggat waktu ini.<sup>85</sup> Pada Pertemuan Negara-negara Pihak kesebelas tahun 2001, diambil keputusan

<sup>78</sup> Dokumen SPLOS/3, pada paragraf 16. Hal ini didasarkan pada rekomendasi dari Komisi Persiapan; lihat Pernyataan oleh Ketua Komisi Persiapan, Dokumen LOS/PCN/L.115/Rev.1, 8 September 1994, pada paragraf 43, yang secara khusus mengutip tujuan partisipasi universal.

<sup>79</sup> Dokumen SPLOS/3, pada paragraf 16. Untuk uraian tentang prosedur yang direvisi, lihat Pemilihan anggota Pengadilan Internasional untuk Hukum Laut – catatan oleh Sekretariat, Dokumen SPLOS/9, 31 Mei 2006.

<sup>80</sup> Dokumen SPLOS/3, pada paragraf 16(a) dan (f). <sup>81</sup> Konvensi Hukum Laut, Lampiran II, Pasal 2(2).

<sup>81</sup> Konvensi Hukum Laut, Lampiran II, Pasal 2(2).

<sup>82</sup> Laporan pertemuan ketiga Negara Pihak (27 November–1 Desember 1995), Dokumen SPLOS/5, pada paragraf 20.

<sup>83</sup> Dokumen SPLOS/14, pada paragraf 42(e).

<sup>84</sup> Konvensi Hukum Laut, Lampiran II, Pasal 4.

<sup>85</sup> Laporan Pertemuan kesepuluh Negara Pihak (22–26 Mei 2000), Dokumen SPLOS/60, pada paragraf 61.

bahwa batas waktu sepuluh tahun harus dimulai sejak tanggal Pedoman Ilmiah dan Teknis diadopsi oleh Komisi, yaitu 13 Mei 1999.<sup>86</sup>

Dengan demikian, negara-negara yang Konvensinya mulai berlaku sebelum tanggal tersebut tidak perlu menyerahkan keterangan hingga 13 Mei 2009.<sup>87</sup> Ketika mengambil keputusan, Pertemuan Negara-negara Pihak membahas bentuk perubahan apa pun terhadap teks II. Kemungkinan yang ada termasuk amandemen berdasarkan Pasal 312 atau 313, perjanjian yang berkaitan dengan pelaksanaan Pasal 4 Lampiran II atau keputusan Negara Pihak.<sup>88</sup> Diputuskan bahwa keputusan Negara Pihak, mengikuti preseden penundaan pemilu yang dibahas di atas, adalah tepat untuk memberlakukan perubahan yang diperlukan.<sup>89</sup> Masalah pemenuhan tenggat waktu penyerahan kepada Komisi tidak sepenuhnya diselesaikan oleh keputusan untuk menunda tenggat waktu yang diambil pada Pertemuan Negara-negara Pihak kesebelas. Kemungkinan untuk meninjau kembali masalah batas waktu sepuluh tahun diajukan pada Pertemuan Lampiran Negara-negara Pihak keenam belas, tetapi banyak negara tidak siap untuk mempertimbangkan penyesuaian lebih lanjut.<sup>90</sup>

Pilihan lain dieksplorasi dalam konsultasi lebih lanjut yang dilakukan oleh presiden Pertemuan Negara-negara Pihak. Pertemuan Negara-negara Pihak kedelapan belas dengan sepatutnya mengadopsi keputusan yang menurutnya "periode waktu yang dirujuk dalam pasal 4 lampiran II Konvensi dan keputusan yang terkandung dalam SPLOS/72, paragraf (a), dapat dipenuhi dengan menyerahkan kepada Sekretaris Jenderal informasi awal yang menunjukkan batas luar landas kontinen di luar 200 mil laut dan uraian tentang status persiapan dan tanggal yang dimaksudkan untuk membuat penyerahan sesuai dengan persyaratan pasal 76 Konvensi."<sup>91</sup> Ini tampaknya menjadi contoh lain dari keputusan Pertemuan Negara-negara Pihak yang mengubah rezim Konvensi.

Alih-alih mengharuskan Negara Pihak untuk menyerahkan "rincian" batas landas kontinen mereka beserta "data ilmiah dan teknis pendukung" dalam jangka waktu sepuluh tahun sesuai dengan Pasal 4 Lampiran II Konvensi, keputusan tersebut memungkinkan negara-negara untuk memenuhi batas waktu tersebut dengan memberikan informasi yang jauh lebih terbatas tentang klaim landas kontinen terluar mereka. Hal ini merupakan bukti lain dari kesediaan Negara Pihak untuk mengubah rezim Konvensi melalui pengambilan keputusan daripada melalui penerapan prosedur amandemen formal.

Kedua keputusan mengenai pengajuan kepada Komisi ini dimaksudkan untuk mengubah persyaratan yang ditetapkan oleh Konvensi bagi negara-negara yang ingin

<sup>86</sup> Keputusan mengenai tanggal dimulainya periode sepuluh tahun untuk membuat pernyataan kepada Komisi tentang Batas Landas Kontinen yang ditetapkan dalam Pasal 4 Lampiran II Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut (29 Mei 2001), Dokumen SPLOS/72, 29 Mei 2001.

<sup>87</sup> Ibid.

<sup>88</sup> Laporan pertemuan kesebelas Negara Pihak (14–18 Mei 2001), Dokumen SPLOS/73, pada paragraf 78.

<sup>89</sup> Dokumen SPLOS/72, *supra*, pada paragraf 79.

<sup>90</sup> Laporan pertemuan keenam belas Negara Pihak (19–23 Juni 2006), Dokumen SPLOS/148, pada paragraf 72–3.

<sup>91</sup> Keputusan mengenai beban kerja Komisi Batas Landas Kontinen dan kemampuan negara, khususnya negara berkembang, untuk memenuhi persyaratan pasal 4 Lampiran II Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut, serta keputusan yang tercantum dalam SPLOS/72, paragraf (a), Dokumen SPLOS/183, 20 Juni 2008, pada paragraf 1(a).

mengklaim landas kontinen terluar. Tidak seperti keputusan-keputusan yang dibahas di atas, yang merupakan perubahan sementara atau yang memiliki efek langsung, perubahan-perubahan tersebut tidak memiliki urgensi atau karakter de minimis yang sama seperti contoh-contoh sebelumnya dan dapat dikatakan lebih mirip dengan amandemen de facto terhadap Konvensi.<sup>92</sup>

Tentu saja ada keuntungan menggunakan keputusan Negara-negara Pihak untuk mengubah rezim Konvensi. Pertama dan terutama, mekanisme ini lebih cepat daripada menerapkan prosedur amandemen, yang tidak hanya mengharuskan peredaran amandemen yang diusulkan kepada Negara-negara Pihak, tetapi juga secara formal mengharuskan persetujuan individu sebelum amandemen menjadi mengikat. Sebaliknya, keputusan-keputusan Pertemuan Negara-negara Pihak dapat memiliki efek langsung.

Keterbatasan penggunaan keputusan untuk mengubah perjanjian adalah bahwa keputusan-keputusan tersebut harus didukung oleh semua pihak dalam perjanjian tersebut agar dapat efektif. Meskipun aturan tata tertib memang memungkinkan adanya kemungkinan pemungutan suara “setelah semua upaya untuk mencapai kesepakatan umum telah dilakukan,”<sup>93</sup> keputusan Negara Pihak yang mengubah Konvensi dapat dikatakan menuntut adanya konsensus. Paling banter, keputusan yang diadopsi oleh mayoritas dapat dianggap mengikat bagi negara-negara yang telah memberikan suara mendukungnya. Namun, jelas bahwa keputusan mayoritas tidak dapat diterapkan pada negara-negara yang tidak setuju, karena akan berdampak mengubah hak-hak perjanjian yang ditetapkan negara-negara tersebut tanpa persetujuan mereka.<sup>94</sup>

### **Pembuatan Perjanjian Oleh Pertemuan Negara-Negara Pihak**

Cara lain yang dilakukan Negara-negara Pihak untuk berkontribusi pada pengembangan rezim hukum laut adalah dengan bertindak sebagai forum untuk negosiasi dan adopsi perjanjian. Tidak ada kewenangan pembuatan perjanjian formal yang secara tegas diberikan kepada Negara-negara Pihak oleh Konvensi. Meskipun demikian, pada sidang ketujuhnya di bulan Mei 1997, Pertemuan Negara-negara Pihak mengadopsi Perjanjian tentang Hak Istimewa dan Kekebalan Pengadilan Internasional untuk Hukum Laut. Terkait dengan hak istimewa dan kekebalan Pengadilan, Konvensi itu sendiri hanya menetapkan bahwa “anggota Pengadilan, ketika terlibat dalam urusan Pengadilan, akan menikmati hak istimewa dan kekebalan diplomatik.”<sup>95</sup>

Perjanjian tentang Hak Istimewa dan Kekebalan mengisi kekosongan dalam Konvensi dengan membangun klausul dasar ini dan menetapkan cakupan kekebalan dan hak istimewa Pengadilan itu sendiri, serta mencakup ketentuan lebih lanjut yang mencakup perlakuan

<sup>92</sup> Lih. T. Treves, “Majelis Umum dan Pertemuan Negara-negara Pihak dalam pelaksanaan Konvensi LOS,” pada hal. 71–2.

<sup>93</sup> Aturan prosedur pertemuan Negara-negara Pihak, Dokumen SPLOS/2/Rev.4, Aturan 52.

<sup>94</sup> R. Churchill, “Dampak Praktik Negara terhadap kerangka yurisdiksi yang terkandung dalam Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut,” dalam A. Oude Elferink (ed.) *Stabilitas dan Perubahan dalam Hukum Laut: Peran Konvensi LOS* (Martinus Nijhoff Publishers, 2005) pada hal. 574.

<sup>95</sup> Konvensi Hukum Laut, Lampiran VI, Pasal 10.

terhadap hakim, anggota staf, saksi, ahli, dan advokat yang hadir di hadapan Pengadilan. Meskipun dinegosiasikan oleh Pertemuan Negara-negara Pihak, Perjanjian tersebut terbuka untuk semua negara.<sup>96</sup> Bahkan, Majelis Umum PBB telah meminta "negara-negara yang belum melakukannya untuk mempertimbangkan meratifikasi atau mengaksesi Perjanjian tersebut."<sup>97</sup>

Perjanjian itu sendiri juga berupaya untuk mempromosikan penerapannya di antara sebanyak mungkin negara dengan menyediakan sejumlah cara tambahan di mana negara-negara dapat menunjukkan persetujuan mereka untuk terikat tanpa menjadi pihak penuh. Selain penerimaan formal melalui ratifikasi atau akses, prosedur khusus memungkinkan penerapan sementara oleh negara-negara yang bermaksud untuk meratifikasi atau mengaksesi Perjanjian di masa mendatang<sup>98</sup> serta penerapan Perjanjian secara ad hoc, yang memungkinkan negara mana pun untuk menerima Perjanjian tersebut selama berlangsungnya perselisihan tertentu.<sup>99</sup>

Pengadopsian Perjanjian tersebut bukannya tanpa keberatan. Ada beberapa diskusi mengenai kapasitas Pertemuan Negara-negara Pihak untuk mengadopsi perjanjian internasional dan beberapa negara, termasuk Rusia dan Brasil, menyatakan keberatan mengenai apakah mereka memiliki mandat untuk melakukannya.<sup>100</sup>100 Meskipun ini adalah satu-satunya kesempatan di mana kekuasaan tersebut telah digunakan oleh Pertemuan Negara-negara Pihak, negosiasi perjanjian di masa mendatang tidak dapat sepenuhnya dikesampingkan. Perjanjian tentang Hak Istimewa dan Kekebalan Pengadilan Internasional untuk Hukum Laut dapat dianggap telah menetapkan preseden untuk jenis pembuatan hukum ini oleh Pertemuan Negara-negara Pihak.

### **Kesimpulan**

Untuk menyediakan kerangka kerja yang stabil bagi hukum laut, diakui bahwa Konvensi harus mampu beradaptasi dengan kebutuhan masyarakat internasional yang terus berubah. Bab ini telah mempertimbangkan berbagai cara untuk mengembangkan rezim hukum laut. Titik awal bab ini adalah prosedur amandemen formal yang terdapat dalam Konvensi Hukum Laut itu sendiri. Dinyatakan bahwa prosedur ini tidak mungkin digunakan dalam praktik karena memakan waktu dan persyaratan berlakunya amandemen mengancam integritas rezim hukum laut.

Dalam praktik, ada cara lain di mana rezim Konvensi dapat diadaptasi untuk menghadapi tantangan kontemporer. Pertemuan Negara-negara Pihak menawarkan mekanisme alternatif di mana perubahan pada rezim Konvensi dapat dilakukan. Badan ini telah mengadopsi sejumlah keputusan yang berdampak pada penafsiran atau modifikasi Konvensi. Beberapa keputusan ini didasarkan pada kewenangan tegas yang diberikan oleh Konvensi, sedangkan keputusan lain telah diadopsi dengan menggunakan kewenangan tersirat

<sup>96</sup> Perjanjian tentang Hak Istimewa dan Kekebalan, Pasal 27 dan 29.

<sup>97</sup> Lautan dan hukum laut, Resolusi UNGA 61/222, 20 Desember 2006, pada paragraf 33.

<sup>98</sup> Perjanjian tentang Hak Istimewa dan Kekebalan, Pasal 31.

<sup>99</sup> Perjanjian tentang Hak Istimewa dan Kekebalan, Pasal 32.

<sup>100</sup> Lihat Dokumen SPLOS/24, pada paragraf 27.



dari Pertemuan Negara-negara Pihak untuk menafsirkan atau mengubah Konvensi. Adopsi keputusan untuk tujuan ini menawarkan keuntungan kecepatan dan efisiensi.

Namun, keputusan tersebut harus diadopsi melalui konsensus jika ingin mempertahankan universalitas dan integritas rezim hukum laut. Dalam hal ini, menarik untuk dicatat bahwa Pertemuan Negara-negara Pihak telah menggunakan banyak teknik pengambilan keputusan konsensus yang pertama kali dikembangkan di UNCLOS III. Misalnya, Presiden Pertemuan telah mengambil peran utama dalam memfasilitasi diskusi dan penggunaan konsultasi informal untuk mencapai kompromi pada isu-isu penting telah sering dilakukan. Hingga saat ini, Pertemuan Negara-negara Pihak telah berhasil mempertahankan konsensus rapuh yang ada di area ini.

Ada juga batasan pada peran yang dimainkan Pertemuan Negara-negara Pihak dalam pengembangan rezim Konvensi. Khususnya, fakta bahwa belum semua negara menjadi Negara Pihak pada Konvensi ini berarti bahwa kerangka kelembagaan lain telah digunakan untuk melaksanakan pengembangan besar dalam rezim hukum laut. Dapat dikatakan bahwa perkembangan yang paling penting adalah penerapan dua perjanjian pelaksanaan yang akan dibahas dalam bab berikut.

## **BAB 4**

### **PERJANJIAN PELAKSANAAN**

#### **4.1 PENDAHULUAN**

Sejumlah besar perjanjian internasional telah diadopsi di bidang urusan maritim sejak berakhirnya Konvensi Hukum Laut pada tahun 1982. Konvensi itu sendiri secara tegas memperkirakan bahwa Negara Pihak akan terus mengatur hubungan mereka melalui perjanjian-perjanjian berikutnya.<sup>1</sup> Di antara perjanjian-perjanjian yang telah disepakati tentang hukum laut selama periode ini, dua khususnya menonjol karena hubungan dekatnya dengan Konvensi dan karena dampaknya terhadap rezim yang terkandung di dalamnya.

Ini adalah Perjanjian Tahun 1994 Terkait Pelaksanaan Bagian XI dari Konvensi Hukum Laut Tahun 1982 tanggal 10 Desember 1982<sup>2</sup> dan Perjanjian Tahun 1995 tentang Pelaksanaan Ketentuan-Ketentuan Konvensi Hukum Laut Perserikatan Bangsa-Bangsa tanggal 10 Desember 1982 terkait Konservasi dan Pengelolaan Stok Ikan yang Bermigrasi Jauh dan Stok Ikan yang Bermigrasi Jauh.<sup>3</sup> Baik Perjanjian Bagian XI maupun Perjanjian Stok Ikan telah dicirikan sebagai “perjanjian pelaksanaan” oleh masyarakat internasional.<sup>4</sup> Akan tetapi, judul perjanjian tersebut biasanya tidak memiliki arti penting tersendiri.<sup>5</sup> Sebaliknya, lebih penting untuk mempertimbangkan tujuan dan akibat hukumnya.

Diperkirakan bahwa pentingnya perjanjian pelaksanaan terletak pada fakta bahwa perjanjian tersebut dinegosiasikan untuk memperbaiki masalah atau kelalaian yang diidentifikasi dengan rezim hukum yang terkandung dalam Konvensi Hukum Laut. Namun, mereka hanya akan mampu mencapai tujuan ini jika mereka memperoleh dukungan dari masyarakat internasional dengan cara yang sama seperti Konvensi Hukum Laut itu sendiri. Oleh karena itu, perlu untuk mempertimbangkan bagaimana perjanjian-perjanjian ini dinegosiasikan. Tujuan dari bab ini adalah untuk mempertimbangkan dampak normatif dari dua perjanjian pelaksanaan terhadap hukum laut. Sejarah negosiasi kedua instrumen ini akan dijelaskan sebelum mempertimbangkan hubungan mereka dengan Konvensi. Secara khusus, akan ditanyakan apakah instrumen-instrumen ini telah berhasil memengaruhi pengembangan rezim hukum laut bagi para pihak dan non-pihak dengan cara yang sama seperti Konvensi Hukum Laut.

#### **4.2 PERJANJIAN BAGIAN XI**

##### **Negosiasi Perjanjian Bagian XI**

Sebagaimana dijelaskan dalam Bab 2, masalah penambangan dasar laut dalam akhirnya memecah belah para delegasi di UNCLOS III. Banyak negara industri, yang dipimpin

---

<sup>1</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 311.

<sup>2</sup> Selanjutnya, Perjanjian Bagian XI.

<sup>3</sup> Selanjutnya, Perjanjian Stok Ikan.

<sup>4</sup> Lihat misalnya *Oceans and the law of the sea*, laporan Sekretaris Jenderal, Dokumen A/64/66/ Add.1, pada paragraf 3.

<sup>5</sup> Lihat A. McNair, *The Law of Treaties* (Clarendon Press, 1961) pada hlm. 22.

oleh Amerika Serikat, tidak dapat menerima ketentuan tentang Kawasan Dasar Laut Internasional yang tercantum dalam Bagian XI Konvensi dan mereka menegaskan bahwa mereka tidak akan menjadi pihak dalam Konvensi kecuali jika ada perubahan substansial yang dilakukan. Oleh karena itu, jelas bahwa, jika Konvensi Hukum Laut ingin memperoleh partisipasi universal, negosiasi lebih lanjut harus dilakukan mengenai isi Bagian XI. Pertanyaannya adalah forum mana yang harus menjadi tuan rumah negosiasi tersebut? Karena Konvensi belum berlaku saat ini, prosedur amandemen dalam Konvensi tidak dapat secara resmi diterapkan untuk memperkenalkan perubahan apa pun terhadapnya. Oleh karena itu, pertanyaannya adalah lembaga mana yang harus membahas kemungkinan perubahan pada rezim Konvensi dan bentuk apa yang harus diambil untuk setiap perubahan.

Salah satu forum yang tersedia adalah Komisi Persiapan untuk Otoritas Dasar Laut Internasional dan Pengadilan Internasional untuk Hukum Laut,<sup>6</sup> yang dibentuk berdasarkan Resolusi 1 Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Ketiga tentang Hukum Laut.<sup>7</sup> Komisi tersebut bersidang sejak tahun 1983 dan menyediakan forum untuk membahas berbagai isu yang berkaitan dengan Kawasan Dasar Laut Internasional. Pembahasan terperinci tentang cara menerapkan Bagian XI Konvensi dilakukan oleh Komisi Persiapan sesuai dengan mandatnya untuk menyiapkan rancangan aturan dan prosedur untuk diadopsi oleh Otoritas Dasar Laut Internasional ketika akhirnya dibentuk.<sup>8</sup>

Meskipun fokusnya pada masalah hukum laut, dan khususnya rezim dasar laut dalam, Komisi Persiapan bisa dibilang bukan forum yang tepat untuk menyelesaikan perselisihan mengenai regulasi dasar laut dalam karena sejumlah alasan. Keterbatasan pertama berasal dari kewenangan Komisi Persiapan yang terbatas. Resolusi yang membentuk Komisi Persiapan tidak memberikan kewenangan substantif apa pun kepada Komisi yang memungkinkannya mengubah rezim yang terkandung dalam Bagian XI Konvensi. Mandat Komisi Persiapan terbatas pada pembuatan laporan untuk dipresentasikan pada sesi pertama Majelis Otoritas Dasar Laut Internasional tentang cara mengoperasionalkan rezim tersebut.<sup>9</sup>

Selain itu, Resolusi 1 memperjelas bahwa tindakan apa pun yang diusulkan oleh Komisi Persiapan “harus sesuai dengan ketentuan Konvensi mengenai kewenangan dan fungsi yang dipercayakan kepada masing-masing badan Majelis.”<sup>10</sup> Dengan demikian, Komisi Persiapan secara tegas dilarang membuka kembali diskusi yang telah terjadi di UNCLOS III. Kendala utama kedua bagi Komisi Persiapan untuk bertindak sebagai forum guna mempertimbangkan cara mengubah Bagian XI adalah keterbatasan keanggotaannya. Hanya negara-negara yang telah menandatangani Konvensi atau menyetujuinya yang menjadi peserta penuh dalam Komisi

<sup>6</sup> Selanjutnya, Komisi Persiapan.

<sup>7</sup> Selanjutnya, UNCLOS III.

<sup>8</sup> Final Act of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Resolusi 1, pada paragraf 5.

<sup>9</sup> *Ibid.*, pada paragraf 11. Komisi Persiapan memang memiliki beberapa kewenangan substantif untuk melaksanakan skema investor pionir, kompromi menit terakhir yang dimaksudkan untuk menarik negara-negara maju agar menjadi pihak dalam Konvensi; lihat Final Act of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Resolusi 2. Dalam melaksanakan rezim ini, Komisi Persiapan memang melakukan beberapa pengembangan signifikan dari apa yang awalnya diantisipasi; lihat misalnya R. Churchill dan V. Lowe, *The Law of the Sea* (edisi ke-3, Manchester University Press, 1997) pada 236–8.

<sup>10</sup> Final Act of the Third United Nations Conference on the Law of the Sea, Resolusi 1, pada paragraf 11.

Persiapan.<sup>11</sup>

Sementara negara-negara yang telah menandatangani tindakan akhir dari Konferensi Ketiga tentang Hukum Laut dapat berpartisipasi dalam musyawarah Komisi Persiapan sebagai pengamat, mereka secara tegas dikecualikan dari partisipasi dalam pengambilan keputusan.<sup>12</sup> Beberapa negara industri memang memanfaatkan kesempatan untuk menjadi pengamat dalam Komisi, tetapi ada juga beberapa kelalaian yang signifikan. Meskipun dapat berpartisipasi sebagai pengamat, Amerika Serikat tidak menghadiri sesi apa pun dari Komisi Persiapan.<sup>13</sup> Ketidakhadiran negara besar tersebut dalam diskusi berarti bahwa kecil kemungkinan lembaga ini akan menawarkan forum untuk mengatasi perpecahan di antara negara-negara dan mencapai konsensus atas penerapan Bagian XI.

Jika ada kemajuan yang ingin dicapai, kemajuan tersebut harus dicapai melalui kerangka kelembagaan yang berbeda. Sebagai lembaga yang terlibat erat dalam penyelesaian Konvensi Hukum Laut, wajar saja jika Majelis Umum PBB menaruh perhatian pada pengembangan lebih lanjut rezim hukum laut. Memang, keuntungan utama Majelis Umum dibandingkan Komisi Persiapan adalah keanggotaannya yang bersifat kuasi-universal. Semua negara yang berkepentingan, terlepas dari apakah mereka telah menandatangani Konvensi, dapat berpartisipasi dalam perdebatan Majelis Umum secara setara. Sejak penutupan Konvensi pada tahun 1982, Majelis Umum telah menyelenggarakan perdebatan tahunan tentang rezim hukum laut.<sup>14</sup> Oleh karena itu, Majelis Umum menawarkan forum yang tepat di mana diskusi lebih lanjut tentang masa depan rezim Bagian XI dapat dilakukan.

Pada tahun 1989, Majelis Umum meminta semua negara untuk melakukan upaya baru guna memfasilitasi partisipasi universal dalam Konvensi.<sup>15</sup> Sebagai tindak lanjut dari mandat ini, Sekretaris Jenderal PBB memulai serangkaian negosiasi informal antara pihak-pihak yang berkepentingan untuk mencapai tujuan ini. Tujuan dari konsultasi informal adalah untuk menjembatani kesenjangan antara negara maju dan negara berkembang mengenai regulasi penambangan dasar laut dalam. Tujuan dari negosiasi tersebut adalah untuk mencapai solusi konsensus. Antara tahun 1990 dan 1994, lima belas pertemuan telah berlangsung.<sup>16</sup> Negosiasi tersebut berlangsung dalam dua tahap utama.

Tahap pertama negosiasi ini melibatkan sejumlah kecil negara besar yang mendefinisikan masalah-masalah utama yang harus ditangani.<sup>17</sup> Pertemuan-pertemuan ini menyerupai negosiasi informal yang telah terjadi antara negara-negara kunci di UNCLOS III.

<sup>11</sup> Ibid., pada paragraf 2.

<sup>12</sup> Ibid., pada paragraf 2.

<sup>13</sup> D. Anderson, "Upaya untuk memastikan partisipasi universal dalam Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut" (1993) 42 Int'l & Comp. L. Q. 654, pada hlm. 656.

<sup>14</sup> Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Ketiga tentang Hukum Laut, Resolusi UNGA 37/66, 3 Desember 1982, pada paragraf 10; Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Ketiga tentang Hukum Laut, Resolusi UNGA 38/59, 14 Desember 1982, pada paragraf 9.

<sup>15</sup> Hukum Laut, Resolusi UNGA 44/26, 20 November 1989, pada paragraf 11. 3. Pembukaan mengacu pada pernyataan keinginan untuk mengeksplorasi semua kemungkinan dalam menangani berbagai isu guna mengamankan partisipasi universal dalam Konvensi, yang disampaikan pada pertemuan Komisi Persiapan pada bulan Agustus/September 1989.

<sup>16</sup> Konsultasi Sekretaris Jenderal mengenai isu-isu yang belum terselesaikan terkait ketentuan penambangan dasar laut dalam Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut laporan Sekretaris Jenderal (Konsultasi Sekretaris Jenderal), Dokumen PBB A/48/950, 9 Juni 1994, pada paragraf 4.

<sup>17</sup> Ibid., pada paragraf 4.

Sebagai hasil dari konsultasi awal ini, daftar sembilan masalah yang dirasakan dengan Bagian XI Konvensi disepakati. Masalah-masalah ini adalah biaya bagi Negara-negara Pihak, Perusahaan, pengambilan keputusan, konferensi peninjauan, transfer teknologi, pembatasan produksi, dana kompensasi, ketentuan keuangan kontrak dan lingkungan.<sup>18</sup> Masalah-masalah ini sebagian besar mencerminkan kekhawatiran yang telah diajukan oleh negara-negara industri pada tahap penutupan UNCLOS III.<sup>19</sup>

Sejak tahun 1992 semua negara diundang untuk berpartisipasi dalam tahap kedua dari proses konsultasi, yang membahas solusi untuk masalah-masalah yang telah didefinisikan sebelumnya. Antara tujuh puluh lima dan sembilan puluh negara benar-benar mengambil bagian dalam putaran kedua konsultasi ini.<sup>20</sup> Namun, sekali lagi, sekelompok negara informal muncul sebagai pemimpin negosiasi. Kelompok informal ini menghasilkan apa yang dikenal sebagai "Boat Paper," yang mencakup rancangan resolusi Majelis Umum dan rancangan Perjanjian tentang Pelaksanaan Bagian XI. Boat Paper menjadi fokus utama negosiasi dan "revisi rutin rancangan resolusi dan rancangan perjanjian disiapkan oleh sekelompok kecil peserta berdasarkan diskusi dalam konsultasi dan dalam Boat Group."<sup>21</sup>

Meskipun Sekretaris Jenderal yang memimpin dalam memfasilitasi konsultasi informal, prosesnya diawasi oleh Majelis Umum. Sebagai bagian dari resolusi tahunannya tentang hukum laut, Majelis Umum mencatat dengan apresiasi "inisiatif Sekretaris Jenderal untuk mempromosikan dialog yang ditujukan untuk mengatasi masalah-masalah yang menjadi perhatian beberapa Negara guna mencapai partisipasi universal dalam Konvensi" dan mendorong semua negara untuk terlibat dalam dialog yang produktif untuk tujuan itu.<sup>22</sup>

Masalah utama yang akan dibahas oleh konsultasi adalah bentuk yang pada akhirnya akan diambil oleh instrumen apa pun. Meskipun semua negara sepakat bahwa hasil konsultasi harus dalam bentuk instrumen yang mengikat secara hukum, tidak ada hasil tertentu yang awalnya dibayangkan.<sup>23</sup> Sejumlah kemungkinan hasil untuk negosiasi tersebut dibahas, termasuk protokol amandemen, perjanjian interpretatif, dan perjanjian transisi yang akan berlaku sampai rezim definitif dapat dinegosiasikan.<sup>24</sup> Karena tidak ada kesepakatan tegas yang dapat dicapai tentang opsi mana yang lebih disukai, diputuskan bahwa hasilnya harus berupa "perjanjian pelaksanaan."<sup>25</sup>

Ketika negosiasi selesai, instrumen yang dihasilkan diserahkan ke sesi keempat puluh

<sup>18</sup> Lingkungan kemudian dihapus dari agenda. Seorang komentator mencatat bahwa lingkungan "secara kualitatif berbeda dari delapan isu lain yang sedang dipertimbangkan"; S. Nandan, "The effort performed by the United Nations to Ensure Universality of the Convention," dalam E. L. Miles dan T. Treves (eds.), *Law of the Sea: New Worlds, New Discoveries* (Law of the Sea Institute, 1992) pada hlm. 378. Mengang, perlindungan lingkungan laut merupakan isu yang menjadi fokus Otoritas dalam negosiasi aturan dan regulasi untuk penambangan dasar laut dalam; lihat Bab 5.

<sup>19</sup> Lihat Bab 2.

<sup>20</sup> Konsultasi Sekretaris Jenderal, pada paragraf 9.

<sup>21</sup> D. Anderson, "Further effort to Ensure Universal Participation in the United Nations Convention on the Law of the Sea" (1994) 43 *Int'l & Comp. L. Q.* 886, pada hlm. 889.

<sup>22</sup> Lihat Hukum Laut, Resolusi UNGA 46/78, 12 Desember 1991, pada paragraf 3–6. Lihat juga Hukum Laut, Resolusi UNGA 47/65, 11 Desember 1992, pada paragraf 3–6; Hukum Laut, Resolusi UNGA 48/28, 9 Desember 1993, pada paragraf 3–7.

<sup>23</sup> Konsultasi Sekretaris Jenderal, pada paragraf 12.

<sup>24</sup> *Ibid.*, pada paragraf 1.

<sup>25</sup> *Ibid.*, pada paragraf 11.

delapan Majelis Umum yang dilanjutkan untuk diadopsi. Perjanjian Bagian XI diadopsi dengan sepatutnya oleh Majelis Umum pada tanggal 28 Juli 1994 dengan 121 suara mendukung, tanpa suara menentang, dan hanya 7 abstain.<sup>26</sup> Tampaknya dari angka-angka ini bahwa Perjanjian Bagian XI sebagian besar berhasil menjembatani kesenjangan antara negara-negara maju dan berkembang pada masalah dasar laut dalam. Namun, masih harus dilihat apa dampak Perjanjian itu terhadap rezim hukum lautan.

### **Hubungan antara Perjanjian Bagian XI dan Konvensi Hukum Laut**

Perjanjian Bagian XI merupakan perjanjian pertama yang ditetapkan sebagai perjanjian pelaksanaan. Oleh karena itu, penting untuk mempertimbangkan apa artinya ini dengan menganalisis hubungan formal antara Perjanjian Bagian XI dan Konvensi Hukum Laut. Untuk memahami status perjanjian dan hubungannya dengan Konvensi Hukum Laut, perlu untuk melihat ketentuan substantifnya. Dari teks pembukaan, Perjanjian Bagian XI menegaskan hubungan yang kuat dengan Konvensi Hukum Laut. Pasal 1 Perjanjian Bagian XI menetapkan bahwa “Negara Pihak pada Perjanjian ini berjanji untuk melaksanakan Bagian XI sesuai dengan Perjanjian ini.”

Hubungan ini diperkuat dalam Pasal 4 Perjanjian, yang menetapkan bahwa “tidak ada Negara atau entitas yang dapat menyatakan persetujuannya untuk terikat oleh Perjanjian ini kecuali jika sebelumnya telah menetapkan atau pada saat yang sama menetapkan persetujuannya untuk terikat oleh Konvensi.” Dengan kata lain, Perjanjian Bagian XI hanya terbuka untuk partisipasi oleh negara-negara yang juga telah menerima Konvensi Hukum Laut. Pasal 2 dari Perjanjian Bagian XI menegaskan hubungan timbal balik ini ketika menyatakan bahwa “ketentuan-ketentuan Perjanjian ini dan Bagian XI [Konvensi Hukum Laut] harus ditafsirkan dan diterapkan bersama-sama sebagai satu instrumen tunggal.”<sup>27</sup>

Dengan kata lain, Perjanjian Bagian XI bukanlah instrumen yang berdiri sendiri, tetapi terkait erat dengan Konvensi. Meskipun demikian, masih harus dilihat bagaimana tepatnya Perjanjian ini berinteraksi dengan Konvensi. Jawaban atas pertanyaan ini tampaknya dapat ditemukan dalam Pasal 2, yang menyatakan bahwa “jika terjadi ketidakkonsistenan antara Perjanjian ini dan Bagian XI [Konvensi Hukum Laut], ketentuan-ketentuan Perjanjian akan berlaku.” Bahasa ini lugas dan tanpa kompromi dan tidak menyisakan keraguan bahwa “perjanjian pelaksanaan” sebenarnya dimaksudkan untuk mengubah rezim hukum yang diciptakan oleh Konvensi Hukum Laut. Hal ini bahkan lebih jelas jika seseorang menganalisis ketentuan-ketentuan substantif dari Perjanjian Bagian XI yang terdapat dalam Lampiran. Menurut Perjanjian tersebut, beberapa ketentuan Konvensi tersebut “tidak berlaku lagi.”<sup>28</sup>

Beberapa ketentuan Konvensi mengenai aplikasi untuk penambangan dasar laut dalam digantikan oleh ketentuan yang berupaya meningkatkan hak investor dan memastikan bahwa

<sup>26</sup> Perjanjian terkait Pelaksanaan Bagian XI Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut tanggal 10 Desember 1982, Resolusi UNGA 48/263, 28 Juli 1994.

<sup>27</sup> Lihat juga *ibid.*, pada paragraf 4, yang “menegaskan bahwa Perjanjian tersebut harus ditafsirkan dan diterapkan bersama dengan Bagian XI sebagai instrumen tunggal.”

<sup>28</sup> Perjanjian Bagian XI, Lampiran bagian 2, pada paragraf 3 dan paragraf 11(b); bagian 3, pada paragraf 8; bagian 4; bagian 5, pada paragraf 2; bagian 6, pada paragraf 7; bagian 8, pada paragraf 2.

produksi dilakukan sesuai dengan “prinsip komersial yang baik.”<sup>29</sup> Misalnya, Perjanjian Bagian XI menghapus persyaratan bagi Otoritas untuk menetapkan batas produksi untuk jumlah mineral yang boleh diproduksi di Area tersebut. Perjanjian Bagian XI juga menghapus kewajiban bagi Negara Pihak untuk mendanai lokasi tambang Perusahaan dan menetapkan bahwa operasi penambangan dasar laut dalam awal oleh Perusahaan harus dilakukan melalui usaha patungan.<sup>30</sup>

Secara keseluruhan, Bagian XI menempatkan Perusahaan pada kedudukan yang sama dengan kontraktor lain dan kehilangan banyak hak istimewa yang awalnya diberikan kepadanya oleh Konvensi. Perjanjian Bagian XI juga memperkenalkan sejumlah perubahan kelembagaan pada Otoritas untuk meminimalkan biaya Anggota.<sup>31</sup> Pembentukan Komite Ekonomi dan Perencanaan yang direncanakan dalam Pasal 164 Konvensi ditanggihkan dan fungsinya akan dilaksanakan oleh Komisi Hukum dan Teknis hingga rencana eksploitasi pertama disetujui.<sup>32</sup> Selain itu, Perusahaan pada awalnya tidak akan didirikan sebagai badan terpisah dari Otoritas dan fungsinya akan dilaksanakan oleh Sekretariat sebagai gantinya.<sup>33</sup>

Meskipun ada perubahan pada teks asli ini, ketentuan Perjanjian tersebut dirancang dengan hati-hati untuk menghindari indikasi yang jelas bahwa yang dilakukan negara adalah mengubah Bagian XI Konvensi.<sup>34</sup> Memang, peserta dalam konsultasi informal menolak gagasan protokol amandemen yang sebelumnya telah disarankan dalam Catatan Informasi yang dibuat oleh Sekretariat PBB. Diduga bahwa konteks politik dapat menjelaskan pentingnya judul dan status formal Perjanjian tersebut.

Mengingat modal politik serius yang melekat pada masalah penambangan dasar laut dalam oleh faksi-faksi yang berseberangan di UNCLOS III, untuk mengakui amandemen terhadap penyelesaian asli akan menjadi konsesi serius di pihak negara-negara yang telah menganjurkan rezim internasional yang kuat untuk dasar laut dalam. Namun, apa pun terminologi yang digunakan, dapatkah secara serius disangkal bahwa dampak sebenarnya dari Perjanjian 1994 adalah sesuatu selain amandemen de facto dari rezim hukum laut? Banyak penulis sebenarnya mengambil pandangan ini. Seperti dicatat oleh Scovazzi, "label yang bijaksana secara politis dari 'perjanjian pelaksanaan' adalah eufemisme untuk kata 'amandemen' yang akan lebih tepat dari sudut pandang hukum."<sup>35</sup>

Nelson juga mengamati bahwa "perjanjian ini melampaui sekadar implementasi" dan ia menyimpulkan bahwa "perjanjian itu dapat dianggap sebagai protokol amandemen."<sup>36</sup>

<sup>29</sup> Lihat Perjanjian Bagian XI, Lampiran bagian 2, pada paragraf 2 dan bagian 6, pada paragraf 1(a).

<sup>30</sup> Perjanjian Bagian XI, Lampiran bagian 2, pada paragraf 3.

<sup>31</sup> Bagian XI Perjanjian, Lampiran bagian 1, pada paragraf 2.

<sup>32</sup> Bagian XI Perjanjian, Lampiran bagian 1, pada paragraf 4.

<sup>33</sup> Bagian XI Perjanjian, Lampiran bagian 2, pada paragraf 1.

<sup>34</sup> Anderson, "Upaya lebih lanjut untuk memastikan partisipasi universal dalam Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut," pada hlm. 889; lihat juga D. Freestone dan A. G. Oude Elferink, "Fleksibilitas dan inovasi dalam hukum laut," dalam A. G. Oude Elferink (ed.), *Stabilitas dan Perubahan dalam Hukum Laut: Peran Konvensi LOS (2005, Penerbit Martinus Nijhoff)* pada hlm. 185.

<sup>35</sup> T. Scovazzi, "Evolusi hukum laut internasional" (2000) 286 *Recueil des Cours* 39, pada hlm. 125.

<sup>36</sup> D. Nelson, "The new deep sea-bed mining regime" (1995) 10 *Int'l J. Marine & Coastal L.* 189, pada 192–3. Lihat juga untuk mendukung pandangan ini A. E. Boyle, "Further Development of the 1982 Law of the Sea Convention," dalam D. Freestone, R. Barnes dan D. Ong (eds.), *The Law of the Sea – Progress and Prospects* (Oxford University Press, 2006) 40, pada catatan kaki 14; Freestone dan Oude Elferink, "Flexibility and innovation in the law of the sea," pada 184. Churchill dan Lowe

Meskipun ada ambiguitas dalam judul dan bahasanya, Perjanjian Bagian XI tidak diragukan lagi memiliki dampak yang cukup besar pada ketentuan asli Bagian XI dari Konvensi Hukum Laut. Meskipun banyak prinsip dasar yang mendasari rezim penambangan dasar laut dalam tetap sama, ketentuan rinci Bagian XI telah mengalami modifikasi yang luas.

### **Dampak hukum dari Perjanjian Bagian XI**

Meskipun Perjanjian Bagian XI diterima sebagai amandemen *de facto* terhadap Konvensi, perlu juga ditanyakan sejauh mana keberhasilannya dalam mengembangkan rezim hukum di Bagian XI Konvensi. Sebagai sebuah perjanjian, Perjanjian ini tentu saja hanya mengikat secara formal negara-negara yang telah menerimanya. Ketentuan tentang penerimaan dan pemberlakuan Perjanjian ini terdapat dalam Pasal 4. Seperti disebutkan di atas, Pasal 4(2) menetapkan bahwa hanya negara-negara atau entitas yang menjadi pihak dalam Konvensi Hukum Laut yang dapat terikat oleh Perjanjian Bagian XI 1994. Namun, Pasal 4(1) lebih jauh menyatakan bahwa “setelah adopsi Perjanjian ini, instrumen ratifikasi atau konfirmasi formal atau akses apa pun terhadap Konvensi ini juga akan mewakili persetujuan untuk terikat oleh Perjanjian ini.”

Ada persamaan yang jelas antara ketentuan ini dan Pasal 40(5) Konvensi Wina 1969 tentang Hukum Perjanjian, yang menetapkan bahwa negara-negara yang menjadi pihak dalam suatu perjanjian setelah mulai berlaku akan terikat oleh setiap amandemen yang telah dibuat terhadap perjanjian tersebut. Namun, ada satu perbedaan penting. Sementara Konvensi Wina hanya menciptakan anggapan bahwa suatu negara menerima perjanjian amandemen ketika ia setuju untuk terikat oleh suatu perjanjian, yang memungkinkan suatu negara untuk menunjukkan niatnya untuk tidak terikat, Perjanjian Bagian XI tidak memberikan negara-negara pilihan ini. Dengan kata lain, Negara-negara yang menjadi pihak dalam Konvensi Hukum Laut setelah 28 Juli 1994 akan secara otomatis terikat oleh ketentuan-ketentuan Perjanjian Bagian XI dan tidak ada kesempatan untuk memilih keluar.

Ini adalah ketentuan yang sangat tidak biasa, mungkin belum pernah terjadi sebelumnya<sup>37</sup>, meskipun merupakan kesimpulan logis dari memperlakukan kedua instrumen tersebut sebagai "instrumen tunggal."<sup>38</sup> Oleh karena itu, negara-negara yang menerima Konvensi Hukum Laut setelah kesimpulan dari Perjanjian Bagian XI tidak perlu menyerahkan instrumen tambahan apa pun yang menyetujui untuk menerima penerapan Perjanjian tersebut.<sup>39</sup> Dengan demikian, Perjanjian tersebut telah mengubah rezim hukum laut untuk semua negara yang sejak saat itu telah menjadi pihak dalam Konvensi Hukum Laut, terlepas dari apakah mereka telah menyatakan persetujuan eksplisit mereka untuk terikat oleh Perjanjian tersebut atau tidak. Situasinya lebih rumit bagi Negara-negara yang telah menjadi pihak dalam Konvensi Hukum Laut sebelum 28 Juli 1994.

---

menghindari mengatakan bahwa hal itu mengubah Konvensi tetapi menerima bahwa hal itu membuat perubahan substansial; Churchill dan Lowe, *The Law of the Sea*, pada halaman 238.

<sup>37</sup> Freestone dan Oude Elferink, "Fleksibilitas dan inovasi dalam hukum laut," pada halaman 186.

<sup>38</sup> Bagian XI Perjanjian, Pasal 2(1).

<sup>39</sup> Menurut data Perserikatan Bangsa-Bangsa, empat puluh negara terikat oleh Perjanjian Bagian XI hanya dengan "berpartisipasi" dalam Konvensi Hukum Laut. Lihat [www.un.org/depts/los/reference\\_files/status2010.pdf](http://www.un.org/depts/los/reference_files/status2010.pdf) <diperiksa pada tanggal 9 April 2010>.

40 Bagian XI Perjanjian, Pasal 4(3)(a) (b) dan (c).



Sesuai dengan hukum perjanjian, Negara-negara yang telah menjadi pihak dalam Konvensi Hukum Laut harus menunjukkan persetujuan mereka untuk terikat oleh Perjanjian tersebut secara terpisah. Perjanjian Bagian XI menyediakan beberapa cara alternatif untuk melakukan hal ini: penandatanganan, penandatanganan dengan syarat ratifikasi dan aksesi.<sup>40</sup> Selain itu, Pasal 5 Perjanjian menciptakan apa yang disebut “prosedur yang disederhanakan” yang bertujuan untuk memfasilitasi penerimaan Perjanjian oleh sebanyak mungkin negara.<sup>41</sup> Pasal ini menetapkan bahwa semua Negara Pihak pada Konvensi Hukum Laut yang telah menandatangani Perjanjian Bagian XI dianggap telah setuju untuk terikat, kecuali mereka memberitahukan Sekretaris Jenderal PBB sebaliknya dalam waktu dua belas bulan sejak diadopsinya Perjanjian.

Dengan demikian, Pasal 5 menciptakan anggapan yang mendukung persetujuan bagi negara-negara yang telah menandatangani Perjanjian. Prosedur yang disederhanakan masih memberikan Negara Pihak yang menandatangani Perjanjian tingkat pilihan dan mereka dapat memilih keluar jika mereka menginginkannya. Sejumlah negara terikat oleh Perjanjian dengan cara ini.<sup>42</sup> Di sisi lain, Negara-negara yang belum menerima Perjanjian Bagian XI melalui mekanisme apa pun dalam Pasal 4 dan 5 tidak akan terikat pada awalnya. Oleh karena itu, sebagai masalah hukum perjanjian, ada sejumlah Negara Pihak pada Konvensi Hukum Laut yang Perjanjian Bagian XI-nya belum mengikat.

Kadaan ini telah diakui oleh Sekretaris Jenderal Otoritas Dasar Laut Internasional, yang mengatakan dalam laporannya tahun 2000 bahwa "masih menjadi masalah yang memprihatinkan bahwa, hingga 5 Juni 2000, 35 anggota Otoritas yang menjadi Negara Pihak pada Konvensi sebelum adopsi Perjanjian belum menyelesaikan langkah-langkah prosedural yang diperlukan untuk menjadi pihak pada Perjanjian."<sup>43</sup> Sementara beberapa Negara Pihak pada Konvensi telah mengindahkan seruan dari Otoritas dan Majelis Umum untuk menjadi pihak pada Perjanjian sejak pernyataan ini dibuat, masih ada sejumlah yang belum melakukannya.<sup>44</sup> Pertanyaan muncul apakah ada cara lain di mana negara-negara ini dapat terikat oleh kewajiban yang terkandung dalam Perjanjian Bagian XI.

Salah satu argumennya ialah bahwa negara-negara yang menjadi pihak pada Konvensi tetapi bukan pihak pada Perjanjian Bagian XI dapat dianggap telah menyetujui Perjanjian

<sup>40</sup> Bagian XI Perjanjian, Pasal 4(3)(a) (b) dan (c).

<sup>41</sup> Dirujuk silang dalam Bagian XI Perjanjian, Pasal 4(3)(c).

<sup>42</sup> Menurut data dari Divisi Urusan Kelautan dan Hukum Laut PBB, lima belas negara terikat oleh Perjanjian dengan cara ini. Negara-negara tersebut adalah Barbados, Pantai Gading, Serbia dan Montenegro, Grenada, Guinea, Islandia, Jamaika, Namibia, Nigeria, Sri Lanka, Togo, Trinidad dan Tobago, Uganda, Zambia, dan Zimbabwe; lihat [www.un.org/depts/los/reference\\_files/status2010.pdf](http://www.un.org/depts/los/reference_files/status2010.pdf) <diperiksa pada 9 April 2010>. Empat negara memilih keluar dari prosedur yang disederhanakan: Brasil, Tanjung Verde, Sudan, dan Uruguay.

<sup>43</sup> Laporan Sekretaris Jenderal Otoritas Dasar Laut Internasional berdasarkan Pasal 166, paragraf 4, Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut, Dokumen ISBA/6/A/9, 6 Juni 2000, pada paragraf 4. Lihat juga Kelautan dan hukum laut – laporan Sekretaris Jenderal, Dokumen A/56/58, 9 Maret 2001, pada paragraf 4; Lautan dan hukum laut – laporan Sekretaris Jenderal, Dokumen A/57/57, 7 Maret 2002, pada paragraf 4.

<sup>44</sup> Sampai dengan 1 Januari 2010, Perjanjian Bagian XI mengikat 138 Negara secara total sementara terdapat 160 Negara Pihak pada Konvensi Hukum Laut. Misalnya, Bosnia dan Herzegovina menjadi anggota Konvensi pada 12 Januari 1994, sebelum diadopsinya Perjanjian tersebut, tetapi belum menandatangani, meratifikasi, atau mengaksesi Perjanjian tersebut. Hal yang sama berlaku untuk Komoro, Djibouti, Dominika, Gambia, Ghana, Guinea-Bissau, Irak, Mali, Kepulauan Marshall, Saint Kitts dan Nevis, Saint Vincent dan Grenadines, Saint Lucia, São Tomé dan Príncipe, Somalia, dan Yaman. Lihat Laporan Sekretaris Jenderal Otoritas Dasar Laut Internasional, Dokumen ISBA/15/A/2, 22 Maret 2009, pada paragraf 4. 5.

Bagian XI melalui keikutsertaan mereka dalam kegiatan Otoritas Dasar Laut Internasional. Ada dukungan luas untuk teori bahwa praktik negara dapat memodifikasi atau mengubah perjanjian.<sup>45</sup> Draft artikel asli tentang hukum perjanjian yang dihasilkan oleh Komisi Hukum Internasional awalnya menyediakan kemungkinan ini.<sup>46</sup> Meskipun dihapus dari teks akhir Konvensi tentang Hukum Perjanjian oleh Konferensi Wina,<sup>47</sup> Akehurst berpendapat bahwa "sulit untuk menafsirkan penghapusan Pasal 38 sebagai penolakan yang jelas terhadap pandangan bahwa hukum yang ada memungkinkan perjanjian untuk diubah oleh praktik berikutnya, terutama karena Konvensi Wina tidak mengecualikan kemungkinan penghentian perjanjian karena kedaluwarsa dan secara tegas memungkinkan perjanjian untuk ditafsirkan berdasarkan praktik berikutnya."<sup>48</sup>

Memang, proses modifikasi melalui praktik kelembagaan tampaknya dikonfirmasi oleh ICJ dalam Opini Penasihat Namibia tahun 1971, di mana Pengadilan memutuskan bahwa "proses Dewan Keamanan yang berlangsung dalam jangka waktu yang lama memberikan banyak bukti bahwa keputusan presiden dan posisi yang diambil oleh anggota Dewan Keamanan, khususnya anggota tetapnya, secara konsisten dan secara seragam menafsirkan praktik abstain sukarela oleh anggota tetap tidak merupakan halangan terhadap adopsi resolusi."<sup>49</sup> Alasan ini dapat diterapkan pada situasi Otoritas Dasar Laut Internasional.<sup>50</sup> Semua Anggota Otoritas, baik yang telah menerima Perjanjian Bagian XI secara resmi atau belum, berpartisipasi dalam pertemuan organisasi yang beroperasi menurut prosedur yang diubah yang ditetapkan dalam instrumen tersebut.<sup>51</sup>

Sebagaimana dicatat oleh Sekretaris Jenderal Otoritas, "anggota Otoritas yang bukan pihak dalam Perjanjian 1994 tentu berpartisipasi dalam pekerjaan Otoritas berdasarkan pengaturan yang didasarkan pada Perjanjian tersebut."<sup>52</sup> Tidak ada negara yang keberatan dengan penggunaan prosedur ini. Atas dasar ini, dapat dikatakan bahwa ketentuan-ketentuan Perjanjian Bagian XI mengikat semua Anggota Otoritas, terlepas dari apakah mereka telah secara resmi menyetujui untuk terikat oleh Perjanjian Bagian XI. Dengan kata lain, Perjanjian Bagian XI memiliki efek hukum di luar statusnya sebagai sebuah perjanjian. Pada saat yang sama, perlu ditambahkan bahwa tersedianya argumen ini tidak serta merta menghilangkan keinginan, yang diungkapkan oleh Sekretaris Jenderal Otoritas Dasar Laut Internasional dalam

<sup>45</sup> Lihat M. Akehurst, "The hierarchy of resources of international law" (1974–75) *Brit. Ybk Int'l L.* 273, pada 275.

<sup>46</sup> International Law Commission, "Draft articles on the law of treaties: report of the Commission to the General Assembly," (1996 II) *Ybk Int'l Law Commission* 173, pada 236.

<sup>47</sup> Dengan suara 53 mendukung, 15 menentang, dan 26 abstain.

<sup>48</sup> Akehurst, "Hierarki sumber hukum internasional," pada halaman 277.

<sup>49</sup> Pendapat Penasihat tentang Konsekuensi Hukum bagi Negara-negara yang Melanjutkan Kehadiran Afrika Selatan di Namibia (Afrika Barat Daya) Meskipun Ada Resolusi Dewan Keamanan 276 (1970) (Pendapat Penasihat) (1971) Laporan ICJ 16, pada paragraf 22. Seperti yang ditunjukkan Aust, tampaknya dari travaux préparatoires bahwa situasi ini pada awalnya tidak dimaksudkan oleh anggota tetap; A. Aust, *Modern Treaty Law and Practice* (edisi ke-2, Cambridge University Press, 2007) pada halaman 243. Karena alasan inilah keputusan Pengadilan paling baik dilihat sebagai contoh amandemen oleh praktik selanjutnya, bukan sebagai interpretasi.

<sup>50</sup> Selanjutnya, Otoritas.

<sup>51</sup> Misalnya, Guyana memiliki kursi di Dewan, sebagaimana dibentuk berdasarkan Perjanjian Bagian XI, meskipun faktanya negara itu belum menerima Perjanjian tersebut dengan cara apa pun yang ditentukan dalam Pasal 4.

<sup>52</sup> Lihat Laporan Sekretaris Jenderal Otoritas Dasar Laut Internasional, Dokumen ISBA/15/A/2, 22 Maret 2009, pada paragraf 5.

kutipan di atas, agar semua Anggota secara resmi menjadi pihak dalam Perjanjian Bagian XI demi kepastian hukum. Tindakan tersebut akan “menghilangkan ketidaksesuaian yang saat ini ada bagi Negara-negara tersebut”<sup>53</sup> dan meningkatkan kepastian hukum karena tidak akan ada keraguan tentang penerapan Perjanjian Bagian XI bagi negara-negara tersebut sebagai masalah hukum perjanjian.

Bagaimana dengan negara-negara yang telah setuju untuk tidak terikat oleh Konvensi Hukum Laut maupun Perjanjian Bagian XI? Karena negara-negara ini bukan Anggota Otoritas dan karena itu tidak berpartisipasi penuh dalam pertemuan organisasi, mereka tidak dapat dianggap telah menerima ketentuan Perjanjian Bagian XI dengan cara yang dijelaskan di atas. Memang, mengingat Perjanjian Bagian XI sebagian besar berkaitan dengan fungsi internal organisasi internasional, mungkin tidak perlu bagi negara-negara lain untuk terikat. Pada saat yang sama, tidak berarti bahwa Perjanjian Bagian XI tidak memiliki arti penting bagi kategori negara ini. Bahkan bagi negara-negara yang bukan Anggota Otoritas, Perjanjian Bagian XI dapat dianggap memiliki dampak penting dalam sejumlah cara.

Pertama, dapat dikatakan bahwa negosiasi dan adopsi Perjanjian Bagian XI dengan menggunakan teknik pengambilan keputusan konsensus telah memperkuat dukungan internasional untuk prinsip-prinsip umum yang berkaitan dengan Kawasan Dasar Laut Internasional yang pertama kali tercantum dalam Deklarasi Prinsip-prinsip yang Mengatur Dasar Laut dan Dasar Samudra di Luar Yurisdiksi Nasional tahun 1970 dan sejak itu telah dikonfirmasi dalam Bagian XI Konvensi Hukum Laut dan Perjanjian Bagian XI. Prinsip-prinsip ini mencakup konsep warisan bersama umat manusia dan larangan mengklaim kedaulatan atau hak kedaulatan di Kawasan tersebut.<sup>54</sup>

Pembukaan resolusi Majelis Umum yang mengadopsi Perjanjian dan Perjanjian Bagian XI itu sendiri menegaskan kembali bahwa dasar laut dan dasar samudra di luar yurisdiksi nasional, serta sumber daya di dalamnya, adalah warisan bersama umat manusia.<sup>55</sup> Dengan demikian, semua negara yang berpartisipasi dalam proses ini dan yang memberikan suara mendukung Perjanjian tersebut harus dianggap telah menerima penerapan prinsip-prinsip ini di Kawasan tersebut. Dapat juga dikatakan bahwa Perjanjian Bagian XI berfungsi untuk menegaskan peran eksklusif Otoritas Dasar Laut Internasional dalam mengatur kegiatan dasar laut di Kawasan Dasar Laut Internasional. Perjanjian Bagian XI didasarkan pada gagasan bahwa semua kegiatan penambangan dasar laut harus dilakukan dengan persetujuan Otoritas.

Persetujuan semua negara dalam pembentukan rezim untuk mengatur kegiatan dasar laut di Kawasan dapat digunakan untuk mendukung argumen bahwa bahkan negara-negara yang belum secara resmi menerima rezim hukum baru tersebut tetap dilarang mengeksploitasi sumber daya Kawasan di luar kerangka Bagian XI.<sup>56</sup> Tidak boleh dilupakan bahwa semua

<sup>53</sup> Ibid., pada paragraf 5.

<sup>54</sup> Lihat Konvensi Hukum Laut, Pasal 137.

<sup>55</sup> Resolusi UNGA 48/263, pembukaan; pembukaan Perjanjian Bagian XI.

<sup>56</sup> Untuk mendukung pandangan ini, lihat C. Tomuschat, “Kewajiban yang timbul bagi negara-negara tanpa atau melawan keinginan mereka” (1993) 241 *Recueil des Cours* 194, pada 260–1; untuk penilaian yang lebih ambigu, lihat R. Y. Jennings, “The identification of international law,” dalam B. Cheng (ed.), *International Law: Teaching and Practice* (Stevens, 1982) pada hal. 7.

negara, termasuk negara-negara industri yang sebelumnya telah mengajukan keberatan terhadap ketentuan kelembagaan dalam Bagian XI Konvensi, berpartisipasi dalam negosiasi Perjanjian Bagian XI. Selain itu, mereka tidak hanya berpartisipasi dalam negosiasi, tetapi banyak dari mereka, termasuk Amerika Serikat, menandatangani Perjanjian Bagian XI dan juga berpartisipasi dalam pembentukan Otoritas berdasarkan ketentuan tentang penerapan sementara.<sup>57</sup> Dukungan mereka terhadap penyelesaian dan penerapan Perjanjian Bagian XI dapat diartikan sebagai penerimaan bahwa Bagian XI menyediakan satu-satunya kerangka hukum yang berlaku untuk melaksanakan kegiatan dasar laut di Kawasan Dasar Laut Internasional.

Pandangan ini juga diperkuat oleh Resolusi Majelis Umum yang mengadopsi Bagian XI Perjanjian, yang “menyerukan kepada Negara-negara yang menyetujui adopsi Perjanjian untuk menahan diri dari tindakan apa pun yang akan menggagalkan tujuan dan sasarannya.”<sup>58</sup> Aturan serupa ditemukan dalam Pasal 18 Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian, yang menetapkan bahwa negara-negara berkewajiban untuk menahan diri dari tindakan yang akan menggagalkan tujuan dan sasaran suatu perjanjian ketika mereka, antara lain, telah menandatangani perjanjian tersebut. Resolusi Majelis Umum ini tampaknya memperluas penerapan aturan ini, tidak hanya kepada negara-negara yang telah menandatangani Bagian XI Perjanjian, tetapi juga kepada negara-negara yang telah menyetujui adopsinya. Tujuan dan sasaran Bagian XI Perjanjian adalah untuk menetapkan rezim eksklusif untuk pengaturan kegiatan dasar laut di Kawasan.

Oleh karena itu, setiap negara yang secara sepihak mengizinkan kegiatan tersebut akan bertindak dengan cara yang tidak sesuai dengan tujuan dan sasaran Perjanjian. Mengingat tidak ada negara yang keberatan dengan penerapan Perjanjian Bagian XI ketika diajukan ke Majelis Umum, disarankan agar tidak ada negara yang boleh mengizinkan aktivitas dasar laut apa pun di Area tersebut di luar rezim Bagian XI. Jika argumen ini diterima, maka dapat disimpulkan bahwa Perjanjian Bagian XI, dikombinasikan dengan Konvensi Hukum Laut, telah menciptakan rezim universal yang relevan bagi semua negara, termasuk negara yang bukan merupakan pihak dalam Konvensi atau Perjanjian tersebut.

Negara yang bukan merupakan pihak mungkin tidak terikat secara langsung oleh Perjanjian tersebut dan mereka mungkin tidak diwajibkan untuk berpartisipasi dalam aktivitas Otoritas, tetapi mereka harus menghormati status Area tersebut dan peran Otoritas terkait dengannya. Dengan kata lain, meskipun tidak semua negara terikat secara langsung oleh Perjanjian tersebut, instrumen tersebut telah memberikan dampak pembuatan hukum tidak langsung kepada semua negara dengan menetapkan dan mengonsolidasikan rezim eksklusif untuk eksplorasi dan eksploitasi mineral di Area Dasar Laut Internasional.<sup>59</sup>

---

<sup>57</sup> Bagian XI Perjanjian, Pasal 7.

<sup>58</sup> Resolusi UNGA 48/263, pada paragraf 6.

<sup>59</sup> Pengoperasian rezim dan kewenangan pembuatan undang-undang Otoritas akan dibahas dalam Bab 5.

### 4.3 PERJANJIAN STOK IKAN

#### Negosiasi Perjanjian Stok Ikan

Sejarah Perjanjian Stok Ikan dapat ditelusuri kembali ke UNCLOS III. Pengaturan penangkapan ikan merupakan bagian dari apa yang disebut Kwiatkowska sebagai "urusan yang belum selesai" dari Konferensi.<sup>60</sup> Meskipun Konferensi telah berhasil mencapai kesepakatan mengenai isu yang sebelumnya bermasalah tentang sejauh mana hak penangkapan ikan negara pantai, kesulitan lebih lanjut muncul mengenai apa yang harus dilakukan terhadap stok ikan yang melintasi zona yurisdiksi yang ditetapkan oleh Konvensi Hukum Laut. Banyak negara pantai berpendapat bahwa mereka memiliki kepentingan khusus dalam konservasi dan pengelolaan stok yang terjadi di zona ekonomi eksklusif mereka serta wilayah laut lepas yang berdekatan.<sup>61</sup>

Mereka selanjutnya berpendapat bahwa setiap tindakan yang diadopsi untuk perikanan laut lepas harus sesuai dengan tindakan yang diambil oleh negara pantai.<sup>62</sup> Isu ini juga bermasalah dalam upaya sebelumnya untuk mengkodifikasi hukum laut. Konvensi tentang Penangkapan Ikan dan Konservasi Sumber Daya Hayati Laut Lepas tahun 1958 telah memuat ketentuan bahwa "suatu Negara pantai memiliki kepentingan khusus dalam pemeliharaan produktivitas sumber daya hayati di setiap wilayah laut lepas yang berbatasan dengan laut teritorialnya," serta prosedur yang dapat digunakan untuk menyelesaikan perselisihan tentang kesesuaian tindakan konservasi.<sup>63</sup>

Akan tetapi, ketentuan-ketentuan ini sendiri kontroversial dan perjanjian ini telah menerima jumlah ratifikasi terkecil di antara konvensi-konvensi tentang hukum laut tahun 1958, sebagian karena alasan ini.<sup>64</sup> Masalah stok ikan yang bereproduksi dan bermigrasi jauh terus mengganggu negosiasi di UNCLOS III. Ketidaksepakatan tentang status stok ikan yang bereproduksi dan bermigrasi jauh terus berlanjut hingga tahap akhir Konferensi.<sup>65</sup> Akhirnya, para delegasi di UNCLOS III berhasil mencapai kompromi, meskipun dengan mengorbankan ambiguitas. Solusi yang disepakati dalam Pasal 63 dan 64 Konvensi menekankan perlunya kerja sama dalam pengelolaan dan konservasi stok ikan yang bermigrasi jauh dan yang bermigrasi terbatas tanpa menetapkan kewajiban prosedural atau substantif yang lebih rinci tentang bagaimana kerja sama tersebut dapat dicapai.<sup>66</sup>

Masalah penangkapan ikan terus menempati tempat yang menonjol dalam agenda

<sup>60</sup> B. Kwiatkowska, "The High Seas Fisheries Regime: at a point of no return?" (1993) 8 *Int'l J. Marine & Coastal L.* 327, pada hal. 327

<sup>61</sup> *Ibid.*, pada hal. 334.

<sup>62</sup> Lihat misalnya usulan yang diajukan oleh Kanada pada sesi kelima UNCLOS III tahun 1976; M. Nordquist dkk. (eds.), *United Nations Convention on the Law of the Sea – A Commentary* tahun 1982, Vol. 3 (Martinus Nijhoff Publishers, 1995) pada hal. 643–4.

<sup>63</sup> 1958 Convention on Fishing and the Conservation of Hayati Sumber Daya Laut Lepas, 559 UNTS 285, Pasal 6–7.

<sup>64</sup> Konvensi tersebut hanya menerima tiga puluh tujuh ratifikasi; lihat Churchill dan Lowe, *The Law of the Sea*, Lampiran 2, Tabel B.

<sup>65</sup> Nordquist dkk. (eds.), *Konvensi Hukum Laut Perserikatan Bangsa-Bangsa 1982 – Komentari*, Vol. 3, pada halaman 645–6.

<sup>66</sup> P. Fauteux, "The Canadian Legal Initiative on High Seas Fishing" (1993) 4 *Ybk Int'l Env'l L.* 51 pada halaman 53. Nelson tetap berpendapat bahwa Pasal 63(2) "tidak selalu merupakan cangkang kosong" mengingat para pihak berkewajiban untuk melakukan negosiasi dengan itikad baik, dengan memperhatikan hak dan kepentingan penangkapan ikan masing-masing; D. Nelson, "The development of the Legal Regime of High Seas Fisheries," dalam A. E. Boyle dan D. Freestone (eds.), *International Law and Sustainable Development* (Oxford University Press, 1999) pada hlm. 121.

internasional selama tahun 1980-an, karena bukti lebih lanjut tentang menurunnya stok ikan mulai terungkap. Komisi Dunia untuk Lingkungan dan Pembangunan memperingatkan dalam Laporanannya tahun 1987 bahwa "eksploitasi berlebihan mengancam banyak stok sebagai sumber daya ekonomi" dan menyoroti apa yang dianggapnya sebagai "kebutuhan mendesak bagi sumber daya ini untuk dikelola secara berkelanjutan."<sup>67</sup> Masalah ini ditangani oleh Majelis Umum yang menyatakan keprihatinan serupa dalam Resolusi 1989 tentang Kelautan dan Hukum Laut, di mana ia meminta negara-negara dan anggota lain dari masyarakat internasional untuk "memperkuat kerja sama mereka dalam konservasi sumber daya kehidupan laut, termasuk pencegahan metode dan praktik penangkapan ikan yang dapat berdampak buruk pada konservasi dan pengelolaan sumber daya kehidupan laut."<sup>68</sup>

Namun, juga jelas bagi banyak negara bahwa tugas sederhana untuk bekerja sama, seperti yang ditemukan dalam Konvensi Hukum Laut, tidak memadai untuk mencegah penangkapan ikan berlebihan pada stok ikan yang beruaya terbatas dan yang bermigrasi jauh. Negara-negara ini mengakui bahwa pengembangan lebih lanjut hukum perikanan internasional mungkin diperlukan jika tantangan penangkapan ikan yang berlebihan ingin diatasi. Pada tahun 1989 Majelis Umum setuju untuk menyelenggarakan Konferensi PBB tentang Lingkungan Hidup dan Pembangunan (UNCED).<sup>69</sup> Perikanan merupakan salah satu isu yang ditempatkan pada agenda konferensi ini. UNCED bertemu di Rio de Janeiro dari tanggal 3 sampai 14 Juni 1992. Ketika sampai pada perlindungan lingkungan laut dan konservasi sumber daya hayati laut, delegasi di UNCED menerima bahwa Konvensi Hukum Laut memberikan kerangka dasar untuk diskusi.

Hal ini tercermin dalam teks akhir Agenda 21, yang secara tegas menegaskan relevansi yang berkelanjutan dari Konvensi dengan mengatakan bahwa "ketentuan Konvensi Hukum Laut PBB tentang sumber daya hayati laut di laut lepas menetapkan hak dan kewajiban Negara-negara sehubungan dengan konservasi dan pemanfaatan sumber daya ini."<sup>70</sup> Pernyataan ini tampaknya menegaskan bahwa negara-negara yang berpartisipasi dalam Konferensi menerima bahwa aturan Konvensi tentang penangkapan ikan telah mengkodifikasi atau mengkristalkan hukum kebiasaan internasional. Pada saat yang sama, konferensi tersebut juga mengakui bahwa pengelolaan stok ikan "tidak memadai"<sup>71</sup> dan sebagian besar negara tampaknya menyadari bahwa kerangka hukum yang disediakan oleh Konvensi Hukum Laut perlu diklarifikasi dan dikembangkan lebih lanjut.

Bagaimana tepatnya aturan tentang penangkapan ikan dikembangkan masih menjadi bahan kontroversi dan perpecahan yang telah mencegah kesepakatan substantif apa pun di UNCLOS III terus berlaku di UNCED. Para delegasi tidak dapat mencapai kesepakatan konklusif tentang apa yang harus dilakukan. Sebaliknya, Agenda 21 mencakup rekomendasi untuk

<sup>67</sup> World Commission on Environment and Development, *Our Common Future* (Oxford University Press, 1987) pada hlm. 267–8.

<sup>68</sup> Misalnya Resolusi UNGA 44/26, pada paragraf 19. Seruan ini ditegaskan kembali dalam resolusi-resolusi berikutnya pada tahun 1990, 1991, dan 1992.

<sup>69</sup> Konferensi PBB tentang Lingkungan dan Pembangunan, Resolusi UNGA 44/228, 22 Desember 1989.

<sup>70</sup> Agenda 21, pada paragraf 17.44.

<sup>71</sup> *Ibid.*, pada paragraf 17.45

mengadakan konferensi lebih lanjut yang didedikasikan untuk masalah perikanan. Atas dasar inilah Majelis Umum memutuskan untuk menyelenggarakan Konferensi Stok Ikan.<sup>72</sup> Konferensi ini bertugas untuk mendorong penerapan efektif ketentuan-ketentuan Konvensi Hukum Laut yang berkaitan dengan stok ikan yang beruaya terbatas dan bermigrasi jauh.<sup>73</sup>

Konvensi Hukum Laut tetap menjadi titik awal negosiasi dan mandat konferensi tersebut menjelaskan dengan sangat jelas bahwa: pekerjaan dan hasil konferensi harus sepenuhnya konsisten dengan ketentuan-ketentuan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut, khususnya hak dan kewajiban Negara-negara pantai dan Negara-negara yang melakukan penangkapan ikan di laut lepas, dan bahwa Negara-negara harus memberlakukan sepenuhnya ketentuan-ketentuan perikanan laut lepas dari Konvensi tersebut sehubungan dengan populasi perikanan yang wilayah jelajahnya berada di dalam dan di luar zona ekonomi eksklusif (stok ikan yang beruaya terbatas) dan stok ikan yang bermigrasi jauh.<sup>74</sup>

Dengan kata lain, konferensi tersebut tidak diharapkan untuk merevisi ketentuan-ketentuan yang ada dalam Konvensi Hukum Laut. Sebaliknya, tujuan konferensi tersebut adalah untuk mengisi kekosongan yang ditinggalkan oleh penyelesaian yang ambigu yang dicapai pada tahun 1982 dengan menetapkan secara tepat prinsip-prinsip apa yang harus mengatur pengelolaan dan konservasi stok ikan yang beremigrasi dan yang bermigrasi jauh. Konferensi Stok Ikan diadakan pertama kali pada bulan April 1993 dan akan diadakan selama enam sesi secara keseluruhan selama periode tiga tahun.<sup>75</sup> Konferensi ini terbuka untuk semua negara, serta organisasi internasional dan organisasi nonpemerintah yang relevan.<sup>76</sup> Doulman menjelaskan bagaimana perdebatan di konferensi tersebut didominasi oleh lima puluh hingga enam puluh negara, dengan perbedaan pendapat utama muncul antara negara-negara penangkap ikan di perairan jauh dan negara-negara pesisir.<sup>77</sup>

Untuk mencoba mencapai kompromi yang dapat dilaksanakan antara faksi-faksi ini, prosedur kerja berdasarkan teknik pengambilan keputusan konsensus dari UNCLOS III digunakan.<sup>78</sup> Dengan demikian, Ketua Konferensi Stok Ikan mengambil peran penting dalam proses negosiasi, menyiapkan teks kompromi dan memfasilitasi negosiasi informal antara para pihak utama. Perjanjian tentang Stok Ikan diadopsi secara konsensus pada sesi akhir konferensi pada bulan Agustus 1995. Kesimpulan dari Perjanjian tersebut kemudian disambut baik dalam Resolusi Majelis Umum 50/24, yang menyerukan kepada semua negara dan badan lain yang memenuhi syarat untuk meratifikasi atau menyetujui Perjanjian tersebut dan

<sup>72</sup> Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Stok Ikan yang Bermigrasi Jauh dan Stok Ikan yang Bermigrasi Jauh, Resolusi UNGA 47/192, 22 Desember 1992.

<sup>73</sup> Agenda 21, pada paragraf 17.49(e).

<sup>74</sup> Resolusi UNGA 47/192, pada paragraf 3.

<sup>75</sup> 19–23 April 1993; 12–30 Juli 1993; 14–31 Maret 1994; 15–26 Agustus 1994; 27 Maret–12 April 1995; 24 Juli–4 Agustus 1995.

<sup>76</sup> Resolusi UNGA 47/192, pada paragraf 4. Untuk daftar peserta, lihat Babak Final Konferensi, tersedia di [www.un.org/depts/los/fish\\_stocks\\_conference/fish\\_stocks\\_conference.htm](http://www.un.org/depts/los/fish_stocks_conference/fish_stocks_conference.htm) <diperiksa pada 29 November 2010>.

<sup>77</sup> D. J. Doulman, "Struktur dan proses Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa 1993–1995 tentang Stok Ikan yang Bermigrasi Jauh dan Stok Ikan yang Bermigrasi Jauh," Surat Edaran Perikanan FAO No. 898 FID/C898, bagian 6, tersedia di [www.fao.org/docrep/v9929e/v9929e00.HTM](http://www.fao.org/docrep/v9929e/v9929e00.HTM) <diperiksa pada 19 Juli 2010>.

<sup>78</sup> Lihat D. Anderson, "The Straddling Stocks Agreement of 1995 – an initial assessment" (1996) 45 Int'l & Comp. L. Q. 463, pada hal. 467.

mempertimbangkan untuk menerapkannya secara sementara.<sup>79</sup>

### **Hubungan Antara Perjanjian Stok Ikan Dan Konvensi Hukum Laut**

Tujuan Perjanjian Stok Ikan adalah "implementasi efektif ketentuan-ketentuan Konvensi yang relevan," khususnya yang berkaitan dengan pengelolaan dan konservasi stok ikan yang beruaya terbatas dan bermigrasi jauh.<sup>80</sup> Selain itu, Perjanjian tersebut juga menekankan bahwa ketentuan tersebut harus ditafsirkan "dalam konteks dan dengan cara yang konsisten dengan Konvensi."<sup>81</sup> Namun, ada beberapa perbedaan utama antara cara-cara Perjanjian tersebut mengimplementasikan Konvensi jika dibandingkan dengan Perjanjian Bagian XI. Pertama-tama, Perjanjian Stok Ikan tidak sampai mengatakan bahwa Perjanjian dan Konvensi harus dianggap sebagai instrumen tunggal.

Bahkan, Perjanjian Stok Ikan bahkan tidak mengharuskan negara-negara menjadi Negara Pihak pada Konvensi sebelum mereka menjadi pihak pada Perjanjian tersebut. Perjanjian Stok Ikan terbuka untuk partisipasi negara mana pun atau entitas lain yang terlibat dalam perikanan, baik mereka menjadi pihak dalam Konvensi atau tidak.<sup>82</sup> Dengan kata lain, perjanjian ini merupakan perjanjian yang berdiri sendiri<sup>83</sup>. Hal ini memungkinkan sejumlah negara penangkap ikan penting untuk mematuhi perjanjian ini meskipun mereka belum setuju untuk terikat oleh Konvensi itu sendiri.<sup>84</sup> Hal ini dimungkinkan karena Perjanjian Stok Ikan berupaya untuk melaksanakan bagian-bagian Konvensi yang telah diterima oleh sebagian besar negara sebagai bagian dari hukum kebiasaan internasional.

Perbedaan kedua dalam Perjanjian Stok Ikan adalah bahwa perjanjian ini tidak sampai mencabut ketentuan apa pun dari Konvensi. Meskipun demikian, tidak dapat diragukan bahwa Perjanjian ini secara substansial mengembangkan hukum yang relevan tentang pengelolaan dan konservasi stok ikan yang beruaya terbatas dan bermigrasi jauh. Misalnya, seperti yang dijelaskan Boyle, "kebebasan menangkap ikan di laut lepas berdasarkan [Perjanjian Stok Ikan] sangat berbeda dari konsep tradisional yang ditemukan dalam Pasal 116–117 [Konvensi], terutama dalam hal akses ke stok ikan di laut lepas dan yurisdiksi penegakan hukum di laut lepas."<sup>85</sup>

Perjanjian ini berdampak pada modifikasi hukum internasional tentang perikanan di laut lepas mengingat perkembangan selanjutnya dalam hukum lingkungan internasional. Hal ini sangat bergantung pada prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan yang dinyatakan dalam instrumen yang diadopsi setelah kesimpulan UNCLOS III, termasuk Deklarasi Rio tentang

<sup>79</sup> Perjanjian untuk pelaksanaan ketentuan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut tanggal 10 Desember 1982 tentang Konservasi dan Pengelolaan Stok Ikan yang Bermigrasi Jauh dan Stok Ikan yang Bermigrasi Jauh, Resolusi UNGA 50/24, 5 Desember 1995, pada hal. 4.

<sup>80</sup> Perjanjian Stok Ikan, Pasal 2.

<sup>81</sup> Perjanjian Stok Ikan, Pasal 4.

<sup>82</sup> Perjanjian Stok Ikan, Pasal 37 dan 39.

<sup>83</sup> Lihat A. E. Boyle, "Pengembangan lebih lanjut dari Konvensi Hukum Laut 1982," dalam D. Freestone, R. Barnes dan D. Ong (eds.), *Hukum Laut – Kemajuan dan Prospek* (Oxford University Press, 2006) pada halaman 42.

<sup>84</sup> Misalnya, Denmark, Iran, dan Amerika Serikat telah sepakat untuk terikat oleh Perjanjian tersebut tanpa, pada saat itu, menjadi Negara Pihak pada Konvensi Hukum Laut. Sejak ratifikasinya atas Perjanjian Stok Ikan pada tanggal 19 Desember 2003, Denmark selanjutnya meratifikasi Konvensi Hukum Laut (dan berdasarkan Pasal 4 Perjanjian Bagian XI, Perjanjian tersebut juga) pada tanggal 16 November 2004.

<sup>85</sup> Boyle, "Pengembangan lebih lanjut dari Konvensi Hukum Laut 1982," di hlm. 47.



Lingkungan dan Pembangunan, Agenda 21<sup>86</sup> dan Konvensi Keanekaragaman Hayati.<sup>87</sup> Misalnya, Perjanjian Stok Ikan menegaskan kewajiban dalam Konvensi Hukum Laut untuk mengambil langkah-langkah konservasi dan pengelolaan berdasarkan bukti ilmiah terbaik yang tersedia.<sup>88</sup>

Namun, ia menambahkan bahwa negara-negara, termasuk negara-negara pantai yang bertindak di wilayah yurisdiksi mereka, harus menerapkan pendekatan kehati-hatian sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 6 dan dirinci lebih lanjut dalam Lampiran II Perjanjian.<sup>89</sup> Hal ini mengharuskan negara-negara untuk menetapkan titik referensi kehati-hatian untuk stok ikan yang tidak boleh dilampaui. Keputusan tentang kuota tangkapan harus dibuat berdasarkan bukti ilmiah terbaik yang tersedia, dengan mempertimbangkan ketidakpastian yang berkaitan dengan ukuran dan produktivitas stok ikan. Pasal 6 secara tegas menyatakan bahwa “negara harus lebih berhati-hati ketika informasi tidak pasti, tidak dapat diandalkan atau tidak memadai [dan] tidak adanya informasi ilmiah yang memadai tidak boleh digunakan sebagai alasan untuk menunda atau gagal mengambil tindakan konservasi dan pengelolaan.”<sup>90</sup>

Ketentuan ini jelas diilhami oleh Prinsip 15 Deklarasi tentang Lingkungan dan Pembangunan tahun 1992, yang memuat definisi pendekatan kehati-hatian yang diterima secara umum. Dengan cara yang sama, Perjanjian tersebut juga mendorong penerapan pendekatan ekosistem pada stok ikan yang hidup beremigrasi dan bermigrasi jauh, yang mewajibkan negara untuk mempertimbangkan dampak faktor lain, manusia dan alam, pada status stok ikan target dan spesies lain dan secara umum melindungi keanekaragaman hayati ekosistem laut.<sup>91</sup> Kaitan dengan Prinsip Rio ini seharusnya tidak mengejutkan mengingat benih untuk Perjanjian Stok Ikan dapat ditemukan dalam Agenda 21. Perjanjian ini juga memperjelas tugas untuk bekerja sama dalam Pasal 63 dan 64 Konvensi Hukum Laut.

Perjanjian tersebut menegaskan kembali persyaratan bahwa: Negara-negara pantai dan negara-negara yang melakukan penangkapan ikan di laut lepas harus, sesuai dengan Konvensi, mengupayakan kerja sama terkait dengan stok ikan yang berumur terbatas dan stok ikan yang bermigrasi jauh baik secara langsung maupun melalui organisasi atau pengaturan pengelolaan perikanan sub-regional atau regional yang sesuai, dengan mempertimbangkan karakteristik khusus sub-regional atau kawasan tersebut, untuk memastikan konservasi dan

<sup>86</sup> Bahasa pembukaan Perjanjian tersebut menegaskan asal-usulnya tidak hanya dalam Konvensi Hukum Laut, tetapi juga dalam Bab 17 Agenda 21.

<sup>87</sup> Sehubungan dengan yang terakhir, tujuan Perjanjian untuk mempromosikan “konservasi jangka panjang dan penggunaan berkelanjutan” dari stok ikan yang berumur terbatas dan yang bermigrasi jauh secara jelas dipengaruhi oleh Konvensi Keanekaragaman Hayati yang memiliki tujuan “konservasi keanekaragaman hayati [dan] penggunaan berkelanjutan dari komponen-komponennya”; lihat Konvensi Keanekaragaman Hayati, Pasal 1.

<sup>88</sup> Perjanjian Stok Ikan, Pasal 5(b); Konvensi Hukum Laut, Pasal 119(1)(a).

<sup>89</sup> Pasal 6(2) mengatakan bahwa “Negara-negara harus lebih berhati-hati ketika informasi tidak pasti, tidak dapat diandalkan atau tidak memadai. Tidak adanya informasi yang memadai tidak boleh digunakan sebagai alasan untuk menunda atau gagal mengambil tindakan konservasi.”

<sup>90</sup> Perjanjian Stok Ikan, Pasal 6(2).

<sup>91</sup> Perjanjian Stok Ikan, Pasal 5(d), (e)(f) dan (g). Birnie, Boyle dan Redgwell mengatakan bahwa tugas untuk memantau dampak penangkapan ikan pada ekosistem secara keseluruhan “sangat sesuai dengan Pasal 194(5) dari [Konvensi LOS] 1982 dan dengan kewajiban umum untuk melindungi lingkungan laut yang dikodifikasikan dalam Bagian XII, tetapi ini adalah pertama kalinya hal itu dijabarkan secara eksplisit dalam perjanjian perikanan utama”; P. Birnie, A. E. Boyle dan C. Redgwell, *Hukum Internasional dan Lingkungan* (edisi ke-3, Oxford University Press, 2009) pada hlm. 736.

pengelolaan stok ikan tersebut secara efektif.<sup>92</sup> Namun, Perjanjian tersebut melampaui Konvensi dengan secara eksplisit menetapkan fungsi yang akan dilaksanakan oleh organisasi perikanan regional serta prinsip-prinsip yang harus memandu operasi mereka.<sup>93</sup>

Yang paling penting, Perjanjian tersebut bermaksud untuk membatasi kebebasan mutlak dalam penangkapan ikan di laut lepas dengan menyatakan bahwa “hanya negara-negara yang menjadi anggota organisasi tersebut atau peserta dalam pengaturan tersebut, atau yang setuju untuk menerapkan langkah-langkah konservasi dan pengelolaan yang ditetapkan oleh organisasi atau pengaturan tersebut, yang akan memiliki akses ke sumber daya perikanan yang menerapkan langkah-langkah tersebut.”<sup>94</sup> Ini mungkin ilustrasi paling gamblang tentang bagaimana Perjanjian Stok Ikan mengubah kerangka hukum untuk perikanan yang dibuat oleh Konvensi Hukum Laut.

Dari contoh-contoh ini dapat dilihat bahwa Perjanjian tersebut memang memperkenalkan “perubahan signifikan dalam rezim hukum internasional yang mengatur stok yang menjadi sasaran penerapan Perjanjian.”<sup>95</sup> Namun, hal ini dicapai tanpa mengubah atau mencabut ketentuan Konvensi. Hal ini karena masalah dengan Konvensi yang perlu ditangani dalam konteks ini bukanlah keberatan terhadap isi Konvensi, tetapi sifat ketentuan perikanan dalam Konvensi yang sangat ambigu. Masalah ini dapat diselesaikan melalui klarifikasi lebih lanjut tanpa perlu mengubah atau mencabut penerapan.

#### 4.4 DAMPAK HUKUM DARI PERJANJIAN STOK IKAN

Perjanjian ini secara formal mengikat hanya pada negara-negara yang telah menjadi pihak berdasarkan prosedur yang diuraikan dalam Pasal 38 dan 39 Perjanjian. Negara-negara juga dapat mengambil kesempatan untuk menerapkan Perjanjian ini secara sementara sebelum menjadi mengikat secara formal.<sup>96</sup> Meskipun dimulai dengan lambat, partisipasi dalam Perjanjian ini telah meningkat secara bertahap. Hingga 1 Januari 2010, tujuh puluh tujuh negara menjadi pihak dalam Perjanjian ini.<sup>97</sup> Meskipun demikian, angka ini masih jauh di bawah jumlah negara yang menjadi pihak dalam Konvensi Hukum Laut. Bahkan, sejumlah negara penangkap ikan utama menonjol sebagai non-pihak.<sup>98</sup> Mengingat situasi ini, penting untuk mempertimbangkan apakah Perjanjian Stok Ikan memiliki dampak normatif pada non-

<sup>92</sup> Perjanjian Stok Ikan, Pasal 8(1).

<sup>93</sup> Perjanjian Stok Ikan, Pasal 9–12.

<sup>94</sup> Perjanjian Stok Ikan, Pasal 8(4).

<sup>95</sup> W. Edeson, “Menuju pemanfaatan berkelanjutan jangka panjang: beberapa perkembangan terkini dalam rezim hukum perikanan,” dalam A. E. Boyle dan D. Freestone (eds.), *Hukum Internasional dan Pembangunan Berkelanjutan* (Oxford University Press, 1999) pada 173. Lihat juga M. Hayashi, “Perjanjian 1995 tentang Konservasi dan Pengelolaan Stok Ikan yang Bermigrasi Jauh dan Beremigrasi Jauh: signifikansi bagi Konvensi Hukum Laut” (1995) *Ocean and Coastal Management* 51, pada 53: “yang paling signifikan di antaranya adalah yang terkait dengan pendekatan kehati-hatian, kompatibilitas tindakan pengelolaan, organisasi regional dan kebebasan perikanan laut lepas, tugas negara bendera, kerja sama regional dalam penegakan hukum, yurisdiksi negara pelabuhan, tindakan sementara dan pengaturan praktis”; *ibid.*, pada 56. Lihat juga Birnie, Boyle dan Redgwell, *Hukum Internasional dan Lingkungan*, pada 733–4; E. Franckx, “Pacta Tertis dan Perjanjian untuk Pelaksanaan Ketentuan-Ketentuan tentang Stok Ikan yang Bermigrasi Jauh dan yang Beremigrasi Jauh dalam Konvensi Hukum Laut Perserikatan Bangsa-Bangsa” (2000) 8 *Tulane J. Int’l & Comp. L.* 49, pada hal. 61.

<sup>96</sup> Perjanjian Stok Ikan, Pasal 41.

<sup>97</sup> Lihat [www.un.org/depts/los/reference\\_files/status2010.pdf](http://www.un.org/depts/los/reference_files/status2010.pdf) <diperiksa pada tanggal 9 April 2010>.

<sup>98</sup> Lihat komentar serupa oleh Boyle, “Further Development of the 1982 Convention on the Law of the Sea,” di 570–1.

pihak?

Salah satu argumen untuk penerapan Perjanjian Stok Ikan kepada non-pihak adalah bahwa Perjanjian ini berfungsi sebagai interpretasi dari ketentuan perikanan yang terkandung dalam Konvensi Hukum Laut. Menurut pandangan ini, Perjanjian tersebut dapat diterapkan pada tingkat tertentu kepada Negara Pihak pada Konvensi Hukum Laut, terlepas dari apakah mereka telah setuju untuk terikat olehnya atau tidak. Dengan demikian, Freestone dan Elferink berpendapat bahwa “Perjanjian dan Konvensi pada dasarnya saling terkait dalam arti bahwa yang satu dapat digunakan untuk menginformasikan penafsiran yang lain.”<sup>99</sup> Argumen ini juga didukung oleh Anderson, yang mengatakan bahwa: dalam menafsirkan ketentuan-ketentuan Konvensi yang relevan, misalnya, mungkin sekarang dianggap tepat dalam banyak, jika tidak semua, kasus untuk mempertimbangkan ketentuan-ketentuan Perjanjian, sebagai “perjanjian berikutnya mengenai penafsiran [suatu] perjanjian atau penerapan ketentuan-ketentuannya,” dalam arti Pasal 31(3)(a) Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian, jika hanya karena penafsiran dan penerapan suatu perjanjian terkait erat dengan pelaksanaannya.<sup>100</sup>

Meskipun benar bahwa Perjanjian Stok Ikan dan Konvensi Hukum Laut saling terkait erat, Perjanjian tersebut secara tegas bukanlah sebuah perjanjian di antara Negara-negara Pihak pada Konvensi dan oleh karena itu dapat ditanyakan apakah perjanjian tersebut secara sah dapat dianggap demikian untuk tujuan Pasal 31(3)(a) Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian. Memang, tidak jelas bahwa ketentuan tentang interpretasi perjanjian ini dimaksudkan untuk diterapkan pada perjanjian independen dengan persyaratan mereka sendiri untuk persetujuan untuk terikat. Perjanjian tersebut mungkin lebih memenuhi syarat sebagai "aturan hukum internasional yang relevan" berdasarkan Pasal 31(3)(c) Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian.

Namun untuk menjadi "aturan yang relevan" berdasarkan Pasal 31(3)(c), dapat dikatakan bahwa semua pihak juga harus terikat oleh aturan yang relevan.<sup>101</sup> Kondisi ini tidak akan dipenuhi oleh Perjanjian Stok Ikan, yang kemungkinan akan memiliki lebih sedikit pihak daripada Konvensi Hukum Laut di masa mendatang. Sekalipun Perjanjian Stok Ikan merupakan instrumen yang relevan untuk tujuan penafsiran perjanjian, kegunaannya untuk tujuan penafsiran mungkin sebenarnya terbatas. Pasal 31(3) Konvensi Wina hanya mengharuskan instrumen lain untuk “diperhitungkan” dalam penafsiran perjanjian. Penting untuk diingat bahwa penafsiran adalah tindakan yang terbatas.

Seperti yang diperingatkan Hakim Bedjaoui dalam Kasus Gabcikovo-Nagymaros, terdapat batasan-batasan pada penafsiran evolusioner: “‘penafsiran’ tidak sama dengan

<sup>99</sup> Lihat Freestone dan Oude Elferink, “Flexibility and innovation in the law of the sea,” di 20

<sup>100</sup> Anderson, “The Straddling Stocks Agreement of 1995 – an initial assessment,” di

468. Lihat juga T. Henriksen, “Revisiting the freedom of fishing and legal bonds of states not party to regional fisheries management organisations” (2009) *Ocean Dev. & Int’l L.* 80, di 81.

<sup>101</sup> Lihat misalnya C. McLachlan, “Prinsip integrasi sistemik dan Pasal 31(3)(c) Konvensi Wina” (2005) 54 *Int’l & Comp. L. Q.* 279, pada 313–15; lih. D. French, “Penafsiran perjanjian dan penggabungan aturan hukum asing” (2006) 55 *Int’l & Comp. L. Q.* 281, pada 305–6.

<sup>101</sup> Lihat misalnya C. McLachlan, “Prinsip integrasi sistemik dan Pasal 31(3)(c) Konvensi Wina” (2005) 54 *Int’l & Comp. L. Q.* 279, pada 313–15; lih. D. French, “Penafsiran perjanjian dan penggabungan aturan hukum asing” (2006) 55 *Int’l & Comp. L. Q.* 281, pada 305–6.

'penggantian' untuk teks yang dinegosiasikan dan disetujui, dari teks yang sama sekali berbeda, yang belum dinegosiasikan atau disepakati."<sup>102</sup> Dalam konteks stok ikan yang melintasi dan bermigrasi jauh, Henriksen karenanya menyimpulkan bahwa "sejauh mana norma-norma Perjanjian Stok Ikan dapat digunakan dalam penafsiran ketentuan-ketentuan [Konvensi] bergantung, antara lain, pada ruang interpretatif yang disediakan."<sup>103</sup> Atas dasar ini, bahkan jika diterima bahwa Perjanjian tersebut dapat diperhitungkan dalam penafsiran Konvensi, hal itu akan memainkan peran yang sangat terbatas dan tidak akan memungkinkan kewajiban-kewajiban baru dan unik untuk dikenakan pada Negara-negara Pihak pada Konvensi.

Cara lain di mana Perjanjian dapat diterapkan kepada pihak non-pihak adalah jika perjanjian tersebut telah memengaruhi perkembangan hukum kebiasaan internasional. Dalam konteks ini, sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, penting untuk dicatat bahwa Perjanjian Stok Ikan dinegosiasikan oleh masyarakat internasional, termasuk semua negara nelayan dan negara pesisir utama. Penting juga untuk dicatat bahwa Perjanjian tersebut akhirnya diadopsi melalui konsensus. Dukungan lebih lanjut untuk maksud pembuatan undang-undang oleh para peserta Konferensi Stok Ikan dapat ditemukan dalam bahasa Perjanjian, yang sebagian besar ditujukan kepada negara-negara secara umum dan bukan secara khusus kepada Negara-negara Pihak. Dengan demikian, seorang komentator menyatakan bahwa "seperti sebagian besar bahasa dalam Konvensi Hukum Laut, tujuannya adalah penerapan universal melalui penggunaan langsung oleh negara sehingga mengharuskan negara yang tidak setuju untuk menjelaskan keberatannya."<sup>104</sup>

Bahkan, jika seseorang menganalisis teks secara rinci, tampaknya bahasa instrumen tersebut telah dipilih dengan hati-hati. Hanya Pasal 21 Perjanjian yang membahas penegakan hukum dan Pasal 27–32 tentang penyelesaian sengketa yang secara eksplisit dirancang dalam istilah "Negara-negara Pihak". Oleh karena itu, negara-negara mungkin bermaksud pada saat Konferensi Stok Ikan bahwa ketentuan-ketentuan yang ditujukan kepada negara-negara secara umum harus berdampak pada hukum kebiasaan internasional untuk semua negara.<sup>105</sup> Setidaknya dalam ketentuan-ketentuan ini yang dinyatakan dalam ketentuan umum dan yang didukung oleh konsensus, praktik negara-negara dalam merundingkan Perjanjian tersebut mungkin telah mengarah pada kristalisasi aturan-aturan baru hukum kebiasaan internasional. Kesimpulan ini juga tampaknya mendapat dukungan dalam praktik negara-negara berikutnya

<sup>102</sup> Kasus Mengenai Proyek Gabcikovo-Nagymaros (1997) Laporan ICJ 7, Pendapat Terpisah Hakim Bedjaoui, pada para. 12.

<sup>103</sup> T. Henriksen, "Meninjau kembali kebebasan memancing dan kewajiban hukum negara yang bukan pihak dalam organisasi pengelolaan perikanan regional," pada hal. 81.

<sup>104</sup> P. Orebech, K. Sigurjonsson, dan T. L. McDorman, "Perjanjian Stok Ikan yang Bermigrasi Jauh dan Terpencil Perserikatan Bangsa-Bangsa 1995: pengelolaan, penegakan, dan penyelesaian sengketa" (1998) 13 Int'l J. Marine & Coastal L. 119 pada hal. 123. Mereka melanjutkan: "bahasa tersebut dirancang untuk menciptakan kewajiban bagi negara yang bukan pihak dalam Perjanjian 1995, tetapi semantik belaka tidak dapat mengatasi prinsip bahwa perjanjian hanya mengikat negara yang meratifikasi"; *ibid.*, pada hal. 124. Memang, Jackson mencatat bahwa salah satu kekuatan Perjanjian tersebut adalah "bahasanya yang siap pakai yang dapat diterapkan di hampir semua konvensi perikanan regional"; A. Jackson, "Konvensi 2001 tentang Konservasi dan Pengelolaan Sumber Daya Perikanan di Atlantik Tenggara: pengantar" (2002) 17 Int'l J. Marine & Coastal L. 33, di hlm. 47.

<sup>105</sup> Bandingkan Franck, "Pacta Tertis dan Perjanjian untuk Pelaksanaan Ketentuan Stok Ikan yang Bermigrasi Jauh dan Beremigrasi Jauh dari Konvensi Hukum Laut Perserikatan Bangsa-Bangsa," di hlm. 49.

tentang pengelolaan dan konservasi stok ikan yang beruaya terbatas dan yang bermigrasi jauh. Beberapa sumber praktik negara dan opinio juris dapat dipertimbangkan untuk mendukung kesimpulan ini.

Pertama, resolusi Majelis Umum tentang perikanan yang diadopsi menyusul kesimpulan Perjanjian Stok Ikan tampaknya mendukung pandangan bahwa Perjanjian tersebut menciptakan kewajiban bagi semua negara. Dalam sejumlah kesempatan, Majelis Umum telah dengan tegas meminta "semua negara" untuk mematuhi ketentuan-ketentuan tertentu dalam Perjanjian, tanpa membedakan antara pihak dan non-pihak. Misalnya, Resolusi Majelis Umum 57/143 meminta "semua negara untuk memastikan bahwa kapal mereka mematuhi konvensi dan standar manajemen yang telah diadopsi oleh organisasi dan pengaturan pengelolaan perikanan sub-regional dan regional sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang relevan dari Konvensi dan Perjanjian tersebut,"<sup>106</sup> menggemakan Pasal 18(1) Perjanjian tersebut.

Demikian pula, Resolusi Majelis Umum 59/25 mendesak "semua negara untuk menerapkan pendekatan kehati-hatian dan pendekatan ekosistem secara luas terhadap konservasi, pengelolaan, dan eksploitasi stok ikan."<sup>107</sup> Disarankan agar resolusi-resolusi ini dapat digunakan sebagai bukti lebih lanjut dari praktik kolektif negara dan opinio juris communis yang mendukung terciptanya norma-norma baru hukum kebiasaan internasional. Negara-negara tidak hanya secara kolektif menyatakan dukungan mereka terhadap aturan dan prinsip yang terdapat dalam Perjanjian Stok Ikan melalui Majelis Umum.

Berbagai badan lain telah mempertimbangkan status Perjanjian tersebut. Sebagai badan khusus PBB yang bertanggung jawab atas regulasi perikanan, Organisasi Pangan dan Pertanian (FAO) juga telah menjadi forum untuk pengembangan praktik negara dan opinio juris mengenai masalah ini. Peran FAO sendiri dalam mengembangkan hukum perikanan internasional akan dibahas dalam bab berikutnya. Untuk tujuan saat ini, perlu dicatat bahwa Perjanjian Stok Ikan dirujuk dalam sejumlah instrumen hukum yang diadopsi oleh FAO, termasuk Kode Etik Perikanan yang Bertanggung Jawab tahun 1995<sup>108</sup> dan Perjanjian tentang Langkah-Langkah Negara Pelabuhan untuk Mencegah, Menghalangi, dan Memberantas Penangkapan Ikan Ilegal, Tidak Dilaporkan, dan Tidak Diatur tahun 2009.<sup>109</sup>

Sejauh instrumen-instrumen ini mereproduksi aturan dan prinsip yang terdapat dalam Perjanjian Stok Ikan, maka instrumen-instrumen tersebut dapat dianggap sebagai bukti bahwa ketentuan-ketentuan tersebut diterima oleh masyarakat internasional sebagai bagian dari hukum kebiasaan internasional. Contoh konkretnya dapat ditemukan dalam paragraf 12 dari Pedoman Internasional untuk Pengelolaan Perikanan Laut Dalam dan Luar Laut, yang diadopsi

<sup>106</sup> Perjanjian untuk Pelaksanaan Ketentuan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut tanggal 10 Desember 1982 yang berkaitan dengan konservasi dan pengelolaan stok ikan yang beruaya terbatas dan stok ikan yang beruaya jauh, Resolusi UNGA 57/143, 12 Desember 2002, pada paragraf 8; Perikanan berkelanjutan, termasuk melalui Perjanjian 1995 tentang Pelaksanaan Ketentuan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut tanggal 10 Desember 1982 tentang Konservasi dan Pengelolaan Stok Ikan yang Bermigrasi Jauh dan Stok Ikan yang Bermigrasi Jauh, dan instrumen terkait, Resolusi UNGA 59/25, 17 November 2004, pada paragraf 9.

<sup>107</sup> Ibid., pada paragraf 4.

<sup>108</sup> Kode Etik Perikanan yang Bertanggung Jawab, Pasal 3.2.

<sup>109</sup> Perjanjian 2009 tentang Langkah-Langkah Negara Pelabuhan untuk Mencegah, Menghalangi, dan Memberantas Penangkapan Ikan yang Ilegal, Tidak Dilaporkan, dan Tidak Diatur, pembukaan.

pada tahun 2008, yang mendorong negara-negara untuk antara lain “mengadopsi dan menerapkan langkah-langkah sesuai dengan pendekatan kehati-hatian sebagaimana tercermin dalam Pasal 6 Perjanjian Stok Ikan.”

Selain praktik negara-negara yang bertindak melalui organisasi internasional, praktik masing-masing negara memperlihatkan bahwa beberapa negara telah mulai menerapkan ketentuan rezim perikanan baru, terlepas dari apakah mereka benar-benar terikat oleh Perjanjian tersebut atau tidak. Hal ini telah dikonfirmasi oleh banyak pihak non-pihak yang diwakili pada Konferensi Tinjauan 2006 tentang Perjanjian Stok Ikan, yang menyatakan bahwa mereka telah "melanjutkan upaya mereka untuk konservasi dan pengelolaan sumber daya perikanan sesuai dengan prinsip-prinsip Perjanjian, termasuk dalam organisasi pengelolaan perikanan regional."<sup>110</sup> Dalam hal ini, Jackson mencatat bahwa Perjanjian Stok Ikan membentuk latar belakang penting bagi negosiasi Konvensi Windhoek 2001 tentang Konservasi dan Pengelolaan Sumber Daya Perikanan di Samudra Atlantik Tenggara, meskipun Perjanjian tersebut belum berlaku pada saat itu.<sup>111</sup>

Dengan cara yang sama, Konvensi Honolulu 2000 tentang Konservasi dan Pengelolaan Stok Ikan yang Bermigrasi Jauh di Samudra Pasifik Barat dan Tengah,<sup>112</sup> Konvensi Antigua 2003 untuk Penguatan Komisi Tuna Tropis Inter-Amerika<sup>113</sup> dan Konvensi 2009 tentang Konservasi dan Pengelolaan Sumber Daya Perikanan Laut Lepas di Samudra Pasifik Selatan<sup>114</sup> semuanya mengingatkan ketentuan yang relevan dari Konvensi Hukum Laut dan Perjanjian Stok Ikan.

Organisasi pengelolaan perikanan regional lainnya, meskipun terus bekerja sesuai instrumen hukum yang berlaku, telah mengadopsi sejumlah keputusan dan langkah yang berupaya untuk mengintegrasikan ketentuan-ketentuan Perjanjian ke dalam praktik mereka.<sup>115</sup> Atas dasar ini, Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-Bangsa menyimpulkan dalam Lapornya tentang Perikanan Berkelanjutan tahun 2003 bahwa “praktik sejak diadopsinya Perjanjian menunjukkan bahwa bahkan sebelum mulai berlaku, ketentuan-ketentuan Perjanjian telah banyak digunakan sebagai tolok ukur untuk mengukur praktik Negara.”<sup>116</sup>

Tentu saja, tidak berarti bahwa semua ketentuan Perjanjian sekarang tercermin dalam aturan hukum kebiasaan internasional. Seperti disebutkan di atas, beberapa bagian dari

<sup>110</sup> Laporan Konferensi Tinjauan tentang Perjanjian Stok Ikan, Dokumen PBB A/CONF.210/2006/16, pada paragraf 127

<sup>111</sup> Lihat Jackson, “Konvensi 2001 tentang Konservasi dan Pengelolaan Sumber Daya Perikanan di Atlantik Tenggara: pengantar,” pada paragraf 34. Lihat juga C. Hedley, “Berlakunya Perjanjian Stok Ikan Perserikatan Bangsa-Bangsa: penilaian awal” (2001) 24 Buletin Perikanan Internasional No. 24. Konvensi mulai berlaku pada bulan April 2003 dengan tiga pihak yang terikat kontrak: Namibia, Norwegia, dan Komunitas Eropa.

<sup>112</sup> Konvensi mulai berlaku pada tanggal 19 Juni 2004; lihat Kelautan dan hukum laut, Resolusi UNGA 59/25, 17 November 2004, pada paragraf 127. 7.

<sup>113</sup> Lihat [www.iattc.org/HomeENG.htm](http://www.iattc.org/HomeENG.htm) <diperiksa 1 Juli 2010>.

<sup>114</sup> Konvensi ini disimpulkan pada bulan November 2009 dan akan mulai berlaku setelah diratifikasi oleh delapan negara, termasuk tiga negara pesisir dan tiga negara nelayan. Lihat [www.southpacificrfmo.org/](http://www.southpacificrfmo.org/) <diperiksa 1 Juli 2010>.

<sup>115</sup> Status dan implementasi Perjanjian untuk Implementasi Ketentuan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut tanggal 10 Desember 1982 yang berkaitan dengan Konservasi dan Pengelolaan Stok Ikan yang Bermigrasi Jauh dan Stok Ikan yang Bermigrasi Jauh (Perjanjian Stok Ikan) dan dampaknya terhadap instrumen terkait atau yang diusulkan di seluruh sistem Perserikatan Bangsa-Bangsa, dengan referensi khusus untuk implementasi Bagian VII dari Perjanjian Stok Ikan, yang membahas persyaratan Negara-negara berkembang, Laporan Sekretaris Jenderal PBB, Dokumen PBB A/58/215, pada paragraf 46.

<sup>116</sup> *Ibid.*, pada paragraf 7.

Perjanjian, khususnya bagian yang membahas penegakan hukum dan penyelesaian sengketa, dirancang dalam istilah "Negara Pihak." Pilihan bahasa yang disengaja ini menunjukkan bahwa ketentuan-ketentuan ini tidak pernah dimaksudkan untuk mengkristalkan hukum kebiasaan internasional.

Memang, tidak mengherankan bahwa rezim inspeksi dan penegakan hukum merupakan salah satu aspek Perjanjian yang paling kontroversial ketika sedang dinegosiasikan dan terus menjadi subjek diskusi dan perdebatan lebih lanjut di lembaga-lembaga internasional yang relevan.<sup>117</sup> Pada Konferensi Tinjauan tentang Perjanjian Stok Ikan tahun 2006, sejumlah negara mengindikasikan bahwa ketentuan inspeksi dan penegakan hukum merupakan salah satu alasan utama mengapa mereka belum menjadi pihak dalam Perjanjian.<sup>118</sup> Keraguan negara-negara untuk menerima ketentuan penegakan hukum juga dikonfirmasi oleh resolusi Majelis Umum tentang perikanan.

Berbeda dengan contoh-contoh yang dipertimbangkan di atas yang tampaknya menegaskan penerapan banyak aturan dan prinsip dalam Perjanjian Stok Ikan kepada non-pihak, aspek-aspek resolusi Majelis Umum tentang perikanan yang berurusan dengan ketentuan inspeksi dan penegakan Perjanjian secara tegas ditujukan hanya pada Negara-negara Pihak pada Perjanjian. Misalnya, paragraf 10 Resolusi Majelis Umum 57/143 mendesak "Negara-negara pihak pada Perjanjian, sesuai dengan [Pasal 21(4)] untuk menginformasikan baik secara langsung atau melalui organisasi atau pengaturan pengelolaan perikanan regional atau sub-regional yang relevan, semua Negara yang kapalnya menangkap ikan di laut lepas di wilayah atau sub-wilayah yang sama tentang bentuk identifikasi yang dikeluarkan oleh Negara-negara pihak tersebut kepada pejabat yang berwenang untuk melaksanakan fungsi menaiki kapal dan inspeksi sesuai dengan pasal 21 dan 22 Perjanjian."

Tampaknya resolusi ini mengakui bahwa ketentuan inspeksi dan penegakan Perjanjian tetap menjadi masalah hukum perjanjian. Hal ini juga menjelaskan mengapa Majelis Umum terus menghimbau semua negara untuk meratifikasi atau menyetujui Perjanjian Stok Ikan.<sup>119</sup> Agar sepenuhnya efektif, Perjanjian Stok Ikan harus diterima secara universal sebagai instrumen perjanjian.

### **Kesimpulan**

Istilah perjanjian pelaksanaan tidak ditemukan dalam Konvensi Hukum Laut itu sendiri. Sebaliknya, konsep perjanjian pelaksanaan muncul dari praktik negara-negara selanjutnya dalam mengembangkan kerangka hukum untuk hukum laut. Negosiasi perjanjian pelaksanaan telah menjadi salah satu cara utama negara-negara mengembangkan prinsip-prinsip inti rezim hukum laut sejak kesimpulan Konvensi 1982.

Tidak diragukan lagi bahwa kedua perjanjian pelaksanaan yang dibahas dalam bab ini telah memberikan dampak penting pada hukum laut dengan mengembangkan rezim hukum

<sup>117</sup> Ibid., pada paragraf 57.

<sup>118</sup> Laporan Konferensi Tinjauan tentang Perjanjian Stok Ikan, pada paragraf 34 dan 125.

<sup>119</sup> Perikanan berkelanjutan, termasuk melalui Perjanjian 1995 tentang Pelaksanaan Ketentuan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut tanggal 10 Desember 1982 tentang Konservasi dan Pengelolaan Stok Ikan yang Bermigrasi Jauh dan Stok Ikan yang Bermigrasi Jauh, dan instrumen terkait, Resolusi UNGA 63/112, 5 Desember 2008, pada paragraf 18.

yang relevan tidak hanya bagi para pihak, tetapi juga bagi negara-negara lain. Jelas juga dari analisis dalam bab ini bahwa hubungan antara kedua perjanjian pelaksanaan dan Konvensi berbeda dalam banyak hal penting. Kesamaan mereka adalah bahwa mereka dinegosiasikan untuk memecahkan masalah tertentu yang muncul dalam penerapan Konvensi Hukum Laut.

Keterkaitan langsung antara perjanjian pelaksanaan dan Konvensi memiliki implikasi penting bagi cara mereka dinegosiasikan. Mengingat diterimanya Konvensi secara luas sebagai kerangka hukum untuk lautan, penting juga bahwa kedua instrumen ini dapat diterima secara umum oleh semua negara.

Dengan demikian, penting bagi sebanyak mungkin negara untuk terlibat aktif dalam negosiasi perjanjian pelaksanaan. Karena alasan inilah Perserikatan Bangsa-Bangsa menjadi forum yang tepat untuk menyimpulkan instrumen-instrumen ini. Kebutuhan untuk diterima secara luas atas instrumen-instrumen ini juga mengharuskan penggunaan teknik-teknik pengambilan keputusan konsensus seperti yang pertama kali dikembangkan di UNCLOS III. Konsensus dipandang sebagai unsur penting untuk penerapan modifikasi-modifikasi terhadap rezim hukum laut ini.

Pada akhirnya, dukungan politik dari komunitas internasional terhadap perjanjian pelaksanaan itulah yang membedakannya dari banyak perjanjian lain yang telah disepakati mengenai hukum laut sejak tahun 1982. Hal ini tercermin dalam seruan rutin oleh Majelis Umum PBB untuk “partisipasi universal” dalam perjanjian pelaksanaan.<sup>120</sup> Hal ini menunjukkan aspirasi yang jelas dari pihak komunitas internasional bahwa instrumen-instrumen ini harus dapat diterapkan secara universal dengan cara yang sama seperti Konvensi Hukum Laut itu sendiri.

Singkatnya, dapat dikatakan bahwa perjanjian pelaksanaan telah menawarkan alat penting untuk pengembangan dan modifikasi rezim hukum laut. Tidak seperti prosedur amandemen yang dipertimbangkan dalam bab sebelumnya, negosiasi perjanjian pelaksanaan jauh lebih mungkin untuk mempertahankan konsensus yang mendasari rezim hukum laut dan melindungi integritas Konvensi. Dalam konteks ini, penerapan perjanjian dapat tetap menjadi mekanisme penting dalam pengembangan hukum laut di masa depan selama masyarakat internasional terus menghargai perlunya hukum laut universal yang berlaku bagi semua negara.<sup>121</sup>

<sup>120</sup> Lihat misalnya Kelautan dan hukum laut, Resolusi UNGA 63/111, 5 Desember 2008, pada paragraf 3–4. Hal ini dapat dibandingkan dengan sikap Majelis Umum terhadap perjanjian lain tentang hukum laut. Misalnya, resolusi Majelis Umum 2001 hanya “mencatat” Konvensi 2001 tentang Perlindungan Warisan Budaya Bawah Air; Lautan dan hukum laut, Resolusi UNGA 56/12, 28 November 2001, pada paragraf 43. Lihat lebih lanjut N. Ferri, “Perkembangan hukum terkini – Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa” (2008) 23 *Int’l J. Marine & Coastal L.* 137.

<sup>121</sup> Perjanjian pelaksanaan adalah salah satu kemungkinan hasil dari diskusi terkini yang berlangsung melalui Kelompok Kerja Informal Terbuka Ad Hoc Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Konservasi dan Pemanfaatan Berkelanjutan Keanekaragaman Hayati Laut di Luar Yurisdiksi Nasional; lihat Laporan pertama Kelompok Kerja, Dokumen PBB A/61/65, pada paragraf 43, 25, 29, 55, 58, dan 61. Lihat juga paragraf 11 dari ringkasan tren yang disiapkan oleh para ketua bersama yang terlampir pada Laporan. Lihat juga S. Hart, “Elemen-Elemen dari Kemungkinan Perjanjian Pelaksanaan UNCLOS untuk Konservasi dan Pemanfaatan Berkelanjutan Keanekaragaman Hayati Laut di Luar Yurisdiksi Nasional,” *Makalah Kebijakan dan Hukum Lingkungan IUCN daring, Seri Kelautan No. 4*, 2008.



## **BAB 5**

### **PERKEMBANGAN DALAM REZIM PENAMBANGAN DASAR LAUT DALAM**

#### **5.1 MINERAL LAUT DAN KAWASAN DASAR LAUT INTERNASIONAL**

Meskipun keberadaan mineral di dasar laut dalam pertama kali ditemukan pada ekspedisi HMS Challenger pada tahun 1873, eksploitasinya baru dapat dilakukan secara teknologi pada paruh kedua abad kedua puluh. Pengaturan penambangan dasar laut dalam pertama kali dibahas oleh Komite Dasar Laut PBB dan setelah itu oleh para delegasi yang berkumpul di UNCLOS III untuk merundingkan konvensi baru tentang hukum laut. Isu tersebut terbukti paling memecah belah di Konferensi tersebut dan meskipun negosiasi berlangsung lama, para peserta tidak dapat mencapai kompromi.<sup>1</sup>

Namun, konsultasi lebih lanjut yang dilakukan di bawah naungan Sekretaris Jenderal Perserikatan Bangsa-Bangsa berhasil setelah UNCLOS III gagal. Ketika Konvensi Hukum Laut akhirnya mulai berlaku pada bulan November 1994, rezim internasional untuk dasar laut dalam yang terdapat dalam Bagian XI Konvensi tersebut dimodifikasi secara substansial oleh Perjanjian Bagian XI yang telah diadopsi oleh Majelis Umum PBB pada bulan Juli tahun tersebut.<sup>2</sup> Kedua instrumen inilah yang saat ini menyediakan kerangka kerja untuk pengelolaan Kawasan Dasar Laut Internasional.<sup>3</sup>

Berdasarkan Bagian XI Konvensi Hukum Laut, Kawasan tersebut ditetapkan sebagai warisan bersama umat manusia dan dikelola atas nama masyarakat internasional secara keseluruhan oleh sebuah organisasi internasional<sup>4</sup> yang disebut Otoritas Dasar Laut Internasional.<sup>5</sup> Bagian XI mendefinisikan kewenangan Otoritas serta hak dan kewajiban negara dan aktor lain yang melakukan kegiatan di Kawasan tersebut.

Bagian XI Konvensi Hukum Laut tidak pernah dimaksudkan untuk menyediakan kode hukum komprehensif yang mencakup semua aspek pengaturan Kawasan Dasar Laut Internasional. Sebaliknya, dimaksudkan bahwa rezim hukum tersebut harus berkembang secara bertahap dari waktu ke waktu seiring dengan berkembangnya pengetahuan tentang dasar laut dalam. Salah satu fungsi utama Otoritas adalah pengumuman aturan dan regulasi terperinci untuk mengisi celah dalam kerangka kerja yang ditinggalkan oleh Konvensi Hukum Laut.

Tujuan bab ini adalah untuk mempertimbangkan peran Otoritas dalam mengimplementasikan rezim Bagian XI. Bab ini mengkaji sejauh mana kewenangan

---

<sup>1</sup> Lihat Bab 2.

<sup>2</sup> Lihat Bab 4.

<sup>3</sup> Disebut juga sebagai "Wilayah."

<sup>4</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 156–157.

<sup>5</sup> Selanjutnya, Otoritas.

pembuatan undang-undang yang diberikan kepada Otoritas oleh instrumen konstituennya serta bagaimana kewenangan ini dilaksanakan dalam praktik. Bab ini juga menanyakan apakah ada batasan pada kemampuan Otoritas untuk mengubah rezim regulasi dalam Konvensi.

Pertanyaan terakhir ini sangat penting mengingat kemajuan besar dalam ilmu dasar laut dalam yang telah terjadi sejak kesimpulan Konvensi pada tahun 1982. Seiring dengan terus membaiknya pemahaman kita tentang lautan, tantangan bagi Otoritas adalah menanggapi penemuan baru melalui pengembangan progresif rezim hukum untuk penambangan dasar laut dalam.

## 5.2 OTORITAS DASAR LAUT INTERNASIONAL

Otoritas ini berdiri pada tanggal 16 November 1994, hari yang sama ketika Konvensi Hukum Laut mulai berlaku. Otoritas ini merupakan organisasi antarpemerintah dengan badan hukum internasional.<sup>6</sup> Kantor pusatnya berada di Jamaika, tempat badan-badannya bertemu untuk menjalankan tugas pengaturan penambangan dasar laut dalam.<sup>7</sup> Otoritas ini memiliki sekretariat sendiri yang menjalankan fungsi administratif Otoritas.<sup>8</sup>

Sekretariat ini dipimpin oleh Sekretaris Jenderal,<sup>9</sup> yang dibantu oleh staf yang terdiri dari sekitar tiga puluh orang. Efektivitas biaya merupakan salah satu tujuan utama dari Perjanjian Bagian XI.<sup>10</sup> Sebagai organisasi internasional yang otonom, Otoritas didanai oleh kontribusi yang dinilai dari para Anggotanya.<sup>11</sup> Otoritas juga menerima pendapatan dari biaya yang dibayarkan oleh kontraktor yang beroperasi di Area tersebut.<sup>12</sup> Meskipun Otoritas diizinkan untuk meminjam dana berdasarkan Pasal 174 Konvensi, pelaksanaan kewenangan ini dibatasi oleh Perjanjian Bagian XI.<sup>13</sup> Ini merupakan salah satu dari banyak langkah yang diambil melalui Perjanjian Bagian XI untuk menjaga biaya organisasi seminimal mungkin.

Negara-negara hanya dapat menjadi Anggota Otoritas dengan menjadi pihak dalam Konvensi Hukum Laut dan semua Negara Pihak pada Konvensi tersebut secara ipso facto merupakan Anggota Otoritas.<sup>14</sup> Oleh karena itu, lebih dari 150 negara merupakan Anggota Otoritas.<sup>15</sup> Akan tetapi, keanggotaannya masih jauh dari universal. Perlu dicatat bahwa

<sup>6</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 176.

<sup>7</sup> Otoritas kadang-kadang mengadakan pertemuan di New York.

<sup>8</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 158, 166–168.

<sup>9</sup> Sekretaris Jenderal pertama Otoritas adalah Satya Nandan dari Fiji, yang menduduki jabatan tersebut selama lebih dari sepuluh tahun. Ia digantikan oleh Nii Odunton dari Ghana, yang akan menjabat sebagai Sekretaris Jenderal untuk masa jabatan awal empat tahun sejak 1 Januari 2009.

<sup>10</sup> Perjanjian Bagian XI, Lampiran, Bagian 1, paragraf 2.

<sup>11</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 171. Dalam dua tahun pertama beroperasi, Otoritas sebenarnya dibiayai melalui anggaran PBB; lihat Bagian XI Perjanjian, Lampiran, Bagian 1, para. 14.

<sup>12</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 171. Sisa saldo biaya yang dibayarkan oleh investor pionir digunakan untuk mendirikan dana abadi guna membantu ilmuwan dan personel teknis yang berkualifikasi dari negara-negara berkembang untuk berpartisipasi dalam program dan kegiatan penelitian ilmiah kelautan; lihat M. Lodge, "Perkembangan hukum terkini – Otoritas Dasar Laut Internasional" (2009) 24 Int'l J. Marine & Coastal L. 185.

<sup>13</sup> Bagian XI Perjanjian, Lampiran, Bagian 1, para. 14. Perjanjian ini tidak melarang semua pinjaman, hanya pinjaman untuk menutupi biaya administratif organisasi.

<sup>14</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 156(2). Perhatikan bahwa negara-negara tidak perlu menjadi pihak dalam Bagian XI Perjanjian untuk menjadi Anggota Otoritas; lihat Bab 4.

<sup>15</sup> Ada 160 Anggota per 1 Desember 2009 – lihat [www.isa.org/jm/en/about/members/states](http://www.isa.org/jm/en/about/members/states) <diperiksa 10 Mei 2010>.

keanggotaan awal Otoritas lebih luas karena negara-negara yang telah menandatangani Perjanjian Bagian XI atau yang telah menyetujui adopsinya dalam Majelis Umum berhak menjadi anggota sementara Otoritas.<sup>16</sup>

Oleh karena itu, semua negara yang berkepentingan dapat berpartisipasi dalam pekerjaan Otoritas pada saat yang genting ketika Otoritas tersebut didirikan, tanpa secara resmi menjadi Anggota penuh. Atas dasar inilah Amerika Serikat menjadi anggota sementara Otoritas, termasuk memiliki kursi di Dewan pertama, Komite Keuangan pertama, dan Komisi Hukum dan Teknis pertama. Semua keanggotaan sementara berakhir pada tanggal 16 November 1998, meskipun negara-negara yang bukan anggota masih dapat mengambil bagian dalam pekerjaan Otoritas sebagai pengamat.<sup>17</sup>

Menurut Konvensi Hukum Laut, fungsi utama Otoritas adalah mengatur, melaksanakan, dan mengendalikan kegiatan di Kawasan.<sup>18</sup> Peran ini mencakup penetapan standar terperinci yang mengatur operasi perusahaan penambangan dasar laut dalam, serta pengawasan penerapan standar-standar ini dan ketentuan umum Bagian XI.<sup>19</sup> Otoritas juga memiliki tanggung jawab yang lebih luas untuk perlindungan lingkungan laut di Kawasan, promosi penelitian ilmiah kelautan di Kawasan, dan perlindungan warisan budaya bawah air di Kawasan.<sup>20</sup> Fungsi Otoritas didistribusikan di antara empat badan utama: Majelis, Dewan, Komisi Hukum dan Teknis, dan Komite Keuangan.<sup>21</sup>

Majelis adalah badan penuh Otoritas,<sup>22</sup> yang terdiri dari semua Negara Anggota.<sup>23</sup> Majelis memiliki mandat yang luas dan berwenang untuk menetapkan kebijakan umum tentang setiap pertanyaan atau masalah dalam kompetensi Otoritas.<sup>24</sup> Meskipun merupakan badan Otoritas yang paling demokratis, kekuasaannya telah agak berkurang oleh Perjanjian Bagian XI, yang menetapkan bahwa Majelis harus bekerja sama dengan Dewan dalam semua masalah.<sup>25</sup>

Dewan adalah badan "eksekutif" Otoritas<sup>26</sup> dan terdiri dari tiga puluh enam perwakilan Negara Anggota, yang dipilih setiap empat tahun oleh Majelis.<sup>27</sup> Negara mana yang akan

<sup>16</sup> Bagian XI Perjanjian, Pasal 7 Dan Lampiran, Bagian 1, Para. 12

<sup>17</sup> Lihat di bawah, bagian 3

<sup>18</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 153. Pasal 1(1)(1) Konvensi mendefinisikan Area sebagai "dasar laut dan dasar samudra serta tanah di bawahnya, di luar batas yurisdiksi nasional."

<sup>19</sup> Konvensi juga melihat peran Otoritas dalam melaksanakan penambangan dasar laut dalam melalui apa yang disebut Perusahaan. Namun, peran operasional Perusahaan dikurangi secara drastis oleh Bagian XI Perjanjian, Lampiran, Bagian 2.

<sup>20</sup> Lihat misalnya T. Scovazzi, "Penambangan, perlindungan lingkungan, penelitian ilmiah, dan bioprospeksi: beberapa pertimbangan tentang peran Otoritas Dasar Laut Internasional" (2004) 19 Int'l J. Marine & Coastal L. 383.

<sup>21</sup> Rencana untuk Komisi Perencanaan Ekonomi dibatalkan dalam Perjanjian Bagian XI; lihat Perjanjian Bagian XI, Lampiran, Bagian 1, paragraf 4.

<sup>22</sup> Komisi ini dijelaskan dalam Pasal 160 Konvensi Hukum Laut sebagai "badan tertinggi Otoritas."

<sup>23</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 159(1).

<sup>24</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 160(1). Pasal 160(2) selanjutnya menguraikan daftar terperinci tentang kewenangan dan fungsi Majelis.

<sup>25</sup> Perjanjian Bagian XI, Lampiran, Bagian 3, paragraf 1.

<sup>26</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 162(1). Untuk daftar lengkap kewenangan dan fungsi Dewan, lihat Pasal 162(2). Menggambarkannya hanya sebagai badan eksekutif adalah menyesatkan karena badan ini juga memainkan peran penting dalam pembuatan kebijakan.

<sup>27</sup> Pemilihan umum dilakukan secara bertahap sehingga pada kenyataannya ada pemilihan untuk setengah anggota setiap dua

memiliki kursi di Dewan dan bagaimana Dewan akan membuat keputusan adalah subjek diskusi intensif selama konsultasi yang mengarah pada kesimpulan Perjanjian Bagian XI.<sup>28</sup> Komposisi Dewan sangat seimbang untuk menjamin bahwa semua kelompok kepentingan utama terwakili. Hal ini dicapai melalui pembentukan empat yang disebut “kamar dagang” yang terdiri dari sebagai berikut:<sup>29</sup>

- (a) Empat anggota dari antara Negara Pihak yang, selama lima tahun terakhir yang statistiknya tersedia, telah mengonsumsi lebih dari 2 persen dalam nilai total konsumsi dunia atau telah memiliki impor neto lebih dari 2 persen dalam nilai total impor dunia atas komoditas yang diproduksi dari kategori mineral yang akan berasal dari Kawasan, dengan ketentuan bahwa keempat anggota tersebut harus mencakup satu Negara dari kawasan Eropa Timur yang memiliki ekonomi terbesar di kawasan tersebut dalam hal produk domestik bruto dan Negara, pada tanggal mulai berlakunya Konvensi, yang memiliki ekonomi terbesar dalam hal produk domestik bruto, jika Negara-negara tersebut ingin diwakili dalam kelompok ini;
- (b) Empat anggota dari antara delapan Negara Pihak yang telah melakukan investasi terbesar dalam persiapan dan pelaksanaan kegiatan di Kawasan, baik secara langsung maupun melalui warga negaranya;
- (c) Empat anggota dari antara Negara Pihak yang, berdasarkan produksi di wilayah yurisdiksi mereka, merupakan pengeksport utama kategori mineral yang akan diperoleh dari Kawasan, termasuk sedikitnya dua Negara berkembang yang ekspor mineral tersebut memiliki pengaruh besar terhadap perekonomian mereka;
- (d) Enam anggota dari antara Negara Pihak yang sedang berkembang, yang mewakili kepentingan khusus. Kepentingan khusus yang akan diwakili meliputi kepentingan Negara dengan populasi besar, Negara yang terkurung daratan atau secara geografis kurang beruntung, Negara kepulauan, Negara yang merupakan pengimpor utama kategori mineral yang akan diperoleh dari Kawasan, Negara yang merupakan produsen potensial mineral tersebut, dan Negara yang paling kurang berkembang.

Di samping majelis-majelis, delapan belas anggota lainnya akan dipilih berdasarkan asas pembagian kursi secara geografis yang adil sehingga setiap kawasan geografis (Afrika, Asia, Eropa Timur, Amerika Latin dan Karibia, Eropa Barat dan lainnya) akan memperoleh sekurang-kurangnya satu kursi.<sup>30</sup> Dalam praktiknya, susunan Dewan juga tunduk pada kompromi politik yang terperinci. Atas dasar ini, alokasi kursi yang disepakati di Dewan adalah sepuluh kursi untuk Kelompok Afrika, sembilan kursi untuk Kelompok Asia, delapan kursi untuk Kelompok Eropa Barat, tujuh kursi untuk Kelompok Amerika Latin dan Karibia, dan tiga kursi untuk

---

tahun; Konvensi Hukum Laut, Pasal 161(3). Untuk perincian pemilihan pertama Dewan, lihat M. Wood, “International Seabed Authority: the first four years” (1999) *Max Planck U. N. Ybk* 172, pada 201–9.

<sup>28</sup> Perjanjian Bagian XI “menghilangkan” ketentuan asli Konvensi, menggantinya dengan teks yang telah diamandemen; Perjanjian Bagian XI, Lampiran, bagian 3, pada paragraf 15 dan 16.

<sup>29</sup> Perjanjian Bagian XI, Lampiran, bagian 3, paragraf 15(a)–(d), menggantikan Konvensi Hukum Laut, Pasal 161(1).

<sup>30</sup> Perjanjian Bagian XI, Lampiran, Bagian 3, paragraf 15(e).

Kelompok Eropa Timur.<sup>31</sup> Karena jumlahnya menjadi tiga puluh tujuh dan jumlah kursi resmi di Dewan adalah tiga puluh enam, disepakati bahwa setiap kelompok regional selain Kelompok Eropa Timur akan menyerahkan satu kursi secara bergiliran.<sup>32</sup> Komposisi Dewan penting, tidak hanya untuk partisipasi dalam debat, tetapi juga untuk prosedur pemungutan suara.<sup>33</sup>

Komisi Hukum dan Teknis adalah sekelompok ahli independen, yang mengkhususkan diri dalam subjek yang relevan dengan eksplorasi dan eksploitasi serta pemrosesan sumber daya mineral, oseanografi, perlindungan lingkungan laut, atau masalah ekonomi atau hukum yang berkaitan dengan penambangan laut dan bidang keahlian terkait.<sup>34</sup> Anggota Komisi dipilih oleh Dewan.<sup>35</sup> Mereka menjabat selama lima tahun, meskipun mereka memenuhi syarat untuk dipilih kembali.<sup>36</sup> Komisi sebagian besar menjalankan peran penasihat, memastikan bahwa keputusan Otoritas didasarkan berdasarkan saran dan informasi ilmiah dan teknis yang baik.<sup>37</sup>

Komite Keuangan dibentuk berdasarkan bagian 9 dari Perjanjian Bagian XI.<sup>38</sup> Komite ini terdiri dari lima belas anggota dengan kualifikasi yang sesuai yang relevan dengan masalah keuangan, yang bertugas dalam kapasitas individu. Anggota dipilih oleh Majelis.<sup>39</sup> Namun, komposisi Komite dirancang sedemikian rupa sehingga kontributor utama anggaran Otoritas dijamin mendapat kursi dan dengan demikian memiliki suara yang lebih besar atas urusan keuangan organisasi.<sup>40</sup> Selain itu, Komite harus menyertakan setidaknya satu anggota dari masing-masing "kamar" yang terwakili di Dewan.

Dalam memilih Anggota Komite Keuangan lainnya, Majelis harus mempertimbangkan perlunya representasi geografis yang adil.<sup>41</sup> Meskipun Komite Keuangan tidak memiliki kewenangan pengambilan keputusan utama berdasarkan Konvensi, Perjanjian Bagian XI menjelaskan bahwa keputusan yang memiliki implikasi keuangan atau anggaran harus didasarkan pada rekomendasi Komite Keuangan.<sup>42</sup>

<sup>31</sup> Lihat Wood, "International Seabed Authority: the first four years." pada 208.

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Lihat di bawah, bagian 3.

<sup>34</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 165(1).

<sup>35</sup> Lihat Konvensi Hukum Laut, Pasal 163. Komisi tersebut terdiri dari sedikitnya lima belas anggota. Akan tetapi, dalam praktiknya, jumlahnya lebih banyak karena Dewan telah menjalankan kewenangannya berdasarkan Pasal 163 Konvensi untuk meningkatkan ukuran Komisi. Sebagai konsekuensinya, ukuran Komisi terus bertambah; jumlahnya adalah 22 pada tahun 1996, 24 pada tahun 2001, dan 25 pada tahun 2006. Kemungkinan besar ukuran Komisi akan tetap berjumlah 25 di masa mendatang; lihat Siaran Pers, "Seabed Council continues discussion of size and composition of Authority's Expert Body – the Legal and Technical Commission." Dokumen SB/16/10, 30 April 2010.

<sup>36</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 163(6).

<sup>37</sup> Berdasarkan Perjanjian Bagian XI, Komisi Hukum dan Teknis juga akan menjalankan fungsi Komisi Perencanaan Ekonomi yang masih berlaku hingga Dewan memutuskan sebaliknya atau hingga rencana kerja pertama untuk eksploitasi disetujui; Perjanjian Bagian XI, Lampiran, Bagian 1, paragraf 4.

<sup>38</sup> Pasal 162(2)(y) Konvensi Hukum Laut mengamanatkan Dewan untuk membentuk badan tambahan untuk menangani masalah keuangan.

<sup>39</sup> Perjanjian Bagian XI, Lampiran, Bagian 9, paragraf 3.

<sup>40</sup> Perjanjian Bagian XI, Lampiran, Bagian 9, paragraf 3. Hak istimewa ini hanya berlaku selama biaya administratif Otoritas didanai oleh kontribusi yang dinilai.

<sup>41</sup> Perjanjian Bagian XI, Lampiran, Bagian 9, paragraf 3.

<sup>42</sup> Perjanjian Bagian XI, Lampiran, Bagian 3, paragraf 7. Ada pertanyaan mengenai penafsiran frasa "berdasarkan." Bahasa serupa ditemukan di bagian lain Konvensi, yaitu Pasal 76(8), yang mengatakan bahwa "batas landas kontinen yang ditetapkan

Oleh karena itu, Komite memegang kekuasaan yang signifikan atas jenis keputusan tertentu yang dibuat oleh Otoritas. Badan-badan Otoritas memainkan berbagai peran dalam organisasi tersebut dan tanggung jawab serta pengaruhnya berbeda-beda, tergantung pada jenis kegiatan yang bersangkutan. Banyak kegiatan yang dilakukan oleh Komisi dan Dewan bersifat eksekutif. Misalnya, badan-badan inilah yang bertanggung jawab untuk membuat kontrak dengan investor untuk eksplorasi atau eksploitasi sumber daya mineral di Kawasan, serta mengawasi pelaksanaan kontrak-kontrak tersebut.<sup>43</sup>

Akan tetapi, merupakan kewenangan Otoritas untuk membuat peraturan dan ketentuan yang menjadi perhatian kita untuk tujuan ini. Bagian-bagian berikut akan mempertimbangkan ruang lingkup kewenangan ini dan bagaimana kewenangan tersebut dilaksanakan dalam praktik.

### 5.3 PENERAPAN PERATURAN DAN KETENTUAN OLEH OTORITAS DASAR LAUT INTERNASIONAL

#### Kewenangan Otoritas Dasar Laut Internasional

Otoritas berwenang untuk menerapkan berbagai peraturan dan ketentuan. Beberapa kewenangan Otoritas ini terkait dengan operasi internal organisasi. Misalnya, Otoritas memiliki kewenangan untuk menetapkan peraturan dan ketentuan untuk pengelolaan keuangan dan administrasi internal organisasi dan mengenai hubungan antara Otoritas dan Perusahaan.<sup>44</sup>

Otoritas juga harus menetapkan kriteria untuk pembagian yang adil atas keuntungan keuangan dan keuntungan ekonomi lainnya yang diperoleh dari kegiatan di Kawasan.<sup>45</sup> Otoritas memiliki kewenangan serupa untuk menetapkan kriteria untuk pembagian yang adil atas pembayaran atau kontribusi yang dibuat berdasarkan Pasal 82 Konvensi sehubungan dengan eksploitasi sumber daya tak hayati di landas kontinen di luar 200 mil laut.<sup>46</sup>

Kewenangan Otoritas lainnya memungkinkannya untuk menetapkan peraturan dan ketentuan yang berlaku untuk perilaku pihak ketiga di Kawasan.<sup>47</sup> Ini termasuk peraturan untuk menangani semua aspek prospeksi, eksplorasi dan eksploitasi nodul polimetalik dan sumber daya mineral laut dalam lainnya yang terletak di Kawasan, termasuk peraturan yang berkaitan dengan pencegahan dan pengendalian pencemaran, perlindungan dan konservasi

---

oleh negara pantai berdasarkan [rekomendasi Komisi Batas Luar Landas Kontinen] bersifat final dan mengikat." Untuk pembahasan mengenai penafsiran ketentuan ini, lihat T. McDorman, "The role of the Commission on the limits of the continental shelf: a technical body in a political world." (2002) 17 *Int'l J. Marine & Coastal L.* 301 pada 314; Komite Masalah Hukum Batas Luar Landas Kontinen, dalam Laporan Asosiasi Hukum Internasional pada Konferensi Ketujuh Puluh Satu (Berlin 2004) (Asosiasi Hukum Internasional, London, 2004) pada hlm. 803.

<sup>43</sup> Lihat khususnya Konvensi Hukum Laut, Pasal 62(2)(g), (i), (j), (k), (l), (p), (w), (x), (z), sebagaimana diubah oleh Perjanjian Bagian XI.

<sup>44</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 160(2)(f)(ii) dan 162(2)(o)(ii).

<sup>45</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 160(2)(f)(i) dan 162(2)(o)(i).

<sup>46</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 82(4), 160(2)(f)(i) dan 162(2)(o)(i). Telah disarankan pula bahwa Otoritas dapat mengembangkan aturan dan regulasi mengenai metodologi untuk menentukan nilai pembayaran atau kontribusi berdasarkan Pasal 82; M. Lodge, "Otoritas Dasar Laut Internasional dan Pasal 82 Konvensi PBB tentang Hukum Laut" (2006) 21 *Int'l J. Marine & Coastal L.* 323, pada 328–9.

<sup>47</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 160(2)(f)(ii) dan 162(2)(o)(ii). Lihat juga Lampiran III, Pasal 17.

sumber daya alam di Kawasan,<sup>48</sup> perlindungan kehidupan manusia,<sup>49</sup> dan pembangunan, penempatan atau pemindahan instalasi untuk tujuan mengejar penambangan. kegiatan di Kawasan tersebut.<sup>50</sup>

Peraturan dan regulasi ini merupakan komponen inti dari rezim hukum untuk penambangan dasar laut dalam, yang melengkapi ketentuan Konvensi. Status mengikat dari peraturan dan regulasi yang diadopsi oleh Otoritas diperjelas oleh Pasal 137(2) Konvensi, yang menyatakan:

*“Mineral yang diperoleh dari Kawasan tersebut hanya dapat dialihkan sesuai dengan Bagian ini dan peraturan, regulasi, dan prosedur Otoritas.”*

Peraturan dan regulasi yang diadopsi oleh Otoritas tidak hanya relevan bagi negara tetapi juga bagi investor yang ingin beroperasi di Kawasan tersebut. Penerapan peraturan dan regulasi Otoritas kepada investor dilakukan melalui kontrak. Semua investor harus membuat perjanjian dengan Otoritas sebelum kegiatan pencarian, eksplorasi, atau eksploitasi dilakukan. Dalam hal eksplorasi, investor harus memberikan pernyataan tertulis bahwa mereka akan mematuhi Konvensi dan peraturan, regulasi, dan prosedur Otoritas yang relevan.<sup>51</sup>

Untuk kegiatan eksplorasi dan eksploitasi, investor harus membuat kontrak formal dengan Otoritas.<sup>52</sup> Klausul standar untuk kontrak eksplorasi di Area untuk menemukan nodul polimetalik tercantum dalam Lampiran Peraturan tentang Eksplorasi dan Eksplorasi Nodul Polimetalik di Area.<sup>53</sup> Klausul tersebut menetapkan bahwa “Kontraktor harus melakukan eksplorasi sesuai dengan syarat dan ketentuan kontrak, Peraturan, Bagian XI Konvensi, Perjanjian, dan peraturan hukum internasional lainnya yang tidak bertentangan dengan Konvensi.”<sup>54</sup>

Dengan demikian, peraturan dan regulasi Otoritas menjadi mengikat langsung bagi investor. Kewenangan untuk mengadopsi aturan-aturan dan regulasi yang mengikat membedakan Otoritas dari banyak organisasi internasional lain yang kewenangan penetapan standarnya biasanya tergantung pada persetujuan negara-negara berikutnya.<sup>55</sup> Sebaliknya, aturan-aturan dan regulasi yang diadopsi secara sah oleh Otoritas bersifat mengikat, terlepas dari persetujuan individu.<sup>56</sup> Di bawah sistem ini tidak ada ruang bagi suatu negara untuk mengklaim sebagai penentang terus-menerus.

---

<sup>48</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 145 dan 209. Pasal 209 mengharuskan Negara untuk mengadopsi hukum nasional yang setidaknya sama efektifnya dengan aturan yang diadopsi oleh Otoritas. Lihat juga Pasal 214.

<sup>49</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 146.

<sup>50</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 147.

<sup>51</sup> Konvensi Hukum Laut, Lampiran III, Pasal 2. Lihat juga Peraturan tentang Prospeksi dan Eksplorasi Nodul Polimetalik di Area, Dokumen ISBA/6/A/18, 4 Oktober 2000, Bagian II.

<sup>52</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 153(3) dan Lampiran III, Pasal 3(5).

<sup>53</sup> Peraturan tentang Prospeksi dan Eksplorasi Nodul Polimetalik di Area tersebut, Lampiran 4.

<sup>54</sup> Ibid., Lampiran 4, Bagian 13.1.

<sup>55</sup> Lihat misalnya P. Sands dan P. Klein, *Bowett's Law of International Institutions* (edisi ke-6, Sweet & Maxwell, 2009) pada halaman 267.

<sup>56</sup> Lihat juga Konvensi Hukum Laut, Pasal 208 dan 209.

### Prosedur pengambilan keputusan Otoritas Dasar Laut Internasional

Prosedur untuk adopsi aturan dan regulasi oleh Otoritas sangat penting mengingat aturan dan regulasi tersebut mengikat secara otomatis tanpa perlu persetujuan tambahan dari negara-negara. Mungkin tidak mengherankan bahwa prosedur ini menjadi pokok kontroversi dalam negosiasi Bagian XI dari Konvensi Hukum Laut.

Menurut kebijakan AS saat itu, prosedur pengambilan keputusan lembaga yang diusulkan harus "secara adil mencerminkan dan secara efektif melindungi kepentingan politik dan ekonomi serta kontribusi keuangan negara-negara peserta."<sup>57</sup> Pada umumnya, setiap ketidaksepakatan atas prosedur pengambilan keputusan yang mencegah konsensus di UNCLOS III akhirnya diselesaikan melalui adopsi Perjanjian Bagian XI.<sup>58</sup> Untuk melindungi kepentingan semua negara, kewenangan Otoritas untuk mengadopsi aturan, regulasi, dan prosedur tunduk pada serangkaian prosedur pengambilan keputusan yang kompleks. Kewenangan untuk mengadopsi aturan dan regulasi ini dibagi antara tiga badan utama Otoritas.

Proses penetapan standar dimulai dengan Komisi Hukum dan Teknis. Peran Komisi adalah mempertimbangkan aspek teknis dari peraturan dan menyusun proposal untuk pertimbangan lebih lanjut oleh Dewan.<sup>59</sup> Rapat Komisi Hukum dan Teknis bersifat tertutup, meskipun diskusi tentang isu-isu umum diadakan dalam sesi terbuka yang dapat dihadiri oleh anggota Otoritas tanpa berpartisipasi dalam diskusi.<sup>60</sup>

Peraturan yang disusun oleh Komisi selanjutnya diserahkan kepada Dewan. Dewan melakukan pemeriksaan terperinci terhadap rancangan peraturan dan dapat membuat modifikasi apa pun terhadap rancangan peraturan yang dianggapnya tepat. Meskipun sejumlah kecil Negara Anggota memiliki kursi di Dewan, aturan prosedur mengizinkan setiap anggota Otoritas yang tidak terwakili di Dewan untuk hadir.

Negara-negara ini dapat berpartisipasi dalam diskusi tetapi mereka tidak dapat memberikan suara.<sup>61</sup> Dalam hal apa pun, Dewan harus "berusaha untuk memajukan kepentingan semua anggota Otoritas."<sup>62</sup> Meskipun ini merupakan pengingat bagi anggota Dewan bahwa mereka bertindak atas nama keanggotaan yang lebih luas, diragukan apakah ketentuan ini menciptakan kewajiban hukum dan bahkan jika memang demikian, sulit untuk melihat bagaimana hal itu dapat ditegakkan.

Pengamanan tertentu lainnya dibangun dalam prosedur pengambilan keputusan untuk memastikan bahwa kepentingan beberapa anggota tidak dapat mengesampingkan kepentingan yang lain. Prosedur pengambilan keputusan Dewan dirancang sedemikian rupa

<sup>57</sup> Departemen Luar Negeri Amerika Serikat, Kebijakan Hukum Laut Saat Ini No. 371, Januari–Februari 1982, dikutip oleh D. Larson, "Penolakan Reagan terhadap Konvensi PBB" (1985) 14 *Ocean Dev. & Int'l L.* 337, pada catatan kaki 13.

<sup>58</sup> Lihat Bab 4.

<sup>59</sup> Lihat Konvensi Hukum Laut, Pasal 165.

<sup>60</sup> Untuk ringkasan sejarah penyusunan Aturan Tata Tertib Komisi, lihat Laporan Sekretaris Jenderal Otoritas Dasar Laut Internasional berdasarkan Pasal 166, paragraf 4, Konvensi Hukum Laut Perserikatan Bangsa-Bangsa, Dokumen ISBA/10/A/3, 31 Maret 2004, pada paragraf 31–2.

<sup>61</sup> Aturan Tata Tertib Dewan, Aturan 74.

<sup>62</sup> Perjanjian Bagian XI, pasal 3, pada paragraf 5.



sehingga tidak ada kelompok kepentingan utama yang dapat diabaikan. Pertama-tama, Perjanjian Bagian XI mempromosikan adopsi keputusan dengan konsensus jika memungkinkan.<sup>63</sup> Untuk memajukan ketentuan ini, Dewan memiliki kewenangan untuk menunda pengambilan keputusan untuk memfasilitasi negosiasi lebih lanjut setiap kali tampaknya semua upaya untuk mencapai konsensus belum dilakukan<sup>64</sup>.

Selain itu, Konvensi menetapkan prosedur konsiliasi yang dapat diterapkan oleh presiden Dewan untuk mencoba memfasilitasi kompromi antara pandangan anggota yang berbeda.<sup>65</sup> Menurut prosedur ini, sebuah komite yang terdiri dari sembilan anggota, dengan presiden sebagai ketua, diberi mandat untuk menghasilkan proposal yang dapat diterima oleh semua anggota. Jika tidak dapat mencapai kesepakatan, komite harus melaporkan alasan penolakan proposal tersebut. Jika konsensus pada akhirnya tidak dapat dicapai, biasanya adopsi keputusan oleh Dewan tunduk pada suara mayoritas yang memenuhi syarat yang memerlukan persetujuan mayoritas negara bagian dalam setiap "kamar" yang diwakili di Dewan.<sup>66</sup>

Prosedur ini dirancang untuk memastikan bahwa keputusan Dewan mendapat dukungan dari semua kelompok kepentingan penting yang terlibat dalam rezim penambangan dasar laut dalam. Sementara rumus yang rumit ini sangat membantu dalam mendorong konsensus di antara negara-negara, prosedur pengambilan keputusan yang lebih ketat berlaku untuk adopsi aturan dan regulasi oleh Dewan. Berdasarkan Pasal 161(8)(d) Konvensi, Dewan harus mengadopsi aturan atau regulasi apa pun melalui konsensus. Konsensus didefinisikan dalam Aturan Prosedur sebagai "tidak adanya keberatan formal apa pun."<sup>67</sup>

Namun, konsensus dalam konteks ini tampaknya memiliki arti yang berbeda dengan penggunaan kata tersebut di bagian lain dari Bagian XI karena tidak ada aturan alternatif tentang pemungutan suara yang berlaku tanpa adanya konsensus. Sebaliknya, tampaknya prosedur tersebut lebih mendekati suara bulat daripada konsensus sebagaimana dipahami dalam konteks lain. Oleh karena itu, setiap anggota Dewan dapat secara praktis memveto keputusan untuk mengadopsi peraturan dan ketentuan tentang penambangan dasar laut dalam. Setelah peraturan yang diusulkan diadopsi oleh Dewan, peraturan tersebut dikirim ke Majelis untuk disetujui.

Mayoritas dua pertiga Majelis diperlukan untuk menyetujui usulan dari Dewan, meskipun Dewan akan terlebih dahulu berusaha mencapai konsensus tentang masalah tersebut.<sup>68</sup> Jika Majelis tidak setuju dengan peraturan dan ketentuan yang diumumkan oleh Dewan, Majelis harus menyerahkannya kembali ke Dewan untuk dipertimbangkan lebih lanjut. Akan tetapi, Majelis sendiri tampaknya tidak memiliki kewenangan untuk mengadopsi

---

<sup>63</sup> Perjanjian Bagian XI, pasal 3, pada paragraf 6. 2.

<sup>64</sup> Bagian XI Perjanjian, pasal 3, pada paragraf 6.

<sup>65</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 161(8)(e).

<sup>66</sup> Bagian XI Perjanjian, pasal 3, pada paragraf 5.

<sup>67</sup> Aturan 59 Aturan Tata Tertib Dewan.

<sup>68</sup> Lihat Aturan 61 Aturan Tata Tertib Majelis.

amandemen atas inisiatifnya sendiri.<sup>69</sup>

Meskipun persetujuan Majelis diperlukan untuk adopsi akhir setiap peraturan, Konvensi menetapkan bahwa setiap aturan, peraturan, atau prosedur yang berkaitan dengan prospeksi, eksplorasi, eksploitasi di Area dan manajemen keuangan serta administrasi internal Otoritas yang telah diadopsi oleh Dewan berlaku sementara, sambil menunggu persetujuan Majelis.<sup>70</sup> Bahkan jika Majelis menolak rekomendasi Dewan dan aturan serta peraturan diajukan kembali kepada Dewan untuk pertimbangan lebih lanjut, aturan dan peraturan tersebut akan tetap berlaku sementara. Karena tidak ada batas waktu bagi Dewan untuk mengevaluasi kembali peraturan yang ditolak oleh Majelis, aturan dan peraturan yang diadopsi oleh Dewan dapat tetap berlaku sementara untuk jangka waktu yang tidak terbatas.

Ketentuan-ketentuan ini menyoroti pentingnya Dewan dalam proses pembuatan undang-undang. Sebaliknya, peran Majelis, badan Otoritas yang paling demokratis, jauh lebih terbatas. Memang benar bahwa susunan Dewan dan prosedur pengambilan keputusannya sangat penting untuk memastikan bahwa peraturan dan ketentuan tersebut secara umum dapat diterima oleh semua kelompok kepentingan utama, serta keanggotaan Otoritas yang lebih luas. Selain itu, setiap anggota Otoritas yang tidak terwakili di Dewan berhak mengirim perwakilan untuk berpartisipasi dalam diskusi Dewan, meskipun tanpa pemungutan suara.<sup>71</sup>

Meskipun demikian, ada kemungkinan bahwa peraturan dapat diterapkan sementara, meskipun ada keberatan dari sejumlah Anggota Otoritas. Dari perspektif praktis, kurangnya kesepakatan di antara Negara-negara Anggota tentang isi peraturan apa pun dapat menjadi disinsentif bagi calon investor dalam kegiatan penambangan dasar laut dalam. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa kepastian hukum dan akal sehat komersial mengharuskan peraturan tersebut disetujui oleh Majelis sebelum diterapkan pada kegiatan penambangan.

Peraturan dan ketentuan dapat diubah menggunakan prosedur yang dijelaskan di atas. Memang, Komisi Hukum dan Teknis diberi mandat untuk meninjau semua aturan dan regulasi dan mengusulkan perubahan kepada Dewan.<sup>72</sup> Majelis atau Dewan juga dapat meminta peninjauan terhadap aturan dan regulasi tertentu. Sementara ini menggabungkan fleksibilitas dalam kerangka regulasi yang memungkinkan Otoritas untuk menanggapi perkembangan ilmiah atau teknologi, penting untuk dicatat bahwa hak-hak kontraktor yang ada dilindungi karena setiap modifikasi terhadap regulasi tidak akan berlaku untuk kontrak kerja yang ada. Keamanan masa kerja dijamin oleh Pasal 153(6) Konvensi.

Selain itu, Pasal 19(2) Lampiran III Konvensi memperjelas bahwa “setiap kontrak yang dibuat sesuai dengan [Konvensi] dapat direvisi hanya dengan persetujuan para pihak.”

---

<sup>69</sup>Disarankan bahwa rujukan pada amandemen dalam Pasal 160(2)(o)(ii) adalah pada amandemen terhadap aturan dan regulasi yang telah direkomendasikan oleh Dewan. Pandangan ini selanjutnya didukung oleh Pasal 162(2)(o)(ii) yang menyatakan bahwa Dewan dapat mengubah aturan dan regulasi berdasarkan pandangan yang diungkapkan oleh Majelis.

<sup>70</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 162(2)(o)(ii). Lih. peraturan dan ketentuan tentang pembagian yang adil atas kontribusi keuangan dan kontribusi lainnya yang diperoleh dari kegiatan di Area atau yang dibuat berdasarkan Pasal 82. Terkait dengan jenis peraturan dan ketentuan ini, Dewan hanya memiliki kewenangan untuk membuat rekomendasi kepada Majelis; lihat Konvensi Hukum Laut, Pasal 162(2)(o)(i).

<sup>71</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 161(9).

<sup>72</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 165(2)(g).

Ketentuan ini telah dilaksanakan dalam bagian 24.2 dari ketentuan kontrak standar saat ini, yang menyatakan bahwa kontrak “juga dapat direvisi dengan kesepakatan antara Kontraktor dan Otoritas untuk memfasilitasi penerapan setiap aturan, regulasi, dan prosedur yang diadopsi oleh Otoritas setelah berlakunya kontrak ini.”

Oleh karena itu, negosiasi perubahan kontrak perlu dilakukan berdasarkan kasus per kasus.<sup>73</sup> Dalam keadaan seperti ini, kontraktor cenderung memiliki posisi yang kuat dalam negosiasi dan amandemen peraturan tidak dapat dipaksakan kepada kontraktor yang sudah ada tanpa persetujuan mereka.<sup>74</sup>

### **Partisipasi dalam proses pengambilan keputusan**

Tidak hanya Negara Anggota Otoritas yang terlibat dalam proses pembuatan undang-undang. Seperti disebutkan di atas, aturan dan regulasi Otoritas relevan tidak hanya bagi Negara Anggota, tetapi juga bagi negara lain dan aktor non-negara. Ada beberapa kategori aktor internasional lain yang mungkin berkepentingan dalam pengembangan rezim regulasi untuk penambangan dasar laut dalam. Pertama, ada negara-negara yang belum menjadi Anggota Otoritas. Kedua, ada organisasi internasional lain yang mungkin memiliki mandat yang tumpang tindih atau serupa dengan Otoritas. Ketiga, ada organisasi nonpemerintah (LSM) yang berkepentingan dalam penambangan dasar laut dalam, seperti perusahaan pertambangan atau organisasi kampanye lingkungan. Instrumen yang membentuk rezim penambangan dasar laut dalam membuat berbagai ketentuan bagi para aktor ini untuk berpartisipasi sampai batas tertentu dalam musyawarah Otoritas.

Pasal 156(3) Konvensi menetapkan bahwa pengamat di UNCLOS III yang telah menandatangani Akta Akhir berhak berpartisipasi dalam Otoritas sebagai pengamat sesuai dengan aturan, regulasi, dan prosedurnya.<sup>75</sup> Aturan tata tertib internal Otoritas lebih lanjut menjelaskan hak partisipasi pengamat. Aturan 82 Aturan Tata Tertib Majelis mengizinkan semua negara yang bukan Anggota Otoritas untuk mengambil bagian dalam musyawarah Majelis sebagai pengamat.

Negara-negara tersebut memiliki hak bicara tetapi tidak boleh memberikan suara. Pada saat penulisan ini, tiga puluh lima negara terdaftar sebagai pengamat dan banyak dari mereka berpartisipasi aktif dalam pertemuan Majelis.<sup>76</sup> Atas undangan, pengamat negara juga dapat berpartisipasi dalam pertemuan Dewan tentang pertanyaan yang memengaruhi mereka atau dalam lingkup kegiatan mereka.<sup>77</sup> Misalnya, Amerika Serikat, meskipun bukan Anggota Otoritas, terkadang mengambil bagian aktif dalam diskusi organisasi tersebut.

Organisasi internasional dan LSM lainnya lebih terbatas dalam cara mereka dapat berinteraksi dengan Otoritas. Menurut Pasal 169 Konvensi, Sekretaris Jenderal Otoritas berwenang untuk mengadakan “pengaturan yang sesuai” untuk konsultasi dan kerja sama

<sup>73</sup> Pendapat ini didukung oleh Sekretariat; lihat Tinjauan atas masalah-masalah yang belum terselesaikan terkait rancangan peraturan tentang prospeksi dan eksplorasi sulfida polimetalik di Area, Dokumen ISBA/14/C/4, 8 April 2008, pada paragraf 32.

<sup>74</sup> Telah disarankan bahwa kontraktor sendiri harus diizinkan untuk meminta tinjauan atas peraturan yang relevan; lihat *ibid.*, pada paragraf 33.

<sup>75</sup> Ini juga mencakup Namibia yang diwakili di UNCLOS III oleh Dewan PBB untuk Namibia.

<sup>76</sup> Lihat [www.isa.org.jm/en/about/members/states/observers](http://www.isa.org.jm/en/about/members/states/observers) <diperiksa pada tanggal 3 Maret 2010>.

<sup>77</sup> Peraturan Tata Tertib Dewan, Peraturan 75.

dengan organisasi internasional dan LSM yang diakui oleh Dewan Ekonomi dan Sosial Perserikatan Bangsa-Bangsa (ECOSOC). Sesuai dengan ketentuan ini, Otoritas telah mengadakan pengaturan dengan sejumlah organisasi antarpemerintah.<sup>78</sup>

Otoritas membuat Perjanjian Hubungan dengan Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun 1997 untuk meningkatkan kerja sama antara kedua organisasi tersebut.<sup>79</sup> Pasal 6 Perjanjian Hubungan tersebut mengatur tentang perwakilan timbal balik, yang mana Otoritas berkomitmen untuk mengundang Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk mengirimkan perwakilannya ke semua pertemuan dan konferensinya, dengan tunduk pada aturan prosedur dan praktik badan-badan terkait.<sup>80</sup> Otoritas juga telah membuat Nota Kesepahaman dengan Komisi Oseanografi Internasional UNESCO, yang mana kedua organisasi tersebut berjanji untuk “mengundang perwakilan masing-masing untuk menghadiri dan berpartisipasi dalam pertemuan badan-badan pengatur masing-masing sebagai pengamat sesuai dengan aturan prosedur badan-badan tersebut.”<sup>81</sup>

Namun, tidak perlu mengadakan pengaturan formal dengan Otoritas berdasarkan Pasal 169 Konvensi untuk memperoleh status pengamat berdasarkan aturan prosedur organ Otoritas. Memang, kemampuan untuk meminta status pengamat berdasarkan peraturan tata tertib Otoritas tidak hanya berlaku bagi LSM yang diakui oleh Dewan Ekonomi dan Sosial (ECOSOC), tetapi juga bagi “organisasi nonpemerintah lain yang diundang oleh Majelis yang telah menunjukkan minat mereka pada masalah-masalah yang sedang dipertimbangkan oleh Majelis.”<sup>82</sup> Dalam empat tahun pertama beroperasinya Otoritas, sejumlah LSM didaftarkan sebagai pengamat, termasuk Komisi Tetap Pasifik Selatan, Greenpeace Internasional, Institut Kelautan Internasional, dan Komisi Geosains Terapan Pasifik Selatan.<sup>83</sup> Sejak saat itu, status pengamat juga telah diberikan kepada Asosiasi Kontraktor Pengeboran Internasional,<sup>84</sup> Persatuan Konservasi Internasional (IUCN),<sup>85</sup> Dana Margasatwa Dunia, dan Sekretariat Persemakmuran.<sup>86</sup>

Otoritas juga secara aktif mengupayakan partisipasi organisasi-organisasi lain dalam pekerjaannya untuk meningkatkan kerja sama dan koherensi dalam kegiatan-kegiatan yang berdampak pada Kawasan. Pada tahun 2009, Majelis mengusulkan agar Otoritas mengundang Komite Perlindungan Kabel Internasional, sebuah organisasi yang terdiri dari administrasi

<sup>78</sup> Misalnya, Sekretariat Konvensi Keanekaragaman Hayati; lihat Pernyataan Presiden tentang pekerjaan Majelis pada sesi kelima, 27 Agustus 1998, Dokumen ISBA/5/A/14, pada paragraf 5.

<sup>79</sup> Perjanjian Hubungan antara Perserikatan Bangsa-Bangsa dan Otoritas Dasar Laut Internasional tahun 1997, tersedia di [www.isa.org.jm/files/documents/EN/Regs/UN-ISA-Agrmnt.pdf](http://www.isa.org.jm/files/documents/EN/Regs/UN-ISA-Agrmnt.pdf) <diperiksa pada tanggal 3 Maret 2010>.

<sup>80</sup> *Ibid.*, Pasal 6(2).

<sup>81</sup> Nota Kesepahaman antara Komisi Oseanografi Antarpemerintah UNESCO dan Otoritas Dasar Laut Internasional, paragraf 5.3, tersedia di [www.isa.org.jm/files/documents/EN/Regs/ISA-IOC-MOU.pdf](http://www.isa.org.jm/files/documents/EN/Regs/ISA-IOC-MOU.pdf) <diperiksa pada tanggal 3 Maret 2010>.

<sup>82</sup> Peraturan Tata Tertib Majelis, Peraturan 82(1)(e).

<sup>83</sup> Lihat Wood, “International Seabed Authority: the first four years.” pada halaman 222.

<sup>84</sup> Pernyataan Presiden tentang pekerjaan Majelis pada sesi kelima, Dokumen ISBA/5/A/14, pada paragraf 5.

<sup>85</sup> Pernyataan Presiden tentang pekerjaan Majelis pada sesi kesebelas, Dokumen ISBA/11/A/11, 25 Agustus 2005, pada paragraf 22.

<sup>86</sup> Pernyataan Presiden Majelis Otoritas Dasar Laut Internasional tentang pekerjaan Majelis pada sesi kelima belas, Dokumen ISBA/15/A/9, 11 Mei 2009, pada paragraf 5–6.

pemerintah dan perusahaan swasta yang memiliki dan mengoperasikan kabel dasar laut, untuk menjadi pengamat mengingat adanya tumpang tindih antara pekerjaan yang dilakukannya dengan pekerjaan Otoritas.<sup>87</sup>

Hak partisipasi pengamat diatur oleh peraturan prosedur. Hak tersebut akan bervariasi tergantung pada jenis aktor yang terlibat dan badan tempat pengamat ingin berpartisipasi. Misalnya, organisasi antarpemerintah dapat berpartisipasi dalam musyawarah Majelis atas undangan presiden.<sup>88</sup> Di sisi lain, LSM juga dapat menghadiri pertemuan Majelis tetapi mereka dibatasi untuk membuat pernyataan lisan atas undangan presiden<sup>89</sup>.

Hal ini tampaknya tidak mencapai partisipasi penuh dalam diskusi. Pengaturan serupa berlaku untuk pertemuan Dewan.<sup>90</sup> Tidak ada hak bagi pengamat untuk menghadiri pertemuan Komisi Hukum dan Teknis. Namun, yang terakhir dapat, jika dianggap perlu, berkonsultasi dengan organisasi antarpemerintah mana pun mengenai masalah yang sedang dibahas oleh Komisi.<sup>91</sup>

Bukan hanya melalui pengamatan pada pertemuan formal Otoritas, nonanggota dapat memengaruhi pekerjaan Otoritas. Otoritas telah proaktif dalam menyelenggarakan lokakarya rutin mengenai isu-isu ilmiah dan teknis, yang melaluinya para ahli dapat berpartisipasi dalam diskusi mengenai perkembangan dan tantangan terhadap rezim dasar laut dalam.<sup>92</sup> Peserta lokakarya meliputi akademisi, ilmuwan, dan peneliti independen, serta perwakilan kontraktor dan industri pertambangan lepas pantai. Hasil lokakarya ini dapat memiliki pengaruh penting terhadap pertimbangan Komisi Hukum dan Teknis saat menyiapkan rekomendasi untuk Dewan.<sup>93</sup>

Memang, peserta lokakarya mengenai prospek penambangan kerak ferromangan yang kaya kobalt dan sulfida polimetalik di Area yang diadakan pada tahun 2006 diminta untuk memeriksa proposal peraturan yang telah disiapkan oleh Komisi Hukum dan Teknis.<sup>94</sup> Meskipun partisipasi dalam acara-acara ini pasti terbatas, acara-acara ini merupakan sarana penting yang melaluinya aktor nonnegara dapat memengaruhi pekerjaan Otoritas.

Singkatnya, pertimbangan Majelis melibatkan berbagai aktor yang lebih luas yang melampaui Negara-negara yang menjadi Anggota Otoritas. Jumlah pengamat saat ini rendah, meskipun hal ini mungkin dapat dikaitkan dengan mandat Otoritas yang sangat terspesialisasi. Meskipun demikian, LSM yang telah diakreditasi sebagai pengamat mampu memberikan tekanan kepada para pembuat keputusan di Otoritas. Penyelenggaraan lokakarya ilmiah dan

<sup>87</sup> Ibid., pada paragraf 13.

<sup>88</sup> Peraturan Tata Tertib Majelis, Peraturan 82.

<sup>89</sup> Peraturan Tata Tertib Majelis, Peraturan 83(3)–(6).

<sup>90</sup> Peraturan Tata Tertib Dewan, Peraturan 75.

<sup>91</sup> Peraturan Tata Tertib Komisi Hukum dan Teknis, Peraturan 15.

<sup>92</sup> Lihat <http://www.isa.org.jm/en/scientific/workshops> <diperiksa pada 10 Mei 2010>.

<sup>93</sup> Lihat Otoritas Dasar Laut Internasional, Sumber Daya Mineral Kelautan: Kemajuan Ilmiah dan Perspektif Ekonomi (Perserikatan Bangsa-Bangsa, 2004) pada 13.

<sup>94</sup> Lihat Kemungkinan penyesuaian terhadap rancangan peraturan untuk prospeksi dan eksplorasi kerak ferromangan yang kaya kobalt dan sulfida polimetalik yang disarankan oleh lokakarya tentang pertimbangan teknis dan ekonomi yang berkaitan dengan penambangan sulfida polimetalik dan kerak yang kaya kobalt di Area sehubungan dengan sulfida polimetalik, Dokumen ISBA/12/C/7, 8 Agustus 2006.

teknis juga menyediakan mekanisme yang melaluinya pandangan para ahli independen dan aktor non-negara dapat memengaruhi pekerjaan Otoritas pada tahap utama proses penyusunan. Namun, pada akhirnya, Negara-negara yang menjadi Anggota Otoritaslah yang mengendalikan proses pengambilan keputusan.

#### 5.4 AMANDEMEN FORMAL REZIM PENAMBANGAN DASAR LAUT DALAM

Selalu dipertimbangkan bahwa rezim internasional yang dibuat berdasarkan Bagian XI Konvensi harus ditinjau ulang untuk memastikan bahwa rezim tersebut beroperasi sedemikian rupa sehingga memajukan tujuan komunitas internasional. Pasal 155 Konvensi pada awalnya mengatur agar konferensi peninjauan dilakukan lima belas tahun setelah dimulainya penambangan komersial di Kawasan tersebut. Prosedur ini merupakan tambahan dari peninjauan berkala yang akan dilakukan oleh Majelis Otoritas setiap lima tahun.<sup>95</sup>

Sebagaimana yang awalnya direncanakan, Konferensi Peninjauan tersebut kontroversial karena akan memiliki kewenangan untuk mengadopsi amandemen terhadap Konvensi yang akan mengikat semua Negara Pihak setelah diterima hanya oleh tiga perempat Negara Pihak. Dengan kata lain, Anggota dapat terikat oleh amandemen tanpa persetujuan mereka, suatu fitur yang khususnya tidak populer di kalangan negara-negara industri yang menentang pembentukan organisasi internasional yang kuat untuk mengawasi Kawasan Dasar Laut Internasional. Akibat permusuhan ini, ketentuan tentang konferensi peninjauan sebagian besar tidak diterapkan oleh Perjanjian Bagian XI tahun 1994.<sup>96</sup>

Setiap amandemen terhadap ketentuan perjanjian tentang rezim internasional untuk penambangan dasar laut dalam harus dicapai melalui mekanisme amandemen yang terdapat dalam Bagian XVII Konvensi.<sup>97</sup> Otoritaslah yang berwenang untuk mengadopsi amandemen terhadap Bagian XI Konvensi dengan tunduk pada prosedur amandemen khusus yang tercantum dalam Pasal 314 Konvensi.

Menurut prosedur ini, setiap Anggota Otoritas dapat mengusulkan amandemen dengan menyampaikan komunikasi tertulis kepada Sekretaris Jenderal Otoritas, yang selanjutnya akan mengedarkan usulan tersebut kepada semua Negara Anggota lainnya. Amandemen yang diusulkan kemudian tunduk pada persetujuan Majelis dan Dewan, yang terakhir bertindak berdasarkan konsensus.<sup>98</sup> Konsensus dalam konteks ini memiliki arti yang sama dengan adopsi aturan dan peraturan. Dengan kata lain, setiap Anggota Dewan dapat memveto amandemen yang diusulkan.<sup>99</sup>

Setelah amandemen diadopsi oleh Otoritas, amandemen tersebut selanjutnya harus diterima oleh masing-masing Negara Pihak pada Konvensi. Menurut Pasal 316(5) Konvensi,

<sup>95</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 154.

<sup>96</sup> Bagian XI Perjanjian, Lampiran, Bagian 4.

<sup>97</sup> Lihat M. Nordquist, dkk. (eds.), Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut 1982 – Sebuah Komentar, Vol. 6, (Martinus Nijhoff, 2002) pada paragraf 155.10.

<sup>98</sup> Lihat Konvensi Hukum Laut, Pasal 161(8)(d).

<sup>99</sup> Lihat S. Rosenne dkk. (eds.), Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut – Sebuah Komentar, Vol. 6 (Martinus Nijhoff Publishers, 2002) pada paragraf 155.11.

amandemen terhadap Bagian XI yang telah diadopsi sesuai dengan Pasal 314 akan mulai berlaku bagi semua Negara Pihak satu tahun setelah penyerahan instrumen ratifikasi atau aksesinya oleh tiga perempat Negara Pihak. Penerimaan oleh lebih dari tiga perempat Negara Anggota merupakan ambang batas yang lebih tinggi daripada yang dipersyaratkan untuk amandemen terhadap bagian lain dari Konvensi.<sup>100</sup>

Ketentuan ini penting karena amandemen yang telah diterima oleh tiga perempat anggota menjadi mengikat bagi semua Negara Pihak, baik mereka telah menyetujuinya secara individu maupun tidak. Tidak ada kesempatan bagi negara yang keberatan untuk mencegah penerapan amandemen terhadap dirinya sendiri, kecuali dengan mencela Konvensi.<sup>101</sup> Sekali lagi, prosedur untuk adopsi amandemen melalui Otoritaslah yang memberikan perlindungan penting bagi kepentingan semua negara.

Keterbatasan yang tampak pada penggunaan prosedur amandemen ditemukan dalam Pasal 311(6), yang menyatakan:

*“Negara Pihak sepakat bahwa tidak boleh ada amandemen terhadap prinsip dasar yang berkaitan dengan warisan bersama umat manusia yang ditetapkan dalam Pasal 136 dan bahwa mereka tidak boleh menjadi pihak dalam perjanjian apa pun yang menyimpang dari prinsip tersebut.”*

Dampak pasti dari ketentuan ini telah banyak diperdebatkan. Telah dikemukakan bahwa ketentuan tersebut merupakan deklarasi status peremptory dari prinsip warisan bersama umat manusia. Jika demikian halnya, tidak ada penyimpangan dari prinsip tersebut yang diizinkan dan perjanjian apa pun yang bertentangan dengan prinsip tersebut akan batal sesuai dengan Pasal 53 Konvensi Wina 1969 tentang Hukum Perjanjian.<sup>102</sup>

Namun, ada masalah dengan argumen ini. Secara khusus, penyebutan *jus cogens* dihapus dari teks Pasal 311(6) selama negosiasi.<sup>103</sup> Akibatnya, niat untuk memberikan status *jus cogens* pada ketentuan tersebut tidak dapat dengan mudah tersirat dari teks Konvensi. Sebagaimana dikatakan Komisi Hukum Internasional dalam komentarnya terhadap Pasal 53 Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian, tidaklah tepat untuk mengatakan bahwa *“suatu ketentuan dalam suatu perjanjian memiliki karakter jus cogens hanya karena para pihak telah menetapkan bahwa tidak boleh ada penyimpangan dari ketentuan tersebut sehingga*

<sup>100</sup> Bandingkan Konvensi Hukum Laut, Pasal 316(1), yang mengharuskan persetujuan dua pertiga Negara Pihak agar amandemen terhadap bagian lain Konvensi mulai berlaku.

<sup>101</sup> Mengenai pembatalan, lihat Konvensi Hukum Laut, Pasal 317. Bahkan pada saat itu dapat diperdebatkan bahwa prinsip-prinsip umum Bagian XI yang melarang eksploitasi demi kepentingan nasional merupakan bagian dari hukum kebiasaan internasional. Lihat Bab 4.

<sup>102</sup> Pasal 53 Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian menetapkan bahwa: “Suatu perjanjian batal jika, pada saat dibuat, perjanjian tersebut bertentangan dengan norma hukum internasional umum yang bersifat mutlak. Untuk tujuan Konvensi ini, norma hukum internasional umum yang bersifat mutlak adalah norma yang diterima dan diakui oleh komunitas internasional negara-negara secara keseluruhan sebagai norma yang tidak boleh dilanggar dan yang hanya dapat diubah oleh norma hukum internasional umum berikutnya yang memiliki karakter yang sama.”

<sup>103</sup> M. Nordquist dkk. (eds.), Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut – Sebuah Komentar, Vol. 5 (Martinus Nijhoff, 1989) pada 241.

*perjanjian lain yang bertentangan dengan ketentuan tersebut menjadi batal demi hukum.”<sup>104</sup>*

Bahkan jika diterima bahwa Pasal 211(6) memberikan status norma yang bersifat mutlak tentang prinsip warisan bersama umat manusia, tidak berarti bahwa tidak ada amandemen yang dapat dilakukan terhadap prinsip warisan bersama umat manusia. Sebagaimana dicatat oleh Waldock ketika ia menjadi pelapor khusus tentang hukum perjanjian, “jelas salah untuk menganggap aturan yang sekarang diterima sebagai aturan jus cogens sebagai aturan yang tidak dapat dibatalkan atau diubah di masa mendatang.”<sup>105</sup>

Teks Pasal 53 Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian sendiri mengakui bahwa norma jus cogens dapat dimodifikasi oleh norma berikutnya yang memiliki karakter yang sama. Selain itu, suatu norma tidak dapat mempertahankan status jus cogens jika mayoritas substansial dari masyarakat internasional tidak lagi menganggapnya demikian.<sup>106</sup> Dalam konteks saat ini, adalah mungkin untuk menghindari larangan amandemen terhadap prinsip warisan bersama umat manusia dalam Pasal 211(6) Konvensi dengan terlebih dahulu mengubah Pasal 211(6) itu sendiri. Dengan demikian, pembatasan amandemen dalam Pasal 211(6) Konvensi tidak dapat dianggap mencegah adopsi amandemen terhadap Bagian XI Konvensi.<sup>107</sup>

Prosedur amandemen menawarkan satu cara di mana Otoritas dapat mengubah ketentuan Bagian XI Konvensi untuk menanggapi tantangan regulasi yang ditimbulkan oleh penemuan baru terkait laut dalam. Namun, ada kerugian yang cukup besar untuk menerapkan prosedur amandemen Bagian XI. Adopsi dan persetujuan amandemen terhadap Bagian XI berdasarkan prosedur ini kemungkinan akan menjadi proses yang sangat lambat. Persyaratan bagi tiga perempat Negara Pihak untuk menerima amandemen sebelum mulai berlaku, meskipun memberikan perlindungan penting bagi integritas Konvensi, menetapkan ambang batas yang tinggi. Mungkin diperlukan waktu bertahun-tahun agar amandemen mulai berlaku. Mengingat kendala ini, tidak mengherankan bahwa Anggota Otoritas telah mengembangkan rezim hukum untuk penambangan dasar laut dengan cara lain yang telah menghindari prosedur amandemen formal.

## 5.5 REZIM REGULASI UNTUK NODUL POLIMETALIK

### Regulasi tentang prospeksi dan eksplorasi nodul polimetalik

Kemampuan Otoritas untuk mengadopsi aturan dan regulasi memberikan organisasi alat yang ampuh untuk mengembangkan rezim hukum untuk penambangan dasar laut dalam. Hal ini memungkinkan Otoritas untuk menanggapi secara fleksibel berbagai masalah yang mungkin tidak diramalkan pada saat Konvensi tersebut dirancang.

Rangkaian regulasi pertama yang diadopsi oleh Otoritas tentang prospeksi dan

<sup>104</sup> Komisi Hukum Internasional, “Laporan Komisi Hukum Internasional tentang Hukum Perjanjian” (1966-II) Ybk Int’l L. Commission 248.

<sup>105</sup> H. Waldock, “Laporan Kedua tentang Hukum Perjanjian” (1963-II) Ybk Int’l L. Commission 199. Lihat juga “Laporan Komisi Hukum Internasional tentang Hukum Perjanjian.”

<sup>106</sup> C. L. Rozakis, Konsep Jus Cogens dalam Hukum Perjanjian (North-Holland, 1976) pada hlm. 89–94. Bandingkan A. Orakhelashvili, Norma-norma yang Berlaku dalam Hukum Internasional (Oxford University Press, 2006) pada hlm. 129–30.

<sup>107</sup> Lihat juga Nordquist dkk. (eds.), Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut – Sebuah Komentar, Vol. 5, pada hlm. 243.



eksplorasi nodul polimetalik menggambarkan bagaimana Otoritas mampu mengembangkan rezim hukum untuk Kawasan tersebut.<sup>108</sup> Regulasi tersebut dirancang oleh Komisi Hukum dan Teknis antara tahun 1997 dan 1998 dan kemudian diserahkan kepada Dewan untuk dibahas. Perubahan dan penyusunan rancangan dilakukan oleh Dewan sebelum peraturan tersebut diadopsi sementara pada tanggal 13 Juli 2000.<sup>109</sup> Peraturan tersebut diadopsi secara resmi oleh Majelis pada hari yang sama setelah perdebatan singkat.<sup>110</sup>

Peraturan Nodul Polimetalik dibagi menjadi sembilan bagian yang mencakup penggunaan istilah; prospeksi; aplikasi untuk persetujuan rencana kerja; kontrak untuk eksplorasi; perlindungan dan pelestarian lingkungan laut; kerahasiaan; prosedur umum; penyelesaian sengketa; dan sumber daya selain nodul polimetalik.<sup>111</sup>

Banyak aspek Peraturan tersebut hanya mereproduksi aturan yang sudah tercantum dalam Konvensi atau Perjanjian Bagian XI. Misalnya, Peraturan tersebut menerapkan apa yang disebut sistem paralel yang terdapat dalam Pasal 8 Lampiran III Konvensi. Berdasarkan sistem paralel, permohonan untuk melaksanakan kegiatan eksplorasi di Kawasan tersebut harus mencakup total kawasan yang cukup besar untuk mendukung dua operasi penambangan, satu yang akan dilakukan oleh kontraktor dan yang lainnya akan dicadangkan untuk Otoritas itu sendiri.<sup>112</sup>

Menurut perjanjian tersebut, pemohon harus menunjukkan koordinat yang membagi kawasan tersebut menjadi dua bagian dengan perkiraan nilai komersial yang sama dan diserahkan kepada Otoritas, yang bertindak melalui Dewan dan Komisi Hukum dan Teknis, untuk menunjuk bagian mana yang akan dicadangkan untuk Otoritas.<sup>113</sup> Melalui eksplorasi dan eksploitasi kawasan yang dicadangkan tersebut, diharapkan masyarakat internasional akan berpartisipasi secara langsung dalam penambangan dasar laut dalam.<sup>114</sup>

Peraturan Nodul Polimetalik mereproduksi banyak aturan dan prosedur mengenai persetujuan permohonan sebagaimana yang terdapat dalam Konvensi dan Perjanjian Bagian XI. Mereka juga memberikan informasi lebih lanjut tentang prosedur yang berlaku untuk penunjukan kawasan lindung dan informasi yang harus diberikan oleh pemohon untuk tujuan

<sup>108</sup> Peraturan tersebut terbatas pada prospeksi dan eksplorasi dan serangkaian peraturan lebih lanjut harus diadopsi untuk diterapkan pada eksploitasi nodul polimetalik pada tahap tertentu di masa mendatang ketika eksploitasi lebih mungkin terjadi.

<sup>109</sup> Laporan Sekretaris Jenderal Otoritas Dasar Laut Internasional tahun 2001, Dokumen ISBA/7/A/2, 18 Mei 2001, pada paragraf 22–3.

<sup>110</sup> Lihat Keputusan Majelis terkait Peraturan tentang Prospeksi dan Eksplorasi Nodul Polimetalik di Area tersebut, Dokumen ISBA/6/A/18, 13 Juli 2000.

<sup>111</sup> Peraturan tentang Prospeksi dan Eksplorasi Nodul Polimetalik di Area tersebut, Lampiran.

<sup>112</sup> Konvensi Hukum Laut, Lampiran III, Pasal 8; Perjanjian Bagian XI, Lampiran, Bagian 1, paragraf 22–3. 10.

<sup>113</sup> Konvensi Hukum Laut, Lampiran III, Pasal 8; Perjanjian Bagian XI, Lampiran, Bagian 1, paragraf 10.

<sup>114</sup> Peran Perusahaan, yang ditetapkan berdasarkan Pasal 170 Konvensi, dimaksudkan untuk melaksanakan kegiatan di Kawasan secara langsung. Perjanjian Bagian XI mengubah ketentuan tentang pertambangan dengan membatasi partisipasi Perusahaan pada awalnya pada usaha patungan. Perjanjian Bagian XI selanjutnya menetapkan bahwa kontraktor yang menyumbangkan kawasan khusus yang dicadangkan memiliki hak penolakan pertama untuk mengadakan pengaturan usaha patungan dengan Perusahaan. Jika Perusahaan tidak memutuskan untuk memulai kegiatan di kawasan yang dicadangkan dalam waktu lima belas tahun sejak tanggal kawasan tersebut dicadangkan kepada Otoritas, kontraktor yang menyumbangkan kawasan yang dicadangkan dapat mengajukan rencana kerja untuk kawasan yang dicadangkan tersebut; lihat Bagian XI Perjanjian, Lampiran, Bagian 2.

memenuhi persyaratan perjanjian.<sup>115</sup>

Semua permohonan yang diajukan kepada Otoritas harus disertai dengan informasi mengenai kemampuan keuangan dan teknis pemohon,<sup>116</sup> serta pernyataan bahwa pemohon setuju untuk mematuhi kewajiban yang berlaku yang ditetapkan oleh Konvensi dan peraturan serta ketentuan yang ditetapkan oleh Otoritas dan setiap kontrak yang dibuat antara pemohon dan Otoritas.<sup>117</sup> Permohonan pertama-tama dipertimbangkan oleh Komisi Hukum dan Teknis, yang bertanggung jawab untuk mempertimbangkan antara lain apakah pemohon memiliki kemampuan keuangan dan teknis yang diperlukan untuk melaksanakan operasi penambangan dasar laut dalam dan apakah rencana eksplorasi yang diusulkan akan memberikan perlindungan yang efektif terhadap kesehatan dan keselamatan manusia dan perlindungan yang efektif terhadap lingkungan laut.<sup>118</sup>

Jika persyaratan yang ditentukan dalam Peraturan terpenuhi, Komisi harus merekomendasikan kepada Dewan agar rencana kerja untuk eksplorasi disetujui.<sup>119</sup> Rencana kerja dianggap disetujui oleh Dewan kecuali Dewan memutuskan untuk tidak menyetujui rencana kerja tersebut, rencana kerja dengan keputusan yang didukung oleh dua pertiga anggotanya yang hadir dan memberikan suara, termasuk mayoritas anggota yang hadir dan memberikan suara di setiap kamar Dewan.<sup>120</sup> Dewan harus bertindak dalam waktu enam puluh hari, jika tidak, rencana kerja secara otomatis dianggap telah disetujui.<sup>121</sup>

Peraturan Nodul Polimetalik juga memperkenalkan beberapa inovasi yang tampaknya menambah hak dan kewajiban yang terdapat dalam teks Bagian XI. Contoh yang sangat baik tentang cara Peraturan tersebut secara signifikan mengembangkan rezim hukum untuk Kawasan adalah bagian tentang perlindungan lingkungan laut. Konvensi Hukum Laut disimpulkan pada saat hukum lingkungan internasional masih dalam tahap awal.

Meskipun Pasal 209 Konvensi mengharuskan penerapan langkah-langkah untuk mencegah, menghasilkan, dan mengendalikan pencemaran lingkungan laut di Kawasan, isi dari langkah-langkah tersebut diserahkan kepada Otoritas untuk diuraikan lebih lanjut. Pasal 145 Konvensi secara tegas meramalkan penerapan peraturan untuk pencegahan, pengurangan, dan pengendalian pencemaran dari kegiatan dasar laut, serta peraturan untuk perlindungan dan konservasi sumber daya alam di Kawasan.

Lebih jauh, Lampiran III menetapkan bahwa “peraturan, regulasi, dan prosedur harus disusun untuk mengamankan perlindungan lingkungan laut yang efektif dari dampak berbahaya yang secara langsung diakibatkan oleh kegiatan di Area atau dari pemrosesan di

<sup>115</sup> Peraturan tentang Prospeksi dan Eksplorasi Nodul Polimetalik di Area tersebut, Peraturan 15 dan 16 dan Lampiran 2, Bagian 2

<sup>116</sup> Ibid., Peraturan 12.

<sup>117</sup> Ibid., Peraturan 14.

<sup>118</sup> Ibid., Peraturan 21(3) dan (4)

<sup>119</sup> Ibid., Peraturan 21(5).

<sup>120</sup> Bagian XI Perjanjian, Lampiran, bagian 2, paragraf 11. Prosedur ini menggantikan prosedur yang tercantum dalam Pasal 162(j) Konvensi Hukum Laut.

<sup>121</sup> Ibid

atas kapal tepat di atas lokasi tambang mineral yang berasal dari lokasi tambang tersebut.”<sup>122</sup> Isi yang tepat dari peraturan dan regulasi ini diserahkan kepada kebijaksanaan Otoritas.

Kebutuhan akan perlindungan yang kuat terhadap ekosistem dasar laut diperkuat oleh pengakuan bahwa pemahaman kita tentang laut dalam masih relatif buruk.<sup>123</sup> Memang, penerapan peraturan, regulasi, dan prosedur untuk perlindungan lingkungan laut merupakan salah satu bidang prioritas bagi Otoritas yang diidentifikasi oleh Perjanjian Bagian XI.<sup>124</sup> Oleh karena itu, tidak mengherankan bahwa perlindungan dan pelestarian lingkungan laut merupakan isu utama dalam penyusunan Peraturan Nodul Polimetalik.

Perlindungan lingkungan laut merupakan isu yang telah diintegrasikan ke dalam ketentuan tentang prospeksi dan eksplorasi sumber daya yang tercakup dalam peraturan. Peraturan 31 memberikan kewajiban menyeluruh kepada Otoritas, negara bagian, dan kontraktor untuk mengambil langkah-langkah untuk melindungi dan melestarikan lingkungan laut sesuai dengan pendekatan kehati-hatian sebagaimana tercermin dalam Prinsip 15 Deklarasi Rio tentang Lingkungan dan Pembangunan tahun 1992.<sup>125</sup> Ketentuan ini secara jelas mencerminkan evolusi hukum sejak kesimpulan Konvensi, karena pendekatan kehati-hatian bukanlah prinsip hukum internasional yang diterima saat itu.<sup>126</sup><sup>126</sup>

Meskipun tidak ada persyaratan lingkungan khusus yang dikenakan pada prospektor untuk nodul polimetalik, peraturan tersebut menetapkan bahwa "prospeksi tidak boleh dilakukan jika bukti substansial menunjukkan risiko bahaya serius terhadap lingkungan laut." Kewajiban ini menunjukkan bahwa prospektor harus melakukan beberapa bentuk penilaian dampak lingkungan untuk mengetahui apakah risiko bahaya serius mungkin timbul.<sup>127</sup> Selain itu, prospektor harus memberi tahu Otoritas jika terjadi insiden yang menyebabkan kerusakan pada lingkungan laut.<sup>128</sup>

Kewajiban yang lebih rinci sehubungan dengan lingkungan laut dikenakan pada entitas yang ingin melakukan kegiatan eksplorasi untuk nodul polimetalik di Area tersebut. Ketika mengajukan rencana kerja untuk kegiatan eksplorasi, pelamar diharuskan untuk menyertakan antara lain penilaian awal tentang kemungkinan dampak kegiatan eksplorasi yang diusulkan

<sup>122</sup> Konvensi Hukum Laut, Lampiran III, Pasal 17(f).

<sup>123</sup> Lihat Keanekaragaman hayati, rentang spesies, dan aliran gen di provinsi nodul Pasifik abisal: memprediksi dan mengelola dampak penambangan dasar laut dalam, Dokumen ISBA/14/C/2, 14 Februari 2008.

<sup>124</sup> Bagian XI Perjanjian, Lampiran, Bagian 1, para. 5(g).

<sup>125</sup> Peraturan tentang Prospeksi dan Eksplorasi Nodul Polimetalik di Area tersebut, Peraturan 31(2). Prinsip 15 Deklarasi Rio menetapkan bahwa "untuk melindungi lingkungan, pendekatan kehati-hatian harus diterapkan secara luas oleh negara-negara sesuai dengan kemampuan mereka. Jika ada ancaman kerusakan serius atau tidak dapat dipulihkan, kurangnya kepastian ilmiah penuh tidak boleh digunakan sebagai alasan untuk menunda tindakan yang hemat biaya untuk mencegah degradasi lingkungan."

<sup>126</sup> Memang, status pasti dari pendekatan kehati-hatian masih kontroversial. Lihat misalnya D. Freestone, "Hukum perikanan internasional sejak Rio: terus meningkatnya prinsip kehati-hatian" dalam A. E. Boyle dan D. Freestone (eds.), *Hukum Internasional dan Pembangunan Berkelanjutan* (Oxford University Press, 1999); P. Birnie, A. E. Boyle, dan C. Redgwell, *Hukum Internasional dan Lingkungan* (edisi ke-3, Oxford University Press, 2009) pada 159–64.

<sup>127</sup> Sebagaimana telah dikemukakan dalam konteks yang berbeda, "tanpa penilaian awal tidak akan ada pemberitahuan dan konsultasi yang berarti dalam sebagian besar kasus risiko lingkungan"; Birnie, Boyle dan Redgwell, *Hukum Internasional dan Lingkungan*, pada 169.

<sup>128</sup> Peraturan tentang Prospeksi dan Eksplorasi Nodul Polimetalik di Area tersebut, Peraturan 7. Peraturan tersebut tidak menentukan bentuk khusus yang harus diambil oleh pemberitahuan tersebut, meskipun dapat dikatakan secara wajar bahwa pemberitahuan tersebut harus berisi informasi yang diperlukan dari kontraktor dalam keadaan yang serupa; lihat di bawah.

terhadap lingkungan laut, serta deskripsi program untuk studi dasar oseanografi dan lingkungan yang akan memungkinkan penilaian potensi dampak lingkungan dari kegiatan eksplorasi yang diusulkan setelah dimulai.<sup>129</sup>

Kontraktor juga diharuskan untuk memantau dampak lingkungannya selama eksplorasi dan untuk mengambil "tindakan yang diperlukan untuk mencegah, mengurangi dan mengendalikan pencemaran dan bahaya lain terhadap lingkungan laut yang timbul dari kegiatannya di Area sejauh mungkin dengan menggunakan teknologi terbaik yang tersedia untuknya."<sup>130</sup> Tindakan tersebut sangat penting mengingat masih kurangnya pemahaman tentang ekosistem dasar laut dalam dan bagaimana kegiatan pertambangan dapat memengaruhinya.<sup>131</sup>

Peraturan 32 mengembangkan aturan yang berkaitan dengan keadaan darurat pencemaran yang dapat mengancam untuk secara signifikan membahayakan lingkungan laut.<sup>132</sup> Semua kontraktor harus menyerahkan rencana kontinjensi kepada Sekretaris Jenderal yang menyatakan tindakan apa yang akan diambil dalam kasus keadaan darurat lingkungan.<sup>133</sup> Jika seorang kontraktor, melalui kegiatannya di Area, menyebabkan atau mungkin menyebabkan kerusakan serius pada lingkungan laut, ia harus segera memperingatkan kontraktor lain dan pengiriman yang beroperasi di sekitarnya.<sup>134</sup>

Selain itu, kontraktor harus memberitahu Sekretaris Jenderal tentang insiden tersebut. Pemberitahuan tersebut harus mencakup koordinat area yang terdampak, uraian tentang tindakan apa pun yang sedang diambil oleh kontraktor untuk mencegah, menahan, atau meminimalkan segala kerusakan pada lingkungan laut, dan informasi tambahan apa pun yang secara wajar diminta oleh Sekretaris Jenderal.<sup>135</sup>

Selanjutnya, Sekretaris Jenderal harus memberitahukan Komisi Hukum dan Teknis dan Dewan.<sup>136</sup> Dewan dapat mengeluarkan perintah darurat sebagaimana yang mungkin diperlukan secara wajar untuk mencegah, menahan, dan meminimalkan kerusakan serius pada lingkungan laut.<sup>137</sup> Hal ini diramalkan oleh Konvensi, yang memberi wewenang kepada Komisi Hukum dan Teknis untuk "memberikan rekomendasi kepada Dewan untuk mengeluarkan perintah darurat, yang dapat mencakup perintah untuk penangguhan atau penyesuaian operasi, untuk mencegah kerusakan serius pada lingkungan laut yang timbul dari kegiatan di Area."<sup>138</sup>

Namun, Peraturan juga memungkinkan Sekretaris Jenderal Otoritas untuk mengambil

<sup>129</sup> Ibid., Peraturan 18(b) dan (c). Persyaratan ini sebenarnya diberlakukan oleh Perjanjian Bagian XI, Lampiran, Bagian 1, paragraf 7.

<sup>130</sup> Ibid., Peraturan 31(2) dan (4).

<sup>131</sup> Lihat Keanekaragaman hayati, rentang spesies, dan aliran gen di provinsi nodul Pasifik abisal: memprediksi dan mengelola dampak penambangan dasar laut dalam, Dokumen ISBA/14/C/2, 14 Februari 2008.

<sup>132</sup> Lihat Konvensi Hukum Laut, Pasal 162(w).

<sup>133</sup> Peraturan tentang Prospeksi dan Eksplorasi Nodul Polimetallik di Area tersebut, Lampiran 4, bagian 6.1.

<sup>134</sup> Ibid.

<sup>135</sup> Ibid., bagian 6.2.

<sup>136</sup> Ibid., di Peraturan 32(1).

<sup>137</sup> Ibid., Peraturan 32(6).

<sup>138</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 165(2)(k).

tindakan segera untuk mencegah, menahan, atau meminimalkan kerusakan.<sup>139</sup> Setiap tindakan yang diambil oleh Sekretaris Jenderal bersifat sementara dan akan berlaku tidak lebih dari sembilan puluh hari atau sampai Dewan telah memutuskan tindakan apa yang ingin dikenakannya, mana yang lebih pendek.

Meskipun demikian, ketentuan tersebut memungkinkan respons cepat terhadap ancaman apa pun terhadap lingkungan laut. Dewan harus mengambil tindakan permanen, dengan mempertimbangkan rekomendasi Komisi Hukum dan Teknis.<sup>140</sup> Kontraktor harus mengganti biaya yang dikeluarkan Otoritas dalam mengambil tindakan untuk menanggapi keadaan darurat pencemaran.<sup>141</sup> Ketentuan terperinci ini lebih jauh dari tindakan yang diramalkan dalam Konvensi atau Perjanjian Bagian XI.

Ketentuan tentang perlindungan lingkungan dasar laut dalam ini merupakan perkembangan penting dalam rezim hukum yang berkaitan dengan Area. Ketentuan tersebut menetapkan rezim tanggung jawab lingkungan di Area yang memberikan kewenangan kepada Otoritas untuk memungkinkannya menanggapi keadaan darurat pencemaran secara efektif, sekaligus memastikan bahwa biaya untuk mengambil tindakan perbaikan ditanggung oleh pencemar. Mengingat bahwa para ilmuwan baru saja mulai menghargai kompleksitas ekosistem dasar laut dalam, Otoritas mungkin akan memainkan peran penting dalam mengatur aspek aktivitas dasar laut dalam ini di masa mendatang.<sup>142</sup>

### **Rekomendasi Otoritas**

Selain mengembangkan kerangka regulasi untuk penambangan dasar laut dalam melalui peraturan dan ketentuan yang mengikat, Otoritas juga telah mengadopsi instrumen yang tidak mengikat terkait eksplorasi nodul polimetalik. Penggunaan instrumen yang tidak mengikat secara tegas dipertimbangkan oleh Peraturan Polimetalik sebagai sarana pengembangan kerangka regulasi penambangan dasar laut dalam.

Peraturan 38 memberikan kewenangan umum kepada Komisi Hukum dan Teknis untuk mengadopsi "rekomendasi yang bersifat teknis atau administratif sebagai panduan bagi kontraktor untuk membantu mereka dalam penerapan aturan, ketentuan, dan prosedur Otoritas." Beberapa peraturan, terutama yang berkaitan dengan isu lingkungan, menyarankan bahwa pedoman khusus akan dikembangkan di masa mendatang.<sup>143</sup> Komisi mengeluarkan serangkaian rekomendasi pertamanya yang berkaitan dengan studi dasar lingkungan pada tahun 2001,<sup>144</sup> berdasarkan hasil lokakarya yang diselenggarakan oleh Otoritas pada bulan Juni 1998.

Rekomendasi ini bertujuan untuk menentukan komponen biologis, kimia, geologi, dan

<sup>139</sup> Peraturan tentang Prospeksi dan Eksplorasi Nodul Polimetalik di Area tersebut, pada Peraturan 32(2).

<sup>140</sup> *Ibid.*, Peraturan 32(5). Lihat juga Konvensi Hukum Laut, Pasal 162(2)(w).

<sup>141</sup> Peraturan tentang Prospeksi dan Eksplorasi Nodul Polimetalik di Area tersebut, Lampiran 4, bagian 6.4.

<sup>142</sup> Lihat Scovazzi, "Penambangan, perlindungan lingkungan, penelitian ilmiah, dan bioprospeksi," pada 383.

<sup>143</sup> Lihat Peraturan tentang Prospeksi dan Eksplorasi Nodul Polimetalik di Area tersebut, Peraturan 18(b), 31(2) (4) dan (5).

<sup>144</sup> Lihat Rekomendasi untuk panduan kontraktor dalam penilaian kemungkinan dampak lingkungan yang timbul dari eksplorasi nodul polimetalik di Area, Dokumen ISBA/7/LTC/1/Rev.1, 13 Februari 2002. Dewan mencatat rekomendasi tersebut dan mengatakan bahwa pertimbangan lebih lanjut harus diberikan pada sesi mendatang; lihat Pernyataan Presiden tentang pekerjaan Dewan pada sesi ketujuh, Dokumen ISBA/7/C/7, 12 Juli 2001, pada paragraf 9.

fisik yang harus diukur oleh kontraktor untuk memastikan perlindungan lingkungan laut yang efektif. Rekomendasi ini menentukan jenis data yang harus dikumpulkan oleh kontraktor dalam pelaksanaan tugasnya berdasarkan peraturan. Rekomendasi ini juga menentukan kegiatan mana yang memerlukan penilaian dampak lingkungan dan program pemantauan sebelumnya serta menentukan beberapa pengukuran dan pengamatan yang harus dilakukan oleh kontraktor selama dan setelah melakukan kegiatan tertentu.<sup>145</sup>

Meskipun rekomendasi pada dasarnya tidak mengikat, rekomendasi ini merupakan indikasi penting tentang apa yang diharapkan Otoritas dari kontraktor. Fakta bahwa rekomendasi dirancang dan diadopsi oleh badan yang sama yang awalnya menentukan apakah kontraktor mematuhi kewajiban mereka berdasarkan Konvensi dapat memengaruhi kontraktor dalam memutuskan apakah akan mematuhi rekomendasi tersebut atau tidak. Yang mengejutkan tentang prosedur untuk mengadopsi rekomendasi berdasarkan Peraturan Polimetalik adalah bahwa hal itu tidak melibatkan masukan apa pun dari badan politik Otoritas. Rekomendasi berlaku segera setelah diadopsi oleh Komisi Hukum dan Teknis. Paragraf 2 Peraturan 38 menetapkan bahwa Dewan dapat meminta agar rekomendasi ditarik atau diubah jika ditemukan bahwa rekomendasi tersebut tidak sesuai dengan maksud dan tujuan Peraturan.

Namun, interpretasi yang ketat dari ketentuan ini akan menunjukkan bahwa Dewan tidak dapat memaksa Komisi untuk mengubah rekomendasi yang bertentangan dengan keinginannya. Dewan juga tidak dapat membatalkan rekomendasi yang tidak disetujuinya. Pada saat yang sama, terlepas dari status formalnya, rekomendasi yang telah ditolak oleh Dewan akan kehilangan banyak otoritas persuasifnya dan akan ada lebih sedikit insentif bagi investor untuk mematuhi. Situasi seperti itu dapat menyebabkan ketidakpastian hukum atas apa yang diharapkan dari investor, yang akan merugikan operasi rezim penambangan dasar laut dalam.

Seperti yang dapat dilihat dari analisis ini, kewenangan pembuatan undang-undang Otoritas memungkinkannya untuk secara substansial mengembangkan kerangka peraturan untuk penambangan dasar laut dalam yang ditetapkan dalam Konvensi Hukum Laut dan Perjanjian Bagian XI. Kewenangan ini memungkinkan fleksibilitas bagi rezim penambangan dasar laut dalam untuk berkembang sebagai respons terhadap kemajuan dalam pengetahuan dan pemahaman ilmiah tentang Kawasan. Fleksibilitas tersebut mungkin bahkan lebih penting ketika mengembangkan peraturan untuk penambangan sumber daya mineral laut yang baru ditemukan di Kawasan, seperti yang akan dibahas di bawah ini.

---

<sup>145</sup> Disepakati pada sesi kelima belas Komisi tahun 2009 bahwa tinjauan atas rekomendasi akan dilakukan pada sesi berikutnya; lihat Laporan ringkasan Ketua Komisi Hukum dan Teknis selama sesi kelima belas, Dokumen ISBA/15/C/5, 27 Mei 2009, pada paragraf 9. 14. Komisi tidak dapat menyelesaikan peninjauannya atas rekomendasi tersebut pada sesi keenam belas tahun 2010 dan akan terus memeriksa rekomendasi tersebut pada tahun 2011; lihat Siaran Pers, "Seabed Council hears LTC report." Dokumen SB/16/B, 29 April 2010, tersedia di [www.isa.org.jm/en/sessions/2010/press](http://www.isa.org.jm/en/sessions/2010/press) <diperiksa pada 29 November 2010>.

## 5.6 REGULASI SULFIDA POLIMETALIK DAN KERAK KOBALT

Rezim pengaturan yang diramalkan oleh Bagian XI Konvensi didasarkan pada penambangan nodul polimetalik, yang ditemukan sebagian terkubur dalam sedimen yang menutupi dataran abisal dasar laut dalam.<sup>146</sup> Ketika UNCLOS III pertama kali diselenggarakan, nodul polimetalik adalah satu-satunya jenis sumber daya mineral yang diketahui ada di laut dalam dan "nodul memainkan peran penting dalam mendorong pengembangan Konvensi."<sup>147</sup> Dengan demikian, banyak fitur Bagian XI dirancang untuk mengatasi penambangan jenis sumber daya ini. Meskipun kepadatan nodul polimetalik yang tepat relatif tidak diketahui, diantisipasi bahwa kontraktor akan memerlukan akses ke area dasar laut yang luas untuk membuat usaha pertambangan layak secara ekonomi.

Pada saat yang sama, negara-negara ingin mencegah satu operator mengembangkan monopoli penambangan dasar laut dalam. Pertimbangan ini mengarah pada dimasukkannya ketentuan terperinci dalam Lampiran III Konvensi yang akan berlaku untuk permohonan izin untuk melakukan kegiatan dasar laut di Area tersebut. Ketentuan yang ditetapkan dalam Lampiran III mencakup persyaratan khusus tentang ukuran area yang akan dieksploitasi, durasi operasi, dan persyaratan kinerja lainnya. Ketentuan inilah yang tercermin dalam Peraturan tentang Nodul Polimetalik yang dibahas di atas.

Kita sekarang tahu bahwa nodul polimetalik bukanlah satu-satunya mineral yang ditemukan di dasar laut dalam. Sejak diadakannya UNCLOS III, telah terjadi terobosan besar dalam ilmu kelautan yang telah "mengubah pandangan kita tentang cekungan laut dari bak besar yang berisi material yang hanyut dari daratan oleh sungai, menjadi sumber material aktif yang membentuk jenis endapan mineral yang berbeda dari yang berasal dari erosi daratan."<sup>148</sup> Sulfida masif polimetalik dan kerak yang kaya kobalt adalah dua jenis sumber daya mineral yang telah diidentifikasi sebagai produk dari proses kimia dan fisika yang terjadi di laut dalam. Kerak yang kaya akan kobalt mirip dengan nodul polimetalik karena terbentuk dari akumulasi logam yang telah terlarut dalam air laut.

Namun, kerak ini berbeda dari nodul polimetalik karena logam "terakumulasi secara langsung sebagai lapisan yang luas langsung pada batuan vulkanik yang membentuk gunung bawah laut vulkanik dan jajaran gunung berapi yang terendam."<sup>149</sup> Di sisi lain, sulfida polimetalik terbentuk melalui reaksi kimia antara air laut dan batuan di sumber air panas bawah laut yang dikenal sebagai perokok.<sup>150</sup> Sifat yang berbeda dari sumber daya ini,

<sup>146</sup> Lihat Sumber Daya Mineral Kelautan: Kemajuan Ilmiah dan Perspektif Ekonomi, di 58.

<sup>147</sup> Ibid.

<sup>148</sup> Ibid., di 27.

<sup>149</sup> Ibid., di 62. Rancangan peraturan tentang prospeksi dan eksplorasi kerak ferromangan yang kaya kobalt di Area tersebut mendefinisikan "kerak kobalt" sebagai "endapan hidroksida/oksida kerak besi/mangan (ferromangan) yang kaya kobalt yang terbentuk dari presipitasi langsung mineral dari air laut ke substrat keras yang mengandung konsentrasi kobalt, titanium, nikel, platina, molibdenum, telurium, cerium, logam lain, dan unsur tanah jarang yang kecil tetapi signifikan"; lihat Peraturan tentang prospeksi dan eksplorasi kerak ferromangan yang kaya kobalt di Area tersebut – catatan oleh Sekretariat, Dokumen ISBA/16/C/WP.2, 29 November 2009.

<sup>150</sup> Sumber Daya Mineral Kelautan: Kemajuan Ilmiah dan Perspektif Ekonomi, di 48–9. Peraturan tentang prospeksi dan eksplorasi sulfida polimetalik di Area tersebut mendefinisikan "sulfida polimetalik" sebagai "endapan sulfida yang terbentuk secara hidrotermal dan sumber daya mineral yang menyertainya di Area tersebut, yang mengandung konsentrasi logam

khususnya lokasi geografisnya, berarti bahwa merancang rezim pengaturan untuk jenis endapan ini menimbulkan masalah yang sangat berbeda dengan merancang rezim untuk nodul polimetalik.

Menyusul permintaan dari Rusia pada bulan Agustus 1998, Otoritas saat ini tengah menyusun peraturan tentang prospeksi dan eksplorasi sulfida polimetalik dan kerak yang kaya akan kobalt.<sup>151</sup> Proses penyusunan telah menimbulkan pertanyaan sulit mengenai isi peraturan dan khususnya apakah ketentuan yang ditetapkan dalam Lampiran III Konvensi sesuai untuk eksplorasi dan eksploitasi jenis sumber daya ini. Masalah ini telah dirangkum oleh mantan Sekretaris Jenderal Otoritas sebagai berikut:<sup>152</sup><sup>152</sup>

Elemen formal dasar peraturan akan sama dengan [sic] untuk nodul polimetalik. Namun, karena sifat endapan yang terlokalisasi, akan ada perbedaan yang berkaitan antara lain dengan ukuran area yang dialokasikan untuk eksplorasi berdasarkan kontrak, ukuran area eksploitasi akhir, dan sistem partisipasi oleh Otoritas baik melalui penerapan sistem paralel yang mungkin tidak selalu praktis dalam kasus ini, atau bentuk partisipasi lain, seperti partisipasi ekuitas, serta peraturan lingkungan yang sesuai dengan lingkungan unik tempat endapan ini ditemukan.

Dalam sebuah makalah yang menguraikan pertimbangan yang harus diperhatikan ketika menyusun peraturan untuk mineral-mineral ini, Sekretariat mencatat bahwa ukuran wilayah yang akan dialokasikan berdasarkan Konvensi Hukum Laut tidak sesuai untuk sulfida polimetalik dan kerak yang kaya kobalt dan bahwa ketentuan antimonopoli yang tercantum dalam Lampiran III Konvensi juga tidak dapat diterapkan pada jenis sumber daya ini tanpa kesulitan.<sup>153</sup> Secara khusus, tampaknya "sistem paralel" yang digunakan untuk nodul polimetalik tidak sesuai untuk jenis sumber daya mineral lainnya.

Oleh karena itu, pendekatan alternatif untuk memenuhi tujuan Konvensi telah dipertimbangkan. Peraturan untuk prospeksi dan eksplorasi Sulfida Polimetalik diadopsi oleh Dewan dan disetujui oleh Majelis pada bulan Mei 2010.<sup>154</sup> Peraturan 16 mengizinkan pemohon yang ingin melakukan eksplorasi sulfida polimetalik untuk memilih antara mencalonkan area yang dicadangkan atau menawarkan kepentingan ekuitas dalam usaha patungan kepada Perusahaan.<sup>155</sup> Jika area cadangan dicalonkan, pemohon harus mengidentifikasi lokasi yang terdiri dari tidak lebih dari 200 blok sulfida polimetalik, yang disusun dalam dua kelompok

---

termasuk, antara lain, tembaga, timbal, seng, emas, dan perak"; lihat Peraturan tentang prospeksi dan eksplorasi sulfida polimetalik di Area tersebut, Dokumen ISBA/16/C/L.5, 4 Mei 2010, Peraturan 1(3)(d).

<sup>151</sup> Dewan sepakat bahwa peraturan terpisah akan disiapkan untuk sulfida polimetalik dan kerak yang kaya kobalt; lihat Tinjauan masalah yang belum terselesaikan sehubungan dengan rancangan peraturan tentang prospeksi dan eksplorasi sulfida polimetalik di Area tersebut, Dokumen ISBA/14/C/4, 8 April 2008, pada paragraf 5. Prioritas telah diberikan untuk mengembangkan peraturan tentang sulfida polimetalik.

<sup>152</sup> S. Nandan, "Mengelola sumber daya mineral di dasar laut dalam." dalam D. Freestone, R. Barnes, dan D. Ong (eds.), *The Law of the Sea: Progress and Prospects* (Oxford University Press, 2006) pada hlm. 89.

<sup>153</sup> Pertimbangan terkait peraturan untuk prospeksi dan eksplorasi sulfida polimetalik hidrotermal dan kerak ferromangan yang kaya kobalt di area tersebut, Dokumen ISBA/7/C/2, 29 Mei 2001, pada paragraf 19 dan 22.

<sup>154</sup> Peraturan tentang prospeksi dan eksplorasi sulfida polimetalik di Area tersebut.

<sup>155</sup> Lihat Rancangan peraturan tentang prospeksi dan eksplorasi sulfida polimetalik di Area tersebut, Dokumen ISBA/15/C/WP.1/Rev.1, 2 September 2008, Peraturan 16.



dengan perkiraan nilai komersial yang sama.<sup>156</sup>

Namun, jika pemohon memutuskan untuk menawarkan kepentingan ekuitas dalam usaha patungan, ukuran area yang akan dieksplorasi dibatasi pada area yang terdiri dari tidak lebih dari 100 blok sulfida polimetalik.<sup>157</sup> Jadi, berdasarkan opsi kedua ini, tidak ada area yang dicadangkan untuk Otoritas untuk eksplorasi dan eksploitasi di masa mendatang.

Sebaliknya, Perusahaan harus memperoleh, tanpa pembayaran, minimal dua puluh persen dari ekuitas dalam pengaturan usaha patungan, meskipun hanya akan berhak atas laba atas setengah dari penyertaan ekuitasnya sampai pemohon telah memperoleh kembali seluruh penyertaan ekuitasnya dalam pengaturan usaha patungan.<sup>158</sup> Perusahaan juga akan berhak untuk membeli tiga puluh persen lebih lanjut dari penyertaan ekuitas dalam usaha patungan jika memilih untuk melakukannya.<sup>159</sup> Dengan demikian, secara teori Perusahaan dapat memperoleh hingga setengah dari saham perusahaan yang terlibat dalam penambangan sulfida polimetalik. Saham Perusahaan akan diperlakukan sama dengan saham lain dalam usaha patungan. Rezim alternatif ini untuk mempromosikan partisipasi masyarakat internasional dalam penambangan dasar laut dalam tidak secara tegas terlihat dalam Konvensi, yang, sebagaimana dijelaskan di atas, didasarkan pada sistem paralel.

Meskipun demikian, telah disarankan bahwa sistem alternatif tersebut konsisten dengan prinsip-prinsip yang terkandung dalam Bagian XI, sebagaimana dimodifikasi oleh Perjanjian Bagian XI.<sup>160</sup> Prinsip-prinsip ini menyerukan "pengembangan sumber daya Area sesuai dengan prinsip-prinsip komersial yang baik"<sup>161</sup> dan yang secara tegas mengharuskan Perusahaan untuk "melaksanakan operasi penambangan dasar laut dalam awalnya melalui usaha patungan."<sup>162</sup> Sementara peraturan tersebut didasarkan pada prinsip-prinsip yang terkandung dalam Bagian XI Konvensi, sebagaimana diubah oleh Perjanjian Bagian XI, namun peraturan tersebut mengembangkan rezim Bagian XI dengan cara yang tidak dibayangkan ketika rezim tersebut pertama kali dirancang.

Mengakui sifat baru dari tantangan yang ditimbulkan oleh sumber daya mineral ini, Peraturan itu sendiri menyerukan peninjauan yang akan dilakukan lima tahun setelah diadopsi oleh Majelis.<sup>163</sup> Selain itu, Negara Pihak, Komisi Hukum atau Teknis atau kontraktor melalui Negara sponsor mereka dapat meminta Dewan untuk meninjau Peraturan jika menjadi jelas bahwa peraturan tersebut tidak memadai.<sup>164</sup> Prosedur amandemen normal akan berlaku

---

<sup>156</sup> Ibid., Peraturan 12(4).

<sup>157</sup> Ibid., Peraturan 12(2). Blok-blok tersebut harus disusun dalam setidaknya lima kelompok dan dibatasi dalam area persegi panjang yang luasnya tidak melebihi 300.000 kilometer persegi, sisi terpanjangnya tidak melebihi 1.000 kilometer; lihat Peraturan 12(2) dan (3).

<sup>158</sup> Ibid., Peraturan 19(a).

<sup>159</sup> Ibid., Peraturan 19(b).

<sup>160</sup> Analisis rancangan peraturan tentang prospeksi dan eksplorasi sulfida polimetalik dan kerak ferromangan yang kaya kobalt di Area, Bagian III: ketentuan yang berkaitan dengan sistem partisipasi oleh Otoritas Dasar Laut Internasional, Dokumen ISBA/12/C/2/Bagian III, 8 Juni 2006, pada paragraf 8.

<sup>161</sup> Perjanjian Bagian XI, Lampiran, Bagian 6, paragraf 1.

<sup>162</sup> Perjanjian Bagian XI, Lampiran, Bagian 3, paragraf 2.

<sup>163</sup> Peraturan tentang prospeksi dan eksplorasi sulfida polimetalik di Area, Peraturan 44(1).

<sup>164</sup> Ibid., Peraturan 44(2).

untuk setiap perubahan yang dianggap perlu untuk meningkatkan Peraturan. Selain itu, sebagaimana disebutkan di atas, amandemen tidak dapat diberlakukan kepada kontraktor, yang akan terus terikat oleh kontrak yang mereka buat dengan Otoritas hingga mereka menyetujui perubahan kontrak apa pun.<sup>165</sup>

Perubahan pada rezim regulasi ini telah dicapai tanpa perlu menerapkan prosedur amandemen yang terdapat dalam Konvensi. Ada keuntungan signifikan pada pendekatan yang diambil oleh Otoritas dalam kasus ini. Setelah diadopsi, Peraturan tersebut secara otomatis mengikat dan tidak perlu bagi masing-masing Negara Anggota untuk menerimanya secara resmi sebelum peraturan tersebut dapat mulai berlaku.

Hal ini tidak menjadi masalah dalam kasus di mana peraturan telah diadopsi secara konsensus di Dewan dan Majelis. Namun, mungkin saja ada ketidaksepakatan antara Anggota Otoritas tentang isi peraturan dan kesesuaiannya dengan Konvensi dan Perjanjian Bagian XI. Dalam situasi ini, pertanyaan mungkin timbul tentang keabsahan peraturan dan apakah peraturan tersebut dapat digugat melalui mekanisme penyelesaian sengketa atau tidak.

## 5.7 PENYELESAIAN SENGKETA DAN REZIM DASAR LAUT DALAM

Selain kerangka kelembagaan yang rumit yang dibahas di atas, Bagian XI juga menciptakan mekanisme penyelesaian sengketa khusus yang dapat digunakan dalam kasus sengketa yang timbul berdasarkan Bagian XI Konvensi. Bagian ini mempertimbangkan badan peradilan yang terlibat dalam penyelesaian sengketa tersebut dan peran apa yang dapat mereka mainkan dalam mengembangkan rezim penambangan dasar laut dalam, serta kemungkinan untuk menantang keputusan Otoritas melalui prosedur penyelesaian sengketa.

Kamar Sengketa Dasar Laut dari Pengadilan Internasional untuk Hukum Laut dibentuk sesuai dengan Bagian XI dan Lampiran VI Konvensi untuk menangani sengketa yang timbul di bawah rezim penambangan dasar laut dalam.<sup>166</sup> Kamar tersebut terdiri dari sebelas anggota yang dipilih oleh para hakim Pengadilan dari antara mereka sendiri.<sup>167</sup>

Secara umum, komposisi Kamar tersebut harus mencerminkan sistem hukum utama di dunia.<sup>168</sup> Selain itu, Majelis Otoritas dapat membuat rekomendasi mengenai representasi umum dan distribusi kursi di Kamar tersebut, meskipun hal tersebut belum dilakukan hingga saat ini.<sup>169</sup> Meskipun Kamar tersebut secara eksklusif terdiri dari anggota Pengadilan, dalam praktiknya Kamar tersebut beroperasi sebagai pengadilan internasional yang otonom dengan presidennya sendiri, aturan prosedurnya sendiri, dan ketentuan yurisdiksinya sendiri.<sup>170</sup>

Kamar tersebut berwenang untuk mendengarkan sengketa yang timbul antara negara-

<sup>165</sup> Ibid., Peraturan 44(3).

<sup>166</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 186 dan Lampiran VI, Pasal 14.

<sup>167</sup> Konvensi Hukum Laut, Lampiran VI, Pasal 35(1). Untuk susunan Kamar saat ini, lihat [www.itlos.org/general\\_information/judges/chambers\\_en.shtml](http://www.itlos.org/general_information/judges/chambers_en.shtml) <diperiksa pada 17 Maret 2010>.

<sup>168</sup> Konvensi Hukum Laut, Lampiran VI, Pasal 35(2).

<sup>169</sup> Konvensi Hukum Laut, Lampiran VI, Pasal 35(2).

<sup>170</sup> Tuerk menggambarkannya sebagai "pengadilan dalam pengadilan"; H. Tuerk, "Kontribusi Pengadilan Internasional untuk Hukum Laut terhadap hukum internasional." Dalam E. J. Molenaar dan A. G. Oude Elferink (eds.), *Rezim Hukum Internasional Wilayah di Luar Yurisdiksi Nasional: Perkembangan Saat Ini dan Masa Depan* (Martinus Nijhoff Publishers, 2010) pada 221.

negara mengenai interpretasi dan penerapan Bagian XI.<sup>171</sup> Namun, Kamar tersebut berbeda dari pengadilan dan pengadilan lain yang beroperasi di bawah Konvensi Hukum Laut karena Kamar tersebut terbuka tidak hanya kepada negara-negara, tetapi juga kepada Otoritas dan aktor swasta yang terlibat dalam operasi dasar laut dalam.<sup>172</sup> Hal ini tercermin dalam yurisdiksi luas Kamar untuk menangani berbagai perselisihan yang timbul berdasarkan Bagian XI. Yurisdiksi Kamar juga mencakup perselisihan yang timbul antara negara-negara dan Otoritas,<sup>173</sup> serta perselisihan antara Otoritas dan kontraktor atau calon kontraktor.<sup>174</sup>

Pada saat yang sama, yurisdiksi Kamar atas perselisihan Bagian XI tidak eksklusif. Dalam perselisihan yang timbul antara dua negara mengenai interpretasi dan penerapan Bagian XI Konvensi, para pihak dalam perselisihan dapat sepakat untuk menyerahkan perselisihan tersebut ke kamar khusus Pengadilan Internasional untuk Hukum Laut.<sup>175</sup> Atau, salah satu pihak dalam perselisihan tersebut dapat bersikeras agar perselisihan tersebut diserahkan ke kamar ad hoc dari Kamar itu sendiri.<sup>176</sup>

Kedua pilihan ini memungkinkan negara-negara untuk memiliki suara yang lebih besar atas komposisi badan peradilan yang akan mengadili perselisihan yang timbul di antara mereka. Pengecualian lain terhadap yurisdiksi eksklusif Kamar Sengketa Dasar Laut menyangkut sengketa atas penafsiran kontrak yang disepakati antara Otoritas dan investor di Kawasan. Konvensi mengizinkan sengketa tersebut untuk diserahkan ke arbitrase komersial yang mengikat atas permintaan salah satu pihak dalam sengketa.<sup>177</sup>

Arbitrase tersebut akan berlangsung menurut Aturan Arbitrase UNCITRAL kecuali kontrak menentukan lain atau para pihak telah menyetujui beberapa perangkat aturan arbitrase lain yang berlaku.<sup>178</sup> Sementara ketentuan ini mencerminkan sifat komersial sengketa antara kontraktor dan Otoritas, itu juga berarti bahwa para arbiter yang dipilih untuk memutuskan sengketa dalam kasus ini mungkin tidak memiliki keahlian khusus dalam hukum laut atau bahkan hukum internasional sama sekali. Untuk mempertimbangkan hal ini, sebuah pengadilan arbitrase yang dibentuk untuk mengadili sengketa tersebut secara tegas dikecualikan dari menafsirkan ketentuan apa pun dari Konvensi atau Lampirannya.<sup>179</sup>

Sebaliknya, pertanyaan-pertanyaan tersebut harus dirujuk ke Kamar Sengketa Dasar Laut untuk diselesaikan. Setelah jawaban diberikan oleh Kamar, majelis arbitrase diharuskan untuk “memberikan putusannya sesuai dengan putusan [Kamar].”<sup>180</sup> Mengingat bahwa peraturan dan ketentuan Otoritas juga merupakan hasil negosiasi internasional, maka disarankan agar penafsiran peraturan dan ketentuan Otoritas juga dikecualikan dari yurisdiksi

<sup>171</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 187(a).

<sup>172</sup> Ibid., Lampiran VI, Pasal 37.

<sup>173</sup> Ibid., Pasal 187(b).

<sup>174</sup> Ibid., Pasal 187(c) dan (d).

<sup>175</sup> Ibid., Pasal 188(1)(a).

<sup>176</sup> Ibid., Pasal 188(1)(b).

<sup>177</sup> Ibid., Pasal 188(2)(a).

<sup>178</sup> Ibid., Pasal 188(2)(c).

<sup>179</sup> Ibid., Pasal 188(2)(a).

<sup>180</sup> Ibid., Pasal 188(2)(b).

arbitrase komersial dan bahwa setiap masalah penafsiran yang timbul berdasarkan peraturan dan ketentuan tersebut juga harus dirujuk ke Kamar.

Salah satu fungsi pengadilan dan tribunal adalah menyelesaikan sengketa yang diajukan kepada mereka. Akan tetapi, badan peradilan yang bertugas memutus sengketa berdasarkan Bagian XI Konvensi dapat berperan dalam pengembangan rezim Bagian XI. Meskipun pengadilan bukanlah badan pembuat hukum dalam artian bahwa mereka tidak dapat membuat hukum dari awal, mereka tetap dapat berkontribusi pada pengembangan hukum melalui peran mereka dalam menafsirkan teks hukum.<sup>181</sup> Badan peradilan ini dapat diminta untuk menafsirkan kata-kata dari Bagian XI itu sendiri, serta ketentuan aturan dan regulasi yang kemudian diadopsi oleh Otoritas.<sup>182</sup>

Ketika menafsirkan teks hukum, pengadilan pada umumnya dibatasi oleh aturan tentang penafsiran perjanjian yang mengharuskan mereka untuk mempertimbangkan "makna umum yang diberikan pada kata-kata perjanjian dalam konteksnya dan dalam terang objek dan tujuannya."<sup>183</sup> Selain itu, pengadilan atau tribunal juga dapat merujuk pada konteks yang lebih luas dari suatu perjanjian, termasuk perjanjian berikutnya yang disepakati oleh para pihak, serta praktik para pihak berikutnya, yang dapat mengungkapkan bagaimana mereka bermaksud menafsirkan teks tersebut.<sup>184</sup> Kemampuan pengadilan dan tribunal internasional untuk mempertimbangkan materi tersebut memungkinkan kemungkinan pendekatan evolusioner terhadap penafsiran perjanjian.<sup>185</sup>

Mengingat Kamar dan badan peradilan lain yang dibentuk berdasarkan Bagian XI dapat memiliki kewenangan untuk menafsirkan ketentuan-ketentuan Bagian XI dan peraturan-peraturan, ada pula batasan-batasan penting pada yurisdiksi mereka. Secara khusus, teks Bagian XI menyatakan bahwa negara-negara dan kontraktor tidak dapat mengajukan tinjauan yudisial atas peraturan, regulasi, dan prosedur yang diadopsi oleh Otoritas. Dalam konteks ini, Pasal 189 Konvensi menetapkan bahwa:

Kamar Sengketa Dasar Laut tidak memiliki yurisdiksi berkenaan dengan pelaksanaan kewenangan diskresioner oleh Otoritas sesuai dengan Bagian ini; dalam hal apa pun ia tidak boleh menggantikan kewenangan Otoritas dengan kewenangannya.

Tanpa mengurangi ketentuan pasal 191, dalam menjalankan yurisdiksinya sesuai dengan pasal 187, Kamar Sengketa Dasar Laut tidak boleh menyatakan dirinya sendiri mengenai pertanyaan apakah aturan, regulasi, dan prosedur Otoritas sesuai dengan Konvensi ini, atau menyatakan tidak sah aturan, regulasi, dan prosedur tersebut. Yurisdiksinya dalam hal ini terbatas pada memutuskan klaim bahwa penerapan aturan, regulasi, dan prosedur Otoritas

<sup>181</sup> Lihat secara umum, J. Harrison, "Pembuatan hukum peradilan dan pengembangan tatanan lautan" (2007) 22 *Int'l J. Marine & Coastal L.* 283.

<sup>182</sup> Peraturan tersebut secara tegas menetapkan bahwa "Perselisihan mengenai penafsiran atau penerapan Peraturan ini harus diselesaikan sesuai dengan Bagian XI, bagian 5, Konvensi"; Peraturan tentang Prospeksi dan Eksplorasi Nodul Polimetallik di Area tersebut, Peraturan 39(1).

<sup>183</sup> Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian, Pasal 31(1).

<sup>184</sup> *Ibid.*, Pasal 31(3).

<sup>185</sup> R. Higgins, "Sekumpulan suara peradilan? "Ruminations from the bench" (2006) 55 *Int'l & Comp. L. Q.* 791, di 798; Harrison, "Judicial law-making and the developing order of the oceans." di 295–6.

dalam kasus-kasus individual akan bertentangan dengan kewajiban kontraktual para pihak dalam sengketa atau kewajiban mereka berdasarkan Konvensi ini, klaim mengenai kelebihan yurisdiksi atau penyalahgunaan kekuasaan, dan klaim untuk ganti rugi yang harus dibayarkan atau ganti rugi lain yang harus diberikan kepada pihak yang bersangkutan karena kegagalan pihak lain untuk mematuhi kewajiban kontraktualnya atau kewajibannya berdasarkan Konvensi ini.

Dampak paling relevan dari ketentuan tersebut adalah untuk membatasi yurisdiksi Kamar Sengketa Dasar Laut dengan mencegah Kamar tersebut memutuskan apakah aturan, regulasi, atau prosedur yang diadopsi oleh Otoritas sesuai dengan Konvensi dan menyatakan instrumen tersebut tidak sah.<sup>186</sup> Dari sejarah penyusunannya, tampaknya pencantuman ketentuan ini dimaksudkan untuk melindungi badan Otoritas dari terlalu banyak campur tangan oleh badan penyelesaian sengketa.<sup>187</sup> Dengan kata lain, baik Kamar maupun badan peradilan lainnya tidak dapat mengendalikan kegiatan pembuatan undang-undang Otoritas melalui peninjauan kembali. Hal ini menyisakan pertanyaan tentang kesesuaian peraturan yang diadopsi oleh Otoritas dengan Konvensi yang harus diselesaikan melalui badan politik Otoritas itu sendiri.

Tidak ada kemungkinan bagi badan peradilan untuk membatalkan peraturan yang diadopsi oleh Otoritas. Selain menyelesaikan perselisihan mengenai penafsiran dan penerapan Bagian XI dalam perselisihan yang masih diperdebatkan, Kamar Sengketa Dasar Laut juga memiliki kewenangan untuk mengeluarkan pendapat penasehat atas permintaan Majelis atau Dewan.<sup>188</sup> Berdasarkan Pasal 159(10) Konvensi, Majelis harus meminta pendapat penasehat tentang kesesuaian dengan Konvensi atas suatu usulan di hadapan Majelis jika presiden menerima permintaan tertulis yang disponsori oleh sedikitnya seperempat anggota Otoritas.

Dewan juga dapat meminta pendapat penasehat tentang masalah hukum yang terkait dengan pelaksanaan kewenangannya.<sup>189</sup> Akan tetapi, permintaan tidak dapat datang dari suatu negara perorangan atau orang perseorangan atau badan hukum yang melakukan kegiatan di Kawasan. Pendapat penasehat mungkin tidak mengikat dalam pengertian formal, tetapi pendapat tersebut dapat memainkan peran penting dalam menjelaskan ruang lingkup Bagian XI atau ambiguitas apa pun yang terkandung dalam perjanjian atau peraturan yang diumumkan oleh Otoritas dengan cara yang sama seperti putusan yang disampaikan di bawah yurisdiksi Kamar yang masih dalam sengketa.<sup>190</sup>

Berbeda dengan yurisdiksi Kamar yang masih dalam sengketa, mungkin saja

<sup>186</sup> Hal ini terbatas pada memutuskan apakah penerapan aturan dan regulasi apa pun dalam kasus-kasus individual akan bertentangan dengan kewajiban kontraktual para pihak dalam sengketa atau kewajiban mereka berdasarkan Konvensi atau klaim ganti rugi.

<sup>187</sup> Lihat Rosenne dkk. (eds.), *United Nations Convention on the Law of the Sea – A Commentary*, Vol. 6, di para. 189.7.

<sup>188</sup> *Law of the Sea Convention*, Pasal 191.

<sup>189</sup> Tidak ada ketentuan tegas yang menentukan bagaimana Dewan harus meminta pendapat penasihat, tetapi lihat Rosenne dkk. (eds.), *United Nations Convention on the Law of the Sea – A Commentary*, Vol. 6, di para. 191.1.

<sup>190</sup> Pendapat penasihat pertama diminta oleh Dewan pada tanggal 6 Mei 2010 terkait dengan tanggung jawab dan kewajiban negara sponsor berdasarkan Konvensi; lihat Keputusan Dewan Otoritas Dasar Laut Internasional yang meminta pendapat penasihat sesuai dengan Pasal 191 Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut, Dokumen ISBA/16/C/13, 6 Mei 2010.

pertanyaan tentang kesesuaian peraturan dengan Konvensi dan Perjanjian Bagian XI dapat diajukan sebagai bagian dari permintaan pendapat penasehat. Namun, sifat pendapat penasehat yang tidak mengikat berarti bahwa Kamar tidak akan dapat membatalkan peraturan apa pun yang dianggapnya tidak sesuai dengan Konvensi dan keputusan akhir tentang tindakan apa yang harus diambil akan tetap berada di tangan badan politik Otoritas. Hal ini menegaskan bahwa prosedur penyelesaian sengketa di Bagian XI tidak dimaksudkan untuk memberikan pemeriksaan terhadap kegiatan pembuatan undang-undang Otoritas.

### **Kesimpulan**

Rezim penambangan dasar laut dalam di Bagian XI Konvensi Hukum Laut telah menjadi pusat perkembangan hukum laut selama seperempat abad terakhir. Selama kurun waktu tersebut, rezim tersebut telah menjadi subjek perpecahan dan kontroversi di antara negara-negara. Berlakunya Konvensi setelah berakhirnya Perjanjian Bagian XI tahun 1994 tampaknya menandai babak baru dalam sejarah rezim dasar laut dalam. Sejak saat itu, pengembangan rezim tersebut telah dilakukan melalui Otoritas Dasar Laut Internasional, sebuah organisasi internasional yang secara khusus dirancang untuk tujuan tersebut.

Secara umum, Kawasan Dasar Laut Internasional dan peran Otoritas dalam regulasinya merupakan eksperimen yang belum pernah terjadi sebelumnya dalam pembuatan hukum internasional. Sebagaimana dicatat oleh seorang penulis, "pengelolaan sumber daya dasar laut dalam adalah rezim pertama yang di dalamnya detail-detail kecil dari pendekatan 'warisan bersama' terhadap pengelolaan sumber daya milik bersama global telah disusun."<sup>191</sup>

Sejak awal, Otoritas dirancang sebagai lembaga pembuat hukum dan dilengkapi dengan kewenangan untuk mengadopsi aturan dan regulasi pada berbagai topik. Kewenangannya tidak seperti kewenangan banyak lembaga internasional lainnya karena dapat mengadopsi aturan dan regulasi yang mengikat negara dan aktor non-negara yang berpartisipasi dalam aktivitas dasar laut.

Mengingat potensi signifikansi kewenangan pembuatan undang-undang Otoritas untuk mengatur dan membatasi akses ke mineral dasar laut dalam, mungkin tidak mengherankan bahwa pelaksanaannya tunduk pada prosedur pengambilan keputusan yang ketat dan rumit. Prosedur pengambilan keputusan Otoritas dirancang untuk memastikan bahwa setiap aturan dan regulasi yang diadopsi oleh Otoritas didukung oleh semua kelompok kepentingan utama, dengan demikian berupaya mempertahankan konsensus atas rezim Bagian XI.

Dewan berada di pusat proses ini. Setiap perkembangan dalam rezim penambangan dasar laut dalam harus diadopsi melalui konsensus kelompok kepentingan utama yang duduk di Dewan. Tanpa perlindungan penting ini, penerimaan luas Bagian XI yang membutuhkan waktu lama untuk dicapai akan terancam.

Meskipun demikian, prosedur pengambilan keputusan tidak serta-merta memastikan konsensus penuh dari semua Negara Anggota Otoritas. Majelis, meskipun merupakan badan Otoritas yang paling demokratis, dapat dikesampingkan dalam proses pembuatan undang-

---

<sup>191</sup> E. Louka, *Hukum Lingkungan Internasional* (Cambridge University Press, 2006) pada hal. 83.

undang. Oleh karena itu, suatu negara yang tidak terwakili di Dewan dapat terikat oleh peraturan dan ketentuan yang tidak disetujuinya. Hal yang sama berlaku untuk amandemen Konvensi. Setelah amandemen tersebut diadopsi oleh Otoritas dan disetujui oleh tiga perempat Negara Pihak pada Konvensi, amandemen tersebut mengikat semua Negara Pihak.

Seperti yang telah ditunjukkan dalam bab ini, penerapan peraturan oleh Otoritas memungkinkan Otoritas untuk secara progresif mengembangkan rezim penambangan dasar laut dalam. Hal ini khususnya berlaku ketika menyangkut pengembangan aturan dan regulasi untuk sumber mineral laut baru di Area, seperti sulfida masif polimetalik dan kerak yang kaya kobalt. Sumber daya ini memerlukan respons regulasi yang berbeda dari nodul polimetalik dan peraturan yang dirancang oleh Otoritas telah mencerminkan perubahan pada rezim yang dibayangkan oleh para perancang Konvensi. Oleh karena itu, penting bahwa perubahan tersebut didukung oleh konsensus yang luas dari Anggota yang mewakili semua kelompok kepentingan.

Memang, kondisi yang melekat pada penerapan Peraturan lebih penting jika seseorang mempertimbangkan opsi terbatas untuk menantang keabsahan Peraturan melalui prosedur penyelesaian sengketa yang dibuat berdasarkan Bagian XI. Prosedur amandemen juga tersedia untuk memodifikasi dan mungkin memperluas kewenangan Otoritas.

Hal ini memungkinkan rezim untuk beradaptasi dengan tantangan baru yang tidak terduga pada saat rezim Bagian XI dinegosiasikan. Kerugian dari prosedur amandemen adalah prosedur tersebut rumit dan akan menyebabkan keterlambatan dalam pengembangan rezim penambangan dasar laut dalam. Memang, prosedur amandemen formal tidak mungkin digunakan oleh negara-negara jika hasil yang sama dapat dicapai melalui pengambilan keputusan informal oleh Otoritas. Contohnya adalah Peraturan Sulfida Polimetalik yang dibahas di atas. Peraturan tersebut tampaknya akan mencapai pengenalan bentuk regulasi yang berbeda tentang mineral dasar laut dalam tanpa mengubah teks perjanjian.

Tidak berarti bahwa prosedur amandemen sepenuhnya berlebihan. Pertama-tama, mungkin diinginkan untuk menerapkan prosedur amandemen formal jika konsensus tentang penerapan Peraturan tidak dapat dicapai. Dalam skenario ini, amandemen formal mungkin menjadi satu-satunya cara untuk mencapai kepastian hukum yang lengkap atas status rezim penambangan dasar laut dalam. Kedua, prosedur amandemen mungkin perlu diterapkan jika terjadi perubahan substansial pada mandat, fungsi, atau kewenangan Otoritas. Misalnya, setiap usulan untuk memperluas mandat Otoritas agar mencakup pengaturan bio-prospeksi di Kawasan tersebut dapat dikatakan memerlukan amandemen terhadap Bab XI karena hal ini akan memerlukan revisi menyeluruh terhadap kewenangan Otoritas.<sup>192</sup>

---

<sup>192</sup> Lihat Badan Pendukung untuk Saran Ilmiah, Teknis, dan Teknologi dari Konvensi Keanekaragaman Hayati, Dokumen UNEP/CBD/SBSTTA/8/INF/3/Rev.1, 22 Februari 2003; Scovazzi, "Penambangan, perlindungan lingkungan, penelitian ilmiah, dan bioprospeksi." pada 408–9.

## BAB 6

### REGULASI PELAYARAN OLEH ORGANISASI MARITIM INTERNASIONAL

#### 6.1 REGULASI INTERNASIONAL TENTANG PELAYARAN

Pada hakikatnya, pelayaran merupakan bisnis internasional. Sekitar sembilan puluh persen perdagangan dunia diangkut melalui kapal.<sup>1</sup> Sifat global industri ini menuntut regulasi global. Memang, ada sejarah panjang kerja sama internasional terkait regulasi pelayaran. Pada tahun-tahun awal, sebagian besar kerja sama ini dilakukan melalui konferensi diplomatik ad hoc.<sup>2</sup> Setelah Perang Dunia Kedua, upaya kerja sama ini sebagian besar ditempatkan pada landasan kelembagaan melalui pembentukan organisasi internasional khusus. Secara khusus, negara-negara membentuk Organisasi Maritim Internasional (IMO) sebagai badan khusus Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk mengawasi pengembangan hukum internasional mengenai transportasi maritim dan isu-isu terkait.<sup>3</sup>

IMO telah beroperasi selama hampir tiga puluh lima tahun pada saat Konvensi Hukum Laut disimpulkan pada tahun 1982. Konvensi tersebut tidak berupaya untuk mengganggu peran dan fungsi formal organisasi-organisasi internasional yang sudah ada sebelumnya, yang, dalam hal apa pun, tidak "tunduk pada perintah konferensi antarpemerintah."<sup>4</sup> Meskipun demikian, kesimpulan dari Konvensi Hukum Laut telah membawa konsekuensi besar bagi semua organisasi internasional yang terlibat dalam urusan maritim. Secara khusus, hal itu memengaruhi regulasi internasional tentang pelayaran dengan merevisi secara mendasar kerangka hukum di mana IMO dan Negara-negara Anggotanya harus beroperasi.<sup>5</sup>

Konvensi tersebut juga secara eksplisit menyerukan kepada organisasi-organisasi internasional yang kompeten untuk secara progresif mengembangkan aspek-aspek hukum laut yang berkaitan dengan keselamatan maritim dan perlindungan lingkungan laut. IMO adalah salah satu organisasi internasional utama, dan dalam beberapa kasus eksklusif, yang kompeten untuk tujuan ini.<sup>6</sup>

Bab ini akan menganalisis berbagai peran yang dimainkan IMO terkait dengan regulasi pelayaran untuk menilai kontribusinya secara keseluruhan terhadap evolusi hukum di bidang ini. Bab ini akan menganalisis ruang lingkup kewenangan IMO untuk mengadopsi aturan dan

---

<sup>1</sup> Lihat [www.marisec.org/shippingfacts/home/](http://www.marisec.org/shippingfacts/home/) <diperiksa pada 14 Juni 2010>.

<sup>2</sup> Lihat G. Breuer, "Maritime safety regulation," dalam R. Bernhardt (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. 3 (North-Holland, 1997).

<sup>3</sup> Sebelumnya bernama Intergovernmental Maritime Consultative Organization atau IMCO. Namanya diubah melalui amandemen yang diadopsi pada tahun 1975.

<sup>4</sup> J. D. Kingham dan D. M. McRae, "Competent international organization and the law of the sea" (1979) *Marine Policy* 106, pada 110.

<sup>5</sup> Lihat misalnya Dampak berlakunya Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut tahun 1982 terhadap instrumen dan program terkait, yang sudah ada, dan yang diusulkan, laporan Sekretaris Jenderal, Dokumen PBB A/52/491, Oktober 1997.

<sup>6</sup> Lihat bagian 4.4 di bawah ini.



regulasi berdasarkan instrumen konstituennya, Konvensi 1948 tentang Organisasi Maritim Internasional.<sup>7</sup>

Kemudian, bab ini akan mempertimbangkan relevansi standar IMO untuk kerangka umum hukum laut. Secara khusus, bab ini menganalisis cara standar internasional dimasukkan ke dalam kerangka hukum tersebut melalui apa yang disebut "aturan acuan" yang terkandung dalam Konvensi Hukum Laut. Selain peran IMO dalam menetapkan standar, bab ini juga mempertimbangkan peran khusus yang telah diasumsikan oleh IMO berdasarkan Konvensi Hukum Laut sebagai organisasi internasional yang kompeten untuk menyetujui tindakan navigasi yang diusulkan oleh masing-masing negara di berbagai zona maritim yang ditetapkan oleh Konvensi. Berdasarkan fungsi ini, IMO bertindak sebagai forum untuk menyeimbangkan kepentingan negara pantai dan negara pelayaran berdasarkan kasus per kasus. Akhirnya, bab ini menanyakan peran apa, jika ada, yang dapat dimainkan oleh IMO dalam memodifikasi kerangka yurisdiksi yang ditemukan dalam Konvensi Hukum Laut. Akan terlihat bahwa peran IMO dalam mengembangkan hukum laut jauh lebih besar daripada yang disarankan oleh instrumen konstituennya.

## 6.2 STATUS DAN KEANGGOTAAN ORGANISASI MARITIM INTERNASIONAL

IMO dibentuk pada tahun 1948 untuk menyediakan forum permanen bagi diskusi tentang isu-isu pengiriman dan adopsi serta amandemen standar pengiriman.<sup>8</sup> IMO diakui sebagai badan khusus Perserikatan Bangsa-Bangsa sesuai dengan Pasal 57 Piagam PBB.<sup>9</sup> Tujuan utama IMO, sebagaimana didefinisikan dalam instrumen konstituennya, adalah:

untuk menyediakan mekanisme kerja sama antar Pemerintah di bidang regulasi dan praktik pemerintah yang berkaitan dengan masalah teknis dari semua jenis yang memengaruhi pengiriman yang terlibat dalam perdagangan internasional; [dan] untuk mendorong dan memfasilitasi penerapan standar tertinggi yang dapat dipraktikkan secara umum dalam hal-hal yang berkaitan dengan keselamatan maritim [sic.], efisiensi navigasi, serta pencegahan dan pengendalian pencemaran laut dari kapal.<sup>10</sup>

IMO terdiri dari sejumlah badan. Majelis IMO adalah badan pleno yang bertanggung jawab atas keseluruhan program kerja organisasi, serta kebijakan umum dan keputusan anggaran dalam organisasi.<sup>11</sup> Majelis IMO hanya bersidang sekali setiap dua tahun.<sup>12</sup> Di sela-

<sup>7</sup> Konvensi tentang Organisasi Maritim Internasional, dalam Organisasi Maritim Internasional, Dokumen Dasar, Volume Satu, edisi 2004, di halaman 7.

<sup>8</sup> Untuk pengenalan historis tentang IMO, lihat R. M. M'Gonigle dan M. W. Zacher, *Pollution, Politics, and International Law: Tankers at Sea* (University of California Press, 1979) Bab 3.

<sup>9</sup> Pasal 1 Perjanjian antara Perserikatan Bangsa-Bangsa dan Organisasi Maritim Internasional, UNTS, Vol. 324, di halaman 274.

<sup>10</sup> Konvensi IMO, Pasal 1(a). Naskah asli Pasal 1 hanya merujuk pada penerapan standar di bidang keselamatan maritim dan efisiensi navigasi. Naskah Konstitusi IMO kemudian diamandemen pada tahun 1975 untuk memasukkan penerapan standar guna mencegah dan mengendalikan pencemaran dari kapal. Pada saat yang sama, dibentuk Komite Perlindungan Lingkungan Laut, dengan status yang sama dengan Komite Keselamatan Maritim.

<sup>11</sup> Konvensi IMO, Pasal 15.

<sup>12</sup> *Ibid.*, Pasal 14.

sela sesi Majelis, sebagian besar pekerjaan IMO dilakukan melalui komite dan subkomite spesialis. Yang menjadi perhatian khusus untuk tujuan saat ini adalah Komite Keselamatan Maritim dan Komite Perlindungan Lingkungan Laut, yang keduanya terlibat erat dalam penyusunan standar teknis baru.<sup>13</sup> Kedua komite ini dan sejumlah subkomitennya juga terbuka untuk semua Anggota IMO.<sup>14</sup>

IMO terbuka untuk semua negara.<sup>15</sup> Mayoritas Negara Pihak pada Konvensi Hukum Laut adalah anggota IMO dengan hanya beberapa pengecualian.<sup>16</sup> Bagaimanapun, pertemuan Organisasi terbuka untuk semua anggota PBB, yang dapat berpartisipasi dalam proses sebagai pengamat, meskipun tanpa hak suara.<sup>17</sup>

Selain itu, nonanggota dapat memperoleh hak partisipasi yang lebih formal jika mereka menjadi pihak dalam perjanjian yang berada di bawah naungan IMO. Misalnya, Konvensi tentang Keselamatan Jiwa di Laut (Konvensi SOLAS) menetapkan bahwa "Para Pihak pada Konvensi, baik Anggota Organisasi atau bukan, berhak untuk berpartisipasi dalam proses Komite Keselamatan Maritim."<sup>18</sup> Ketentuan serupa dapat ditemukan di sebagian besar perjanjian regulasi lainnya.<sup>19</sup>

Aktor non-negara juga memainkan peran utama dalam kerja IMO. LSM dapat mengajukan permohonan status konsultatif kepada Dewan IMO. Untuk memperoleh status konsultatif, kriteria yang ditetapkan oleh Organisasi menuntut agar sebuah LSM benar-benar bersifat internasional dan bahwa tujuannya sesuai dengan tujuan IMO.<sup>20</sup> Selain itu, sebuah LSM harus mampu menunjukkan bahwa ia dapat memberikan kontribusi yang signifikan terhadap pekerjaan IMO.<sup>21</sup> Status LSM tunduk pada tinjauan berkala oleh Dewan IMO, yang dapat merekomendasikan penarikan status konsultatif jika menganggapnya tepat.<sup>22</sup> Saat ini enam puluh lima LSM memiliki status konsultatif di IMO.<sup>23</sup> Sebagian besar LSM ini adalah perwakilan industri seperti organisasi yang bertindak atas nama pemilik kapal dan industri

<sup>13</sup> Ibid., Pasal 29, 39.

<sup>14</sup> Ibid., Pasal 27, 37.

<sup>15</sup> Ibid., Pasal 4. Anggota PBB dan negara-negara yang menghadiri Konferensi 1948 memiliki hak otomatis untuk menjadi anggota; Pasal 5 dan 6. Negara-negara lain dapat mengajukan permohonan dengan persetujuan dua pertiga dari Anggota; Pasal 7.

<sup>16</sup> Untuk daftar semua anggota IMO, lihat [www.imo.org/About/Membership/Pages/MemberStates.aspx](http://www.imo.org/About/Membership/Pages/MemberStates.aspx) <diperiksa pada 29 November 2010>. Ada lima belas Negara Pihak pada Konvensi Hukum Laut (Afghanistan\*, Andorra\*, Armenia\*, Belarus\*, Botswana\*, Burkina Faso\*, Chad\*, Lao\*, Lesotho\*, Mali\*, Mikronesia, Nauru, Niue, Palau, Zambia\*) yang saat ini bukan anggota IMO, yang mayoritasnya adalah negara-negara yang tidak memiliki pantai (ditandai \*).

<sup>17</sup> Aturan 4 dari Aturan Tata Tertib Majelis menetapkan bahwa Sekretaris Jenderal dapat mengundang, antara lain, anggota PBB sebagai pengamat. Aturan serupa berlaku untuk proses Dewan IMO dan Komite IMO.

<sup>18</sup> Konvensi SOLAS, Pasal 8(b)(iii).

<sup>19</sup> Misalnya, Konvensi tentang Pencemaran dari Kapal, Pasal 16(2)(c); Konvensi Anti-Fouling, Pasal 16(2)(b); Konvensi Air Ballast, Pasal 19(2)(b).

<sup>20</sup> Pedoman Pemberian Status Konsultatif, dalam Dokumen Dasar IMO, Vol. 1, edisi 2004, di halaman 129.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Aturan 10 dari Aturan yang mengatur hubungan dengan organisasi nonpemerintah, dalam Organisasi Maritim Internasional, Teks Dasar, Volume Satu, edisi 2004, di halaman 119.

<sup>23</sup> Lihat [www.imo.org/About/Membership/Pages/NGOsInConsultativeStatus.aspx](http://www.imo.org/About/Membership/Pages/NGOsInConsultativeStatus.aspx) <diperiksa pada 29 November 2010>.

asuransi laut.<sup>24</sup> Kelompok lingkungan juga telah mulai memainkan peran penting dalam diskusi Organisasi, khususnya Komite Perlindungan Lingkungan Laut.<sup>25</sup>

Lintasan kepentingan masyarakat ini penting mengingat fakta bahwa IMO sering diminta untuk menegakkan keseimbangan kepentingan yang ditemukan dalam Konvensi Hukum Laut. Status konsultatif memberikan hak untuk menerima agenda pertemuan IMO, hak untuk menyampaikan pernyataan tertulis mengenai pokok-pokok agenda, hak untuk diwakili sebagai pengamat pada pertemuan IMO, dan hak untuk menerima teks resolusi yang diadopsi oleh Organisasi.<sup>26</sup>

Meskipun LSM tidak memiliki hak suara, mereka tetap dapat memiliki pengaruh yang signifikan terhadap pekerjaan Organisasi, dan dalam praktiknya “hasil IMO merupakan hasil dari proses yang jauh lebih rumit daripada multilateralisme antarnegara tradisional.”<sup>27</sup> Pengaruh ini dicapai melalui lobi pemerintah sebelum, pada, dan setelah pertemuan.<sup>28</sup>

### 6.3 PENETAPAN STANDAR OLEH ORGANISASI MARITIM INTERNASIONAL

#### Standar perjanjian

Meskipun Organisasi ini dibentuk terutama sebagai forum untuk membahas masalah maritim dan merekomendasikan tindakan kepada para anggotanya,<sup>29</sup> organisasi ini telah memainkan peran utama dalam menyiapkan standar teknis untuk pelayaran. Pasal 2 Konvensi IMO menetapkan bahwa organisasi ini akan “menyediakan penyusunan konvensi, perjanjian, atau instrumen lain yang sesuai, dan merekomendasikannya kepada Pemerintah dan organisasi antarpemerintah.”<sup>30</sup>

Sebagian besar standar teknis yang diadopsi di bawah naungan Organisasi ini ditemukan terlampir pada perjanjian internasional. Perjanjian dan standar tersebut awalnya dinegosiasikan melalui komite dan subkomite khusus Organisasi. Namun, IMO tidak memiliki kewenangan untuk mengadopsi perjanjian itu sendiri dan harus mengadakan konferensi diplomatik untuk tujuan ini.<sup>31</sup> Rancangan perjanjian dikirim oleh IMO ke konferensi diplomatik yang diadakan secara khusus untuk setiap negosiasi menit terakhir dan adopsi formal.

Saat ini IMO bertanggung jawab atas lebih dari empat puluh konvensi dan perjanjian

<sup>24</sup> Organisasi terkemuka adalah Kamar Dagang Internasional, INTERTANKO, INTERCARGO, dan Dewan Internasional Masyarakat Klasifikasi.

<sup>25</sup> Lihat L. De La Fayette, “Komite Perlindungan Lingkungan Laut: hubungan hukum laut dan hukum lingkungan internasional” (2001) 16 *Int’l J. Marine & Coastal L.* 155; G. Peet, “Peran organisasi nonpemerintah (lingkungan) di Komite Lingkungan Laut Organisasi Maritim Internasional dan di Konvensi Pembuangan Sampah London” (1994) 22 *Ocean & Coastal Management* 3.

<sup>26</sup> Aturan 6 dari Aturan yang mengatur hubungan dengan organisasi nonpemerintah, dalam Organisasi Maritim Internasional, Teks Dasar, Volume Satu, edisi 2004, pada 119.

<sup>27</sup> J. Vorbach, “Peran penting aktor negara nonbendera dalam mengejar pengiriman yang lebih aman” (2001) *Ocean Dev. & Int’l Law* 27, pada 34.

<sup>28</sup> Lihat misalnya Peet, “Peran organisasi nonpemerintah (lingkungan) di Komite Lingkungan Kelautan Organisasi Maritim Internasional dan di Konvensi Pembuangan Sampah London,” di hlm. 9–11.

<sup>29</sup> Konvensi IMO, Pasal 2(a) dan (c).

<sup>30</sup> *Ibid.*, Pasal 2(b).

<sup>31</sup> *Ibid.*, Pasal 2(b).

internasional tentang berbagai masalah maritim dan terus menjadi forum penting tempat perjanjian regulasi baru di bidang ini dinegosiasikan dan diadopsi. Perjanjian regulasi sebagian besar terbagi dalam dua kategori: yang berkaitan dengan keselamatan maritim dan yang berkaitan dengan perlindungan lingkungan laut. Konvensi tentang Garis Muat 1966, Konvensi tentang Peraturan Internasional untuk Mencegah Tabrakan di Laut 1972, Konvensi tentang Keselamatan Jiwa di Laut 1974<sup>32</sup> dan Konvensi tentang Standar Pelatihan, Sertifikasi, dan Jaga Laut 1978/1995 adalah perjanjian terpenting yang memuat standar keselamatan. Dari semua itu, Konvensi tentang Keselamatan Jiwa di Laut menangani berbagai masalah yang paling luas. Secara umum, perjanjian tersebut menangani kelaikan laut kapal dari semua jenis. Konvensi SOLAS pertama diadopsi oleh sebuah konferensi diplomatik pada tahun 1914.

Salah satu tindakan pertama IMO ketika mulai berlaku adalah mengadopsi Konvensi SOLAS baru pada tahun 1960. Konvensi SOLAS pengganti diadopsi pada tahun 1974 dan versi inilah, sebagaimana telah diamandemen, yang mengatur keselamatan pelayaran di laut saat ini. Standar teknis terdapat dalam lampiran perjanjian tersebut, yang mencakup antara lain standar tentang konstruksi kapal, peralatan penyelamat jiwa, komunikasi radio, keselamatan navigasi, pengangkutan kargo termasuk kargo berbahaya, manajemen keselamatan di kapal, dan langkah-langkah untuk meningkatkan keamanan maritim.

Perjanjian lingkungan terpenting yang dibuat di bawah naungan IMO adalah Konvensi tentang Pencegahan Pencemaran Laut dari Kapal (Konvensi MARPOL). Perjanjian ini awalnya mencakup lima lampiran yang berisi standar teknis tentang pencemaran dari minyak, zat cair berbahaya, zat dalam kemasan, limbah, dan sampah. Lampiran tambahan mengenai pencemaran udara dari kapal diadopsi pada tahun 1997. Dalam beberapa tahun terakhir, Organisasi juga telah mengadopsi perjanjian terpisah yang mengatur penggunaan sistem anti-fouling pada kapal<sup>33</sup> dan mengatur penggunaan air pemberat pada pelayaran internasional.<sup>34</sup>

#### **Tinjauan dan amandemen perjanjian dan standar teknis**

Peran IMO dalam penetapan standar tidak berakhir saat perjanjian regulasi diadopsi. Perjanjian-perjanjian ini, berdasarkan sifatnya, harus dapat beradaptasi dengan masalah-masalah terkini dan mampu mengikuti perkembangan teknologi dan ilmiah.<sup>35</sup> Mayoritas perjanjian regulasi mengakui IMO sebagai forum untuk penyusunan dan adopsi amandemen teknis terhadap standar perjanjian.<sup>36</sup> Modifikasi terhadap perjanjian regulasi utama sering kali dipertimbangkan oleh komite-komite IMO.

Komite Keselamatan Maritim dan Komite Perlindungan Lingkungan Laut adalah dua badan yang bertanggung jawab atas adopsi amandemen terhadap sebagian besar perjanjian regulasi.<sup>37</sup> Pedoman yang diadopsi oleh IMO untuk mempromosikan prosedur kerja yang

<sup>32</sup> Selanjutnya, Konvensi SOLAS.

<sup>33</sup> Konvensi Sistem Anti-Fouling Tahun 2001.

<sup>34</sup> Konvensi Air Ballast Tahun 2004.

<sup>35</sup> Memang, lihat Konvensi Hukum Laut, Pasal 211(1).

<sup>36</sup> Lihat Konvensi SOLAS, Pasal 8. Konvensi MARPOL, Pasal 16. Biasanya sebagai alternatif konferensi diplomatik ad hoc. Lihat juga De La Fayette, "Komite Perlindungan Lingkungan Laut," di halaman 200.

<sup>37</sup> Kedua komite utama juga dibantu oleh sejumlah besar subkomite khusus yang perannya adalah untuk

efektif dan efisien dalam organisasi menetapkan bahwa amandemen baru tidak boleh dipertimbangkan hingga "kebutuhan mendesak" untuk amandemen telah ditunjukkan oleh para pengusul.<sup>38</sup> Persyaratan ini menempatkan beban sepenuhnya pada pengusul proposal untuk menunjukkan bahwa hal itu diperlukan. Suatu usulan dapat gagal pada rintangan pertama ini jika tidak memiliki dukungan yang memadai.<sup>39</sup>

Usulan untuk amandemen dapat diajukan oleh negara mana pun. Sementara LSM hanya dapat bertindak sebagai pengamat di badan-badan IMO, dalam praktiknya mereka dapat mencari negara sponsor untuk amandemen tertentu dan mereka dapat memengaruhi agenda regulasi dengan cara ini.

Suatu amandemen harus melewati beberapa tahap sebelum akhirnya diadopsi. Prosedur formal untuk adopsi amandemen ditentukan dalam perjanjian regulasi di bawahnya. Secara umum, usulan awalnya dipertimbangkan oleh subkomite teknis, sebelum implikasi kebijakan yang lebih luas dibahas oleh komite utama, biasanya Komite Keselamatan Maritim atau Komite Perlindungan Lingkungan Laut. Komite utama akan menyetujui amandemen sementara sebelum diedarkan ke negara-negara untuk diadopsi secara final pada pertemuan berikutnya.<sup>40</sup> Sebagian besar perjanjian regulasi menetapkan bahwa amandemen harus diadopsi oleh mayoritas dua pertiga pihak, yang hadir dan memberikan suara.<sup>41</sup>

Namun, praktik kedua komite utama IMO cenderung mengarah pada adopsi amandemen secara konsensus.<sup>42</sup> Pemungutan suara jarang dilakukan di komite dan para peserta mencoba mencapai kompromi atas perubahan yang diusulkan. Pengambilan keputusan konsensus dapat memperpanjang proses amandemen, meskipun waktu adopsi amandemen akan sangat bergantung pada kompleksitas masalah dan kemauan politik Anggota IMO.

Setelah diadopsi, amandemen kemudian dikomunikasikan kepada para pihak untuk diterima.<sup>43</sup> Pada tahap ini, amandemen terhadap standar teknis yang ditemukan dalam lampiran perjanjian diperlakukan secara berbeda dari amandemen terhadap badan utama perjanjian. Dalam sebagian besar kasus, standar teknis dapat diamandemen menggunakan prosedur amandemen diam-diam. Prosedur penerimaan diam-diam dimasukkan dalam

---

mempertimbangkan aspek teknis dari amandemen yang diusulkan. Ini termasuk Subkomite Barang Berbahaya, Kargo Padat dan Kontainer, Subkomite Desain dan Peralatan Kapal, dan Subkomite Perlindungan Kebakaran. Lihat Pedoman tentang organisasi dan metode kerja Komite Keselamatan Maritim dan Komite Perlindungan Lingkungan Laut dan badan-badan bawahannya, sebagaimana telah diubah, dalam MSC/Circ.1099/MEPC/Circ.405, Lampiran, di paragraf 2.1.

<sup>38</sup> Lihat *ibid.*, Lampiran, di paragraf 2.1. 2.10.2.

<sup>39</sup> Misalnya, Komite Hukum pada sesi kesembilan puluh tiga menolak usulan untuk menempatkan negosiasi instrumen internasional guna memfasilitasi investigasi cepat atas pelanggaran di atas kapal karena tidak ada cukup bukti tentang kebutuhan yang mendesak.

<sup>40</sup> Persyaratan untuk peredaran amandemen ditetapkan oleh Konvensi itu sendiri. Lihat Konvensi SOLAS, Pasal 8. Konvensi MARPOL, Pasal 16.

<sup>41</sup> Konvensi SOLAS, Pasal VIII(b)(iv); Konvensi MARPOL, Pasal 16(2)(d); Konvensi Air Ballast, Pasal 19(2)(c); Konvensi Anti-Fouling, Pasal 16(2)(c).

<sup>42</sup> Implikasi Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut bagi Organisasi Maritim Internasional, Dokumen IMO LEG/MISC/6, 10 September 2008, pada hlm. 8.

<sup>43</sup> Konvensi SOLAS, Pasal 8(b)(v) dan (c)(ii).

sebagian besar perjanjian regulasi IMO yang dibuat setelah tahun 1972 mengingat banyaknya kekhawatiran bahwa banyak amandemen yang telah diadopsi oleh Organisasi tidak mulai berlaku atau mengalami penundaan serius.<sup>44</sup>

Prosedur amandemen diam-diam berarti bahwa setelah amandemen terhadap standar teknis diadopsi oleh komite IMO, penekanannya adalah pada negara-negara untuk menolak ketentuan tersebut guna mencegah amandemen mulai berlaku. Berdasarkan Konvensi SOLAS dan Konvensi MARPOL, amandemen terhadap standar teknis dianggap telah diterima oleh semua pihak yang terikat kontrak kecuali keberatan diajukan oleh lebih dari sepertiga negara pihak yang terikat kontrak yang mewakili sedikitnya lima puluh persen armada niaga dunia dalam jangka waktu tertentu.<sup>45</sup> Periode di mana suatu negara dapat mengajukan keberatan bervariasi dari satu perjanjian ke perjanjian lainnya.

Konvensi MARPOL mengamanatkan jangka waktu minimal sepuluh bulan untuk mengajukan keberatan.<sup>46</sup> Berdasarkan Konvensi SOLAS, jangka waktu default adalah dua tahun, meskipun jangka waktu ini dapat dikurangi menjadi satu tahun berdasarkan kesepakatan para pihak yang mengadakan perjanjian pada saat amandemen diadopsi.<sup>47</sup> Bahkan, dalam upaya untuk mengefisienkan prosedur amandemen berdasarkan perjanjian tersebut, Pemerintah Pihak pada Konvensi SOLAS menyetujui prosedur amandemen yang dipercepat pada bulan Mei 1994, yang mengurangi jangka waktu minimal dari satu tahun menjadi enam bulan jika terdapat keadaan luar biasa.

Dalam praktiknya, sangat jarang negara benar-benar mengandalkan hak mereka untuk menolak amandemen yang diadopsi berdasarkan prosedur penerimaan diam-diam. Dari semua amandemen Konvensi SOLAS dan Konvensi MARPOL yang telah diadopsi hingga saat ini, hanya segelintir yang menerima keberatan.<sup>48</sup>

Dalam praktiknya, banyak keberatan diajukan hanya untuk memberi negara waktu tambahan untuk menerapkan peraturan yang diamandemen dalam hukum nasional dan keberatan selanjutnya ditarik setelah undang-undang nasional diberlakukan.<sup>49</sup> Oleh karena itu, prosedur amandemen memfasilitasi berlakunya amandemen standar teknis dalam perjanjian dengan cepat. Amandemen standar teknis mulai berlaku untuk semua negara yang tidak

<sup>44</sup> Lihat "IMO 1948–1998: sebuah proses perubahan," Fokus pada Makalah IMO, 1998, pada halaman 9–11. Lihat juga M'Gonigle dan Zacher, *Pollution, Politics, and International Law*, pada halaman 107. Memang, ini merupakan salah satu alasan diadopsinya Konvensi SOLAS 1974 untuk menggantikan Konvensi SOLAS 1960.

<sup>45</sup> Konvensi SOLAS, Pasal VIII; Konvensi MARPOL, Pasal 16(2)(f)(iii).

<sup>46</sup> Konvensi MARPOL, Pasal 16(2)(f)(iii).

<sup>47</sup> Konvensi SOLAS, Pasal VIII.

<sup>48</sup> Lihat Organisasi Maritim Internasional, *Status Konvensi dan Instrumen Multilateral yang terkait dengan Organisasi Maritim Internasional atau Sekretaris Jenderal yang menjalankan fungsi penyimpanan atau fungsi lainnya*, per 3 Juni 2010. Contoh langka dari keberatan substantif terhadap amandemen Konvensi SOLAS diajukan oleh Amerika Serikat terhadap amandemen Bab XI-1 Konvensi mengenai langkah-langkah khusus untuk meningkatkan keselamatan maritim yang diadopsi oleh Komite Keselamatan Maritim pada sesi kedelapan puluh empat pada bulan Mei 2008. Dalam komunikasinya kepada Sekretaris Jenderal IMO, Amerika Serikat mengamati bahwa "Pemerintah Amerika Serikat keberatan terhadap amandemen Bab XI-1 Konvensi yang dijelaskan di atas karena ketentuan-ketentuan tertentu dari Kode tersebut tidak secara langsung meningkatkan keselamatan maritim dan bertentangan dengan aspek-aspek penting dari hukum dan praktik domestik AS."

<sup>49</sup> Misalnya, lihat *ibid.*, di 41.

keberatan enam bulan setelah tanggal amandemen dianggap telah diterima.<sup>50</sup> Jika amandemen dianggap sangat mendesak, komite juga dapat mengadopsi resolusi yang mendorong negara untuk menerapkan amandemen secara dini dan efektif.<sup>51</sup>

Resolusi tersebut, meskipun tidak mengikat, dapat memiliki dampak mendorong penerapan cepat perubahan penting pada kerangka regulasi. Keuntungan signifikan dari prosedur amandemen dalam perjanjian regulasi ini adalah bahwa adalah mungkin untuk memperkirakan tanggal berlakunya amandemen. Ketika mengadopsi amandemen, komite akan menunjukkan tanggal berlakunya amandemen dan tanggal berlakunya amandemen, tergantung pada periode minimum yang ditetapkan dalam Konvensi. Prosedur ini memungkinkan industri pelayaran untuk mempersiapkan perubahan pada regulasi. Untuk lebih melindungi kepentingan pemilik kapal, Konvensi SOLAS dan MARPOL menetapkan bahwa amandemen yang berkaitan dengan struktur kapal hanya berlaku untuk kapal yang lunasnya telah dipasang pada atau setelah tanggal berlakunya amandemen.<sup>52</sup>

Penambahan regulasi baru pada Konvensi SOLAS dapat dilakukan dengan menggunakan prosedur amandemen yang dijelaskan di atas. Misalnya, ketika sebuah konferensi diplomatik sepakat pada bulan Desember 2002 untuk menambahkan bab baru tentang langkah-langkah untuk meningkatkan keamanan maritim ke Lampiran Konvensi SOLAS, amandemen tersebut dapat mulai berlaku untuk semua pihak dalam waktu dua tahun.<sup>53</sup> Posisi tersebut kurang jelas di bawah Konvensi MARPOL, yang memiliki beberapa lampiran, masing-masing membahas sumber polusi laut yang berbeda.

Sementara penambahan pada lampiran yang ada akan termasuk dalam prosedur amandemen diam-diam, Konvensi tersebut menetapkan bahwa adopsi lampiran baru untuk Konvensi MARPOL harus diperlakukan dengan cara yang sama seperti amandemen terhadap teks utama Konvensi dan memerlukan persetujuan tegas dari suatu negara sebelum menjadi mengikat.<sup>54</sup>

Dengan demikian, lampiran baru tentang pencegahan polusi udara dari kapal yang diadopsi oleh Pihak Kontrak MARPOL pada tahun 1997 perlu diterima oleh dua pertiga pihak, yang armada niaga gabungannya merupakan tidak kurang dari lima puluh persen dari tonase kotor armada niaga dunia, sebelum dapat mulai berlaku. Akibatnya, lampiran tersebut tidak mulai berlaku hingga 19 Mei 2005 dan terlebih lagi, lampiran tersebut hanya mengikat secara

---

<sup>50</sup> Prosedur penerimaan diam-diam berdasarkan Konvensi SOLAS berlaku untuk setiap amandemen terhadap Lampiran selain dari perubahan pada Bab I. Bab I dikecualikan dari prosedur amandemen diam-diam karena memuat ketentuan yang tidak bersifat teknis, seperti pertanyaan tentang sertifikasi, inspeksi, dan pengendalian standar yang secara umum berlaku untuk semua standar dalam Konvensi. Amandemen terhadap ketentuan umum ini memerlukan persetujuan masing-masing negara sebelum perubahan dapat diberlakukan.

<sup>51</sup> Misalnya, Resolusi IMO MEPC.114(50) yang menyerukan penerapan peraturan 13 G dan H Lampiran I Konvensi MARPOL secara dini dan efektif.

<sup>52</sup> Konvensi SOLAS, Pasal 8(e); Konvensi MARPOL, Pasal 16(6).

<sup>53</sup> Bab XI-2 mulai berlaku pada tanggal 1 Juli 2004. Satu keberatan diajukan oleh Pemerintah Finlandia; lihat Status konvensi dan instrumen multilateral yang mana Organisasi Maritim Internasional atau Sekretaris Jenderal menjalankan fungsi penyimpanan, per 31 Desember 2003, Dokumen J/86/87, 2004, pada hal. 36.

<sup>54</sup> Konvensi MARPOL, Pasal 16(5).

formal bagi negara-negara yang telah memberikan persetujuan tegas. Hal ini secara signifikan memperlambat proses penambahan area regulasi baru ke dalam Konvensi. De La Fayette berpendapat bahwa salah satu alasan untuk memilih menyusun regulasi tentang sistem anti-fouling sebagai konvensi baru daripada lampiran tambahan untuk MARPOL adalah bahwa “ketentuan mulai berlakunya amandemen MARPOL merupakan hambatan yang hampir tidak dapat diatasi untuk mulai berlakunya lebih awal.”<sup>55</sup>

### **Instrumen yang tidak mengikat**

Selain standar yang mengikat secara hukum, komite IMO juga dapat mengadopsi instrumen yang tidak mengikat. Terkadang, instrumen yang tidak mengikat diadopsi sebagai pendahuluan negosiasi perjanjian. Misalnya, IMO mengadopsi pedoman tentang air pemberat<sup>56</sup> dan sistem anti-fouling<sup>57</sup> sebelum negosiasi perjanjian baru tentang topik ini. Proses serupa dapat dilihat dalam kasus peraturan tentang daur ulang kapal.

Pada sesi kedua puluh tiga Majelis IMO, Pedoman tentang Daur Ulang Kapal diadopsi, bersama dengan instruksi kepada Komite Perlindungan Lingkungan Laut untuk terus meninjau masalah tersebut.<sup>58</sup> Pada sesi berikutnya, Majelis meminta Komite untuk mulai bekerja mengembangkan instrumen yang mengikat secara hukum<sup>59</sup> dan Konvensi Internasional untuk Daur Ulang Kapal yang Aman dan Ramah Lingkungan diadopsi pada tahun 2009.<sup>60</sup>

Resolusi IMO lainnya terkait langsung dengan standar teknis yang ditemukan dalam perjanjian regulasi. Terkadang, perjanjian itu sendiri dapat merujuk pada pedoman atau rekomendasi. Misalnya, Konvensi Air Ballast mencakup beberapa referensi ke pedoman yang harus diperhatikan oleh para pihak dalam menerapkan Konvensi. Sejak diadopsinya perjanjian tersebut, Komite Perlindungan Lingkungan Laut telah bekerja keras untuk mengembangkan pedoman yang diperlukan.<sup>61</sup>

Selain itu, komite IMO dapat mengadopsi resolusi yang berupaya untuk mempromosikan interpretasi yang seragam dari suatu regulasi teknis.<sup>62</sup> Karena para pihak yang terikat pada suatu perjanjian kompeten untuk mengadopsi interpretasi yang berwenang,<sup>63</sup> resolusi interpretatif tersebut tidak boleh diabaikan karena dianggap tidak relevan secara hukum hanya karena statusnya yang tidak mengikat. Dengan demikian, ada

<sup>55</sup> De La Fayette, “The Marine Environment Protection Committee,” pada 172.

<sup>56</sup> Resolusi IMO A.774(18) tentang Pedoman untuk Mencegah Masuknya Patogen yang Tidak Diinginkan dari Air Ballast Kapal dan Pembuangan Sedimen. Lihat A. K.-J. Tan, *Vessel-Source Marine Pollution* (Cambridge University Press, 2006) pada 162–74.

<sup>57</sup> MEPC 46(30) tentang Langkah-Langkah untuk Mengendalikan Dampak Buruk yang Berkaitan dengan Penggunaan Senyawa Tributil Timah dalam Cat Anti-Fouling.

<sup>58</sup> Resolusi IMO A.962(23), kemudian direvisi oleh Resolusi A.980(24).

<sup>59</sup> Resolusi IMO A.981(24) tentang Instrumen Baru yang Mengikat Secara Hukum tentang Daur Ulang Kapal. Pekerjaan pada instrumen yang mengikat secara hukum dimulai di MEPC 54 pada bulan Maret 2006.

<sup>60</sup> Lihat J. Harrison, “Perkembangan hukum terkini – Konvensi Internasional untuk Daur Ulang Kapal yang Aman dan Ramah Lingkungan” (2009) 24 *Int’l J. Marine & Coastal L.* 727.

<sup>61</sup> Lihat laporan MEPC 54 dan 55.

<sup>62</sup> Penafsiran yang seragam seperti itu umum terjadi dalam kaitannya dengan lampiran teknis Konvensi SOLAS dan Konvensi MARPOL.

<sup>63</sup> Lihat Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian, Pasal 31(3)(a).



kemungkinan bahwa keputusan badan IMO mengenai interpretasi perjanjian regulasi dapat diperhitungkan oleh badan penyelesaian sengketa ketika menafsirkan dan menerapkan perjanjian tersebut.

#### 6.4 PENGGABUNGAN STANDAR PELAYARAN KE DALAM KONVENSI HUKUM LAUT

##### Aturan acuan

Standar yang tercantum dalam perjanjian pengaturan yang diadopsi oleh IMO secara formal mengikat hanya negara-negara yang telah menerimanya. Hal ini sesuai dengan aturan dasar *pacta tertiis*, yang menyatakan bahwa perjanjian tidak mengikat negara-negara yang tidak menjadi pihak dalam kontrak. Dalam praktiknya, banyak standar yang diumumkan oleh Organisasi telah diterima secara luas di antara negara-negara maritim.

Memang, sebagian besar perjanjian IMO terbuka untuk partisipasi semua negara, baik mereka menjadi anggota Organisasi atau tidak. Akibatnya, beberapa perjanjian IMO memiliki manfaat partisipasi kuasi-universal, yang berarti bahwa perjanjian tersebut berlaku untuk sebagian besar kapal di seluruh dunia. Meskipun demikian, IMO tidak memiliki kewenangan untuk mengadopsi standar yang secara otomatis mengikat Negara-negara Anggotanya.<sup>64</sup>

Pada saat yang sama, standar pelayaran yang diadopsi oleh IMO memiliki relevansi di luar pihak-pihak dalam perjanjian pengaturan berdasarkan ketentuan tentang yurisdiksi negara bendera dan negara pantai atas pelayaran yang terdapat dalam Konvensi Hukum Laut. Konvensi Hukum Laut secara mendasar merevisi kerangka kerja yurisdiksi atas standar pelayaran. Konvensi tersebut membatasi kewenangan negara untuk membuat undang-undang tentang masalah maritim dengan mengacu pada standar internasional. Standar-standar ini tidak ditemukan dalam Konvensi itu sendiri.

Konvensi tersebut justru merujuk pada standar yang diadopsi oleh organisasi internasional lainnya. Dengan kata lain, apa yang disebut aturan acuan ini berfungsi untuk menggabungkan standar yang diadopsi oleh organisasi seperti IMO ke dalam kerangka hukum Konvensi.<sup>65</sup> Dampak dari aturan acuan bervariasi tergantung pada frasa yang tepat dari setiap ketentuan.<sup>66</sup> Beberapa aturan acuan hanya mengharuskan negara untuk "memperhitungkan" aturan dan standar internasional<sup>67</sup> dan aturan tersebut tidak menjadikan kepatuhan terhadap standar sebagai kewajiban.

Sebaliknya, dampak dari aturan acuan lainnya adalah untuk "memberlakukan kewajiban hukum pada suatu negara untuk menghormati standar yang secara hukum tidak akan terikat untuk dihormati."<sup>68</sup>

<sup>64</sup> Bandingkan kewenangan Otoritas Dasar Laut Internasional untuk mengadopsi peraturan dan regulasi yang mengikat, yang dibahas dalam Bab 5.

<sup>65</sup> Lihat misalnya R. Van Reenen, "Rules of Reference in the new Convention on the Law of the Sea khususnya terkait dengan pencemaran laut oleh minyak dari kapal tanker" (1981) *Netherlands Ybk Int'l L.* 3.

<sup>66</sup> Mengenai keberagaman bahasa, lihat misalnya B. Vukas, "Generally accepted international rules and standards," dalam A. Soons (ed.), *Implementation of the Law of the Sea Convention through International Institutions* (Law of the Sea Institute, 1990) pada 406–8.

<sup>67</sup> *Law of the Sea Convention*, Articles 207 and 212.

<sup>68</sup> B. H. Oxman, "The duty to respect generally accepted international standards" (1991) 24 *New York Uni. J. Int'l*

### Yurisdiksi negara bendera dan aturan acuan

Yurisdiksi negara atas kapal yang mengibarkan benderanya sudah ada sejak lama dan sebagian besar tidak terbantahkan.<sup>69</sup> Yurisdiksi negara bendera bersifat universal dan administrasi negara bendera dapat memberlakukan aturan dan peraturan terhadap kapalnya di mana pun mereka berada di dunia. Namun, bukan berarti yurisdiksi negara bendera tidak terbatas. Sebaliknya, kemampuan negara bendera untuk mengatur kapal yang mengibarkan benderanya tunduk pada ketentuan yang diberlakukan oleh Konvensi Hukum Laut.

Pasal 94 Konvensi Hukum Laut mengharuskan negara bendera untuk mengadopsi aturan dan peraturan bagi kapal yang mengibarkan benderanya mengenai "masalah administratif, teknis, dan sosial." Setelah mencantumkan contoh jenis masalah yang harus ditangani oleh peraturan negara bendera,<sup>70</sup> Pasal 94(5) Konvensi melanjutkan:

Dalam mengambil langkah-langkah yang diminta [di atas], setiap Negara diharuskan untuk mematuhi standar, prosedur, dan praktik internasional yang diterima secara umum dan mengambil langkah-langkah yang mungkin diperlukan untuk memastikan kepatuhan terhadap standar tersebut. Ketentuan ini menjelaskan bahwa negara bendera tidak memiliki keleluasaan penuh atas standar yang ditetapkannya untuk kapal yang mengibarkan benderanya. Setiap aturan atau peraturan yang diterapkannya harus "sesuai dengan" standar, prosedur, dan praktik internasional.

Oleh karena itu, aturan acuan ini menggabungkan standar internasional yang berkaitan dengan konstruksi, peralatan, dan kelaikan kapal, awak kapal dan pelatihan awak kapal, serta penggunaan sinyal, pemeliharaan komunikasi, dan pencegahan tabrakan dan menjadikannya wajib bagi semua kapal. Ketentuan ini didasarkan pada teks Pasal 10 Konvensi Laut Lepas 1958 dan oleh karena itu panduan tentang penafsirannya dapat ditemukan dalam sejarah penyusunan instrumen tersebut.<sup>71</sup>

Draf pasal asli yang disiapkan oleh Komisi Hukum Internasional mengharuskan peraturan negara bendera untuk mematuhi standar internasional mengenai keselamatan navigasi dan penghindaran tabrakan.<sup>72</sup> Dengan kata lain, aturan acuan berusaha untuk menyelaraskan peraturan yang diadopsi oleh negara bendera. Pencantuman aturan ini ditentukan oleh kebutuhan praktis. Seperti yang ditekankan Hudson kepada anggota Komisi Hukum Internasional lainnya selama perdebatan tentang subjek tersebut, "setiap kapal yang berlayar di laut lepas berada dalam bahaya jika setiap kapal bebas untuk bernavigasi sesuka

---

L. & Politics 109, pada 144.

<sup>69</sup> Lihat misalnya Kasus S. S. Lotus (1927) Laporan PCIJ, No. 10, pada hal. 25.

<sup>70</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 94(3).

<sup>71</sup> Pengadilan Internasional untuk Hukum Laut telah merujuk pada komentar Komisi Hukum Internasional ketika menafsirkan Pasal 91 Konvensi Hukum Laut; lihat Kasus M/V "Saiga" (No. 2) (Saint Vincent and the Grenadines v Guinea (1999) Putusan Pengadilan Internasional untuk Hukum Laut, No. 2, pada paragraf 80. Untuk catatan historis ketentuan ini, lihat Oxman, "Kewajiban untuk menghormati standar internasional yang diterima secara umum."

<sup>72</sup> Lihat Komisi Hukum Internasional, "Komentar terhadap Pasal-pasal yang berkaitan dengan hukum laut," (1956 II) Ybk Int'l L. C. pada 280.

hatinya."<sup>73</sup>

Namun, tidak serta merta berarti bahwa efek dari Pasal 10 selalu untuk memaksakan standar yang seragam bagi negara bendera untuk dipenuhi. Pasal 10 kemudian diubah untuk memasukkan referensi lebih lanjut ke peraturan yang berkaitan dengan keselamatan jiwa di laut.<sup>74</sup> Penambahan tersebut memperumit penafsiran Pasal tersebut karena pengaturan standar keselamatan menimbulkan masalah kebijakan dan praktik yang secara fundamental berbeda dari pengaturan navigasi dan penghindaran tabrakan.

Dalam kasus kondisi kerja awak kapal, misalnya, aturan acuan tampaknya menetapkan standar minimum internasional yang harus dipatuhi oleh negara-negara, tetapi dapat dilampaui jika mereka mau. Poin terakhir didukung oleh Pasal 19(8) Konstitusi Organisasi Perburuhan Internasional yang secara eksplisit menyatakan bahwa "dalam hal apa pun adopsi Konvensi atau Rekomendasi apa pun oleh Konferensi, atau ratifikasi Konvensi apa pun oleh Anggota mana pun, tidak boleh dianggap memengaruhi hukum, penghargaan, kebiasaan, atau perjanjian apa pun yang memastikan kondisi yang lebih menguntungkan bagi pekerja yang bersangkutan daripada yang ditetapkan dalam Konvensi atau Rekomendasi."<sup>75</sup>

Yurisdiksi negara bendera atas pencemaran dan perlindungan lingkungan juga dikaitkan dengan standar internasional melalui aturan acuan. Kewajiban-kewajiban ini diperkenalkan pertama kali oleh Konvensi Hukum Laut.<sup>76</sup> Pasal 211(2) menciptakan kewajiban baru bagi negara bendera untuk mengadopsi peraturan yang "setidaknya memiliki efek yang sama dengan aturan dan standar internasional yang diterima secara umum."

Makna dari ketentuan ini tidak meninggalkan keraguan bahwa hal ini dimaksudkan untuk menciptakan standar minimum internasional sambil terus mengizinkan negara bendera untuk mengadopsi langkah-langkah pencemaran yang lebih ketat jika mereka menginginkannya.<sup>77</sup>

Tujuannya, seperti halnya ketentuan tentang standar keselamatan dan ketenagakerjaan, adalah untuk mencegah pengiriman di bawah standar. Seperti yang dijelaskan Tan, "kurangnya insentif negara bendera untuk menetapkan dan menegakkan langkah-langkah pengendalian pencemaran adalah alasan mengapa standar minimum harus

---

<sup>73</sup> Laporan pertemuan keenam puluh empat Komisi Hukum Internasional, 10 Juli 1950, (1956 I) Ybk Int'l Law Commission, pada 194.

<sup>74</sup> Lihat Komisi Hukum Internasional, "Komentar terhadap Pasal-pasal yang berkaitan dengan hukum laut," pada 280.

<sup>75</sup> Pasal 19(8) Konstitusi ILO, tersedia di [www.ilo.org/ilolex/english/constq.htm](http://www.ilo.org/ilolex/english/constq.htm) <diperiksa pada tanggal 15 Juni 2010>.

<sup>76</sup> Pasal 24 Konvensi Laut Lepas hanya menetapkan bahwa negara-negara harus menyusun peraturan untuk mencegah pencemaran akibat pembuangan minyak dari kapal "dengan mempertimbangkan ketentuan perjanjian yang ada mengenai hal tersebut."

<sup>77</sup> Lihat misalnya A. E. Boyle, "Pencemaran laut berdasarkan Konvensi Hukum Laut" (1985) 79 Am. J. Int'l L. 357, pada halaman 353; Oxman, "Kewajiban untuk menghormati standar internasional yang diterima secara umum," pada halaman 131. Pasal 208(3) dan 210(6) mengadopsi pendekatan yang sebanding, yang mengharuskan negara-negara pesisir untuk mengadopsi peraturan tentang pencemaran dasar laut dan pembuangan yang tidak kalah efektifnya dengan standar internasional minimum.

diberlakukan pada negara bendera.”<sup>78</sup>

### **Yurisdiksi negara pantai dan aturan acuan**

Selama bertahun-tahun, doktrin kebebasan laut lepas berarti yurisdiksi negara pantai terbatas pada perairan yang relatif sempit di sekitar pantainya. Selain itu, prinsip lintas damai berusaha membatasi pelaksanaan yurisdiksi penegakan hukum negara pantai atas kapal-kapal yang hanya melewati laut teritorialnya.<sup>79</sup> Namun, seiring meningkatnya insiden lalu lintas maritim, banyak negara pantai mulai menuntut hak yang lebih besar untuk mengatur pengiriman yang melewati perairan pantai mereka.<sup>80</sup> Cakupan yurisdiksi negara pantai atas standar pengiriman teknis menjadi subjek diskusi yang intens selama negosiasi di UNCLOS III.

Perjanjian-perjanjian pengaturan IMO yang dinegosiasikan sebelum kesimpulan Konvensi Hukum Laut sebagian besar menghindari pertanyaan tentang yurisdiksi. Misalnya, Konvensi MARPOL menetapkan bahwa “setiap pelanggaran dalam yurisdiksi Pihak mana pun pada Konvensi tersebut harus dilarang,”<sup>81</sup> sambil mendefinisikan yurisdiksi berdasarkan hukum internasional pada saat penerapan atau penafsiran.<sup>82</sup> Rumusan ini dirancang untuk memastikan konsistensi dengan hukum internasional umum dan hasil negosiasi yang sedang berlangsung pada saat itu melalui UNCLOS III.<sup>83</sup> Dengan demikian, standar teknis yang dibuat oleh perjanjian pengaturan yang dibahas di atas harus diterapkan dalam konteks ketentuan yurisdiksi Konvensi Hukum Laut.

Dalam konteks yurisdiksi negara pantai, Konvensi juga menggunakan aturan acuan. Sekali lagi, perlu untuk menganalisis setiap aturan acuan secara individual menurut kata-katanya, konteksnya, dan objek serta tujuannya untuk menentukan efeknya.

Pasal 21 Konvensi Hukum Laut memberikan kewenangan kepada negara pantai untuk mengadopsi undang-undang tentang “keselamatan navigasi dan pengaturan lalu lintas maritim” di laut teritorialnya. Namun, batasan tegas ditetapkan pada kewenangan negara pantai untuk menetapkan jenis standar tertentu di zona maritim ini. Pasal 21(2) menetapkan bahwa “undang-undang dan peraturan [negara pantai] tidak berlaku untuk desain, konstruksi, awak, atau perlengkapan kapal asing kecuali jika undang-undang dan peraturan tersebut memberlakukan aturan dan standar internasional yang berlaku umum.”

Tujuan ketentuan ini adalah untuk memfasilitasi perdagangan internasional dengan mencegah penyebaran standar teknis yang akan menghentikan kapal untuk melintasi zona

<sup>78</sup> Tan, *Polusi Laut Sumber Kapal*, pada halaman 179.

<sup>79</sup> Lihat misalnya Konvensi 1958 tentang Laut Teritorial dan Zona Tambahan, Pasal 14–15 dan 19.

<sup>80</sup> Lihat M’Gonigle dan Zacher, *Polusi, Politik, dan Hukum Internasional*, Bab 6.

<sup>81</sup> Konvensi MARPOL, Pasal 4(2).

<sup>82</sup> Konvensi MARPOL, Pasal 9(3). Lihat juga Konvensi Dumping 1972, Pasal 13.

<sup>83</sup> Lihat *Implikasi Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut bagi Organisasi Maritim Internasional*, di 11; lihat juga A. Blanco-Bazan, “IMO berinteraksi dengan Konvensi Hukum Laut,” dalam J. N. Moore dan M. Nordquist (eds.), *Isu Maritim Terkini dan Organisasi Maritim Internasional* (Martinus Nijhoff Publishers, 1999) di 273; R. Wolfrum, “IMO berinteraksi dengan Konvensi Hukum Laut,” dalam J. N. Moore dan M. Nordquist (eds.), *Isu Maritim Terkini dan Organisasi Maritim Internasional* (Martinus Nijhoff Publishers, 1999) pada 231. Sumber-sumber ini juga mencatat bahwa Sekretariat IMO terlibat aktif dalam negosiasi di UNCLOS III untuk memastikan konsistensi dalam pekerjaannya sendiri.

pesisir dunia secara bebas.<sup>84</sup> Dengan demikian, kewenangan negara pantai untuk membuat undang-undang tentang masalah-masalah ini secara ketat terbatas pada ketentuan standar-standar yang telah disetujui secara internasional.

Batasan serupa ditemukan pada yurisdiksi preskriptif negara pantai di ZEE. Perluasan yurisdiksi negara pantai atas masalah lingkungan merupakan salah satu fitur inovatif dari Konvensi Hukum Laut. Namun, sejak awal negosiasi, setiap perluasan dalam pelaksanaan yurisdiksi negara pantai atas masalah lingkungan dikaitkan dengan gagasan tentang aturan dan regulasi yang diterima secara internasional.<sup>85</sup> Hubungan ini “mencerminkan inti dari keseimbangan kekuatan yang dipertimbangkan dengan cermat yang dicapai antara negara pantai dan negara pelayaran.”<sup>86</sup> Dengan demikian, di ZEE, negara pantai hanya dapat mengadopsi regulasi “yang sesuai dengan dan memberlakukan aturan dan standar internasional yang diterima secara umum yang ditetapkan melalui organisasi internasional yang kompeten atau konferensi diplomatik umum.”<sup>87</sup> Ketentuan ini sekali lagi bertindak untuk membatasi kompetensi negara pantai dengan menetapkan batas pada kekuatan preskriptifnya,<sup>88</sup> mencegah negara pantai menggunakan regulasi lingkungan sebagai sarana untuk membatasi hak navigasi kapal asing.<sup>89</sup>

#### **“Standar internasional yang diterima secara umum”**

Dapat dilihat bahwa standar internasional memainkan peran utama dalam membatasi ruang lingkup yurisdiksi negara bendera dan negara pantai berdasarkan Konvensi Hukum Laut dan hal itu dilakukan dengan menggabungkan standar internasional melalui aturan acuan. Tidak ada organisasi tertentu yang kompeten untuk mengadopsi standar internasional ini. Standar yang diadopsi oleh sejumlah lembaga, seperti Organisasi Perburuhan Internasional dan Organisasi Pangan dan Pertanian, dapat relevan untuk tujuan aturan acuan.

Namun, IMO mungkin merupakan organisasi yang paling signifikan dalam konteks ini dalam hal jumlah standar yang diadopsi di bawah naungannya. Memang, IMO mengklaim tempat khusus di antara organisasi-organisasi khusus ini, dengan menegaskan bahwa “ungkapan organisasi internasional yang kompeten, jika digunakan dalam bentuk tunggal dalam [Konvensi Hukum Laut], berlaku secara eksklusif untuk IMO, dengan mempertimbangkan mandat global Organisasi tersebut sebagai badan khusus dalam sistem

<sup>84</sup> Lihat R. Churchill dan V. Lowe, *Hukum Laut* (edisi ke-3, Manchester University Press, 1997) pada 94; Tan, *Polusi Laut Sumber Kapal*, pada 180.

<sup>85</sup> Lihat M. Nordquist dkk. (eds.), *Konvensi Hukum Laut Perserikatan Bangsa-Bangsa 1982 – Komentar*, Vol. 4 (Martinus Nijhoff Publishers, 1991) pada 183 dan seterusnya.

<sup>86</sup> International Law Association, “Laporan Komite Yurisdiksi Negara Pesisir yang Berkaitan dengan Pencemaran Laut,” dalam *Laporan Konferensi ke-69 International Law Association*, London, 2000, pada 487; lihat juga D. Vignes, “La valeur juridique de Certaines regles, normes ou pratiques mentionnees au T.N.C.O. comme generalement acceptees” (1979) 25 *Annuaire Français de Droit International* 712; Boyle, “Pencemaran laut berdasarkan Konvensi Hukum Laut,” pada 353.

<sup>87</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 211(5).

<sup>88</sup> Namun, lihat Konvensi Hukum Laut, Pasal 211(6), yang akan dibahas di bawah ini.

<sup>89</sup> Lihat D. Attard, *Zona Ekonomi Eksklusif dalam Hukum Internasional* (Oxford University Press, 1987) pada 95; F. Orrego Vicuña, *Zona Ekonomi Eksklusif* (Cambridge University Press, 1989) pada halaman 85.

Perserikatan Bangsa-Bangsa.”<sup>90</sup>

Ujian yang paling umum untuk penggabungan standar oleh mayoritas aturan acuan yang berkaitan dengan pengiriman adalah apakah suatu standar telah “diterima secara umum” atau belum.<sup>91</sup> Keuntungan menggunakan istilah ini adalah menciptakan tingkat dinamisme, karena standar dapat berubah seiring waktu, tanpa harus mengubah Konvensi Hukum Laut.<sup>92</sup> Namun, hal itu juga menimbulkan pertanyaan tentang apa yang dimaksud dengan istilah “diterima secara umum”.

Beberapa standar IMO secara jelas memenuhi syarat sebagai “diterima secara umum”. Konvensi SOLAS, misalnya, mengikat 99,04 persen armada niaga dunia dalam hal tonase.<sup>93</sup> Tidak ada keraguan bahwa perjanjian ini diterima secara umum dan karenanya dimasukkan melalui aturan acuan yang relevan tentang keselamatan maritim. Angka yang sebanding berlaku untuk Konvensi 1966 tentang Garis Beban<sup>94</sup> dan Konvensi 1972 tentang Peraturan Internasional untuk Mencegah Tabrakan di Laut.<sup>95</sup>

Dua lampiran wajib dari Konvensi MARPOL juga telah diterima oleh persentase yang sama tinggi dari armada niaga dunia<sup>96</sup>. Tingkat partisipasi yang begitu tinggi meninggalkan sedikit keraguan bahwa standar yang terkandung dalam instrumen ini diterima secara umum. Namun, tidak semua perjanjian regulasi IMO mendapat manfaat dari tingkat partisipasi yang begitu tinggi. Misalnya, beberapa lampiran opsional untuk MARPOL telah berjuang untuk menarik pihak-pihak yang berkontrak.<sup>97</sup> Selain itu, perjanjian yang telah dinegosiasikan baru-

---

<sup>90</sup> Implikasi Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut bagi Organisasi Maritim Internasional, Dokumen LEG/MISC/6, 10 September 2008, di 7.

<sup>91</sup> Kualifikasi lain digunakan dalam konteks yang berbeda. Pasal 210 menyerukan negara-negara untuk mengadopsi hukum yang “tidak kalah efektifnya dalam mencegah, mengurangi, dan mengendalikan [pencemaran akibat pembuangan] daripada aturan dan standar global.” Disarankan bahwa aturan dan standar global setara dengan aturan dan standar internasional yang diterima secara umum. Lihat Vukas, “Generally accepted international rules and standards,” di 406–8; Boyle, “Marine pollution under the Law of the Sea Convention,” di

355. Pasal 208 dan 209 mengharuskan kegiatan dasar laut tidak kalah efektifnya daripada “aturan, regulasi, dan standar internasional serta praktik dan prosedur yang direkomendasikan.” Penerapan standar dasar laut dibahas dalam Bab 5.

<sup>92</sup> L. Sohn, “Implikasi Konvensi Hukum Laut mengenai perlindungan lingkungan laut,” dalam R. B. Krueger dan S. A. Riesenfeld (eds.) *The Developing Order of the Oceans* (Law of the Sea Institute, 1985) pada 109.

<sup>93</sup> Lihat [www.imo.org/About/Conventions/StatusOfConventions/Pages/Default.aspx](http://www.imo.org/About/Conventions/StatusOfConventions/Pages/Default.aspx) (diperiksa pada 29 November 2010). Protokol 1978 untuk Konvensi SOLAS diratifikasi oleh negara-negara yang mewakili 96,16% dari tonase dunia dan Protokol 1988 diratifikasi oleh negara-negara yang mewakili 94,40% dari tonase dunia.

<sup>94</sup> Ada 159 negara yang menjadi pihak dalam Konvensi Garis Beban, yang mewakili 99,02% dari tonase dunia. Protokol Konvensi Garis Beban tahun 1998 telah diratifikasi oleh negara-negara yang mewakili 94,60% dari tonase dunia.

<sup>95</sup> Ada 153 negara yang menjadi pihak dalam Konvensi tentang Peraturan Internasional untuk Mencegah Tabrakan di Laut, yang mewakili 98,36% dari tonase dunia.

<sup>96</sup> Ada 150 negara yang menjadi pihak dalam Konvensi MARPOL, yang mewakili 99,14% dari tonase dunia.

<sup>97</sup> Lampiran III memiliki 133 pihak yang mewakili 95,67% dari tonase dunia; Lampiran IV memiliki 125 pihak yang mewakili 81,98% dari tonase dunia; Lampiran V memiliki 140 pihak yang mewakili 95,23% dari tonase dunia; dan Lampiran VI memiliki 59 pihak yang mewakili 84,23% dari tonase dunia.

baru ini, seperti Konvensi Anti-Fouling 2001<sup>98</sup> dan Konvensi Air Ballast 2004,<sup>99</sup> mungkin tidak menarik tingkat partisipasi yang tinggi selama bertahun-tahun yang akan datang.

Dari perbedaan antara tingkat penerimaan tersebut, terdapat ambiguitas tentang standar mana yang diterima secara umum dan oleh karena itu standar mana yang dimasukkan oleh aturan referensi. Komite Asosiasi Hukum Internasional (ILA) tentang Yurisdiksi Negara Pesisir yang berkaitan dengan Polusi Laut menyatakan bahwa konsep standar yang diterima secara umum "sengaja dibuat samar-samar agar tidak mengganggu keseimbangan yang rumit yang terkandung dalam gagasan tersebut."<sup>100</sup>

Namun ketidakpastian itu sendiri juga dapat secara serius merusak kegunaan aturan acuan. Seperti yang dicatat secara kritis oleh Boyle, "mengatakan bahwa negara memiliki tugas untuk mengatur polusi berarti menimbulkan pertanyaan peraturan apa yang harus mereka adopsi, pertanyaan yang tidak dijawab secara memuaskan oleh Konvensi."<sup>101</sup> Memang, mengklarifikasi interpretasi tentang standar mana yang "diterima secara umum" sangat penting untuk membatasi ruang lingkup yurisdiksi negara bendera dan negara pantai berdasarkan Konvensi Hukum Laut.

Satu penafsiran yang ditawarkan oleh para komentator adalah bahwa aturan dan standar diterima secara umum jika mereka telah memenuhi persyaratan formal untuk mulai berlaku.<sup>102</sup> Dengan demikian, Valenzuela berpendapat bahwa "persyaratan untuk mulai berlakunya konvensi IMO yaitu persyaratan sejumlah besar negara pihak yang memiliki di antara mereka lebih dari setengah tonase armada niaga dunia tampaknya memiliki tujuan ini secara tepat."<sup>103</sup> Memang benar bahwa tujuan dari persyaratan ganda dalam ketentuan mulai berlaku dimaksudkan untuk mencegah perjanjian mulai berlaku sampai mereka diterima oleh sebagian besar negara maritim. Namun, tidak berarti bahwa mereka harus disamakan dengan penerimaan umum.

Memang, ada beberapa masalah yang muncul dari argumen ini. Pertama, tingkat penerimaan yang diperlukan untuk mulai berlaku bervariasi dari perjanjian ke perjanjian: dua puluh lima negara yang mewakili lima puluh persen dari tonase dunia dalam Konvensi SOLAS;<sup>104</sup> lima belas negara yang mewakili lima puluh persen dari tonase dunia dalam Konvensi

<sup>98</sup> Konvensi Anti-Fouling mulai berlaku pada tanggal 17 September 2008 dan per tanggal 31 Desember 2009, konvensi ini telah melibatkan 45 pihak yang mewakili 74,23% dari tonase dunia.

<sup>99</sup> Konvensi Bunker mulai berlaku pada tanggal 21 November 2008 dan per tanggal 31 Desember 2009, konvensi ini telah melibatkan 53 pihak yang mewakili 84,65% dari tonase dunia.

<sup>100</sup> International Law Association, Laporan Komite Yurisdiksi Negara Pesisir terkait Pencemaran Laut, pada halaman 480.

<sup>101</sup> Boyle, "Polusi laut berdasarkan Konvensi Hukum Laut," pada halaman 357. Lihat juga Churchill dan Lowe, Hukum Laut, pada halaman 347; P. Birnie, A. E. Boyle dan C. Redgwell, Hukum Internasional dan Lingkungan (edisi ke-3, Oxford University Press, 2009) pada halaman 389–90.

<sup>102</sup> Misalnya, M. Valenzuela, "IMO: hukum dan peraturan internasional publik," dalam D. M. Johnston dan N. G. Letalik (eds.), *The Law of the Sea and Ocean Industry: New Opportunities and Restraints* (Law of the Sea Institute, 1984) pada halaman 145. Untuk pendekatan serupa, lihat Boyle, "Marine pollutions under the Law of the Sea Convention," pada halaman 356.

<sup>103</sup> Valenzuela, "IMO: hukum dan peraturan internasional publik," pada halaman 145.

<sup>104</sup> Konvensi SOLAS, Pasal 10(1).

MARPOL;<sup>105</sup> tiga puluh negara yang mewakili tiga puluh lima persen dari tonase dunia dalam Konvensi Air Ballast;<sup>106</sup> dan dua puluh lima negara yang mewakili dua puluh lima persen dari tonase dunia dalam Konvensi Anti-Fouling.<sup>107</sup>

Apakah benar bahwa ambang batas untuk penerimaan umum dapat sangat bervariasi tergantung pada instrumen di mana suatu standar terkandung? Kedua, risiko mengadopsi interpretasi ini adalah, seperti yang dikatakan Timagenis, "minoritas kecil dapat memaksakan keinginan mereka pada negara lain."<sup>108</sup> Ketiga, hasil dari pendekatan interpretasi ini adalah bahwa semua perjanjian yang berisi standar internasional yang telah mulai berlaku akan memenuhi syarat sebagai diterima secara umum berdasarkan aturan referensi. Namun, Konvensi Hukum Laut membedakan antara standar internasional yang diterima secara umum dan "standar internasional yang berlaku."<sup>109</sup> Konsep yang terakhir menyiratkan bahwa suatu perjanjian dapat mengikat secara hukum bagi beberapa negara tanpa diterima secara umum.<sup>110</sup> Perbedaan ini akan hilang jika semua standar yang telah mulai berlaku juga dianggap diterima secara umum. Alasan terakhir mengapa argumen ini harus ditolak adalah karena hal itu mengasumsikan bahwa suatu standar internasional akan ditemukan dalam instrumen perjanjian.

Namun, hal ini mungkin tidak selalu terjadi. Komisi Hukum Internasional tentu saja membayangkan ketika menyusun Pasal 10 Konvensi Laut Lepas bahwa hal itu mencakup "peraturan yang merupakan hasil kerja sama internasional, tanpa harus dikonfirmasi oleh perjanjian formal."<sup>111</sup> Seperti disebutkan di atas, IMO terkadang mengadopsi standar dalam bentuk instrumen yang tidak mengikat. Asalkan standar-standar ini memenuhi persyaratan penerimaan umum, tidak ada alasan mengapa standar-standar tersebut tidak termasuk dalam ruang lingkup aturan acuan dalam Konvensi Hukum Laut.

Argumen alternatif menyatakan bahwa konsep "penerimaan umum" tidak berfokus pada penerimaan formal suatu standar berdasarkan ketentuan perjanjian, tetapi pada apakah suatu standar telah diterima dalam praktik negara atau tidak. Dengan demikian, Van Reenan berpendapat bahwa "makna dari 'aturan internasional yang diterima secara umum' dapat ditemukan dalam kriteria untuk menentukan apakah aturan tertentu telah menjadi aturan

<sup>105</sup> Konvensi MARPOL, Pasal 15(1).

<sup>106</sup> Konvensi Air Ballast, Pasal 18(1).

<sup>107</sup> Konvensi Anti-Fouling, Pasal 18(1).

<sup>108</sup> G. J. Timagenis, *Pengendalian Internasional atas Pencemaran Laut* (Oceana Publications, 1980) pada 606.

<sup>109</sup> Istilah peraturan internasional yang berlaku ditemukan dalam Pasal 42, 60, 94, 213, 214, 216, 217, 218, 219, 220, 226, 228, dan 230.

<sup>110</sup> Akan tetapi, adalah logis bahwa standar yang berlaku mencakup standar yang diterima secara umum, karena yang terakhir menurut definisinya "berlaku" untuk semua negara; lihat Van Reenan, "Rules of Reference in the new Convention on the Law of the Sea khususnya terkait dengan pencemaran laut oleh minyak dari kapal tanker," pada 12–13; International Law Association, *Report of the Committee on Coastal State Jurisdiction affecting Marine Pollution*, pada 481–2.

<sup>111</sup> Komisi Hukum Internasional, "Komentar terhadap Pasal-pasal yang berkaitan dengan Hukum Laut," pada halaman 281. Tampaknya Komisi mengacu pada Peraturan Internasional tentang Sinyal, yang hingga tahun 1972, tercantum dalam instrumen yang tidak mengikat.



hukum kebiasaan di seluruh dunia.”<sup>112</sup> Berdasarkan pandangan ini, standar menjadi diterima secara umum ketika telah mencapai status hukum kebiasaan internasional. Hal ini memungkinkan standar yang terkandung dalam perjanjian, serta dalam instrumen yang tidak mengikat, untuk masuk dalam lingkup aturan acuan.

Penafsiran terakhir ini konsisten dengan posisi sebelum kesimpulan Konvensi Hukum Laut, di mana banyak standar teknis yang berkaitan dengan navigasi dan keselamatan maritim diterima sebagai aturan hukum kebiasaan internasional. Memang, bahasa "penerimaan umum" sangat mirip dengan yang digunakan oleh Mahkamah Agung Amerika Serikat dalam kasus *The Scotia*, yang menyangkut status peraturan pelayaran niaga yang pertama kali diumumkan oleh Inggris tetapi kemudian diterapkan pada kapal-kapal dari negara bagian lain. Dalam kasus itu, Pengadilan memutuskan bahwa "banyak penggunaan yang berlaku, dan yang memiliki kekuatan hukum, tidak diragukan lagi berasal dari ketentuan positif dari satu negara, yang awalnya memiliki efek terbatas, tetapi, ketika diterima secara umum, menjadi kewajiban universal."<sup>113</sup>

Justru efek perluasan penerapan standar ke semua negara inilah yang ingin dicapai oleh aturan acuan. Dengan demikian, tampaknya ada paralel yang kuat antara aturan acuan dan proses pembuatan hukum kebiasaan internasional. Penafsiran hukum internasional kebiasaan atas uji penerimaan umum sering dikritik karena dikatakan bahwa “tidak ada gunanya memiliki [aturan] acuan dalam Konvensi 1982 karena negara-negara akan terikat oleh hukum internasional kebiasaan pula.”<sup>114</sup> Namun banyak aturan dalam Konvensi Hukum Laut berfungsi untuk mengkodifikasi atau mengkristalkan hukum internasional kebiasaan.<sup>115</sup> Namun demikian, aturan acuan berguna karena menjelaskan proses melalui mana standar internasional dapat mengikat semua negara.

Dapat dikatakan, cara suatu standar diadopsi oleh IMO merupakan cara penting untuk mengidentifikasi apakah standar tersebut telah diterima secara umum atau belum. Tentu saja, jika suatu standar telah ditentang oleh sejumlah negara pada tahap adopsi, hal ini akan menghambat prospek akhirnya untuk menjadi standar internasional yang diterima secara umum. Sebaliknya, adanya konsensus di antara anggota IMO dapat meningkatkan kemungkinan bahwa suatu standar akan diterima secara umum. Dalam pengertian inilah prosedur pengambilan keputusan konsensus yang digunakan oleh IMO sangat penting dalam memfasilitasi terciptanya standar pelayaran internasional yang diterima secara umum yang dapat dimasukkan ke dalam Konvensi Hukum Laut melalui aturan acuan.

---

<sup>112</sup> Van Reenen, “Aturan Acuan dalam Konvensi Hukum Laut yang baru,” pada halaman 11. Pihak lain berpendapat bahwa ambang batas yang ketat untuk pembentukan hukum adat terlalu tinggi dan tingkat penerimaan yang lebih rendah sudah tepat; Timagenis, Pengendalian Internasional atas Pencemaran Laut, pada halaman 605. Lihat juga K. Hakapää, Pencemaran Laut dalam Hukum Internasional (Suomlainen Tiedeakatemia, 1981) pada halaman 121; International Law Association, Laporan Komite Yurisdiksi Negara Pesisir terkait Polusi Laut, pada halaman 478.

<sup>113</sup> *The Scotia* (1871) 81 US Report 170, pada halaman 187.

<sup>114</sup> Lihat kritik dalam International Law Association, Laporan Komite Yurisdiksi Negara Pesisir terkait Polusi Laut, pada halaman 478.

<sup>115</sup> Lihat Bab 2.

Perlu dicatat bahwa penafsiran tentang “diterima secara umum” ini jauh dari memberikan kompetensi legislatif kepada organisasi internasional yang bertugas menyusun standar internasional.<sup>116</sup> Pengadopsian atau persetujuan standar internasional oleh organisasi internasional saja tidak cukup untuk menetapkan penerimaan umum.

Padahal diskusi dan pertimbangan yang mengarah pada adopsi instrumen internasional terkadang dapat berkontribusi pada kristalisasi hukum kebiasaan internasional,<sup>117</sup> khususnya ketika didukung oleh konsensus, sifat standar teknis berarti bahwa akan sulit untuk menyimpulkan bahwa standar tersebut telah diterima secara umum sebagai mengikat secara hukum jika tidak ada bukti tambahan bahwa negara-negara benar-benar telah menerapkannya dalam praktik.<sup>118</sup> Dengan demikian, beberapa bukti praktik negara dan opinio juris yang paling meyakinkan untuk penciptaan hukum kebiasaan internasional dalam konteks ini adalah penerapan dan penegakan standar internasional selanjutnya oleh negara-negara. Hal ini dapat dibuktikan sebagian melalui transposisi aktual standar pelayaran ke dalam hukum domestik.

Bukan hanya tindakan masing-masing negara yang dianggap sebagai bukti praktik negara selanjutnya dan opinio juris untuk tujuan ini. Pemantauan kepatuhan juga dapat dilakukan secara formal atau informal di tingkat internasional dan tindakan negara yang diambil melalui organisasi internasional karenanya dapat juga merupakan bukti praktik negara mengenai penerimaan umum standar internasional. Negara-negara semakin mengupayakan masalah kepatuhan terhadap standar internasional melalui lembaga diplomatik, seperti IMO<sup>119</sup> atau organisasi lain seperti Majelis Umum.

Contoh bukti semacam itu dapat ditemukan dalam resolusi Majelis Umum tentang hukum laut. Resolusi-resolusi ini secara teratur membahas keselamatan maritim dan perlindungan lingkungan laut, meninjau perkembangan dalam aktivitas regulasi. Pembacaan yang cermat terhadap resolusi-resolusi ini mengungkapkan bahwa Majelis Umum terkadang meminta negara-negara untuk mematuhi instrumen-instrumen tertentu yang diadopsi oleh IMO, terlepas dari apakah mereka menjadi pihak dalam instrumen tersebut atau tidak.

Misalnya, dalam resolusinya tahun 2005, Majelis Umum “menyerukan negara-negara untuk secara efektif menerapkan Kode Keamanan Kapal dan Fasilitas Pelabuhan Internasional dan amandemen terkait pada Konvensi Internasional untuk Keselamatan Jiwa di Laut.”<sup>120</sup>

---

<sup>116</sup> Bandingkan Oxman, “Kewajiban untuk menghormati standar internasional yang diterima secara umum,” di 149–50.

<sup>117</sup> Lihat Bab 1.

<sup>118</sup> Lihat Oxman, “Kewajiban untuk menghormati standar internasional yang diterima secara umum,” di 152.

<sup>119</sup> Sub-Komite tentang Implementasi Negara Bendera dibentuk pada tahun 1992 untuk menilai implementasi konvensi IMO wajib dan untuk mengidentifikasi kesulitan yang dihadapi negara bendera dalam mengimplementasikan instrumen IMO secara penuh. Lihat juga Resolusi tentang penilaian mandiri kinerja negara bendera, Resolusi A.881(21); Skema audit sukarela diadopsi pada Sidang ke-24 IMO, IMO Briefing 51/2005, 7 Desember 2005.

<sup>120</sup> Kelautan dan hukum laut, Resolusi UNGA 60/30, 29 November 2005, di para. 53. Lihat seruan yang hampir sama dalam Samudera dan hukum laut, Resolusi UNGA 64/71, 4 Desember 2009, di para. 85.

Seruan ini diulang dalam resolusinya tahun 2006.<sup>121</sup> Paragraf lain dari resolusi tahun 2005 mendesak negara-negara untuk mengambil semua langkah yang diperlukan untuk memastikan implementasi yang efektif dari amandemen pada Konvensi Internasional tentang Pencarian dan Penyelamatan Maritim dan Konvensi Internasional untuk Keselamatan Jiwa di Laut yang berkaitan dengan pengiriman orang-orang yang diselamatkan dari laut ke tempat yang aman setelah mulai berlaku serta Pedoman terkait tentang Perlakuan Orang yang Diselamatkan di Laut.<sup>122</sup> Pada tahun 2006 negara-negara juga diminta untuk “memastikan bahwa nakhoda di kapal yang mengibarkan bendera mereka mengambil langkah-langkah yang diperlukan oleh instrumen yang relevan untuk memberikan bantuan kepada orang-orang yang dalam kesulitan di laut.”<sup>123</sup> Catatan kaki pada resolusi ini merujuk pada Konvensi SOLAS dan Konvensi Pencarian dan Penyelamatan sebagai instrumen yang relevan.

Resolusi-resolusi ini lebih dari sekadar menyampaikan instrumen-instrumen kepada negara-negara atau mendorong negara-negara untuk meratifikasi atau menyetujui standar-standar internasional, sebagaimana yang sering terjadi pada resolusi-resolusi Majelis Umum. Teks resolusi ini secara tegas ditujukan kepada semua negara, mendesak mereka untuk memastikan penerapan standar-standar tertentu secara efektif, terlepas dari apakah mereka merupakan pihak atau bukan. Dinyatakan bahwa resolusi-resolusi ini sendiri memberikan bukti bahwa instrumen-instrumen yang dibahasnya diterima secara umum untuk tujuan-tujuan aturan-aturan acuan dalam Konvensi Hukum Laut.

Bahasa dalam contoh di atas dapat dikontraskan dengan bahasa yang lebih halus yang digunakan dalam konteks standar internasional lainnya. Misalnya, dalam Resolusi 61/222 yang diadopsi pada tahun 2006, Majelis Umum hanya mendorong negara-negara yang belum melakukannya untuk menjadi pihak dalam Protokol 1997 (Lampiran VI – Peraturan untuk Pencegahan Polusi Udara dari Kapal) Konvensi Internasional untuk Pencegahan Polusi dari Kapal, 1973 sebagaimana diubah oleh Protokol 1978 yang terkait dengannya, dan selanjutnya meratifikasi atau menyetujui Konvensi Internasional tentang Pengendalian Sistem Anti-Fouling Berbahaya pada Kapal 2001, serta Konvensi Internasional untuk Pengendalian dan Pengelolaan Air Ballast dan Sedimen Kapal 2004, sehingga memfasilitasi pemberlakuan awal mereka.<sup>124</sup>

Pernyataan ini tidak menyerukan negara-negara untuk mematuhi instrumen-instrumen ini, yang menunjukkan bahwa instrumen-instrumen ini belum diterima secara umum dan oleh karena itu tidak termasuk dalam ruang lingkup aturan acuan tentang perlindungan lingkungan. Hal ini juga dapat diperbandingkan dengan pernyataan Majelis Umum yang ditujukan kepada negara-negara tertentu. Misalnya, pada tahun 2009 Majelis Umum meminta “Negara-negara yang telah menerima amandemen terhadap peraturan cl-1/6 dari Konvensi Internasional untuk Keselamatan Jiwa di Laut, 1974, untuk menerapkan Kode Standar Internasional dan

---

<sup>121</sup> Lautan dan hukum laut, Resolusi UNGA 61/222, 20 Desember 2006, pada para. 60.

<sup>122</sup> Resolusi UNGA 60/30, pada para. 59.

<sup>123</sup> Resolusi UNGA 61/222, pada par. 70.

<sup>124</sup> Resolusi UNGA 61/30, pada para. 81. Lihat seruan serupa sehubungan dengan Protokol Konvensi Pencegahan Pembuangan Limbah dan Bahan Lain tahun 1996 tahun 1972 dalam Resolusi UNGA 60/30, pada paragraf. 63.

Praktik yang Direkomendasikan untuk Investigasi Keselamatan terhadap Korban Laut atau Insiden Laut, yang akan berlaku pada tanggal 1 Januari 2010.”<sup>125</sup> Pernyataan terakhir ini ditujukan semata-mata kepada negara-negara yang telah secara resmi menerima peraturan tersebut, bukan kepada negara-negara secara umum. Pilihan bahasa dalam resolusi-resolusi ini menunjukkan bahwa resolusi-resolusi tersebut telah dirancang dengan saksama oleh negara-negara dan karenanya tidak dapat diandalkan sebagai bukti praktik negara dan opinio juris bahwa suatu standar diterima secara umum.

Jika konsep standar yang diterima secara umum ditafsirkan sebagai standar-standar yang telah memperoleh status aturan hukum internasional kebiasaan, tidak serta merta berarti bahwa semua negara akan selalu terikat untuk menerapkan standar-standar tersebut melalui aturan-aturan acuan. Meskipun satu negara mungkin tidak dapat menghalangi pembentukan aturan hukum kebiasaan internasional, menurut prinsip penentang tetap, suatu negara tidak akan terikat oleh aturan hukum kebiasaan internasional yang telah ditolaknya dengan segera dan terus-menerus.<sup>126</sup> Dapatkah suatu negara menjadi penentang tetap terhadap standar internasional yang diterima secara umum yang telah dimasukkan dalam Konvensi Hukum Laut melalui aturan acuan?

Di satu sisi, dapat dikatakan bahwa konsep penentang tetap tidak disebutkan secara tegas dalam aturan acuan dalam Konvensi Hukum Laut dan oleh karena itu tidak mungkin bagi suatu negara untuk menolak suatu aturan setelah aturan tersebut diterima secara umum. Namun, satu keberatan terhadap pendekatan ini adalah bahwa hal itu akan mengesampingkan hak tegas suatu negara untuk menolak amandemen terhadap lampiran teknis dari perjanjian pengaturan IMO sebagaimana ditetapkan oleh perjanjian itu sendiri.<sup>127</sup> Jika hak keberatan ini harus dipertahankan, prinsip penentang tetap harus dibaca dalam aturan acuan. Dengan demikian, suatu negara dapat mencegah penerapan standar internasional bagi dirinya sendiri jika negara tersebut menolak standar tersebut sejak awal.

Namun, dalam praktiknya, peringatan ini mungkin tidak banyak diterapkan secara aktual. Penggunaan prosedur pengambilan keputusan konsensus oleh IMO ketika mengadopsi standar teknis dan amandemennya pada umumnya akan menghindari penentang yang terus-menerus. Memang, sangat sedikit keberatan yang benar-benar diajukan terhadap amandemen berdasarkan prosedur amandemen diam-diam dalam perjanjian IMO.<sup>128</sup> Oleh karena itu, standar yang diadopsi di IMO dapat, melalui penerapan aturan acuan dalam Konvensi Hukum Laut, menjadi mengikat secara hampir universal.

---

<sup>125</sup> Resolusi UNGA 64/71, pada para. 95.

<sup>126</sup> Lihat Kasus Perikanan Anglo-Norwegia (1951) Laporan ICJ 116.

<sup>127</sup> Lihat di atas.

<sup>128</sup> Lihat Organisasi Maritim Internasional, Status Konvensi dan Instrumen Multilateral yang dengannya Organisasi Maritim Internasional atau Sekretaris Jenderalnya menjalankan fungsi penyimpanan atau fungsi lainnya, per 3 Juni 2010.

## 6.5 LANGKAH-LANGKAH LALU LINTAS DAN PERAN ORGANISASI MARITIM INTERNASIONAL

### Peran persetujuan Organisasi Maritim Internasional

Selain penerapan standar teknis yang mengatur desain, konstruksi, dan pengoperasian kapal, cara lain untuk meningkatkan keselamatan di laut adalah penerapan langkah-langkah untuk mengendalikan navigasi kapal di wilayah laut tertentu. Terdapat berbagai jenis tindakan lalu lintas yang dapat digunakan untuk tujuan ini, termasuk skema pemisahan lalu lintas, zona pemisahan, lajur lalu lintas, bundaran, zona lalu lintas dekat pantai, rute dua arah, rute yang direkomendasikan, rute perairan dalam, dan area yang harus dihindari.<sup>129</sup>

Negara pantai selalu memiliki kemampuan untuk mengusulkan dan mengadopsi tindakan lalu lintas di laut teritorial dalam rangka meningkatkan keselamatan navigasi.<sup>130</sup> Hal ini ditegaskan oleh Pasal 22(1) Konvensi Hukum Laut yang menyatakan bahwa “negara pantai dapat, jika perlu dengan memperhatikan keselamatan navigasi, mengharuskan kapal asing yang melaksanakan hak lintas damai melalui laut teritorialnya untuk menggunakan jalur laut dan skema pemisahan lalu lintas sebagaimana yang ditetapkan atau ditentukan untuk mengatur lintas kapal.”

Skema semacam itu wajib dan harus dipatuhi oleh kapal.<sup>131</sup> Ketika mengadopsi langkah-langkah lalu lintas tersebut, negara pantai harus mempertimbangkan rekomendasi dari organisasi internasional yang kompeten, dalam hal ini, IMO.<sup>132</sup> Namun, bahasa ketentuan ini memperjelas bahwa peran IMO dalam situasi ini murni bersifat rekomendasi. Dapat dikatakan, tujuan ketentuan ini adalah untuk mengharuskan negara pantai berkonsultasi dengan negara-negara yang terkena dampak melalui organisasi internasional yang relevan.

Memang, pandangan negara-negara lain hanyalah salah satu faktor yang harus diperhitungkan di samping faktor-faktor lain termasuk keberadaan saluran yang biasa digunakan untuk navigasi internasional, karakteristik khusus saluran dan fitur maritim lainnya di wilayah tersebut, karakteristik khusus dari setiap kapal yang berlayar di wilayah tersebut dan kepadatan lalu lintas. Situasinya berbeda di zona maritim lain di mana negara pantai telah memperoleh kewenangan untuk mengatur pelayaran.

Para perancang Konvensi menganggap bahwa yurisdiksi negara-negara pantai untuk mengadopsi langkah-langkah navigasi di zona maritim lain ini harus diseimbangkan dengan kepentingan anggota masyarakat internasional lainnya. Untuk menjaga keseimbangan ini, negara-negara seringkali diharuskan untuk mendapatkan persetujuan dari IMO, sebagai “organisasi internasional yang berwenang,” sebelum mereka memberlakukan tindakan navigasi wajib di zona maritim tersebut.<sup>133</sup> Oxman menyebut hal ini sebagai “peran

<sup>129</sup> Ketentuan umum tentang rute kapal, Resolusi A.572(14), sebagaimana diubah, pada paragraf 2.1.

<sup>130</sup> Konvensi tentang Laut Teritorial dan Zona Tambahan 1958, Pasal 17.

<sup>131</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 21(4).

<sup>132</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 22(3).

<sup>133</sup> Komite Keselamatan Maritimlah yang menjalankan peran ini; lihat Resolusi A.858(20) tentang prosedur untuk adopsi dan amandemen skema pemisahan lalu lintas, langkah-langkah pengaturan rute selain skema pemisahan lalu lintas termasuk penunjukan dan penggantian alur laut kepulauan dan sistem pelaporan kapal.

persetujuan” dari IMO.<sup>134</sup>

### Langkah-langkah navigasi di selat internasional

Salah satu bidang yang menjadi kewenangan IMO adalah terkait langkah-langkah untuk meningkatkan keselamatan navigasi di selat internasional. Tujuan dari aturan selat internasional yang tercantum dalam Bagian III Konvensi adalah untuk membatasi campur tangan negara pantai terhadap kapal-kapal yang melewati rute lalu lintas maritim penting yang seharusnya berada di dalam wilayah laut teritorial negara pantai dan dengan demikian berada dalam yurisdiksi “kedaulatan” mereka.<sup>135</sup>

Kapal-kapal yang melewati selat internasional diberi hak lintas transit yang tunduk pada batasan yang lebih sedikit daripada hak lintas damai tradisional di laut teritorial. Kewenangan negara selat untuk mengadopsi langkah-langkah legislatif diatur dalam Pasal 42 Konvensi dengan batasan-batasan khusus, termasuk larangan umum bahwa negara-negara yang berbatasan dengan selat tidak boleh menghalangi jalur transit dan bahwa jalur transit tidak boleh ditangguhkan.<sup>136</sup> Pasal 42(1)(a) menetapkan bahwa “negara-negara yang berbatasan dengan selat dapat mengadopsi hukum dan peraturan yang berkaitan dengan jalur transit melalui selat berkenaan dengan keselamatan navigasi dan pengaturan lalu lintas maritim, sebagaimana diatur dalam pasal 41.”

Selain menetapkan jenis-jenis langkah yang dapat diambil oleh negara pesisir di selat internasional, langkah-langkah navigasi yang diadopsi berdasarkan Pasal 41 juga tunduk pada prosedur adopsi khusus. Inti dari proses ini adalah peran persetujuan IMO. Pasal 41(4) mengharuskan negara-negara selat untuk mengajukan proposal untuk menunjuk, menetapkan, atau mengganti jalur laut dan skema pemisahan lalu lintas kepada IMO “dengan maksud untuk diadopsi.” Prosedur ini secara tegas membatasi kewenangan negara-negara selat dan IMO. Pertama, negara selat hanya dapat menetapkan, menetapkan, atau mengganti tindakan yang berlaku setelah tindakan tersebut “diadopsi” di tingkat internasional.

Hal ini ditegaskan oleh Pasal 41(7), yang menyatakan bahwa “kapal yang sedang dalam lintas transit harus mematuhi alur laut dan skema pemisahan lalu lintas yang berlaku yang ditetapkan sesuai dengan pasal ini.” Seperti yang disarankan oleh salah satu komentar, “berarti, tidak ada kewajiban berdasarkan Konvensi ini untuk mematuhi alur laut atau skema pemisahan lalu lintas kecuali jika telah ditetapkan sesuai dengan ketentuan [dalam Pasal 41].”<sup>137</sup> Dengan kata lain, adopsi oleh IMO tampaknya menjadi prasyarat untuk validitas

<sup>134</sup> B. H. Oxman, “Perlindungan lingkungan di perairan kepulauan dan selat internasional – peran Organisasi Maritim Internasional” (1995) 10 *Int’l J. Marine & Coastal L.* 467, pada 468.

<sup>135</sup> Lihat secara umum J. Moore, “The Regime of Straits and the Third United Nations Conference on the Law of the Sea” (1980) 74 *Am. J. Int’l L.* 77.

<sup>136</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 41(2) dan 44. Selain itu, kompetensi negara selat untuk mengatur pencemaran dari kapal terbatas pada “memberlakukan aturan dan regulasi internasional yang berlaku mengenai pembuangan minyak, limbah berminyak, dan zat berbahaya lainnya di selat”; Pasal 42(1)(b); lihat M. Nordquist dkk. (eds.), *Konvensi Hukum Laut Perserikatan Bangsa-Bangsa 1982 – Sebuah Komentar*, Vol. 2 (Martinus Nijhoff Publishers, 1993) pada 375–6.

<sup>137</sup> Nordquist dkk. (eds.), *Konvensi Hukum Laut Perserikatan Bangsa-Bangsa 1982 – Sebuah Komentar*, Vol. 2, di 365.

tindakan lalu lintas yang diterapkan pada selat internasional.

Peran IMO adalah untuk meneliti tindakan yang dirumuskan oleh negara selat untuk memutuskan apakah tindakan tersebut “diperlukan” untuk meningkatkan keselamatan navigasi. Dalam melakukannya, IMO juga harus memastikan bahwa usulan tersebut mematuhi “peraturan internasional yang diterima secara umum.”<sup>138</sup> Untuk tujuan ini, Ketentuan Umum IMO tentang Rute Kapal relevan.<sup>139</sup> Ketentuan Umum berfungsi untuk memperjelas peran IMO dalam proses pengambilan keputusan dan faktor apa yang harus diperhitungkan saat menentukan apakah tindakan lalu lintas tertentu diperlukan.<sup>140</sup> Namun, faktor-faktor dalam Ketentuan Umum tidak lengkap dan IMO dapat mempertimbangkan pertimbangan lain berdasarkan kasus per kasus.

Sementara kewenangan negara pesisir dibatasi oleh IMO, kewenangan IMO juga terbatas. Misalnya, IMO hanya dapat menyetujui tindakan yang mendapat dukungan dari negara pesisir. Apabila terdapat lebih dari satu negara yang berbatasan dengan selat terkait, maka semua negara tersebut harus menyetujui tindakan lalu lintas tersebut.<sup>141</sup>

Oleh karena itu, Anggota IMO dan negara selat harus merundingkan solusi yang dapat diterima bersama.<sup>142</sup> Mengingat pertimbangan ini, IMO bertindak sebagai forum penting yang mempertimbangkan dan menyeimbangkan kepentingan semua negara, termasuk negara selat dan negara pengguna, dalam memutuskan apakah akan mengadopsi tindakan lalu lintas yang diusulkan.

### **Pengadopsian alur laut di perairan kepulauan**

IMO juga memainkan peran persetujuan terkait alur laut melalui perairan kepulauan. Konsep perairan kepulauan dan alur laut kepulauan diperkenalkan oleh Bagian IV dari Konvensi Hukum Laut, yang berupaya untuk mendamaikan kepentingan politik dan keamanan negara kepulauan dengan kepentingan negara pelayaran.<sup>143</sup>

Konvensi tersebut menetapkan bahwa negara kepulauan dapat menjalankan kedaulatan atas perairan yang dibatasi oleh garis pangkal kepulauan,<sup>144</sup> tetapi kedaulatan ini tunduk pada hak kapal untuk melakukan lintas transit yang terus menerus, cepat, dan tidak terhalang melalui alur laut kepulauan antara satu bagian laut lepas atau ZEE dan bagian laut lepas atau ZEE lainnya.<sup>145</sup> Pasal 53(4) menetapkan bahwa “alur laut dan rute udara harus

<sup>138</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 41(3).

<sup>139</sup> Ketentuan umum tentang rute kapal sebagaimana diubah, Resolusi A.572(14).

<sup>140</sup> Lihat *ibid.*, para. 3.2 dan 3.3.

<sup>141</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 41(5). Lihat S. B. Kempton, “Ship routeing steps in international straits,” dalam E. Mann Borgese et al. (eds.), *Ocean Yearbook 14* (International Ocean Institute, 2000) di 243.

<sup>142</sup> Lihat Nordquist et al. (eds.), *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982 – A Commentary*, Vol. 2, di 363. Jika selat tersebut melintasi laut teritorial dua negara atau lebih, negara-negara tersebut harus bekerja sama dalam merumuskan proposal sebelum menyerahkannya kepada IMO untuk dipertimbangkan; Konvensi Hukum Laut, Pasal 41(5).

<sup>143</sup> Secara umum, lihat M. Munavvar, *Ocean States – Archipelagic Regimes in the Law of the Sea* (Martinus Nijhoff Publishers, 1995); Office for Ocean Affairs and the Law of the Sea, *Archipelagic States – Legislative History of Part IV of the United Nations Convention on the Law of the Sea* (Perserikatan Bangsa-Bangsa, 1990).

<sup>144</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 49.

<sup>145</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 53(3).

melintasi perairan kepulauan dan laut teritorial yang berdekatan dan harus mencakup semua rute lintas normal yang digunakan sebagai rute untuk navigasi internasional atau penerbangan lintas.”

Negara kepulauan berkewajiban untuk menetapkan alur laut tersebut sesuai dengan ketentuan dan prosedur yang ditetapkan dalam Konvensi. Kegagalan untuk menetapkan alur laut atau rute udara tidak berarti bahwa kapal tidak akan dapat melewati perairan kepulauan. Pasal 53(12) menegaskan bahwa “jika suatu negara kepulauan tidak menetapkan alur laut atau rute udara, hak lintas alur laut kepulauan dapat dilaksanakan melalui rute yang biasanya digunakan untuk navigasi internasional.”

Untuk memastikan bahwa ketentuan-ketentuan ini terpenuhi, Konvensi mengatur pengawasan internasional dan persetujuan usulan alur laut kepulauan oleh IMO. Berdasarkan Pasal 53 Konvensi Hukum Laut, negara kepulauan berkewajiban untuk merujuk setiap usulan alur laut kepulauan kepada IMO “dengan maksud untuk diadopsi.”<sup>146</sup> Seperti halnya tindakan navigasi di selat internasional, IMO menyediakan forum di mana kepentingan yang bersaing dapat didamaikan. Prosedur persetujuan mengantisipasi dialog antara negara kepulauan dan anggota IMO lainnya.<sup>147</sup>

Setiap usulan alur laut kepulauan juga harus mematuhi peraturan internasional yang berlaku umum.<sup>148</sup> IMO sekali lagi menjadi sumber peraturan tersebut. Karena konsep alur laut kepulauan merupakan sebuah inovasi, IMO harus mengembangkan seperangkat peraturan baru tentang topik ini. Ketentuan Umum tentang Pengadopsian, Penunjukan, dan Penggantian Alur Laut Kepulauan pertama kali diadopsi oleh Komite Keselamatan Maritim pada bulan Mei 1998.<sup>149</sup> Ketentuan ini dimaksudkan untuk “memberikan panduan untuk persiapan, pertimbangan, dan adopsi usulan untuk adopsi, penunjukan, dan penggantian alur laut kepulauan.”<sup>150</sup>

Ketentuan ini melengkapi ketentuan yang terdapat dalam Konvensi dengan menetapkan prosedur yang akan diikuti oleh Organisasi dalam mempertimbangkan usulan alur laut kepulauan, serta kriteria yang akan diperhitungkan dalam proses penunjukan. Ketentuan Umum tentang Alur Laut Kepulauan dengan demikian mengisi kekosongan yang ditinggalkan oleh Konvensi. Pertama-tama, Ketentuan Umum Alur Laut Kepulauan menegaskan bahwa IMO adalah organisasi yang berwenang untuk menetapkan alur laut kepulauan sesuai dengan ketentuan Konvensi Hukum Laut yang relevan.<sup>151</sup> Ketentuan tersebut kemudian menjelaskan tanggung jawab pemerintah yang mengajukan usulan alur laut kepulauan. Ketentuan tersebut menetapkan bahwa pemerintah negara kepulauan harus berkonsultasi pada tahap awal

<sup>146</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 53(9).

<sup>147</sup> Lihat Munavvar, *Ocean States – Archipelagic Regimes in the Law of the Sea*, pada 169.

<sup>148</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 53(8).

<sup>149</sup> Ketentuan umum tentang alur laut kepulauan, Resolusi IMO MSC.71(69) sebagaimana diubah oleh Resolusi MSC.165(78).

<sup>150</sup> *Ibid.*, pada paragraf 1.1.

<sup>151</sup> *Ibid.*, pada paragraf 3.1.



dengan pemerintah pengguna lain dan IMO.<sup>152</sup>

Ketentuan ini menyiratkan bahwa pemerintah harus memulai konsultasi saat pertama kali menyusun usulan, sebelum mengajukannya ke IMO. Ketentuan Umum juga menetapkan jenis informasi yang harus disertakan pemerintah dalam proposal.<sup>153</sup> Telah disarankan bahwa persyaratan bagi negara kepulauan untuk berkonsultasi dan mempertimbangkan pendapat negara lain "tampaknya mengurangi efek praktis dari hak veto yang sudah ada sebelumnya yang dimiliki oleh negara kepulauan" dan "dengan cara ini, Ketentuan Umum memperkuat supremasi kepentingan pengguna dalam rezim lintas alur laut kepulauan."<sup>154</sup>

Namun, Ketentuan Umum tentang Alur Laut Kepulauan tampaknya tidak lebih dari sekadar mempromosikan kerja sama maksimum yang mungkin antara negara kepulauan dan negara pengguna di semua tahap proses yang memajukan objek dan tujuan mendasar dari rezim Konvensi tentang perairan kepulauan.

Aspek lain dari Ketentuan Umum Alur Laut Kepulauan yang menjadi bahan kritik adalah konsep "usulan alur laut kepulauan parsial." Istilah ini berasal dari Ketentuan Umum, yang mendefinisikan konsep sebagai konsep "yang tidak memenuhi persyaratan untuk memasukkan semua rute lintas normal dan saluran navigasi sebagaimana diharuskan oleh [Konvensi]."<sup>155</sup> Jika suatu negara mengajukan proposal alur laut kepulauan parsial, Ketentuan Umum mengharuskan negara tersebut juga harus memberikan laporan berkala kepada IMO tentang rencananya untuk melakukan survei dan studi lebih lanjut terhadap proposal alur laut kepulauan tambahan.<sup>156</sup>

Selama proses ini, IMO akan mempertahankan "yurisdiksi berkelanjutan" atas proses adopsi alur laut kepulauan sampai persyaratan Konvensi Hukum Laut terpenuhi.<sup>157</sup> Sementara itu, hak lintas kepulauan dapat terus dilaksanakan melalui semua rute lintas normal yang digunakan untuk navigasi internasional atau penerbangan di bagian lain perairan kepulauan di mana alur laut belum ditetapkan.<sup>158</sup>

Seorang penulis berpendapat bahwa "konsep proposal atau penunjukan parsial tidak dipertimbangkan dalam Konvensi Hukum Laut" dan itu berdampak melemahkan ketentuan tentang alur laut kepulauan.<sup>159</sup> Ia menyimpulkan bahwa konsep tersebut mengubah sebagian besar Pasal 53 menjadi "kata-kata yang berlebihan" seperti "jika penunjukan [alur laut kepulauan] yang lengkap harus setiap saat mencakup 'semua rute,' maka tidak ada situasi di

<sup>152</sup> Ibid., pada paragraf 3.6.

<sup>153</sup> Ibid., pada paragraf 3.10.

<sup>154</sup> C. Johnson, "Sebuah ritus peralihan: pertimbangan I.M.O. atas penyerahan alur laut kepulauan Indonesia" (2000) 15 Int'l J. Marine & Coastal L. 317, pada paragraf 324.

<sup>155</sup> Ketentuan Umum untuk Pengadopsian, Penunjukan, dan Penggantian Alur Laut Kepulauan, Resolusi IMO MSC.165(78), diadopsi pada 17 Mei 2004, pada paragraf 2.2.2.

<sup>156</sup> Ketentuan Umum tentang Alur Laut Kepulauan, pada paragraf 3.12.

<sup>157</sup> Resolusi IMO MSC.71(69), pada paragraf 3.5.

<sup>158</sup> Ketentuan Umum tentang Alur Laut Kepulauan, pada paragraf 6.7.

<sup>159</sup> J. L. Batongbacal, "Hampir menyentuh permukaan: navigasi alur laut kepulauan dan IMO," dalam A. Oude Elferink dan D. Rothwell (eds.), *Pengelolaan Kelautan di Abad ke-21: Kerangka Kerja dan Respons Kelembagaan* (Koninklijke Brill NV, 2004) pada 55–6.

mana penggantian dapat dilakukan, juga tidak ada peluang untuk menghilangkan rute yang berlebihan.”<sup>160</sup>

Namun, kritik ini tampaknya tidak adil. Dapat dikatakan, konsep usulan alur laut parsial tidak lebih dari sekadar perangkat prosedural yang bertujuan untuk memenuhi kondisi dalam Pasal 53(4) bahwa alur laut kepulauan harus mencakup semua rute lintas normal yang digunakan sebagai rute untuk navigasi internasional atau penerbangan. Hal ini berfungsi untuk menekankan bahwa penunjukan akhir alur laut kepulauan berada di tangan IMO bekerja sama dengan negara kepulauan, dan kebuntuan apa pun atas status alur laut harus diselesaikan melalui negosiasi yang berkelanjutan.

Satu bidang yang tidak diatur lebih lanjut dalam Ketentuan Umum Alur Laut Kepulauan adalah pertanyaan tentang apa yang dimaksud dengan “rute yang biasanya digunakan untuk pelayaran internasional.” Ketentuan Umum hanya mengulang definisi yang terdapat dalam Konvensi. Mungkin dianggap bahwa ini adalah bidang yang dapat dijelaskan dengan baik oleh IMO, sebagai organisasi internasional yang kompeten di bidang ini. Sebaliknya, IMO memilih untuk menangani pertanyaan ini berdasarkan kasus per kasus melalui negosiasi di Komite Keselamatan Maritim.<sup>161</sup>

Melalui pembahasan proposal khusus untuk alur laut kepulauan, negara-negara dapat mencapai kompromi tentang solusi yang dapat diterima untuk aplikasi tertentu. Kesulitan dengan pendekatan semacam itu adalah pendekatan tersebut mungkin tidak mendorong konsistensi antara kasus-kasus tertentu. Akan lebih baik bagi Organisasi, melalui pembahasannya tentang proposal tertentu, untuk mengembangkan kriteria yang lebih objektif yang dapat memandu negara-negara yang mungkin ingin menetapkan alur laut kepulauan di masa mendatang.

#### **Tindakan navigasi wajib di Zona Ekonomi Eksklusif**

Area ketiga tempat IMO memiliki kewenangan persetujuan berdasarkan Konvensi Hukum Laut terkait dengan penerapan tindakan navigasi tertentu oleh negara pantai di ZEE.<sup>162</sup> Dalam hal navigasi, ZEE sebagian besar serupa dengan laut lepas. Konvensi secara tegas melindungi hak kebebasan navigasi dan penerbangan semua negara di ZEE.<sup>163</sup> Oleh karena itu, biasanya tidak tepat untuk menerapkan tindakan navigasi wajib di area tersebut.<sup>164</sup> Tidak ada ketentuan umum dalam Konvensi yang mengizinkan negara pantai untuk mengadopsi tindakan navigasi wajib di ZEE, meskipun ada keadaan luar biasa di mana tindakan tersebut dapat ditentukan.

<sup>160</sup> Ibid., di 56.

<sup>161</sup> Batongbacal juga menyoroti peran penting yang dimainkan oleh negosiasi informal antara aktor-aktor yang berkepentingan di luar kerangka kerja formal IMO; *ibid.*, di 54. Memang, ia berpendapat bahwa IMO bukanlah forum yang tepat untuk menyelesaikan konflik atas penunjukan alur laut kepulauan karena kompetensinya terbatas pada kapal-kapal komersial, sedangkan isu-isu utama dalam konteks ini berkaitan dengan kapal-kapal negara dan militer; *ibid.*, di 66.

<sup>162</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 211(6).

<sup>163</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 58(1).

<sup>164</sup> G. Plant, “Skema pemisahan lalu lintas internasional dalam hukum laut baru” (1985) Kebijakan Kelautan 134, di 145–6.

Satu pengecualian adalah kewenangan untuk membangun zona keselamatan di sekitar pulau buatan, instalasi, atau bangunan yang dibangun oleh negara pantai di ZEE atau di landas kontinen. Menurut Pasal 60(5), zona-zona tersebut tidak boleh melebihi lebar 500 meter, kecuali jika diizinkan oleh standar-standar internasional yang diterima secara umum atau sebagaimana direkomendasikan oleh organisasi internasional yang kompeten. IMO mengklaim sebagai organisasi internasional yang kompeten untuk tujuan Pasal ini. Pertama-tama, Konvensi meramalkan peran Organisasi sebagai penentu standar yang akan menentukan ruang lingkup kebijaksanaan negara pantai dalam hal ini. IMO mengadopsi Resolusi A.671(16) tentang Zona Keselamatan dan Keselamatan Navigasi di Sekitar Instalasi dan Struktur Lepas Pantai, yang mencakup rekomendasi bagi pemerintah untuk dipertimbangkan ketika menetapkan zona keselamatan di sekitar instalasi lepas pantai.

Namun, Pasal 60(5) juga dapat diartikan sebagai pemberian izin kepada Organisasi untuk membuat rekomendasi-rekomendasi khusus dalam kasus-kasus individual yang diajukan kepadanya. Dengan kata lain, IMO juga memiliki peran terkait dengan persetujuan zona-zona keselamatan di sekitar instalasi lepas pantai yang melebihi 500 meter. Pengecualian kedua terdapat pada Pasal 211(6) Konvensi, yang menyatakan bahwa suatu negara dapat mengusulkan langkah-langkah wajib khusus untuk melindungi suatu wilayah ZEE tertentu yang ditetapkan dengan jelas dari pencemaran yang disebabkan oleh kapal jika standar internasional yang diterima secara umum tidak memadai untuk memenuhi keadaan khusus yang bersifat teknis. Ini merupakan ketentuan yang rumit yang memerlukan analisis yang cermat.

Pasal 211(6) hanya berlaku apabila tindakan wajib khusus diperlukan karena alasan teknis yang diakui terkait dengan kondisi oseanografi dan ekologi atau karena alasan yang berkaitan dengan pemanfaatan suatu kawasan, perlindungan sumber dayanya, atau karakteristik khusus lalu lintasnya. Negara pantai harus mengajukan bukti ilmiah dan teknis untuk mendukung klaimnya. Setelah ambang batas ini terpenuhi, tampaknya dua kategori tindakan diantisipasi berdasarkan Pasal 211(6).

Pertama, paragraf (a) mengizinkan negara pantai untuk mengadopsi “undang-undang dan peraturan untuk pencegahan, pengurangan, dan pengendalian pencemaran dari kapal yang menerapkan aturan dan standar internasional atau praktik navigasi yang berlaku, melalui organisasi, untuk kawasan khusus.” Acuan ke kawasan khusus mengingatkan kita pada konsep kawasan khusus dalam Lampiran I, II, V, dan VI Konvensi MARPOL.

Kawasan khusus menurut Konvensi MARPOL didefinisikan sebagai “kawasan laut yang, karena alasan teknis yang diakui terkait kondisi oseanografi dan ekologisnya serta karakteristik khusus lalu lintasnya, memerlukan penerapan langkah-langkah wajib khusus ....”<sup>165</sup> Jika kawasan khusus ditetapkan menurut MARPOL, maka berlaku langkah-langkah perlindungan khusus.<sup>166</sup> Misalnya, Laut Baltik dan Laut Utara telah ditetapkan sebagai kawasan khusus

---

<sup>165</sup> Konvensi MARPOL, Lampiran I, Peraturan 1(10). Ketentuan tentang kawasan khusus juga ditemukan dalam Lampiran II dan V.

<sup>166</sup> Lihat misalnya, Lampiran I MARPOL, Peraturan 10(2) dan (3).

menurut Lampiran VI Konvensi MARPOL sehingga batasan yang lebih ketat terhadap kandungan sulfur dalam bahan bakar minyak berlaku bagi kapal-kapal yang berlayar di kawasan ini.

Kesamaan dalam bahasa yang digunakan dalam MARPOL dan Pasal 211(6) Konvensi Hukum Laut sangat mencolok. Hubungan tersebut semakin diperkuat oleh fakta bahwa negara pantai harus menyediakan informasi tentang “fasilitas penerimaan yang diperlukan”, persyaratan dari beberapa kawasan khusus menurut Konvensi MARPOL. Memang, Timagenis menegaskan bahwa “kawasan khusus terutama dipahami selama negosiasi sebagai kawasan khusus yang ditetapkan oleh Konvensi [MARPOL].”<sup>167</sup> Dalam hal ini, Pasal 211(6) tampaknya hanya menegaskan kemampuan negara pantai untuk mengadopsi dan menegakkan standar yang lebih tinggi yang terkait dengan Kawasan Khusus yang disetujui oleh IMO.<sup>168</sup>

Namun, jenis tindakan yang diramalkan oleh Pasal 211(6) tidak terbatas pada jenis tindakan khusus yang diterapkan pada kawasan khusus berdasarkan Konvensi MARPOL.<sup>169</sup> Berdasarkan paragraf (c) Pasal 211(6), negara pantai dapat mengadopsi “undang-undang dan peraturan tambahan untuk kawasan yang sama untuk pencegahan, pengurangan, dan pengendalian pencemaran dari kapal.” Undang-undang dan peraturan tambahan ini tidak diharuskan untuk menerapkan aturan dan standar internasional yang diterima secara umum dan dapat memberlakukan standar yang lebih ketat. Oleh karena itu, jenis tindakan yang dapat diusulkan berdasarkan ketentuan ini berpotensi menjadi alat yang ampuh bagi negara pantai untuk melindungi lingkungan laut di perairan yang berdekatan. Meskipun demikian, ada pembatasan penting terhadap penggunaan kewenangan ini.

Pertama, setiap tindakan yang diambil tidak boleh “mengharuskan kapal asing untuk mematuhi standar desain, konstruksi, awak kapal atau peralatan selain dari aturan dan standar internasional yang diterima secara umum.”<sup>170</sup> Seperti halnya pembatasan kekuasaan legislatif negara pantai di laut teritorial, tujuan ketentuan ini adalah untuk mencegah penyebaran standar teknis yang akan menghentikan kapal untuk melintasi lautan dunia dengan bebas.<sup>171</sup>

Kedua, untuk mencegah pengenaan hambatan sepihak terhadap kebebasan navigasi, Pasal 211(6) mengharuskan negara pantai untuk berkonsultasi dengan negara-negara lain yang berkepentingan melalui organisasi internasional yang kompeten. Sifat pengecualian dari ketentuan tersebut ditekankan oleh fakta bahwa bukti teknis dan ilmiah harus diserahkan oleh negara pantai untuk mendukung proposal tersebut. Berdasarkan prosedur tersebut, organisasi yang berwenang memiliki waktu dua belas bulan untuk mempertimbangkan usulan tersebut dan jika setuju bahwa persyaratannya terpenuhi, negara pantai dapat mengadopsi undang-

<sup>167</sup> Ia meminta agar konsep kawasan khusus diperjelas lebih lanjut; Timagenis, *Pengendalian Internasional Pencemaran Laut*, pada 612–13 di catatan kaki 73.

<sup>168</sup> Lihat juga Pedoman untuk Penunjukan Kawasan Khusus berdasarkan MARPOL 73/78, Resolusi IMO A.972(22), diadopsi pada 29 November 2001.

<sup>169</sup> Ibid. Lihat juga Nordquist dkk. (eds.), *Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut 1982 – Sebuah Komentar*, Vol. 4, pada 181.

<sup>170</sup> Ibid.

<sup>171</sup> Lihat di atas.

undang dan peraturan yang diusulkan.<sup>172</sup>

Sebagai organisasi yang berwenang berdasarkan ketentuan ini, peran IMO adalah untuk memastikan bahwa kepentingan negara pantai dan negara pelayaran seimbang sehingga tindakan perlindungan yang diusulkan oleh negara pantai tidak melanggar kebebasan navigasi di zona ini. Dengan demikian, tampaknya kemungkinan untuk mengadopsi tindakan berdasarkan ketentuan yang berpotensi luas ini pada akhirnya bergantung pada kemampuan negara untuk mencapai solusi yang saling memuaskan melalui negosiasi di IMO.

#### **Pengambilan keputusan berdasarkan prosedur persetujuan**

Hal yang umum bagi semua ketentuan yang dibahas di atas adalah perlunya IMO untuk menyetujui pengaturan yang diusulkan. Namun, tidak satu pun dari ketentuan ini yang secara tepat menentukan apa yang dimaksud dengan persetujuan. Jika persetujuan akan dilakukan menurut prosedur pengambilan keputusan biasa dari komite-komite utama IMO yang bertanggung jawab untuk membuat keputusan tersebut, tampaknya mayoritas Anggota yang hadir dan memberikan suara akan cukup.<sup>173</sup>

Namun, ada sejumlah masalah dengan pendekatan ini. Pertama dan terutama, pendekatan ini berarti bahwa keputusan dapat diambil yang mengesampingkan kepentingan suatu negara atau sekelompok negara dengan kepentingan utama dalam masalah tersebut. Dalam konteks keseimbangan hak dan kewajiban yang rumit di bawah kerangka hukum laut, sangat dipertanyakan apakah pendekatan semacam itu tepat. Banyak keputusan yang dibuat oleh IMO dalam konteks ini menyentuh inti dari rezim navigasi yang disepakati di UNCLOS III. Dengan demikian, pemungutan suara mayoritas tidak mungkin diterima oleh negara-negara.

Lebih mungkin bahwa persetujuan tindakan navigasi khusus harus diambil secara konsensus. Memang, jenis pengambilan keputusan inilah yang tercermin dalam praktik IMO, terlepas dari aturan prosedur formalnya. Konsensus memastikan bahwa kepentingan semua negara diperhitungkan dalam proses pengambilan keputusan. Artinya, IMO dapat bertindak sebagai forum di mana tindakan-tindakan dapat diadopsi dengan mempertimbangkan pandangan semua pihak yang berkepentingan.

#### **Langkah-langkah navigasi inovatif dan peran pembuat undang-undang Organisasi Maritim Internasional**

Rezim navigasi untuk selat internasional, perairan kepulauan, dan ZEE telah disusun dengan cermat untuk menyeimbangkan kemampuan negara-negara pantai dalam mempromosikan keselamatan maritim dan perlindungan lingkungan di perairan yang berdekatan dengan hak dan kebebasan navigasi pelayaran asing. IMO memainkan peran penting dalam menjaga keseimbangan ini. Sebagai organisasi internasional yang kompeten di bidang ini, IMO dapat menyetujui sejumlah langkah navigasi yang diusulkan oleh negara-negara pantai. Namun, perlu ditanyakan apakah IMO terbatas untuk menyetujui langkah-

<sup>172</sup> Untuk komentar lebih lanjut, lihat Nordquist dkk. (eds.), *Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut 1982 – Sebuah Komentar*, Vol. 4, pada halaman 205.

<sup>173</sup> Lihat Peraturan Tata Tertib Komite Perlindungan Lingkungan Laut, Peraturan 27; Peraturan Tata Tertib Komite Keselamatan Maritim, Peraturan 26(1).

langkah navigasi yang secara tegas disebutkan dalam Konvensi atau apakah IMO dapat menyetujui penerapan langkah-langkah navigasi yang baru dan inovatif? Masalah ini telah diangkat pada sejumlah kesempatan di IMO.

Salah satu contohnya adalah peran yang dimainkan IMO dalam persetujuan sistem pelaporan kapal. Perkembangan teknologi satelit dan komputer telah memperluas perangkat yang tersedia bagi negara pantai untuk mengelola pengiriman yang melewati perairan yang berdekatan. Teknologi modern memungkinkan negara pantai untuk secara aktif mengelola dan mengendalikan lalu lintas maritim.<sup>174</sup> Sistem pelaporan kapal mengharuskan kapal untuk melaporkan nama, posisi, dan informasi terkaitnya kepada negara pantai saat memasuki wilayah maritim tertentu.<sup>175</sup>

Selain itu, sistem pelaporan kapal dapat bersifat interaktif sehingga otoritas negara pantai juga dapat menawarkan informasi dan saran navigasi kepada pelayaran.<sup>176</sup> Sistem pelaporan kapal juga dapat membentuk komponen skema layanan lalu lintas kapal yang memungkinkan negara pantai untuk mengeluarkan arahan wajib untuk lalu lintas maritim. Perangkat ini memungkinkan negara pantai lebih banyak kesempatan untuk memantau dan mengendalikan perjalanan kapal melalui perairannya untuk meningkatkan keselamatan dan efisiensi navigasi serta perlindungan lingkungan laut.<sup>177</sup>

Penerapan langkah-langkah navigasi ini ke zona maritim seperti selat internasional dan perairan kepulauan dapat memengaruhi keseimbangan kepentingan yang dicapai dalam Konvensi. Seperti dicatat oleh Plant, “sulit untuk membayangkan otorisasi IMO apa pun atas [sistem pelaporan kapal] yang melampaui perairan teritorial yang tidak akan melibatkan beberapa efek pada keseimbangan navigasi/perlindungan lingkungan di perairan yang terpengaruh dalam Konvensi.”<sup>178</sup> Namun tidak ada penyebutan sistem pelaporan kapal dalam Konvensi Hukum Laut.

Meskipun demikian, praktik IMO tampaknya mengonfirmasi bahwa sistem pelaporan kapal dapat diterapkan pada berbagai zona maritim. Memang, salah satu sistem pelaporan kapal pertama yang disetujui oleh IMO diterapkan pada Selat Torres dan wilayah Great Barrier Reef.<sup>179</sup> Sistem ini mengharuskan semua kapal dengan panjang lebih dari lima puluh meter dan semua kapal yang membawa kargo curah berbahaya atau berpotensi mencemari untuk melapor kepada otoritas pesisir saat memasuki dan meninggalkan selat, serta di titik-titik

<sup>174</sup> Kontrol Lalu Lintas Laut Aktif didefinisikan oleh Corbet sebagai “setiap keterlibatan pragmatis dalam navigasi kapal oleh satu atau beberapa orang yang tidak berada di atas kapal.” Hal ini berbeda dengan Kontrol Lalu Lintas Laut Pasif, yang sebagian besar didasarkan pada kode, aturan, dan peraturan yang telah ditentukan sebelumnya. Lihat A. Corbet, “Manajemen navigasi: pasca-Donaldson” (1995) 19 Kebijakan Kelautan 477.

<sup>175</sup> Konvensi SOLAS, Peraturan V/11(1).

<sup>176</sup> Kadang-kadang disebut Layanan Lalu Lintas Kapal.

<sup>177</sup> Konvensi SOLAS, Peraturan V/11(1).

<sup>178</sup> G. Plant, “Hubungan antara hak navigasi internasional dan perlindungan lingkungan” dalam H. Ringbom (ed.), Norma yang Bersaing dalam Hukum Perlindungan Lingkungan Laut (Hukum Kluwer, 1997) pada hal. 26.

<sup>179</sup> Sistem pelaporan kapal wajib, Resolusi IMO MSC.52(66), diadopsi pada tanggal 30 Mei 1996. Selanjutnya telah diubah dengan Amandemen terhadap sistem pelaporan kapal wajib yang ada di Selat Torres dan Rute Dalam Great Barrier Reef, Resolusi IMO MSC.161(78), diadopsi pada tanggal 17 Mei 2004.

strategis selama perjalanan mereka.

Sistem lain kemudian diadopsi untuk Selat Malaka dan Singapura serta Selat Bonifacio pada bulan Mei 1998,<sup>180</sup> dan untuk Selat Dover pada bulan Desember 1998.<sup>181</sup> Karena sistem pelaporan kapal tidak termasuk di antara tindakan navigasi yang secara tegas disebutkan dalam ketentuan Konvensi yang mengatur navigasi di selat internasional, praktik IMO ini harus ditafsirkan sebagai modifikasi rezim navigasi dalam Bagian III Konvensi.<sup>182</sup> Sistem pelaporan kapal wajib juga telah disetujui di ZEE dengan alasan perlindungan lingkungan<sup>183</sup> dan keselamatan maritim,<sup>184</sup> meskipun faktanya sistem tersebut tidak disebutkan secara tegas di antara tindakan yang dapat diterapkan oleh negara pantai di ZEE.

Praktik IMO akan menunjukkan bahwa penggunaan sistem pelaporan kapal di perairan internasional tunduk pada batasan penting. Pertama, tampaknya tindakan tersebut harus disetujui oleh IMO sebelum dapat diterapkan oleh negara pantai di zona yurisdiksi maritim selain laut teritorial. Ini karena negara pantai memiliki kekuasaan terbatas di zona tersebut dan oleh karena itu IMO memainkan peran penting dalam memastikan bahwa negara pantai tidak melanggar hak navigasi pengiriman.

Tanpa persetujuan IMO, negara pantai tidak dapat menganggap bahwa ia kompeten untuk mengenakan tindakan tersebut di selat internasional, di alur laut kepulauan atau di ZEE. Kedua, tampaknya kekuasaan negara pantai tidak mencakup penegakan kepatuhan terhadap sistem pelaporan kapal. Meskipun tidak semua resolusi yang menyetujui sistem pelaporan kapal membahas langkah-langkah penegakan hukum, perdebatan di Komite Hukum IMO menunjukkan bahwa kewenangan negara pantai dalam hal ini terbatas.<sup>185</sup> Memang, sistem pelaporan kapal yang lebih baru, seperti untuk Selat Dover, yang pertama kali diadopsi pada bulan Desember 1998, menegaskan bahwa penerapan sistem pelaporan kapal tidak memungkinkan negara pantai untuk menghambat perjalanan kapal yang gagal mematuhi persyaratan pelaporan.

Sebaliknya, uraian skema tersebut menyatakan bahwa "jika laporan tidak diserahkan dan kapal yang melanggar dapat diidentifikasi secara positif, maka informasi akan diteruskan ke Otoritas Negara Bendera yang relevan untuk penyelidikan dan kemungkinan penuntutan sesuai dengan undang-undang nasional. Informasi juga akan disediakan bagi inspektur Pengawasan Negara Pelabuhan."<sup>186</sup> Posisi serupa diambil dalam resolusi lain tentang sistem pelaporan kapal, dan sistem pelaporan kapal pertama yang berlaku untuk Selat Torres dan kawasan Great Barrier Reef diamandemen pada tahun 2004 dengan cara yang memperjelas

<sup>180</sup> Sistem pelaporan kapal wajib, Resolusi IMO MSC.73(69), diadopsi pada tanggal 19 Mei 1998.

<sup>181</sup> Sistem pelaporan kapal wajib, Resolusi IMO MSC.85(70), diadopsi pada tanggal 7 Desember 1998.

<sup>182</sup> Lihat Plant, "Hubungan antara hak navigasi internasional dan perlindungan lingkungan," di 25.

<sup>183</sup> Sistem pelaporan kapal wajib di wilayah laut Eropa Barat yang sangat sensitif, Resolusi IMO MSC.190(79), diadopsi pada 6 Desember 2004.

<sup>184</sup> Sistem pelaporan kapal wajib di perairan Greenland, Resolusi IMO MSC.126(75), diadopsi pada 20 Mei 2002.

<sup>185</sup> Lihat Laporan Komite Hukum tentang hasil kerja sesi kedelapan puluh tujuh, Dokumen IMO LEG 87/17, 23 Oktober 2003, di para. 200.

<sup>186</sup> Resolusi IMO MSC.85(70), Lampiran 2, di para. 9.

batasan-batasan ini.<sup>187</sup>

Contoh menonjol lain dari perluasan cakupan langkah-langkah navigasi yang tersedia di bawah Konvensi adalah usulan untuk pemanduan wajib di Selat Torres yang dibuat oleh Australia dan Papua Nugini pada tahun 2003. Negara-negara ini membuat usulan ini sebagai bagian dari permohonan mereka untuk memperluas Kawasan Laut yang Sangat Sensitif (PSSA) Great Barrier Reef yang sudah ada sebelumnya, yang telah disetujui pada tahun 1990, untuk mencakup Selat Torres.<sup>188</sup> Selat Torres merupakan jalur pelayaran penting yang menyediakan akses dari Australia Utara ke Pantai Timur dan Selatan Australia, serta Selandia Baru dan pulau-pulau Pasifik Selatan. Navigasi melalui selat tersebut menjadi sangat sulit karena kedangkalannya yang tidak biasa, sering kali kedalamannya tidak lebih dari tiga belas meter. Hal ini dapat membuat transit menjadi tidak aman bagi kapal-kapal besar yang sarat muatan.<sup>189</sup> Kecemasan saat melewati selat tersebut meningkat karena dekatnya dengan Great Barrier Reef, yang terletak di ujung timur selat tersebut. Oleh karena itu, selat tersebut dianggap cocok untuk ditetapkan sebagai PSSA.

Tujuan PSSA adalah untuk menawarkan perlindungan khusus bagi suatu wilayah karena signifikansinya bagi atribut ekologi, sosial-ekonomi, atau ilmiah yang diakui, di mana atribut tersebut mungkin rentan terhadap kerusakan oleh aktivitas pelayaran internasional.<sup>190</sup> Namun, penetapan PSSA itu sendiri tidak melibatkan pembatasan apa pun pada pelayaran. Sebaliknya, negara yang mengusulkan harus mengusulkan "tindakan perlindungan terkait" tambahan.<sup>191</sup>

Untuk melindungi ekosistem laut yang rentan di sekitar Selat Torres, Australia dan Papua Nugini mengusulkan rute pelayaran dua arah yang direkomendasikan melalui selat tersebut dan sistem pemanduan wajib yang serupa dengan yang telah dioperasikan oleh Australia di bagian Great Barrier Reef yang termasuk dalam perairan pedalaman.

Pilotage melibatkan perekrutan pelaut berpengalaman yang mampu memandu kapal melalui perairan yang menantang secara navigasi. Kedua negara berpendapat bahwa sistem pemanduan wajib diperlukan karena rendahnya tingkat kepatuhan pelayaran terhadap sistem pemanduan yang direkomendasikan yang telah disetujui oleh IMO untuk Selat Torres.<sup>192</sup>

Diduga bahwa kepatuhan terhadap skema pemanduan yang direkomendasikan telah

<sup>187</sup> Lihat Resolusi IMO MSC.161(78), diadopsi pada 17 Mei 2004, Lampiran, pada paragraf 9.1.

<sup>188</sup> Lihat Identifikasi dan perlindungan wilayah khusus dan wilayah laut yang sangat sensitif, perluasan PSSA Great Barrier Reef yang ada untuk mencakup Wilayah Selat Torres, yang diajukan oleh Australia dan Papua Nugini, Dokumen IMO MEPC 49/8, 10 April 2003.

<sup>189</sup> Lihat S. Kaye, *Selat Torres* (Martinus Nijhoff Publishers, 1997) pada paragraf 14. Lihat juga S. Bateman dan M. White, "Pandu wajib di Selat Torres: mengatasi risiko yang tidak dapat diterima terhadap lingkungan laut yang sensitif" (2009) 40 *Ocean Dev. & Int'l L.* 184.

<sup>190</sup> Pedoman yang direvisi untuk identifikasi dan penunjukan wilayah laut yang sangat sensitif, Resolusi IMO A.982(24) pada Lampiran, paragraf 1.2. Selanjutnya, Pedoman yang Direvisi.

<sup>191</sup> Pedoman yang Direvisi, pada paragraf 1.2 dan paragraf 8.3.4.

<sup>192</sup> Berdasarkan Penggunaan layanan pemanduan di Selat Torres dan Terusan Timur Laut Besar, Resolusi IMO A.710(17), diadopsi pada tanggal 6 November 1991. Lihat Tindakan Perlindungan Terkait PSSA Selat Torres – Pemanduan Wajib, yang disampaikan oleh Australia dan Papua Nugini, dokumen IMO LEG 89/15, 24 Agustus 2004.



turun dari 70 persen menjadi 32 persen untuk pelayaran ke arah timur, dan dari 55 persen menjadi 38,5 persen untuk pelayaran ke arah barat. Usulan untuk rute dua arah yang direkomendasikan tidak kontroversial karena secara gamblang termasuk dalam lingkup Pasal 41 dan 42 Konvensi, yang mengizinkan negara selat untuk menerapkan jalur laut dan skema pemisahan lalu lintas di selat internasional setelah disetujui oleh IMO.<sup>193</sup> Akan tetapi, pemanduan wajib tidak tercantum dalam pasal-pasal ini dan dasar hukum untuk tindakan tersebut dipertanyakan oleh beberapa negara.<sup>194</sup>

Di satu pihak, Australia dan Papua Nugini berpendapat bahwa Konvensi Hukum Laut tidak melarang pembentukan skema pemanduan wajib di wilayah tersebut.<sup>195</sup> Menurut argumen ini, pemanduan cukup mirip dengan tindakan yang diantisipasi dalam Pasal 41 dan secara tersirat diizinkan berdasarkan Konvensi.<sup>196</sup> Akan tetapi, argumen tersebut tidak serta merta didukung oleh teks ketentuan atau oleh sejarah penyusunannya. Pasal 42 menetapkan bahwa “negara yang berbatasan dengan selat dapat menetapkan hukum dan peraturan yang berkaitan dengan lintasan transit melalui selat berkenaan dengan keselamatan navigasi dan pengaturan lalu lintas maritim, sebagaimana diatur dalam Pasal 41.”

Namun, jalur laut dan skema pemisahan lalu lintas adalah satu-satunya dua jenis tindakan yang disebutkan dalam Pasal 41. Arti umum dari ketentuan ini tampaknya menunjukkan bahwa ini adalah satu-satunya tindakan yang dapat ditetapkan oleh negara selat untuk mengatur lalu lintas maritim dalam lintasan transit. Penafsiran yang membatasi Konvensi ini, terlebih lagi, konsisten dengan sejarah legislatif dan kebijakan yang mendasari skema dalam Bagian III Konvensi, yang berupaya untuk mengatur secara ketat kekuasaan negara pesisir di selat internasional.<sup>197</sup>

Oleh karena itu, para penentang usulan tersebut menekankan bahwa hak lintas transit tanpa halangan merupakan salah satu kebebasan yang paling penting dalam Konvensi Hukum Laut dan mereka khawatir bahwa kegagalan untuk mematuhi skema tersebut dapat menyebabkan negara-negara selat menjatuhkan sanksi kepada kapal-kapal yang melakukan transit.<sup>198</sup> Negara-negara lain menganggap bahwa pemberlakuan pemanduan wajib itu sendiri merupakan halangan terhadap hak lintas transit dan karenanya tidak sesuai dengan Konvensi.<sup>199</sup> Tentu saja, kebutuhan kapal untuk berhenti dan menampung pemandu dapat menghalangi, meskipun tidak mencegah, lintas melalui selat tersebut.

Polarisasi pandangan menghalangi Komite Hukum IMO mencapai kesimpulan

<sup>193</sup> Lihat di atas.

<sup>194</sup> Lihat Laporan Komite Hukum tentang hasil kerja sesi kedelapan puluh sembilan, Dokumen IMO LEG/89/16, 4 November 2004, pada paragraf 224.

<sup>195</sup> Lihat Dokumen IMO LEG/89/15, khususnya pada paragraf 224. 11 dan 23.

<sup>196</sup> Lihat R. Beckman, “PSSAs dan jalur transit – Sistem pemanduan Australia di Selat Torres menantang IMO dan UNCLOS” (2007) 38 *Ocean Development & Int’l L.* 325, pada halaman 330.

<sup>197</sup> Lihat *ibid.*, di hlm. 344. T. Koh, “A Passage to Maritime Safety,” 7th Cedric Barclay Memorial Lecture, 27 Februari 2007, tersedia di [www.siac.org.sg/cms/pdf/20070226-TK.pdf](http://www.siac.org.sg/cms/pdf/20070226-TK.pdf) <diperiksa pada 15 Juni 2010>.

<sup>198</sup> Lihat Dokumen IMO LEG 89/16, di paragraf 232.

<sup>199</sup> *Ibid.*, di paragraf 233.

mengenai legalitas pemanduan wajib di selat yang digunakan untuk navigasi internasional.<sup>200</sup> Ketika Komite Keselamatan Maritim dan Komite Perlindungan Lingkungan Laut mempertimbangkan permohonan tersebut, mereka dapat menyetujui bahasa yang membuat implikasi hukum pasti dari tindakan tersebut menjadi ambigu. Disepakati untuk memperluas sistem pemanduan yang ada di dalam Great Barrier Reef ke Selat Torres tanpa menyebutkan secara spesifik bahwa sistem tersebut wajib. Pada saat yang sama, Amerika Serikat dan negara-negara lain menekankan bahwa mereka hanya mendukung tindakan tersebut jika ditafsirkan sebagai rekomendasi.

Paragraf operasional resolusi tersebut “merekomendasikan agar Pemerintah mengakui perlunya perlindungan yang efektif terhadap wilayah Great Barrier Reef dan Selat Torres dan memberi tahu kapal-kapal yang mengibarkan bendera mereka bahwa mereka harus bertindak sesuai dengan sistem pemanduan Australia.” Ketua Komite Perlindungan Lingkungan Laut mengonfirmasi pada tahun 2006 bahwa penggunaan kata merekomendasikan dalam resolusi yang diadopsi oleh Komite menunjukkan bahwa isi resolusi tersebut bersifat rekomendasi.

Australia mengadopsi skema pemanduan wajib pada tahun 2006. Skema tersebut mengharuskan kapal-kapal dengan panjang lebih dari tujuh puluh meter dan semua kapal yang membawa minyak, bahan kimia, dan gas cair untuk menggunakan pemandu melalui Selat Torres. Kapal yang gagal mematuhi skema pemanduan wajib dapat ditangkap dan nakhodanya dapat dituntut saat kapal memasuki pelabuhan Australia berikutnya, meskipun Australia menjelaskan bahwa mereka tidak bermaksud menangkap kapal saat dalam perjalanan transit. Namun, perbedaan pandangan mengenai kebolehan pemanduan wajib di selat internasional, serta ketidaksepakatan tentang makna resolusi IMO yang relevan, berarti bahwa skema pemanduan wajib Australia rentan terhadap tantangan dari negara-negara lain yang terpengaruh olehnya.

Situasinya mungkin akan berbeda jika IMO menyetujui usulan Australia dan Papua Nugini melalui konsensus, yang akan menunjukkan bahwa masyarakat internasional secara keseluruhan menyetujui perkembangan tersebut. Contoh ini menunjukkan bahwa meskipun IMO dapat memainkan peran dalam modifikasi informal rezim Konvensi, hal itu dibatasi oleh kebutuhan untuk mendorong konsensus sebelum dapat berhasil. Tanpa adanya konsensus yang jelas, suatu negara mungkin tidak dapat menerapkan langkah-langkah navigasi yang inovatif tanpa mempertaruhkan tantangan hukum di pengadilan dan tribunal internasional.

## 6 Kesimpulan

Bab ini telah menganalisis beberapa fungsi yang dijalankan oleh IMO untuk menilai kontribusi organisasi tersebut terhadap evolusi hukum laut.

Salah satu fungsi organisasi internasional yang terspesialisasi, seperti IMO, adalah untuk merundingkan dan mengadopsi standar internasional dalam bidang kompetensi khususnya. Akan tetapi, IMO pada awalnya tidak dianggap sebagai lembaga pembuat hukum

---

<sup>200</sup> Ibid., di paragraf 241.

dan tidak memiliki kewenangan berdasarkan instrumen konstituennya untuk mengadopsi aturan dan regulasi internasional yang berlaku secara umum. Secara tegas, hasil kegiatan penetapan standar IMO hanya mengikat negara-negara yang menerimanya dengan menjadi pihak dalam perjanjian yang memuatnya.

Namun, analisis terhadap kewenangan formal Organisasi tersebut hanya mengungkap sebagian dari gambarannya. Seperti yang telah diilustrasikan dalam bab ini, penerapan aturan acuan dalam Konvensi Hukum Laut juga berarti bahwa kegiatan IMO, sebagai salah satu organisasi yang kompeten dalam hukum laut, memiliki makna yang jauh lebih luas. Aturan acuan ini memiliki dampak untuk menggabungkan standar internasional yang diterima secara umum ke dalam kerangka global hukum laut. Selain itu, hal tersebut sangat penting bagi keseimbangan menyeluruh antara kekuatan negara pantai dan negara bendera berdasarkan Konvensi.

Hal ini tidak berarti bahwa IMO telah memperoleh kekuatan legislatif. Transformasi aturan dan regulasi IMO menjadi standar internasional yang diterima secara umum harus dinilai berdasarkan kasus per kasus dan akan bergantung pada isi standar, serta praktik negara-negara terkait. Dengan demikian, pentingnya IMO adalah sebagai forum untuk mempertemukan negara-negara guna mencapai penerimaan umum. Pada saat yang sama, keanggotaan IMO yang luas dan keahlian teknisnya menjadikannya lembaga utama untuk mengembangkan aturan dan regulasi internasional yang diterima secara umum tersebut.

IMO tidak hanya mempertemukan semua negara yang berkepentingan, tetapi juga memungkinkan partisipasi aktor non-negara yang penting seperti perwakilan pemilik kapal dan organisasi lingkungan. Selain itu, analisis dalam bab ini juga menunjukkan bahwa IMO telah mengadaptasi prosedur pengambilan keputusannya guna memfasilitasi penerimaan umum tersebut. Sementara aturan tata tertib formal Organisasi memperbolehkan pemungutan suara mayoritas untuk adopsi standar, dalam praktiknya Organisasi mengupayakan pengambilan keputusan konsensus sejauh mungkin. Praktik kelembagaan ini dapat dikatakan sangat membantu dalam memfasilitasi transformasi standar IMO menjadi hukum internasional universal. Dalam pengertian ini, IMO dapat dianggap sebagai lembaga pembuat hukum sejauh dapat mengumumkan dan mempromosikan standar pelayaran internasional yang diterima secara umum.

IMO juga memiliki peran kunci lain dalam beberapa rezim navigasi berdasarkan Konvensi Hukum Laut, di mana persetujuan IMO diperlukan sebelum negara dapat mengadopsi dan menerapkan langkah-langkah navigasi. Dalam hal tersebut, IMO menyediakan forum tempat negara dapat berupaya menyeimbangkan kepentingan negara pantai dengan kepentingan masyarakat internasional yang lebih luas.

Kewenangan IMO untuk mengadopsi dan menyetujui langkah-langkah navigasi tidak mesti terbatas pada situasi-situasi yang diramalkan dalam Konvensi. Sebagai organisasi yang mencakup mayoritas negara bendera dan negara pantai, serta perwakilan dari kelompok masyarakat sipil utama, telah disarankan bahwa IMO juga dapat menyediakan forum di mana modifikasi terhadap rezim navigasi dalam Konvensi Hukum Laut dapat disetujui. Dalam hal ini,

Organisasi semakin dihadapkan dengan pertanyaan hukum dan politik yang sulit mengenai penafsiran dan pengembangan kerangka hukum laut yang harus menjadi dasar operasinya. Harus diingat bahwa IMO telah menangani masalah-masalah tersebut bahkan sebelum kesimpulan dari Konvensi Hukum Laut.

Komite Hukum IMO pertama kali dibentuk untuk menangani masalah hukum rumit yang muncul setelah tenggelamnya Torrey Canyon di lepas pantai Inggris pada bulan Maret 1967 dan penerapan Konvensi Intervensi 1969 sebagai tanggapan atas insiden tersebut memberikan preseden awal bagi IMO dalam menangani pertanyaan penting tentang yurisdiksi maritim.

Komite ini melanjutkan perannya saat ini dengan membahas isu-isu utama dalam penerapan kerangka hukum laut terkait navigasi, keselamatan maritim, dan perlindungan lingkungan laut dari pencemaran pelayaran. Salah satu keuntungan IMO sebagai forum untuk diskusi semacam itu adalah fokusnya secara eksklusif pada isu-isu maritim. Selain itu, IMO menawarkan keahlian dalam masalah maritim dan pelayaran yang memastikan bahwa hasil dari setiap negosiasi mempertimbangkan aspek teknis dari masalah tersebut.

Dari analisis ini tampak bahwa IMO memainkan peran mendasar dalam menegakkan keseimbangan hak dan kepentingan antara negara pantai dan negara pelayaran yang mendasari seluruh hukum laut internasional, baik melalui peran penetapan standarnya maupun melalui peran persetujuannya. Ini adalah kasusnya meskipun faktanya IMO tidak disebutkan secara formal dalam Konvensi Hukum Laut selain sebagai badan untuk menominasikan para ahli untuk tujuan arbitrase khusus berdasarkan Lampiran VIII. Sebagai kesimpulan, IMO menawarkan contoh lain dari mekanisme informal untuk perubahan yang digunakan oleh negara-negara sebagai preferensi terhadap prosedur amandemen formal yang ditemukan dalam Konvensi. Namun perlu juga dicatat bahwa modifikasi informal kerangka hukum tersebut hanya akan efektif jika didukung oleh konsensus masyarakat internasional.

Dalam hal ini, penting bahwa IMO menyediakan forum tetap yang didedikasikan untuk diskusi dan penyelesaian masalah maritim. Selain itu, partisipasi luas negara-negara dan aktor non-negara dalam pekerjaan IMO, serta prosedur pengambilan keputusan yang digunakannya, keduanya berkontribusi pada keberhasilannya sebagai lembaga utama dalam evolusi hukum laut.

## BAB 7

### PERAN FAO DALAM HUKUM PERIKANAN INTERNASIONAL

#### 7.1 PENDAHULUAN

Penangkapan ikan secara tradisional telah menjadi salah satu pemanfaatan laut yang paling penting dan merupakan sumber makanan yang penting bagi banyak masyarakat. Pada tahun 2008, 81,9 juta ton ikan didaratkan dari kapal-kapal yang menangkap ikan di laut.<sup>1</sup> Tidak mengherankan, banyak negara memiliki minat yang besar dalam penangkapan ikan dan hak-hak penangkapan ikan telah menjadi akar dari beberapa sengketa internasional besar mengenai hukum laut di masa lalu.<sup>2</sup>

Pengaturan perikanan hanya ditangani secara umum oleh Konvensi Hukum Laut. Pendekatan Konvensi mengenai topik ini “terutama didasarkan pada pendekatan yang berorientasi pada kebangsaan.”<sup>3</sup> Berdasarkan Konvensi, negara bendera dan negara pantailah yang harus mengambil tindakan terkait perikanan yang berada di bawah yurisdiksi mereka.<sup>4</sup>

Pada saat yang sama, Konvensi menekankan bahwa, di mana pun stok ikan berada, negara harus bekerja sama sebagaimana diperlukan untuk pengelolaan dan konservasinya.<sup>5</sup> Kerja sama juga merupakan inti dari Perjanjian Stok Ikan yang diadopsi pada tahun 1995 untuk memperkuat kerangka peraturan yang berlaku untuk stok ikan yang sangat bermigrasi dan yang melintasi batas wilayah.<sup>6</sup>

Tidak ada satu pun lembaga internasional yang bertanggung jawab atas pengembangan hukum perikanan internasional. Banyak kerja sama yang dilakukan di tingkat regional atau subregional melalui badan perikanan regional yang bertanggung jawab untuk menetapkan kuota, regulasi alat tangkap, dan tindakan perikanan khusus lainnya. Namun, mandat badan perikanan regional tentu saja dibatasi oleh wilayah yang menjadi tanggung jawabnya dan cenderung juga dibatasi untuk mengatur penangkapan ikan untuk stok ikan tertentu.<sup>7</sup>

Beberapa lembaga global juga terlibat dalam pengembangan hukum dan kebijakan perikanan, termasuk Majelis Umum PBB dan Organisasi Pangan dan Pertanian. Peran

<sup>1</sup> State of the World Fisheries and Aquaculture 2008 (Organisasi Pangan dan Pertanian, 2009) di 3.

<sup>2</sup> Lihat misalnya Kasus Perikanan Anglo-Norwegia (1951) Laporan ICJ 116; Kasus Yurisdiksi Perikanan (1974) Laporan ICJ 3 dan 175; Kasus Yurisdiksi Perikanan (Spanyol v Kanada) (1998) ICJ Laporan 432; Arbitrase Tuna Sirip Biru Selatan (Australia & Selandia Baru) (2000) Bahan Hukum Internasional 1359.

<sup>3</sup> R. Wolfrum, “Komisi Perikanan,” dalam R. Bernhardt (ed.), Ensiklopedia Hukum Publik Internasional, Vol. 2 (North-Holland, 1989) pada 117.

<sup>4</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 61–62, 118–119.

<sup>5</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 61(2), 63, 64, 117, 118.

<sup>6</sup> Perjanjian Stok Ikan, Pasal 8. Lihat juga Bab 4.

<sup>7</sup> Hal ini khususnya berlaku untuk stok ikan yang bermigrasi jauh seperti tuna; misalnya, Komisi Konservasi Tuna Sirip Biru Selatan, Komisi Tuna Tropis Inter-Amerika, Komisi Internasional Konservasi Tuna Atlantik, dan Komisi Tuna Samudra Hindia. Salah satu dari sedikit badan perikanan regional umum yang bertanggung jawab mengelola stok tuna adalah Komisi Perikanan Pasifik Barat dan Tengah.

organisasi-organisasi ini dalam hukum dan kebijakan perikanan akan dipertimbangkan dalam bab ini. Fokusnya adalah pada aktivitas pembuatan hukum di tingkat internasional dan akan berkonsentrasi pada peran lembaga-lembaga ini dalam mempromosikan pengembangan hukum internasional secara progresif untuk memenuhi tantangan multifaset yang ditimbulkan oleh konservasi dan pengelolaan perikanan di abad kedua puluh satu.

Karena sifatnya yang khusus, perhatian khusus akan diberikan pada pekerjaan Organisasi Pangan dan Pertanian (FAO), yang telah mengadopsi sejumlah instrumen yang berkaitan dengan regulasi perikanan. Bab ini akan menganalisis instrumen-instrumen ini dan menanyakan dampaknya terhadap hukum perikanan internasional. Mengingat sifat regulasi perikanan yang beraneka ragam, bab ini juga akan mempertimbangkan hubungan antara FAO dan badan-badan perikanan regional.

## 7.2 MAJELIS UMUM PBB DAN PERIKANAN

Masalah perikanan secara rutin menjadi agenda Majelis Umum PBB. Sementara perikanan diperdebatkan oleh Majelis Umum sebagai bagian dari perdebatan tahunannya tentang hukum laut,<sup>8</sup> Majelis Umum telah memiliki kebiasaan mengadopsi resolusi terpisah tentang perikanan sejak tahun 1989.

Salah satu resolusi pertama yang didedikasikan untuk perikanan yang diadopsi oleh Majelis Umum adalah resolusi tahun 1989 tentang penangkapan ikan dengan jaring apung pelagis skala besar dan dampaknya terhadap sumber daya hayati dan kelautan di samudra dan lautan dunia.<sup>9</sup> Resolusi ini diadopsi sebagai tanggapan terhadap kekhawatiran khusus yang diajukan oleh sekelompok negara Pasifik Selatan tentang penggunaan jaring apung pelagis skala besar, beberapa di antaranya panjangnya lebih dari 30 mil, di laut lepas dan dampaknya terhadap stok ikan dan spesies laut lainnya.<sup>10</sup> Resolusi tersebut mengusulkan moratorium pada semua penangkapan ikan dengan jaring apung pelagis skala besar paling lambat tanggal 30 Juni 1992 jika tidak ada tindakan konservasi dan pengelolaan berdasarkan bukti ilmiah yang kuat.<sup>11</sup> Resolusi tersebut diadopsi melalui konsensus Majelis Umum.

Untuk menilai dampak normatif resolusi tersebut, kita harus mempertimbangkan bahasa yang digunakan. Meskipun tampaknya resolusi tersebut mengkodifikasi beberapa kewajiban internasional yang ada, kata-kata resolusi tersebut tampaknya menunjukkan bahwa resolusi tersebut tidak bermaksud untuk memberikan kewajiban baru kepada negara-negara penangkap ikan. Pembukaan resolusi tersebut menegaskan bahwa "semua anggota

---

<sup>8</sup> Lihat Bab 8.

<sup>9</sup> Penangkapan ikan dengan jaring apung pelagis skala besar dan dampaknya terhadap sumber daya hayati dan kelautan di samudra dan lautan dunia, Resolusi UNGA 44/225, 22 Desember 1989.

<sup>10</sup> Lihat Deklarasi Tarawa tentang Penangkapan Ikan dengan Jaring Apung, yang diadopsi oleh Forum Pasifik Selatan pada 10 dan 11 Juli 1989.

<sup>11</sup> Resolusi UNGA 44/225, pada paragraf 4(a). Resolusi tersebut juga merekomendasikan agar tindakan segera diambil untuk secara bertahap mengurangi penangkapan ikan dengan jaring apung pelagis skala besar di wilayah Pasifik Selatan dengan tujuan untuk menghentikan kegiatan tersebut paling lambat tanggal 1 Juli 1991. Di wilayah lain, resolusi tersebut merekomendasikan larangan segera terhadap perluasan penangkapan ikan dengan jaring apung pelagis skala besar di laut lepas sambil menunggu dimulainya moratorium.

masyarakat internasional memiliki kewajiban untuk bekerja sama secara global dan regional dalam konservasi dan pengelolaan sumber daya hayati di laut lepas, dan kewajiban untuk mengambil, atau bekerja sama dengan pihak lain dalam mengambil, tindakan-tindakan bagi warga negara mereka sebagaimana yang mungkin diperlukan untuk konservasi sumber daya tersebut."

Selain itu, ketentuan-ketentuan operasional resolusi tersebut menyerukan kepada anggota masyarakat internasional untuk memperkuat kerja sama mereka dalam hal ini. Ketentuan-ketentuan ini tampaknya mencerminkan komitmen negara-negara yang telah ada sebelumnya berdasarkan Hukum Laut dan hukum kebiasaan internasional. Akan tetapi, ketika menyangkut penetapan moratorium, perlu dicatat bahwa resolusi tersebut hanya "merekomendasikan" agar semua anggota masyarakat internasional "menyetujui" tindakan-tindakan yang diuraikan dalam resolusi tersebut. Penggunaan bahasa yang bersifat nasihat ini menunjukkan bahwa para anggota Majelis Umum tidak bermaksud untuk menciptakan kewajiban hukum.

Dengan kata lain, resolusi tersebut tidak dimaksudkan untuk menetapkan moratorium yang mengikat bagi negara-negara atau badan usaha penangkapan ikan lainnya.<sup>12</sup> Paling banter, resolusi tersebut dapat dilihat sebagai kesepakatan untuk disepakati di masa mendatang. Resolusi tersebut tampaknya paling baik ditafsirkan sebagai seruan kepada negara-negara untuk mempertimbangkan tindakan apa yang dapat mereka ambil untuk menerapkan moratorium. Penafsiran ini didukung oleh paragraf 6 resolusi tersebut, yang menyerukan kepada organisasi dan program Perserikatan Bangsa-Bangsa, serta organisasi perikanan regional dan subregional, untuk segera mempelajari penangkapan ikan dengan jaring apung pelagis skala besar dan melaporkannya kepada Sekretaris Jenderal mengenai masalah tersebut.<sup>13</sup>

Resolusi yang diadopsi setahun kemudian oleh Majelis Umum menguraikan tindakan yang telah diambil oleh masyarakat internasional melalui organisasi-organisasi tersebut, termasuk Konferensi Pasifik Selatan, Organisasi Negara-negara Karibia Timur, Pertemuan Sembilan Negara Mediterania Barat tentang Dialog dan Kerja Sama di Mediterania Barat, Komisi Perikanan Pasifik Utara, dan Komisi Perburuan Paus Internasional.<sup>14</sup> Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa Majelis Umum melihat dirinya sebagai katalisator untuk tindakan internasional daripada pembuat undang-undang.

Meskipun resolusi itu sendiri tidak menciptakan kewajiban yang mengikat secara hukum, namun hal itu memacu tindakan hukum dari pihak masyarakat internasional. Majelis Umum telah mengadopsi sejumlah resolusi lain yang menangani isu-isu perikanan tertentu,

---

<sup>12</sup> Lihat W. T. Burke, "Regulation of driftnet fishing on the high seas and the new international law of the sea" (1991) 3 *Geo. Int'l Env. L. Rev.* 265, pada halaman 277–8.

<sup>13</sup> Resolusi UNGA 44/225, pada paragraf. 6.

<sup>14</sup> Penangkapan ikan dengan jaring apung pelagis skala besar dan dampaknya terhadap sumber daya hayati dan kelautan di samudra dan lautan dunia, Resolusi UNGA 45/197, 21 Desember 1990. Lihat juga Penangkapan ikan dengan jaring apung pelagis skala besar dan dampaknya terhadap sumber daya hayati dan kelautan di samudra dan lautan dunia, Resolusi UNGA 46/215, 20 Desember 1991.

seperti tangkapan sampingan dan pembuangan ikan<sup>15</sup> dan penangkapan ikan yang tidak sah di zona yurisdiksi nasional.<sup>16</sup> Seperti halnya resolusi-resolusi tentang penangkapan ikan dengan jaring apung, Majelis Umum telah membatasi dirinya untuk menyatakan kembali aturan-aturan dan prinsip-prinsip hukum internasional yang ada dan menyerukan tindakan khusus untuk diambil oleh lembaga-lembaga internasional lain yang memiliki kompetensi di bidang terkait.

Sejak tahun 2003, Majelis Umum telah memiliki kebiasaan untuk mengadopsi satu resolusi tunggal yang membahas semua isu yang terkait dengan perikanan.<sup>17</sup> Dalam resolusi ini, Majelis Umum secara teratur menegaskan kembali komitmennya “terhadap konservasi jangka panjang, pengelolaan, dan penggunaan berkelanjutan sumber daya hayati laut di samudra dan lautan dunia serta kewajiban Negara untuk bekerja sama untuk mencapai tujuan ini.”<sup>18</sup> Inti dari resolusi ini adalah pertimbangan tentang penerapan Perjanjian Stok Ikan, yang telah ditetapkan sebagai perjanjian pelaksanaan oleh Majelis Umum.<sup>19</sup> Resolusi ini juga mensurvei semua perkembangan terkini lainnya dalam hukum dan kebijakan perikanan.

Dapat dilihat dari survei singkat ini bahwa, secara umum, resolusi Majelis Umum tentang perikanan tidak digunakan sebagai instrumen pembuatan undang-undang. Sebaliknya, resolusi tersebut merupakan sarana untuk menarik perhatian terhadap ancaman saat ini terhadap stok ikan dan mendorong upaya internasional yang dilakukan oleh lembaga lain untuk mengatasinya. Hal ini mungkin tidak mengejutkan mengingat kurangnya waktu yang dapat dicurahkan Majelis Umum untuk membahas masalah perikanan dan hukum laut setiap tahun.

### 7.3 ORGANISASI PANGAN DAN PERTANIAN DAN PERIKANAN

Lembaga yang jauh lebih penting dalam hal pengembangan hukum perikanan internasional adalah Organisasi Pangan dan Pertanian. FAO didirikan pada tahun 1945 sebagai organisasi antarpemerintah dengan mandat untuk "mengumpulkan, menganalisis, menafsirkan, dan menyebarkan informasi yang berkaitan dengan gizi, pangan, dan pertanian."<sup>20</sup> Istilah "pertanian" dalam konstitusi FAO didefinisikan mencakup penangkapan

<sup>15</sup> Tangkapan sampingan dan hasil tangkapan yang dibuang serta dampaknya terhadap pemanfaatan berkelanjutan sumber daya hayati laut dunia, Resolusi UNGA 49/118, 19 Desember 1994.

<sup>16</sup> Penangkapan ikan tanpa izin di zona yurisdiksi nasional dan dampaknya terhadap sumber daya hayati laut di samudra dan lautan dunia, Resolusi UNGA 49/116, 19 Desember 1994.

<sup>17</sup> Perikanan berkelanjutan, termasuk melalui Perjanjian 1995 untuk Pelaksanaan Ketentuan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut tanggal 10 Desember 1982 tentang Konservasi dan Pengelolaan Stok Ikan yang Bermigrasi Jauh dan Stok Ikan yang Bermigrasi Jauh, dan instrumen terkait, Resolusi UNGA 58/14, 24 November 2003.

<sup>18</sup> Perikanan berkelanjutan, termasuk melalui Perjanjian 1995 untuk Pelaksanaan Ketentuan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut tanggal 10 Desember 1982 tentang Konservasi dan Pengelolaan Stok Ikan yang Bermigrasi Jauh dan Stok Ikan yang Bermigrasi Jauh, dan instrumen terkait, Resolusi UNGA 64/72, 4 Desember 2009, pada paragraf 1.

<sup>19</sup> Lihat Bab 4.

<sup>20</sup> Konstitusi FAO, Pasal I(1).



ikan dan akuakultur.<sup>21</sup> Saat ini, perikanan merupakan salah satu kegiatan inti program kerja FAO.<sup>22</sup> Pekerjaan FAO di bidang perikanan meliputi pengumpulan dan penyebaran informasi, penyediaan saran dan dukungan teknis kepada negara bagian dan badan perikanan regional, serta pengembangan instrumen internasional yang berkaitan dengan penangkapan ikan.

FAO memiliki sejumlah karakteristik yang menjadikannya forum penting untuk diskusi dan pengembangan hukum perikanan internasional. Pertama, FAO adalah badan khusus Perserikatan Bangsa-Bangsa.<sup>23</sup> Dalam kapasitas ini, FAO secara teratur diminta oleh Majelis Umum PBB untuk melakukan studi dan kegiatan lain yang berkaitan dengan kerangka kerja internasional untuk konservasi dan pengelolaan perikanan<sup>24</sup> dan Majelis Umum telah mengakui “peran penting yang dimainkan oleh Organisasi Pangan dan Pertanian Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam memberikan nasihat teknis ahli, dalam membantu pengembangan kebijakan perikanan internasional dan standar manajemen, dan dalam pengumpulan dan penyebaran informasi tentang isu-isu yang terkait dengan perikanan.”<sup>25</sup>

Memang, Majelis Umum sering meminta FAO untuk melakukan kegiatan khusus terkait dengan perkembangan hukum dan kebijakan perikanan.<sup>26</sup> Dengan kata lain, FAO adalah salah satu lembaga paling terkemuka di mana isu perikanan dipertimbangkan secara rinci di tingkat internasional. Pentingnya FAO selanjutnya ditegaskan oleh keanggotaan globalnya. Dengan 191 Negara Anggota, FAO merupakan salah satu badan khusus PBB yang terbesar.<sup>27</sup> Di samping negara-negara, FAO mengizinkan partisipasi perwakilan dari organisasi antarpemerintah dan nonpemerintah lainnya dalam prosesnya sebagai pengamat.<sup>28</sup> Keanggotaan yang luas ini berarti bahwa semua negara yang berkepentingan dapat berpartisipasi dalam diskusi tentang penangkapan ikan yang berlangsung di dalam FAO.

Sebagian besar masalah perikanan ditangani pertama kali oleh Komite Perikanan, yang dibentuk sebagai badan tetap Organisasi pada tahun 1965.<sup>29</sup> Awalnya, Komite ini terdiri dari

---

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> Untuk tinjauan umum pekerjaan FAO di bidang perikanan, lihat [www.fao.org/fishery/en](http://www.fao.org/fishery/en) <diperiksa 9 Juni 2010>.

<sup>23</sup> Perjanjian antara Perserikatan Bangsa-Bangsa dan Organisasi Pangan dan Pertanian Perserikatan Bangsa-Bangsa, 10 Juni 1946, Pasal I.

<sup>24</sup> Misalnya Perikanan berkelanjutan, termasuk melalui Perjanjian 1995 untuk Pelaksanaan Ketentuan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut tanggal 10 Desember 1982 tentang Konservasi dan Pengelolaan Stok Ikan yang Terikat dan Stok Ikan yang Bermigrasi Jauh, dan instrumen terkait, Resolusi UNGA 63/112, 5 Desember 2008, pada paragraf 15, 35, 36, 46, 71, 122; Perikanan berkelanjutan, termasuk melalui Perjanjian 1995 untuk Pelaksanaan Ketentuan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut tanggal 10 Desember 1982 tentang Konservasi dan Pengelolaan Stok Ikan yang Terikat dan Stok Ikan yang Bermigrasi Jauh, dan instrumen terkait, Resolusi UNGA 58/14, 24 November 2003, pada paragraf 28; Perjanjian untuk Pelaksanaan Ketentuan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut tanggal 10 Desember 1982 tentang Konservasi dan Pengelolaan Stok Ikan yang Bermigrasi Jauh dan Stok Ikan yang Bermigrasi Jauh, Resolusi UNGA 54/32, 24 November 1999, pada paragraf 9, 10.

<sup>25</sup> Perikanan berkelanjutan, termasuk melalui Perjanjian 1995 untuk Pelaksanaan Ketentuan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut tanggal 10 Desember 1982 tentang Konservasi dan Pengelolaan Stok Ikan yang Bermigrasi Jauh dan Stok Ikan yang Bermigrasi Jauh, dan instrumen terkait, Resolusi UNGA 61/105, 8 Desember 2006, pada paragraf 88.

<sup>26</sup> Lihat misalnya Resolusi UNGA 64/72, pada paragraf 16, 37, 38, 49, 63, 75, 111, 127 dan 145.

<sup>27</sup> Lihat [www.fao.org/Legal/member-e.htm](http://www.fao.org/Legal/member-e.htm) (diperiksa pada 9 Juni 2010). Selain itu, Uni Eropa adalah Anggota bersama dengan Negara-negara Anggotanya. Kepulauan Faroe adalah Anggota Asosiasi.

<sup>28</sup> Peraturan Umum Organisasi, Peraturan XVII.

<sup>29</sup> Lihat Amendemen Pasal V-6 Konstitusi (Komite Perikanan), Resolusi Konferensi FAO 13/65, Desember 1965. Lihat secara umum, J. Swan dan B. P. Sastia, “Contribution of the Committee on Fisheries to global fisheries governance 1977–1997,” FAO

30 Negara Anggota FAO yang mewakili negara-negara yang berkepentingan dengan stok ikan dan industri perikanan.

Namun, sejak tahun 1972, Komite ini terbuka untuk semua Anggota FAO<sup>30</sup> dan juga mengizinkan perwakilan Perserikatan Bangsa-Bangsa dan badan-badan khusus lainnya, badan perikanan regional, dan organisasi nonpemerintah untuk mengambil bagian dalam prosesnya.<sup>31</sup> Umumnya, Komite ini bersidang dua tahun sekali.<sup>32</sup> Komite ini memiliki subkomite tentang akuakultur<sup>33</sup> dan perdagangan<sup>34</sup> dan memiliki kewenangan untuk membentuk badan-badan tambahan yang dianggap perlu.<sup>35</sup>

Mandat Komite adalah<sup>36</sup>:

- (a) meninjau program kerja Organisasi di bidang perikanan dan pelaksanaannya;
- (b) melakukan tinjauan umum berkala atas masalah perikanan yang bersifat internasional dan menilai masalah tersebut dan kemungkinan solusinya dengan tujuan tindakan bersama oleh negara-negara, oleh FAO dan oleh badan antarpemerintah lainnya;
- (c) meninjau hal-hal khusus yang berkaitan dengan perikanan yang dirujuk kepada Komite oleh Dewan atau Direktur Jenderal, atau yang dimasukkan oleh Komite dalam agendanya atas permintaan Negara Anggota sesuai dengan Aturan Tata Tertib Komite, dan membuat rekomendasi yang sesuai;
- (d) mempertimbangkan perlunya menyiapkan dan menyerahkan kepada Negara Anggota sebuah konvensi internasional berdasarkan Pasal XIV Konstitusi untuk memastikan kerja sama dan konsultasi internasional yang efektif dalam perikanan berskala dunia;
- (e) melaporkan kepada Dewan atau memberikan saran kepada Direktur Jenderal, sebagaimana mestinya, tentang hal-hal yang dipertimbangkan oleh Komite.

Dari daftar ini dapat dilihat bahwa Komite memiliki kewenangan yang luas dan secara efektif menyediakan forum antarpemerintah global untuk menilai semua masalah yang berkaitan dengan perikanan dan akuakultur.<sup>37</sup> Namun, sebagai badan cabang FAO, Komite tidak memiliki kewenangan pengambilan keputusan formal sendiri. Jika tindakan dianggap perlu, Komite Perikanan harus melapor kepada Dewan FAO atau Konferensi FAO dan terserah kepada badan-badan ini untuk mengambil tindakan yang tepat.

Badan-badan FAO mampu mengadopsi keputusan dan resolusi pada subjek tertentu. Namun, seperti kebanyakan organisasi internasional, FAO bukanlah badan legislatif dan tidak

---

Fisheries Circular C938, 1999.

<sup>30</sup> Di tempat yang sama. Lihat juga Amandemen Pasal V Konstitusi dan Peraturan XXIX, XXX, XXXII, XXXIV dan XXV, Resolusi Konferensi FAO 24/75, November 1975 yang meresmikan keanggotaan terbuka Komite.

<sup>31</sup> Lihat [www.fao.org/fishery/about/cofi/en](http://www.fao.org/fishery/about/cofi/en) <diperiksa 4 November 2009>.

<sup>32</sup> Ibid.

<sup>33</sup> Lihat [www.fao.org/fishery/about/cofi/aquaculture/en](http://www.fao.org/fishery/about/cofi/aquaculture/en) <diperiksa 12 November 2009>.

<sup>34</sup> Lihat [www.fao.org/fishery/about/cofi/trade/en](http://www.fao.org/fishery/about/cofi/trade/en) <diperiksa 12 November 2009>.

<sup>35</sup> Aturan Tata Tertib Komite Perikanan, Peraturan VII.

<sup>36</sup> Aturan Umum Organisasi, Peraturan XXX.

<sup>37</sup> Untuk informasi lebih lanjut tentang pekerjaan Komite Perikanan, lihat [www.fao.org/fishery/about/cofi/en](http://www.fao.org/fishery/about/cofi/en) <diperiksa tanggal 9 Juni 2010>.

dapat mengadopsi keputusan yang secara ipso facto mengikat Anggota FAO. Kekuasaan FAO untuk mengambil keputusan secara tegas dibatasi pada pemberian “rekomendasi kepada Negara Anggota dan Anggota Asosiasi mengenai masalah yang berkaitan dengan pangan dan pertanian, untuk dipertimbangkan oleh mereka dengan tujuan untuk dilaksanakan melalui tindakan nasional.”<sup>38</sup> Rekomendasi tersebut tidak mengikat secara formal, meskipun, seperti yang akan dijelaskan di bawah, hal ini tidak berarti bahwa rekomendasi tersebut tidak akan memiliki akibat hukum.

FAO juga memiliki peran dalam pembuatan perjanjian.<sup>39</sup> Pasal XIV Konstitusi FAO mengizinkan FAO untuk menyampaikan konvensi mengenai pangan dan pertanian kepada Negara Anggotanya untuk disetujui. Konvensi dapat diadopsi oleh mayoritas dua pertiga dari Konferensi FAO yang terdiri dari semua Anggota FAO.<sup>40</sup>

Dewan FAO, yang terdiri dari empat puluh sembilan Anggota yang dipilih oleh Konferensi, juga berwenang untuk mengadopsi konvensi dan perjanjian yang berkaitan dengan wilayah geografis tertentu atau perjanjian tambahan yang dimaksudkan untuk menerapkan konvensi yang diadopsi oleh Konferensi.<sup>41</sup> Kekuasaan ini telah digunakan untuk mengadopsi beberapa perjanjian yang membentuk badan perikanan regional, seperti Perjanjian untuk Pembentukan Komisi Tuna Samudra Hindia, yang disetujui oleh Dewan FAO pada bulan November 1993.<sup>42</sup>

Sebelum diadopsi, teks konvensi dan perjanjian yang diusulkan biasanya menjadi subjek konsultasi teknis di antara Anggota FAO, serta pengawasan oleh para ahli independen.<sup>43</sup> Mekanisme ini memastikan bahwa ketentuan-ketentuan perjanjian tersebut cukup diinformasikan oleh pendapat spesialis, meskipun pada akhirnya terbuka bagi negara-negara untuk membuat perubahan apa pun pada teks yang mungkin telah diusulkan oleh para ahli. Semua konvensi atau perjanjian yang diadopsi oleh Konferensi FAO terbuka bagi semua anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa atau badan-badan khususnya<sup>44</sup> asalkan tidak menimbulkan kewajiban finansial apa pun bagi FAO atau Negara-negara Anggota yang memutuskan untuk tidak menjadi pihak dalam konvensi atau perjanjian tersebut.<sup>45</sup>

Baik perjanjian maupun instrumen yang tidak mengikat telah digunakan oleh FAO di bidang perikanan untuk mendorong perkembangan hukum internasional yang progresif mengenai subjek tersebut. Beberapa contoh akan dipertimbangkan di bagian berikut beserta analisis kontribusinya terhadap hukum perikanan internasional.

---

<sup>38</sup> Konstitusi FAO, Pasal 4(3).

<sup>39</sup> Lihat secara umum J. P. Dobbert, “Food and agriculture,” dalam O. Schachter dan C. Joyner (eds.), *United Nations Legal Order*, Vol. 2 (Cambridge University Press, 1995) pada 922–3.

<sup>40</sup> Konstitusi FAO, Pasal XIV(1).

<sup>41</sup> Konstitusi FAO, Pasal XIV(2).

<sup>42</sup> Lihat Perjanjian Pembentukan Komisi Tuna Samudra Hindia, Resolusi Dewan FAO 1/105, November 1993.

<sup>43</sup> Pasal XIV(1) Konstitusi FAO mengharuskan bahwa “pertemuan atau konferensi teknis ... telah membantu dalam penyusunan konvensi atau perjanjian.”

<sup>44</sup> Konstitusi FAO, Pasal XV(3)(b).

<sup>45</sup> Konstitusi FAO, Pasal XV(3)(c).

## 7.4 INSTRUMEN PERIKANAN YANG DIADOPSI OLEH ORGANISASI PANGAN DAN PERTANIAN

### Perjanjian 1993 untuk Mendorong Kepatuhan terhadap Langkah-Langkah Konservasi dan Pengelolaan Internasional oleh Kapal-Kapal Penangkap Ikan di Laut Lepas

Mungkin perjanjian perikanan terpenting yang dibuat di bawah naungan FAO adalah Perjanjian 1993 untuk Mendorong Kepatuhan terhadap Langkah-Langkah Konservasi dan Pengelolaan Internasional oleh Kapal-Kapal Penangkap Ikan di Laut Lepas.<sup>46</sup> Tujuan dari perjanjian ini adalah untuk mengatasi masalah yang disebabkan oleh kapal-kapal penangkap ikan yang mencoba menghindari penerapan langkah-langkah konservasi dan pengelolaan yang disepakati secara internasional yang berlaku di laut lepas melalui pendaftaran ulang bendera ke registri negara-negara yang tidak terikat oleh langkah-langkah tersebut.<sup>47</sup>

Pendaftaran ulang bendera telah diidentifikasi sebagai salah satu ancaman serius bagi perikanan laut lepas dan berbagai konferensi internasional mengakui bahwa tindakan pemerintah perlu diambil untuk memerangi praktik ini. Pada tahun 1992, Konferensi PBB tentang Lingkungan Hidup dan Pembangunan menyerukan kepada negara-negara untuk “mengambil tindakan yang efektif, konsisten dengan hukum internasional, untuk mencegah pengibaran bendera baru oleh warga negaranya sebagai cara untuk menghindari kepatuhan terhadap peraturan konservasi dan pengelolaan yang berlaku untuk kegiatan penangkapan ikan di laut lepas.”<sup>48</sup>

Masalah ini sudah ada dalam agenda FAO, yang mengadakan konsultasi teknis pada bulan September 1992, yang hasilnya dilaporkan kepada Dewan FAO pada sesi ke-102 pada bulan November 1992. Dewan FAO sepakat bahwa ada kebutuhan untuk perjanjian internasional dan memutuskan bahwa perjanjian harus segera dinegosiasikan.<sup>49</sup>

Butuh waktu lebih dari setahun untuk merundingkan Perjanjian Kepatuhan. Sebuah Kelompok Pakar Informal dibentuk pada bulan Februari 1993 untuk menyusun draf awal perjanjian, yang diserahkan pada sesi kedua puluh Komite Perikanan bulan berikutnya. Draft dan komentar Komite tersebut selanjutnya dipertimbangkan oleh Dewan FAO pada bulan Juni 1993. Masalah-masalah yang tidak dapat diselesaikan oleh Dewan dibahas melalui konsultasi informal yang berlangsung di sela-sela Konferensi Stok Ikan Perserikatan Bangsa-Bangsa, yang kebetulan sedang berlangsung pada saat itu. Naskah tersebut dipertimbangkan kembali oleh Dewan FAO pada pertemuannya di bulan November 1993 sebelum diserahkan ke Konferensi FAO untuk diadopsi secara resmi di akhir bulan yang sama.<sup>50</sup> Perjanjian tersebut tentu saja

<sup>46</sup> 1993 Perjanjian untuk Mempromosikan Kepatuhan terhadap Langkah-Langkah Konservasi dan Pengelolaan Internasional oleh Kapal-Kapal di Laut Lepas (1994) 33 Bahan Leg. Internasional 969. Selanjutnya, Perjanjian Kepatuhan.

<sup>47</sup> Lihat D. Balton, “Perjanjian Kepatuhan,” dalam E. Hey (ed.), *Perkembangan Hukum Perikanan Internasional* (Kluwer Law International, 1999) pada 37–8.

<sup>48</sup> Agenda 21, pada para. 17.53. Lihat juga Deklarasi Cancún, pada para. 13: “Negara-negara harus mengambil tindakan yang efektif, konsisten dengan hukum internasional, untuk mencegah pemasangan kembali bendera kapal sebagai cara untuk menghindari kepatuhan terhadap aturan konservasi dan pengelolaan yang berlaku untuk kegiatan penangkapan ikan di laut lepas.”

<sup>49</sup> Lihat Laporan Dewan FAO, sesi keseratus dua, 9–20 November 1992, Dokumen CL 102/REP, pada para. 58.

<sup>50</sup> Perjanjian untuk Meningkatkan Kepatuhan terhadap Langkah-Langkah Konservasi dan Pengelolaan Internasional oleh Kapal Penangkap Ikan di Laut Lepas, Resolusi Konferensi FAO 15/93, November 1993.

menunjukkan bahwa, jika ada kemauan politik yang cukup, negara-negara dapat dengan cepat menyetujui isi perjanjian internasional yang baru.

Seperti disebutkan di atas, tujuan utama Perjanjian Kepatuhan adalah untuk mengatasi masalah bendera keistimewaan yang digunakan oleh kapal penangkap ikan. Perjanjian Kepatuhan tidak berupaya mengubah kerangka yurisdiksi untuk perikanan yang terdapat dalam Konvensi Hukum Laut. Sebaliknya, Perjanjian tersebut didasarkan pada yurisdiksi eksklusif negara bendera untuk perikanan di laut lepas, sebagaimana tercermin dalam Pasal 92 Konvensi, yang menyatakan bahwa “kapal-kapal hanya boleh berlayar di bawah bendera satu Negara dan, kecuali dalam keadaan luar biasa yang secara tegas diatur dalam perjanjian internasional atau dalam Konvensi ini, harus tunduk pada yurisdiksi eksklusifnya di laut lepas.”

Perjanjian Kepatuhan dimaksudkan untuk menetapkan bagaimana negara bendera harus secara efektif menjalankan yurisdiksi atas kapal-kapal yang mengibarkan bendera mereka. Untuk tujuan ini, pembukaan Perjanjian Kepatuhan secara eksplisit menyatakan bahwa “tujuan Perjanjian ini dapat dicapai melalui penetapan tanggung jawab Negara bendera sehubungan dengan kapal penangkap ikan yang berhak mengibarkan benderanya dan beroperasi di laut lepas.”<sup>51</sup>

Tanggung jawab menyeluruh negara bendera berdasarkan Perjanjian ini terdapat dalam Pasal 3.1, yang menyatakan bahwa “setiap pihak harus mengambil tindakan yang diperlukan untuk memastikan bahwa kapal penangkap ikan yang berhak mengibarkan benderanya tidak terlibat dalam aktivitas apa pun yang merusak efektivitas tindakan konservasi dan pengelolaan internasional.” Perjanjian ini terus menetapkan sejumlah tindakan khusus yang harus diambil oleh para pihak untuk memenuhi tanggung jawab umum ini.

Pertama dan terutama, Perjanjian Kepatuhan mewajibkan pihak untuk mencegah kapal yang mengibarkan benderanya digunakan untuk menangkap ikan di laut lepas kecuali mereka telah diberi wewenang untuk melakukannya.<sup>52</sup> Perjanjian tersebut menetapkan bahwa suatu pihak tidak boleh mengizinkan kapal penangkap ikan untuk menangkap ikan di laut lepas kecuali pihak tersebut mampu melaksanakan tanggung jawab yang efektif sehubungan dengan kapal tersebut, “dengan mempertimbangkan hubungan yang ada antara pihak tersebut dan kapal penangkap ikan yang bersangkutan.”<sup>53</sup>

Inti dari Perjanjian tersebut adalah persyaratan bagi pihak yang terikat kontrak untuk menolak mengizinkan “setiap kapal penangkap ikan yang sebelumnya terdaftar di wilayah Pihak lain yang telah merusak efektivitas tindakan konservasi dan pengelolaan internasional untuk digunakan untuk menangkap ikan di laut lepas”<sup>54</sup> kecuali negara tersebut yakin bahwa “memberikan izin tidak akan merusak maksud dan tujuan Perjanjian.”<sup>55</sup> Ketentuan inilah yang bertujuan untuk mencegah pengibaran bendera baru pada kapal yang berupaya menghindari penerapan standar konservasi dan pengelolaan internasional. Kewajiban ini berlaku tanpa

---

<sup>51</sup> Perjanjian Kepatuhan, pembukaan.

<sup>52</sup> Ibid., Pasal 3.

<sup>53</sup> Ibid., Pasal 3(3).

<sup>54</sup> Ibid., Pasal 5(3).

<sup>55</sup> Ibid., Pasal 3(5)(d).

memandang apakah kapal penangkap ikan tersebut sebelumnya terdaftar sebagai pihak atau bukan pihak dalam Perjanjian ini, meskipun Perjanjian ini mengakui bahwa suatu negara mungkin tidak memiliki informasi yang cukup untuk menilai apakah kapal yang sebelumnya berbendera negara bukan pihak telah merusak langkah-langkah konservasi dan pengelolaan internasional.<sup>56</sup>

Kewajiban utama lain di bawah Perjanjian ini adalah persyaratan bahwa para pihak bertukar informasi tentang kapal penangkap ikan yang berwenang untuk menangkap ikan di laut lepas.<sup>57</sup> Kewajiban ini merupakan inti dari perjanjian karena pertukaran informasi sangat penting untuk memungkinkan negara bendera mengetahui kapan waktu yang tepat untuk mengizinkan, atau bahkan menarik otorisasi dari, kapal penangkap ikan individu. Untuk memajukan tugas umum ini untuk bertukar informasi, kewajiban tertentu diberikan kepada negara bendera untuk mendapatkan informasi tentang kapal penangkap ikan yang mengibarkan bendera mereka. Pertama, jika sebuah kapal berwenang untuk menangkap ikan di laut lepas, para pihak dalam Perjanjian ini berkewajiban untuk memasukkan rinciannya ke dalam sebuah catatan.<sup>58</sup>

Kapal penangkap ikan yang dimasukkan pada catatan tersebut harus ditandai sedemikian rupa sehingga dapat dengan mudah diidentifikasi sesuai dengan standar yang diterima secara umum, seperti spesifikasi standar FAO sendiri untuk penandaan dan identifikasi kapal penangkap ikan.<sup>59</sup> Selain itu, Pasal 6 menciptakan kewajiban untuk menyediakan informasi dasar yang mudah diakses bagi FAO tentang kapal penangkap ikan yang mengibarkan bendera mereka yang berwenang untuk menangkap ikan di laut lepas. Berdasarkan informasi ini, FAO akan memelihara daftar kapal penangkap ikan dan akan mengedarkan informasi tersebut kepada para pihak.<sup>60</sup>

Perjanjian Kepatuhan mulai berlaku pada tanggal 24 April 2003, tetapi hingga saat ini hanya menarik tiga puluh sembilan pihak, termasuk Uni Eropa.<sup>61</sup> Dengan kata lain, perjanjian ini jauh dari perjanjian universal, meskipun banyak negara penangkap ikan utama telah menjadi pihak dalam Perjanjian tersebut. Hal ini menunjukkan bahwa penyelesaian perjanjian yang cepat tidak selalu berarti perjanjian tersebut akan berhasil.

Pertanyaan juga dapat diajukan apakah Perjanjian Kepatuhan memiliki dampak normatif yang lebih luas. Beberapa bagian dari Perjanjian Kepatuhan tampaknya menegaskan kembali aturan hukum internasional kebiasaan yang sudah ada sebelumnya. Misalnya, prinsip umum kendali negara bendera atas kapal penangkap ikan dapat dikatakan merupakan kodifikasi hukum internasional kebiasaan.

Pembukaan Perjanjian Kepatuhan itu sendiri merujuk pada fakta bahwa “berdasarkan

---

<sup>56</sup> Ibid., Pasal 5(b).

<sup>57</sup> Ibid., Pasal 5(1).

<sup>58</sup> Ibid., Pasal 4. Perjanjian tersebut mengakui bahwa catatan yang diwajibkan dapat merupakan catatan terpisah dari kapal penangkap ikan atau menjadi bagian dari catatan umum kapal yang dikelola oleh negara bendera; lihat Pasal 1(d).

<sup>59</sup> Ibid., Pasal 3(6).

<sup>60</sup> Ibid., Pasal 6. Untuk mendukung Pasal 6, FAO telah mengembangkan basis data Catatan Otorisasi Kapal Laut Lepas (HSVAR); lihat [www.fao.org/fishery/collection/compliance-agreement/en](http://www.fao.org/fishery/collection/compliance-agreement/en) <diperiksa pada 9 Juni 2010>.

<sup>61</sup> Lihat [www.fao.org/Legal/treaties/012s-e.htm](http://www.fao.org/Legal/treaties/012s-e.htm) <diperiksa pada 8 Juni 2010>.

hukum internasional sebagaimana tercermin dalam Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut, semua Negara memiliki kewajiban untuk mengambil, atau bekerja sama dengan Negara lain dalam mengambil, tindakan-tindakan untuk warga negaranya masing-masing sebagaimana yang mungkin diperlukan untuk konservasi sumber daya hayati di laut lepas.” Pembukaan tersebut juga menegaskan keberadaan “kewajiban setiap Negara untuk melaksanakan yurisdiksi dan kendalinya secara efektif atas kapal-kapal yang mengibarkan benderanya, termasuk kapal-kapal penangkap ikan dan kapal-kapal yang terlibat dalam transshipment ikan.”

Keberadaan kewajiban tersebut juga didukung oleh resolusi-resolusi Majelis Umum berikutnya yang menyerukan kepada negara-negara “untuk tidak mengizinkan kapal-kapal yang mengibarkan benderanya untuk terlibat dalam penangkapan ikan di laut lepas tanpa memiliki kendali yang efektif atas kegiatan-kegiatan mereka dan untuk mengambil tindakan-tindakan khusus untuk mengendalikan operasi penangkapan ikan oleh kapal-kapal yang mengibarkan benderanya.”<sup>62</sup>

Dalam konteks ini, Perjanjian Kepatuhan merupakan bukti lebih lanjut bahwa prinsip-prinsip ini merupakan bagian dari hukum kebiasaan internasional. Di sisi lain, bukti-bukti tersebut tampaknya tidak mendukung argumen bahwa Perjanjian Kepatuhan telah memberikan dampak yang lebih luas pada hukum kebiasaan internasional dengan mengkristalkan atau menciptakan aturan-aturan baru. Pertama dan terutama, Perjanjian Kepatuhan jelas ditujukan pada para pihak, bukan pada negara-negara secara umum.

Dengan cara ini, dapat dikontraskan dengan instrumen lain seperti Perjanjian Stok Ikan,<sup>63</sup> yang menunjukkan bahwa para perancang Perjanjian Kepatuhan tidak memiliki niat yang jelas untuk memengaruhi hukum kebiasaan internasional. Sebaliknya, kewajiban khusus dimaksudkan hanya untuk mengikat negara-negara yang menjadi pihak dalam perjanjian tersebut. Memang, banyak dari kewajiban ini bersifat kelembagaan, yang memerlukan kerja sama khusus dengan FAO.<sup>64</sup> Dengan demikian, mereka tidak mudah diterjemahkan ke dalam hukum kebiasaan internasional dan mereka hanya dapat benar-benar menciptakan kewajiban bagi negara-negara yang secara eksplisit setuju untuk terikat.

Kesimpulan ini tampaknya didukung dengan mempertimbangkan resolusi perikanan yang diadopsi oleh Majelis Umum PBB yang tidak meminta negara-negara untuk mengambil langkah-langkah tepat yang diuraikan dalam Perjanjian Kepatuhan, seperti memelihara catatan dan mengirimkan informasi yang relevan kepada FAO. Sebaliknya, Majelis Umum hanya mendorong negara-negara dan badan-badan penangkapan ikan lainnya untuk menerima Perjanjian Kepatuhan.<sup>65</sup>

Hal ini jelas tidak menyerukan “partisipasi universal” seperti yang telah dilakukan Majelis Umum dalam kasus Perjanjian Stok Ikan. Dalam hal ini, Perjanjian Kepatuhan mungkin

<sup>62</sup> Resolusi UNGA 54/32, pada paragraf 7. Lihat juga Resolusi UNGA 63/112, pada paragraf 45.

<sup>63</sup> Lihat Bab 4.

<sup>64</sup> Lihat khususnya Pasal 6.

<sup>65</sup> Resolusi UNGA 54/32, pada paragraf 5. Resolusi UNGA 63/112, pada paragraf 37–8.

tidak dapat diklasifikasikan sebagai perjanjian pelaksanaan.<sup>66</sup> Daripada dilihat sebagai pilar utama hukum laut internasional modern, mungkin lebih realistis untuk menganggapnya sebagai solusi teknis untuk mengatasi masalah sempit yang timbul dalam pengelolaan stok ikan di laut lepas.

### **Kode Etik Perikanan yang Bertanggung Jawab**

Mungkin instrumen FAO yang paling penting di bidang perikanan adalah Kode Etik Perikanan yang Bertanggung Jawab, yang diadopsi pada sesi kedua puluh delapan Konferensi FAO tahun 1995 setelah beberapa tahun diskusi di Komite Perikanan dan berbagai konsultasi ahli dan teknis.<sup>67</sup> Kode ini memiliki cakupan yang sangat luas, meliputi penangkapan, pemrosesan, dan perdagangan semua jenis ikan, di mana pun ditemukan, termasuk perikanan laut, perikanan darat, dan akuakultur.<sup>68</sup> Kode ini ditujukan tidak hanya kepada negara, tetapi juga kepada semua pelaku lain yang berkepentingan dalam kegiatan perikanan, termasuk organisasi internasional yang relevan, seperti badan perikanan regional dan perusahaan swasta yang terlibat dalam penangkapan dan pemrosesan ikan.<sup>69</sup>

Kode ini dimaksudkan untuk menetapkan prinsip dan kriteria untuk penyusunan kebijakan nasional dan internasional untuk perikanan yang bertanggung jawab.<sup>70</sup> Penangkapan ikan yang bertanggung jawab didefinisikan dalam Deklarasi Cancún, yang diadopsi pada Konferensi Internasional tentang Penangkapan Ikan yang Bertanggung Jawab tahun 1992, yang mencakup “pemanfaatan sumber daya perikanan yang berkelanjutan dan selaras dengan lingkungan; penggunaan praktik penangkapan dan akuakultur yang tidak membahayakan ekosistem, sumber daya, atau kualitasnya; penambahan nilai tambah pada produk tersebut melalui proses transformasi yang memenuhi standar sanitasi yang disyaratkan; pelaksanaan praktik komersial untuk menyediakan akses konsumen terhadap produk berkualitas baik.”<sup>71</sup>

Untuk mendukung tujuannya dalam mempromosikan penangkapan ikan yang bertanggung jawab, Kode tersebut menetapkan prinsip dan standar perilaku internasional bagi mereka yang terlibat dalam sektor penangkapan ikan. Kode tersebut dibagi menjadi dua belas pasal. Prinsip umum penangkapan ikan yang bertanggung jawab terdapat dalam Pasal 6 Kode tersebut. Prinsip utama dalam Pasal 6.1 menyatakan bahwa “Negara dan pengguna sumber daya perairan hayati harus melestarikan ekosistem perairan.

Hak untuk menangkap ikan disertai dengan kewajiban untuk melakukannya secara bertanggung jawab guna memastikan konservasi dan pengelolaan sumber daya perairan

<sup>66</sup> Lih. A. E. Boyle, “Pengembangan lebih lanjut dari Konvensi Hukum Laut 1982,” dalam D. Freestone, R. Barnes dan D. Ong (eds.), *Hukum Laut – Kemajuan dan Prospek* (Oxford University Press, 2006) pada paragraf 42, catatan kaki 13.

<sup>67</sup> Kode Etik tersedia di [www.fao.org/fishery/ccrf/en](http://www.fao.org/fishery/ccrf/en) <diperiksa pada 12 Juli 2010>. Resolusi yang mengadopsi Kode Etik tercantum dalam Lampiran 2 Kode tersebut. Riwayat penyusunan Kode Etik yang lebih rinci tercantum dalam Lampiran 1 Kode tersebut.

<sup>68</sup> Kode Etik Perikanan yang Bertanggung Jawab, Pasal 1.3.

<sup>69</sup> *Ibid.*, Pasal 1.2.

<sup>70</sup> *Ibid.*, Pasal 2.2.

<sup>71</sup> Deklarasi Konferensi Internasional tentang Perikanan yang Bertanggung Jawab, yang diadakan di Cancún, Meksiko dari tanggal 6–8 Mei 1992, tersedia di <http://legal.icsf.net/icsflegal/uploads/pdf/instruments/res0201.pdf> <diperiksa pada tanggal 19 November 2009>.



hayati yang efektif.” Konsep dan prinsip penting lainnya yang terdapat dalam Pasal 6 mencakup pendekatan ekosistem, pendekatan kehati-hatian, pengelolaan wilayah pesisir terpadu, dan transparansi dalam pengambilan keputusan. Banyak dari prinsip-prinsip ini dijabarkan lebih lanjut dalam pasal-pasal berikutnya dari Kode tersebut, yang mencakup panduan yang lebih rinci tentang pengelolaan perikanan,<sup>72</sup> operasi penangkapan ikan,<sup>73</sup> pengembangan akuakultur,<sup>74</sup> pengelolaan wilayah pesisir,<sup>75</sup> praktik dan perdagangan pascapanen,<sup>76</sup> dan penelitian perikanan.<sup>77</sup>

Kode tersebut tidak pernah dimaksudkan untuk menjadi instrumen yang berdiri sendiri dan banyak dari prinsip-prinsipnya juga telah dikembangkan lebih lanjut melalui negosiasi instrumen tambahan yang tidak mengikat. Ini termasuk rencana aksi internasional mengenai hiu, burung laut, dan kapasitas penangkapan ikan, yang diadopsi oleh Komite Perikanan pada bulan Februari 1998,<sup>78</sup> dan rencana aksi internasional mengenai penangkapan ikan ilegal, tidak dilaporkan, dan tidak diatur (IUU), yang diadopsi oleh Komite Perikanan pada bulan Maret 2001.<sup>79</sup> Rencana aksi lebih lanjut juga telah disarankan, seperti rencana aksi internasional untuk mengurangi atau menghilangkan tangkapan sampingan dan yang dibuang.<sup>80</sup>

Secara umum, rencana aksi internasional dibangun atas ketentuan Kode Etik dan memberikan perincian lebih lanjut mengenai jenis tindakan yang diharapkan diambil oleh negara untuk memenuhi tujuan Kode tersebut. Misalnya, Rencana Aksi Internasional untuk Mengurangi Tangkapan Insidental Burung Laut dalam Perikanan Longline secara tegas menguraikan kebutuhan yang diidentifikasi dalam Pasal 7.6.9 Kode untuk mengambil tindakan yang tepat untuk meminimalkan, antara lain, penangkapan spesies nontarget termasuk spesies nonikan.<sup>81</sup>

Instrumen terkait lainnya berbentuk Pedoman Internasional untuk Pengelolaan Perikanan Laut Dalam di Laut Lepas, yang diadopsi oleh negara-negara pada Konsultasi Teknis FAO yang diadakan pada bulan Agustus 2008. Sampai saat ini, stok ikan laut dalam belum menjadi sasaran penangkapan ikan komersial yang meluas, tetapi kemajuan teknologi, serta berkurangnya kesempatan untuk menangkap spesies ikan lainnya, berarti bahwa semakin banyak spesies ikan laut dalam yang menjadi sasaran industri perikanan.<sup>82</sup>

Namun spesies ini memiliki karakteristik yang membuatnya sangat rentan terhadap

<sup>72</sup> Kode Etik Perikanan yang Bertanggung Jawab, Pasal 7.

<sup>73</sup> Ibid., Pasal 8.

<sup>74</sup> Ibid., Pasal 9.

<sup>75</sup> Ibid., Pasal 10.

<sup>76</sup> Ibid., Pasal 11.

<sup>77</sup> Ibid., Pasal 12.

<sup>78</sup> Tersedia di <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/006/x3170e/X3170E00.pdf> <diperiksa pada 10 November 2009>.

<sup>79</sup> Tersedia di [www.fao.org/DOCREP/003/y1224E/Y1224E00.HTM](http://www.fao.org/DOCREP/003/y1224E/Y1224E00.HTM) <diperiksa pada 10 November 2009>. Untuk tinjauan umum, lihat W. Edeson, “The International Plan of Action on Illegal Unreported and Unregulated Fishing: the legal context of a non-legally binding instrument” (2001) 16 *Int’l J. Marine & Coastal L.* 603.

<sup>80</sup> Resolusi UNGA 63/112, pada paragraf 76. Komite Perikanan sepakat pada sesi kedua puluh delapannya pada bulan Maret 2009 untuk mengadakan konsultasi ahli yang diikuti oleh konsultasi teknis guna mengumumkan pedoman internasional tentang pengelolaan tangkapan sampingan dan pengurangan hasil tangkapan yang dibuang; lihat Laporan sesi kedua puluh delapan Komite Perikanan, 2–6 Maret 2009, Laporan Perikanan dan Akuakultur FAO R902, pada paragraf 72.

<sup>81</sup> Lihat juga Pasal 8.5 dari Kode Etik.

<sup>82</sup> Lihat [www.fao.org/fishery/topic/12356/en](http://www.fao.org/fishery/topic/12356/en) <diperiksa pada tanggal 5 Januari 2010>.

eksploitasi berlebihan. Mereka juga cenderung ditemukan di ekosistem laut yang rentan yang dapat rusak oleh praktik penangkapan ikan yang merusak. Dengan demikian, FAO menanggapi panggilan dari masyarakat internasional untuk mengatasi masalah yang ditimbulkan oleh apa yang disebut penangkapan ikan "dasar".<sup>83</sup> Masalah ini diangkat oleh Komite Perikanan pada tahun 2005, di mana kekurangan kerangka hukum dan kebijakan dibahas oleh Anggota FAO. Komite mengakui bahwa instrumen yang ada harus diterapkan pada perikanan laut dalam, sementara pada saat yang sama mengakui bahwa pendekatan baru terhadap pengelolaan perikanan mungkin sesuai untuk stok laut dalam.<sup>84</sup> Oleh karena itu, Komite sepakat untuk mengembangkan kode praktik atau pedoman teknis untuk mengatasi masalah ini.<sup>85</sup>

Tujuan dari Pedoman adalah untuk "memberikan alat untuk memfasilitasi dan mendorong upaya negara-negara dan [badan perikanan regional] menuju penggunaan sumber daya hayati laut yang berkelanjutan yang dieksploitasi oleh perikanan laut dalam, pencegahan dampak buruk yang signifikan pada [ekosistem laut yang rentan] laut dalam dan perlindungan keanekaragaman hayati laut yang terkandung dalam ekosistem ini."<sup>86</sup> Meskipun Pedoman tidak dinyatakan sebagai bagian dari Kode dengan cara yang sama seperti Rencana Aksi Internasional,<sup>87</sup> judul yang berbeda yang diberikan pada instrumen tersebut tidak boleh diberi terlalu banyak bobot.

Pedoman tersebut dengan jelas membuat hubungan dengan instrumen yang sudah ada sebelumnya dengan menyerukan kepada negara-negara dan badan perikanan regional untuk mengakui perlunya mengelola perikanan laut dalam sesuai dengan Kode dan prinsip-prinsip umum yang ditetapkan dalam Perjanjian Stok Ikan.<sup>88</sup> Selain itu, Pedoman tersebut dibangun di atas banyak prinsip yang sudah ada sebelumnya yang telah ditetapkan dalam Kode dan instrumen terkait.

Misalnya, Pedoman tersebut menegaskan kembali pentingnya pendekatan ekosistem dan pendekatan kehati-hatian terhadap pengelolaan perikanan,<sup>89</sup> dan mereka menetapkan serangkaian langkah-langkah untuk mencapai pengelolaan perikanan laut dalam yang bertanggung jawab, banyak di antaranya tumpang tindih dengan langkah-langkah yang diusulkan di bawah instrumen yang sudah ada sebelumnya.

Ada penekanan khusus pada perlindungan ekosistem langka dan rapuh yang ditemukan di laut dalam. Karena pemahaman ilmiah yang buruk tentang ekosistem laut dalam, perhatian diberikan pada perlindungan habitat. Berdasarkan Pedoman tersebut, negara bagian dan badan perikanan regional didorong untuk mengidentifikasi area atau fitur tempat ekosistem laut yang rentan diketahui atau mungkin terdapat.<sup>90</sup>

<sup>83</sup> Resolusi UNGA 59/25, pada paragraf 66–9. Lihat juga Resolusi UNGA 61/105, pada paragraf 81–7.

<sup>84</sup> Laporan sesi ke-26 Komite Perikanan, 7–11 Maret 2005, Laporan Perikanan FAO R780, pada paragraf 86–7.

<sup>85</sup> pada paragraf 89. Lihat juga Laporan sesi ke-27 Komite Perikanan, 5–9 Maret 2007, Laporan Perikanan FAO R830, pada paragraf 77.

<sup>86</sup> Pedoman Internasional untuk Pengelolaan Perikanan Laut Dalam di Laut Lepas, pada paragraf 81–9. 6.

<sup>87</sup> Majelis Umum PBB telah menyarankan agar FAO mengembangkan rencana aksi internasional berdasarkan Kode; lihat Resolusi UNGA 61/105, pada paragraf 89.

<sup>88</sup> Pedoman Internasional untuk Pengelolaan Perikanan Laut Dalam di Laut Lepas, pada paragraf 21.

<sup>89</sup> *Ibid.*, pada paragraf 12.

<sup>90</sup> *Ibid.*, pada paragraf 12(ii).

Pedoman diberikan mengenai apa yang harus diperhatikan saat mengidentifikasi kerentanan<sup>91</sup> dan negara bendera dan badan perikanan regional didorong untuk melakukan penilaian guna menetapkan apakah aktivitas penangkapan ikan di laut dalam kemungkinan akan menghasilkan dampak buruk yang signifikan terhadapnya.<sup>92</sup>

Jika ekosistem laut yang rentan telah diidentifikasi, negara bagian dan badan perikanan regional didorong untuk menutup area tersebut hingga tindakan konservasi dan pengelolaan yang tepat telah ditetapkan.<sup>93</sup> Negara bagian dan badan perikanan regional juga didorong untuk merancang protokol yang tepat tentang bagaimana kapal penangkap ikan harus merespons jika mereka bersentuhan dengan ekosistem laut yang rentan.<sup>94</sup>

Pengembangan Rencana Aksi Internasional dan Pedoman Internasional Perikanan Laut Dalam mengakui bahwa spesies ikan tertentu mungkin memerlukan perhatian khusus dan penerapan aturan yang lebih spesifik. Namun, instrumen ini masih disusun sebagai prinsip umum dan memerlukan penerapan lebih lanjut oleh negara-negara dan badan perikanan regional sebelum dapat diterapkan dalam praktik.

Departemen Perikanan FAO juga telah menerbitkan pedoman teknis tentang penerapan Kode Etik.<sup>95</sup> Pedoman teknis ini memberikan perincian lebih lanjut tentang bagaimana Kode tersebut harus diterapkan. Akan tetapi, pedoman teknis tersebut belum disetujui oleh badan antarpemerintah mana pun dan karenanya tidak dapat dianggap sebagai bagian integral dari Kode tersebut dengan cara yang sama seperti Rencana Aksi Internasional.<sup>96</sup>

Sebagaimana dicatat oleh Moore, salah satu aspek terpenting dari Kode tersebut dan instrumen yang menyertainya adalah "cakupannya yang menyeluruh" dan fakta bahwa mereka mengambil "pendekatan sistematis untuk mencakup semua aspek pengelolaan dan pengembangan perikanan."<sup>97</sup> Di dalam FAO, Kode tersebut menyediakan kerangka kerja menyeluruh di mana sebagian besar pekerjaan FAO di bidang perikanan kini dilakukan.<sup>98</sup> Pertemuan Komite Perikanan secara teratur mempertimbangkan kemajuan dalam penerapan Kode Etik untuk Perikanan yang Bertanggung Jawab dan tanggapan terhadap kuesioner dua tahunan tentang masalah ini yang diedarkan oleh Sekretariat FAO kepada semua Negara Anggota FAO.<sup>99</sup>

Akan tetapi, Kode tersebut bukanlah sebuah perjanjian dan, karenanya, tidak mengikat

---

<sup>91</sup> Ibid., pada paragraf 42.

<sup>92</sup> Ibid., pada paragraf 47.

<sup>93</sup> Ibid., pada paragraf 66.

<sup>94</sup> Ibid., pada paragraf 67.

<sup>95</sup> [www.fao.org/fishery/ccrf/publications/guidelines/en](http://www.fao.org/fishery/ccrf/publications/guidelines/en) <diperiksa pada 12 Juli 2010>.

<sup>96</sup> G. Moore, "The Code of Conduct on Responsible Fisheries," dalam E. Hey (ed.), *Developments in International Fisheries Law* (Kluwer Law International, 1999) pada hlm. 89.

<sup>97</sup> Ibid., pada hlm. 94.

<sup>98</sup> Kemajuan dalam penerapan Code of Conduct on Responsible Fisheries dan rencana aksi internasional terkait, Desember 2004, Dokumen COFI/2005/2, pada paragraf 3.

<sup>99</sup> Pada tahun 2007 disepakati bahwa Sub-Komitee Akuakultur dan Perdagangan Ikan akan bertanggung jawab untuk memantau penerapan Pasal 9 dan 11 dari Code tersebut; Laporan sesi kedua puluh tujuh Komite Perikanan, 5–9 Maret 2007, pada paragraf 21.

secara formal negara-negara atau entitas lainnya. Memang, Kode tersebut menegaskan kembali dalam pasal pertama bahwa hal itu bersifat sukarela.<sup>100</sup> Dengan cara yang sama, Rencana Aksi Internasional juga dengan jelas menegaskan status sukarela mereka.<sup>101</sup>

Di sisi lain, Kode Etik tidak dapat sepenuhnya diabaikan dalam hal pengaruhnya terhadap hukum internasional. Kode itu sendiri mencatat bahwa "bagian-bagian tertentu darinya didasarkan pada aturan hukum internasional yang relevan."<sup>102</sup> Jelas ada tumpang tindih antara Kode Etik dan Konvensi Hukum Laut. Kode tersebut menyatakan bahwa "harus ditafsirkan dan diterapkan sesuai dengan aturan hukum internasional yang relevan, sebagaimana tercermin dalam Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut, 1982.

Tidak ada dalam Kode ini yang merugikan hak, yurisdiksi, dan tugas Negara berdasarkan hukum internasional sebagaimana tercermin dalam Konvensi."<sup>103</sup> Banyak ketentuan Kode menegaskan penerapan aturan hukum internasional yang ditemukan dalam Konvensi Hukum Laut dan Perjanjian Stok Ikan. Kode tersebut juga tumpang tindih dengan perjanjian internasional lain yang ada yang berkaitan dengan perikanan. Misalnya, Kode Etik menegaskan kembali prinsip-prinsip umum yang ditemukan dalam pembukaan Perjanjian Kepatuhan yang mengharuskan negara-negara untuk menjalankan yurisdiksi yang efektif atas kapal-kapal yang mengibarkan bendera mereka serta perlunya negara-negara bendera untuk menyimpan catatan semua kapal penangkap ikan yang telah diberi wewenang untuk digunakan untuk menangkap ikan.<sup>104</sup>

Tumpang tindih ini tidak mengherankan karena Perjanjian Kepatuhan menegaskan bahwa hal itu akan "membentuk bagian integral dari Kode Etik Internasional untuk Penangkapan Ikan yang Bertanggung Jawab."<sup>105</sup> Dengan demikian, Kode tersebut sering berfungsi untuk melengkapi instrumen yang ada. Dengan cara ini satu sumber menggambarkan semua instrumen ini sebagai paket tindakan yang bersama-sama "menghadapi masalah perikanan di berbagai tingkatan dan di berbagai bidang."<sup>106</sup>

Di sisi lain, diragukan apakah Kode tersebut telah memiliki efek mengkristalkan aturan-aturan baru hukum kebiasaan internasional. Hampir semua ketentuan Kode dinyatakan dalam hal apa yang "harus" dilakukan oleh negara-negara. Selain itu, jelas dari sejarah penyusunan

---

<sup>100</sup> Code of Conduct, Pasal 1.1.

<sup>101</sup> IPOA-Burung laut, paragraf 8; IPOA-Hiu, paragraf 10; IPOA-Capacity, para. 4; IPOA-IUU, para. 4. Lihat juga komentar yang dibuat oleh negara-negara tentang penerapan IPOA-IUU, sebagaimana dilaporkan dalam Edeson, "The International Plan of Action on Illegal Unreported and Unregulated Fishing," pada halaman 608–9.

<sup>102</sup> Code of Conduct on Responsible Fisheries, Pasal 1.1.

<sup>103</sup> Ibid., Pasal 3.1.

<sup>104</sup> Lihat *ibid.*, Pasal 8.2. Kode Etik tentu saja lebih luas daripada Perjanjian Kepatuhan karena menangani semua jenis kegiatan penangkapan ikan dan bukan hanya penangkapan ikan di laut lepas.

<sup>105</sup> Perjanjian Kepatuhan, pembukaan. Untuk komentar tentang hubungan timbal balik antara Perjanjian Kepatuhan dan Kode Etik, lihat Moore, "Kode Etik Perikanan yang Bertanggung Jawab," di hlm. 90. Lihat juga Edeson, "Rencana Aksi Internasional tentang Penangkapan Ikan Ilegal yang Tidak Dilaporkan dan Tidak Diatur," di hlm. 169.

<sup>106</sup> Laporan Pertemuan Informal Kedua Para Pihak pada Perjanjian Stok Ikan, di paragraf 30; lihat juga Moore, "The Code of Conduct on Responsible Fisheries," di hlm. 92.

bahwa negara-negara yang merundingkan Kode dengan hati-hati memilih bahasa ini.

Sebagaimana yang dikemukakan Edeson, “sebagian besar [Rencana Aksi Internasional] dan Kode Etik memiliki banyak klausul yang tidak akan memiliki peluang untuk bertahan jika tidak karena fakta bahwa klausul-klausul tersebut ditempatkan dalam konteks instrumen sukarela atau tidak mengikat.”<sup>107</sup> Sejarah penyusunan dan pilihan bahasa nasihat berarti bahwa tidak banyak dari Kode tersebut dapat digambarkan sebagai sesuatu yang “berpotensi menciptakan norma” sehingga memungkinkan untuk mempengaruhi kristalisasi aturan-aturan hukum kebiasaan internasional yang mengharuskan perilaku khusus dari negara-negara atau aktor-aktor lain.<sup>108</sup>

Selain dari pembentukan hukum kebiasaan internasional, mungkin ada cara lain di mana Kode tersebut telah memengaruhi perkembangan hukum perikanan internasional. Meskipun ketentuan-ketentuannya mungkin tidak cukup jelas dan tepat untuk menciptakan aturan hukum kebiasaan internasional, sebagian besar Kode tersebut dapat dilihat sebagai penetapan prinsip-prinsip umum tentang konservasi dan pengelolaan stok ikan. Prinsip-prinsip umum memiliki karakter yang berbeda dengan aturan-aturan hukum kebiasaan internasional. Seperti yang dijelaskan Boyle dan Chinkin, “norma atau prinsip mediasi tidak perlu memaksakan kewajiban atau mengatur perilaku, mereka tidak bergantung pada praktik negara dan mereka tidak memerlukan kejelasan atau ketepatan yang sama seperti aturan.”<sup>109</sup>

Namun mereka dapat memengaruhi perkembangan hukum internasional di masa depan dalam sejumlah cara. Pertama, prinsip-prinsip umum dapat digunakan dalam penyusunan instrumen yang mengikat di masa depan. Memang, peran ini secara tegas diakui dalam tujuan Kode Etik, yang menyatakan bahwa tujuannya adalah untuk “memberikan panduan yang dapat digunakan jika diperlukan dalam perumusan dan penerapan perjanjian internasional dan instrumen hukum lainnya, baik yang mengikat maupun yang tidak mengikat.”<sup>110</sup>

Dengan demikian, Kode Etik dapat digunakan sebagai kerangka acuan bagi masyarakat internasional, serta negara-negara, dalam menyusun instrumen hukum yang ditujukan untuk mengatasi segala macam masalah perikanan. Hal ini dapat dilihat dalam penyusunan beberapa instrumen perikanan, baik oleh FAO maupun oleh organisasi internasional terkait lainnya seperti badan perikanan regional.<sup>111</sup>

Prinsip-prinsip umum dalam Kode Etik juga dapat memengaruhi perkembangan hukum internasional melalui peran yang dapat dimainkannya dalam litigasi. Prinsip-prinsip umum merupakan salah satu sumber hukum internasional yang akan diterapkan oleh pengadilan dan tribunal internasional, sebagaimana diidentifikasi dalam Pasal 38(1) Statuta ICJ. Meskipun instrumen ini hanya merujuk pada “prinsip-prinsip umum hukum yang diakui oleh bangsa-

<sup>107</sup> W. Edeson, “Closing the gap: the role of ‘soft’ international instruments to control fishing” (1999) 20 *Australian Ybk Int’l L.* 83, di hlm. 103.

<sup>108</sup> *North Sea Continental Shelf Cases* (1969) ICJ Reports 3, di hlm. 72.

<sup>109</sup> A. E. Boyle dan C. Chinkin, *The Making of International Law* (Oxford University Press, 2007) di hlm. 224.

<sup>110</sup> Code of Conduct, Pasal 2(d)

<sup>111</sup> Lihat di bawah.

bangsa beradab” sebagaimana disimpulkan dari sistem hukum nasional, secara luas diterima bahwa instrumen ini merangkum prinsip-prinsip umum yang berasal dari hukum internasional.<sup>112</sup>

Meskipun prinsip-prinsip umum tersebut tidak akan mendikte hasil dari suatu perselisihan, dan juga tidak dapat mengesampingkan aturan-aturan perjanjian atau adat istiadat yang eksplisit, prinsip-prinsip tersebut tetap dapat memengaruhi cara pengadilan dan tribunal internasional memutuskan kasus-kasus.

Proses ini diilustrasikan oleh peran yang dimainkan oleh konsep pembangunan berkelanjutan dalam Kasus Mengenai Gabcikovo-Nagymaros.<sup>113</sup> Lowe menjelaskan bagaimana, dalam kasus ini, pembangunan berkelanjutan bertindak sebagai “sebuah konsep hukum yang menjalankan semacam normativitas interstisial, mendorong dan menarik batas-batas aturan utama yang sebenarnya ketika aturan-aturan tersebut mengancam untuk saling tumpang tindih atau bertentangan.”<sup>114</sup>

Disarankan bahwa konsep penangkapan ikan yang bertanggung jawab dan prinsip-prinsip umum yang ditemukan dalam Kode Etik dan instrumen terkait dapat memainkan peran yang sama dalam memengaruhi pengembangan dan penerapan aturan-aturan utama hukum internasional lainnya yang terkait dengan perikanan dalam penyelesaian sengketa internasional.

Tentu saja, Kode tersebut hanya dapat berhasil memainkan peran-peran ini jika didukung secara luas oleh negara-negara. Boyle dan Chinkin berpendapat bahwa “apa yang memberikan prinsip-prinsip umum semacam ini kewenangan dan legitimasinya adalah dukungan dari negara-negara.”<sup>115</sup> Tampaknya Kode tersebut telah mencapai status tersebut.<sup>116</sup> Pada tahun 1999, Pertemuan Menteri FAO tentang Perikanan mengadopsi Deklarasi tentang Penerapan Kode Etik di mana mereka berkomitmen untuk menerapkan Kode dan Rencana Aksi Internasional sebagai prioritas, serta menyerukan kepada “semua pengguna sumber daya perikanan untuk menerapkan Kode Etik untuk Perikanan yang Bertanggung Jawab.”<sup>117</sup> Beberapa tahun kemudian, Konferensi Reykjavik tentang Perikanan yang Bertanggung Jawab dalam Ekosistem Laut yang diadakan pada tahun 2001 menegaskan kembali prinsip-prinsip Kode Etik dan empat rencana aksi internasional.<sup>118</sup> Dukungan untuk penerapan umum Kode Etik juga ditemukan di luar kerangka kerja FAO.

Misalnya, Majelis Umum PBB telah mengakui bahwa “Kode Etik Perikanan yang Bertanggung Jawab dari Organisasi Pangan dan Pertanian Perserikatan Bangsa-Bangsa dan rencana aksi internasional terkaitnya menetapkan prinsip dan standar perilaku global untuk

<sup>112</sup> Boyle dan Chinkin, *The Making of International Law*, di hlm. 223.

<sup>113</sup> *Case Concerning the Gabcikovo-Nagymaros Project* (1997) ICJ Reports 7, di hlm. 140.

<sup>114</sup> V. Lowe, “Pembangunan berkelanjutan dan argumen yang tidak berkelanjutan,” dalam A. E. Boyle dan D. Freestone (eds.), *Hukum Internasional dan Pembangunan Berkelanjutan* (Oxford University Press, 1999) pada hal. 33.

<sup>115</sup> Boyle dan Chinkin, *Pembuatan Hukum Internasional*, pada hal. 224.

<sup>116</sup> Lihat M. Gavouneli, *Yurisdiksi Fungsional dalam Hukum Laut* (Martinus Nijhoff Publishers, 2007) pada hal. 108.

<sup>117</sup> Deklarasi Roma, tersedia di [www.fao.org/DOCREP/005/X2220e/X2220e00.HTM](http://www.fao.org/DOCREP/005/X2220e/X2220e00.HTM) <diperiksa pada 10 november 2009>.

<sup>118</sup> Lihat Laporan Konferensi Reykjavik tentang Perikanan yang Bertanggung Jawab dalam Ekosistem Laut, Laporan Perikanan FAO No. 658, Dokumen FIID/R658(Tri), Lampiran I.

praktik yang bertanggung jawab dalam konservasi sumber daya perikanan dan pengelolaan serta pengembangan perikanan”<sup>119</sup> dan telah mendesak negara-negara dan organisasi serta pengaturan pengelolaan perikanan subregional dan regional untuk menerapkan dan mempromosikan penerapan Kode tersebut dalam wilayah kompetensi mereka<sup>120</sup> dan untuk mengembangkan sebagai prioritas rencana aksi nasional untuk memberlakukan Rencana Aksi Internasional FAO.<sup>121</sup>

Dari analisis ini dapat disimpulkan bahwa Kode Etik merupakan instrumen internasional penting yang tidak dapat diabaikan oleh negara-negara. Meskipun Kode tersebut tidak mengikat secara hukum bagi negara-negara, Kode tersebut menyediakan kerangka kerja penting untuk pengembangan hukum perikanan internasional di masa mendatang

---

<sup>119</sup> Resolusi UNGA 63/112, pembukaan.

<sup>120</sup> Misalnya Perikanan berkelanjutan, termasuk melalui Perjanjian 1995 untuk Pelaksanaan Ketentuan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut tanggal 10 Desember 1982 yang berkaitan dengan Konservasi dan Pengelolaan Stok Ikan yang Bermigrasi Jauh dan Stok Ikan yang Bermigrasi Jauh, dan instrumen terkait, Resolusi UNGA 60/31, 29 November 2005, pada paragraf 30; Resolusi UNGA 63/112, pada paragraf 39.

<sup>121</sup> Misalnya Resolusi UNGA 60/31, pada paragraf 31; Resolusi UNGA 63/112, pada paragraf 31, 13, 42, 70.

## BAB 8

### KERJASAMA, KOORDINASI, DAN KONFLIK LEMBAGA INTERNASIONAL

#### 8.1 MASALAH FRAGMENTASI DALAM PEMBUATAN HUKUM INTERNASIONAL

Bab-bab sebelumnya telah menunjukkan berbagai macam organisasi dan lembaga internasional yang terlibat dalam pengembangan rezim hukum laut di tingkat global. Setiap lembaga memiliki keanggotaan yang berbeda, serta mandat khusus yang mendefinisikan berbagai masalah yang termasuk dalam lingkup kompetensinya. Ini disebut sebagai asas spesialisasi oleh Mahkamah Internasional:<sup>1</sup>

Mahkamah tidak perlu menunjukkan bahwa organisasi internasional adalah subjek hukum internasional yang, tidak seperti Negara, tidak memiliki kompetensi umum. Organisasi internasional diatur oleh "asas spesialisasi", yaitu, organisasi internasional diberikan kewenangan oleh Negara yang menciptakannya, yang batas-batasnya merupakan fungsi dari kepentingan bersama yang promosinya dipercayakan oleh Negara-negara tersebut kepada mereka.

Spesialisasi organisasi internasional membawa manfaat tertentu. Misalnya, Hafner menjelaskan bahwa "spesialisasi mengakomodasi berbagai kebutuhan dan perhatian negara-negara yang terlibat dalam pembuatan hukum internasional, dan negara-negara menganggap bahwa posisi masing-masing lebih dihormati dalam rezim khusus ini daripada dalam rezim global."<sup>2</sup> Selain itu, organisasi-organisasi khusus dapat menawarkan keahlian dalam bidang tertentu, yang dapat menjadi penting ketika berhadapan dengan isu-isu teknis.

Namun, pembentukan organisasi, lembaga, dan rezim internasional yang khusus juga dapat menyebabkan potensi fragmentasi hukum internasional. Fragmentasi bukanlah fenomena baru. Dalam tulisannya pada tahun 1953, Wilfred Jenks mengamati bahwa:<sup>3</sup> perjanjian pembuatan hukum cenderung berkembang dalam sejumlah kelompok historis, fungsional, dan regional yang terpisah satu sama lain dan yang hubungan timbal baliknya dalam beberapa hal analog dengan hubungan sistem hukum kota yang terpisah.

Sementara desentralisasi selalu menjadi ciri sistem hukum internasional, secara luas diakui bahwa fenomena ini semakin meningkat.<sup>4</sup> Proliferasi kegiatan pembuatan hukum sebagian merupakan hasil dari perluasan bertahap bidang hukum internasional dan

---

<sup>1</sup> Pendapat Penasihat tentang Legalitas Penggunaan Senjata Nuklir oleh Negara dalam Konflik Bersenjata (1996) ICJ Reports 66, pada paragraf 25.

<sup>2</sup> G. Hafner, "Pro dan kontra yang timbul akibat fragmentasi hukum internasional" (2004) 25 Mich. J. Int'l L. 849, pada paragraf 858–9.

<sup>3</sup> W. Jenks, "Konflik perjanjian pembuatan hukum" (1953) 30 Brit. Ybk Int'l L. 401, pada paragraf 403.

<sup>4</sup> Fragmentasi hukum internasional: kesulitan yang timbul akibat diversifikasi dan perluasan hukum internasional, Laporan Kelompok Studi Komisi Hukum Internasional, Dokumen A/CN.4/L.682, 13 April 2006, pada paragraf 41.8.



pembentukan organisasi internasional yang semakin terspesialisasi untuk menangani bidang kegiatan baru.<sup>5</sup> Lembaga-lembaga internasional ini beroperasi secara otonom dan tidak ada hierarki formal di antara mereka. Akibatnya, ada kekhawatiran di kalangan tertentu bahwa fragmentasi proses pembuatan hukum yang semakin meningkat dapat menimbulkan ancaman bagi pengembangan hukum internasional yang koheren.

Sebagaimana dicatat oleh Komisi Hukum Internasional (ILC) dalam studinya tentang fragmentasi hukum internasional, “masalahnya, seperti yang dilihat oleh para pengacara, adalah bahwa pembuatan hukum dan pembangunan lembaga yang terspesialisasi seperti itu cenderung terjadi dengan ketidaktahuan relatif terhadap kegiatan legislatif dan kelembagaan di bidang-bidang yang berdekatan dan tentang prinsip-prinsip umum dan praktik hukum internasional.”<sup>6</sup>

Studi ILC juga mencatat bahwa terdapat berbagai jenis fragmentasi.<sup>7</sup> Pertama, fragmentasi dapat terjadi ketika interpretasi yang berbeda dibuat dari hukum umum. Misalnya, dua pengadilan dapat mengambil pandangan yang berbeda tentang makna atau ruang lingkup aturan hukum internasional kebiasaan.<sup>8</sup> Kedua, fragmentasi dapat terjadi ketika rezim spesialis menyimpang dari hukum internasional umum.

Terakhir, fragmentasi dapat muncul ketika aturan yang tumpang tindih dikembangkan oleh negara-negara dalam rezim spesialis yang terpisah. Varian fragmentasi yang terakhir inilah yang menjadi perhatian kita dalam konteks saat ini. Bagaimana seseorang dapat menghindari fragmentasi hukum laut yang mungkin timbul sebagai akibat dari jangkauan dan keragaman lembaga yang beroperasi di bidang hukum ini?

Pandangan tentang keseriusan fragmentasi kelembagaan berbeda-beda. Misalnya, ancaman fragmentasi yang disebabkan oleh proliferasi organisasi internasional diremehkan oleh Prost dan Clark, yang berpendapat bahwa karena organisasi internasional dirancang untuk menangani kelas masalah tertentu, konflik kompetensi tidak mungkin terjadi.<sup>9</sup> Namun, pandangan ini mungkin meremehkan potensi tumpang tindih dan persaingan antara organisasi

<sup>5</sup> Lihat Hafner, “Pro dan kontra yang timbul akibat fragmentasi hukum internasional,” pada halaman 856.

<sup>6</sup> Fragmentasi hukum internasional: kesulitan yang timbul akibat diversifikasi dan perluasan hukum internasional, pada paragraf 8.

<sup>7</sup> Ibid., pada paragraf 47.

<sup>8</sup> Banyak komentator meragukan keseriusan masalah ini; lihat R. Higgins, “Suara-suara yudisial yang campur aduk? Perenungan dari bangku pengadilan” (2006) 55 *Int’l & Comp. L. Q.* 791; B. Simma, “Universalitas hukum internasional dari perspektif seorang praktisi” (2009) 20 *European J. Int’l L.* 265, pada halaman 279. Contoh menonjol dari konflik semacam itu ada di bidang hukum investasi internasional di mana putusan arbitrase yang berbeda diberikan dalam dua kasus yang diajukan atas fakta yang sama; lihat *CME v Czech Republic*, Putusan Akhir UNCITRAL tertanggal 14 Maret 2003 dan *Ronald Lauder v Czech Republic*, Putusan UNCITRAL tertanggal 3 September 2001. Lihat C. Brower dan J. Sharpe, “Multiple and conflicting international arbitral awards” (2003) 4 *J. World Investment* 211.

<sup>9</sup> M. Prost dan P. Kingsley Clark, “Unity, diversity and fragmentation of international law: how much does the multiplication of international organisations really matter?” (2006) 5 *Chinese J. Int’l L.* 341, pada 343–4. Mereka melanjutkan: “bahkan ketika aktivitas yang tumpang tindih cenderung berkembang menjadi persaingan atau kompetisi, kompetisi tersebut tidak akan secara otomatis memiliki konsekuensi dalam hal kesatuan hukum internasional ... Hanya jika [organisasi internasional] bertindak sebagai semacam pembuat hukum yang otonom, maka penggandaan mereka akan menjadi sumber potensial kekacauan dan fragmentasi.”

internasional.

Meskipun mandat organisasi internasional didefinisikan untuk menangani masalah subjek tertentu, kemungkinan persaingan muncul karena banyak masalah tidak dapat secara otoritatif diklasifikasikan sebagai milik satu bidang hukum internasional atau lainnya.<sup>10</sup> Karakterisasi seperti "hukum perdagangan," "hukum lingkungan," "hukum hak asasi manusia" atau memang "hukum laut" hanya dapat menjadi "label informal yang menggambarkan instrumen dari perspektif kepentingan yang berbeda atau tujuan kebijakan yang berbeda" dan "sebagian besar instrumen internasional dapat dijelaskan dari berbagai perspektif."<sup>11</sup>

Dalam konteks ini, tidak masalah seberapa jelas dan tepat kompetensi organisasi internasional dirancang, tumpang tindih tidak dapat sepenuhnya dihindari. Oleh karena itu, banyak masalah internasional dapat menjadi tanggung jawab lebih dari satu lembaga dan ada potensi untuk mengambil pendekatan regulasi yang berbeda.

Risiko fragmentasi semakin meningkat karena lembaga internasional cenderung mendekati masalah dari perspektif tertentu yang ditentukan oleh tujuan dan sasaran yang ditetapkan dalam instrumen konstituennya. Dalam sebuah artikel yang mencerahkan tentang teori rezim, Haas menguraikan bagaimana pembentukan lembaga-lembaga internasional yang spesialis cenderung mendorong pembentukan apa yang disebut "komunitas epistemik," yang terdiri dari pegawai negeri dan ilmuwan internasional, serta perwakilan dari organisasi-organisasi nonpemerintah yang berkepentingan dan departemen-departemen pemerintah negara-negara yang relevan dengan kepentingan utama di area tersebut.<sup>12</sup>

Munculnya kelompok-kelompok kepentingan tersebut cenderung menekankan promosi nilai-nilai dan prioritas-prioritas tertentu dalam rezim itu.<sup>13</sup> Sebagaimana dinyatakan oleh laporan ILC tentang fragmentasi hukum internasional, "setiap kompleks aturan atau 'rezim' hadir dengan prinsip-prinsipnya sendiri, bentuk keahliannya sendiri dan 'etos'-nya sendiri, tidak harus identik dengan etos spesialisasi tetangga."<sup>14</sup> Dengan demikian, meskipun lembaga-lembaga internasional mungkin secara formal terdiri dari sekumpulan negara yang serupa, mereka mengembangkan budaya kelembagaan mereka sendiri yang dapat memengaruhi respons regulasi mereka terhadap suatu masalah tertentu.

Kegiatan-kegiatan yang saling bersaing dari lembaga-lembaga internasional sama sekali bukan suatu kebetulan. Sering kali hal itu merupakan hasil dari upaya negara-negara untuk mengeksploitasi tumpang tindih antara mandat-mandat lembaga-lembaga internasional dalam upaya untuk memengaruhi isi dari aturan-aturan atau standar-standar yang diusulkan. Fenomena yang disebut "pergeseran rezim" ini merupakan efek samping lain dari

<sup>10</sup> Lihat H. G. Schermers dan N. Blokker, *International Institutional Law* (edisi ke-4, Martinus Nijhoff Publishers, 2003) pada paragraf 1703.

<sup>11</sup> Fragmentasi hukum internasional: kesulitan yang timbul akibat diversifikasi dan perluasan hukum internasional, pada paragraf 21.

<sup>12</sup> P. M. Haas, "Apakah rezim penting? Komunitas epistemik dan polusi Mediterania" (1989) 43 *Int'l Org.* 377.

<sup>13</sup> Lihat pengamatan serupa oleh M. Koskeniemmi dan P. Leino, "Fragmentasi hukum internasional? Kecemasan pascamodern" (2002) 15 *Leiden J. Int'l L.* 553, pada 578.

<sup>14</sup> Fragmentasi hukum internasional: kesulitan yang timbul dari diversifikasi dan perluasan hukum internasional, pada para. 15.

menjamurnya organisasi-organisasi internasional.<sup>15</sup>

Sesuai dengan praktik ini, suatu negara dapat berupaya untuk memperkenalkan suatu isu ke dalam suatu forum di mana ia tahu bahwa nilai-nilai dan kepentingan-kepentingan khususnya akan dipromosikan. Gillespie memberikan contoh negara-negara pemburu paus yang berupaya untuk mempromosikan liberalisasi regulasi cetacea melalui Konferensi Para Pihak pada Konvensi Perdagangan Internasional Spesies-Spesies yang Terancam Punah<sup>16</sup> untuk menghindari pendekatan yang lebih ketat terhadap regulasi perburuan paus yang lazim dilakukan oleh Komisi Perburuan Paus Internasional.<sup>17</sup> CITES memberi penekanan yang lebih besar pada pemanfaatan spesies yang berkelanjutan dan karenanya sejalan dengan kepentingan negara-negara pemburu paus.

Sebaliknya, filosofi utama Komisi Perburuan Paus Internasional telah memperhatikan konservasi cetacea. Sejak 1985, Komisi Perburuan Paus Internasional telah menjalankan strategi pelarangan perburuan paus komersial. Jika ada, eksploitasi perbedaan mandat berbagai organisasi internasional kemungkinan akan meningkatkan prospek fragmentasi dan konflik normatif. Risiko fragmentasi khususnya akut di area seperti hukum laut di mana sejumlah besar organisasi dan lembaga bekerja pada isu-isu yang tumpang tindih. Tumpang tindih tersebut muncul terkait dengan banyak isu maritim yang berbeda.

Contoh yang jelas adalah isu kualifikasi dan pelatihan awak kapal. Topik ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab Organisasi Perburuan Internasional (ILO)<sup>18</sup> dan Organisasi Maritim Internasional (IMO).<sup>19</sup> Kedua organisasi telah mengadopsi instrumen yang dimaksudkan untuk menangani pelatihan pelaut. ILO adalah badan khusus PBB yang bertanggung jawab atas hak-hak buruh dan dari perspektif inilah organisasi-organisasi tersebut telah mendekati topik pelatihan. Sejak didirikan pada tahun 1918, ILO telah mengadopsi sejumlah konvensi ketenagakerjaan tentang hak-hak pelaut, termasuk yang terbaru adalah Konvensi Ketenagakerjaan Maritim 2006, sebuah perjanjian komprehensif tentang hak-hak pelaut yang mencakup antara lain pelatihan bagi pelaut.<sup>20</sup>

Sebagai badan khusus PBB yang bertanggung jawab atas berbagai masalah pelayaran, IMO juga aktif dalam mengatur praktik kerja yang aman di atas kapal. Pada tahun 1995, IMO mengadopsi Konvensi Standar Pelatihan, Sertifikasi, dan Jaga Laut yang telah diperbarui. Meskipun tujuan kedua organisasi ini tidak sepenuhnya bertentangan, potensi konflik tetap

<sup>15</sup> L. Helfer, "Pergeseran rezim: Perjanjian TRIPs dan dinamika baru pembuatan undang-undang kekayaan intelektual internasional" (2004) 29 Yale J. Int'l L. 1; lihat juga E. Benvenisti dan G. W. Downs, "Pakaian baru kekaisaran: ekonomi politik dan fragmentasi hukum internasional" (2007–2008) 60 Stan. L. Rev. 595; M. Koskenniemi, "Politik hukum internasional – 20 tahun kemudian" (2009) European J. Int'l L. 7, di 9.

<sup>16</sup> Selanjutnya, CITES.

<sup>17</sup> A. Gillespie, "Forum shopping dalam hukum lingkungan internasional: IWC, CITES, dan pengelolaan cetacea" (2002) 33 Ocean Dev. & Int'l L. 17.

<sup>18</sup> Konstitusi ILO, Pembukaan. Lihat juga Rekomendasi Pelatihan Kejuruan (Pelaut) 1970 (R137); Konvensi Standar Minimum (Pelayaran Niaga) 1978 (C147); Konvensi Perburuan Maritim 2006.

<sup>19</sup> Lihat Konvensi IMO, Pasal I(a).

<sup>20</sup> Konvensi Perburuan Maritim 2006, Lampiran, Peraturan 1.3. Untuk tinjauan umum, lihat J. Harrison, "Perkembangan hukum terkini – Organisasi Perburuan Internasional" (2008) Int'l J. Marine & Coastal L. 125.

muncul karena mereka mungkin mendekati isu-isu ini dari perspektif yang berbeda dan tanpa mengetahui apa yang telah dilakukan oleh organisasi lainnya.<sup>21</sup>

Mengingat berbagai masalah terkini tentang fragmentasi hukum internasional, muncul pertanyaan tentang langkah-langkah apa yang dapat diambil untuk menghindari konflik hukum yang muncul sejak awal. Kerja sama antarlembaga dalam kegiatan pembuatan hukum dapat menjadi cara penting untuk menghindari fragmentasi dan konflik normatif. Dua perspektif tentang pertanyaan ini akan dipertimbangkan dalam bab ini.

Pertama, bab ini akan membahas pendekatan vertikal untuk mendorong koordinasi di antara berbagai lembaga internasional. Dalam melakukannya, bab ini akan menanyakan peran apa yang dapat dimainkan Perserikatan Bangsa-Bangsa, sebagai lembaga dengan kompetensi umum atas semua aspek hukum laut, dalam mendorong pembuatan hukum yang koheren.

Kedua, bab ini akan membahas pendekatan horizontal untuk koordinasi dan kerja sama. Bagian ini akan berfokus pada pengaturan antarlembaga internasional yang dengannya mereka berupaya untuk bekerja sama lebih erat dalam berbagai isu yang menjadi kepentingan mereka berdua. Bab ini akan menanyakan bagaimana lembaga internasional dapat menghindari konflik dengan mengejar strategi kerja sama dan koordinasi pada tahap ketika aturan internasional baru masih dikembangkan.<sup>22</sup>

Tentu saja, tidak ada jaminan bahwa upaya koordinasi akan berhasil. Jika kita menanggapi risiko fragmentasi akibat menjamurnya organisasi-organisasi internasional secara serius, muncul pula pertanyaan penting tentang bagaimana aturan-aturan yang dihasilkan dalam rezim-rezim khusus berinteraksi satu sama lain dan bagaimana aturan-aturan tersebut berinteraksi dengan aturan-aturan umum dan asas-asas hukum internasional.<sup>23</sup> Oleh karena itu, bagian terakhir dari bab ini akan menanyakan apakah ada aturan-aturan yang jelas dan tepat untuk menangani konflik-konflik norma pada tingkat internasional.

## 8.2 KOORDINASI VERTIKAL KEGIATAN PEMBUATAN HUKUM INTERNASIONAL

### Koordinasi melalui Perserikatan Bangsa-Bangsa

Seperti disebutkan di atas, masalah fragmentasi muncul karena semua organisasi dan lembaga internasional beroperasi secara independen dan otonom. Sistem hukum internasional tidak memiliki kerangka kelembagaan pusat. Namun, ada satu organisasi internasional yang menempati tempat yang sangat menonjol dalam tatanan hukum internasional dan yang mungkin dapat memengaruhi kegiatan lembaga internasional lainnya. Di antara lusinan lembaga yang telah dibentuk sejak Perang Dunia Kedua, Perserikatan Bangsa-

<sup>21</sup> Lihat F. Morgenstern, *Masalah Hukum Organisasi Internasional* (Grotius Publications, 1986) pada 26–7. Hubungan antara kedua organisasi ini akan dipertimbangkan secara lebih rinci di bawah ini.

<sup>22</sup> Aspek fragmentasi ini tidak ditangani oleh ILC; Fragmentasi hukum internasional: kesulitan yang timbul dari diversifikasi dan perluasan hukum internasional, pada paragraf 13. Lihat C. Leathley, “Hirarki kelembagaan untuk memerangi fragmentasi hukum internasional: apakah ILC telah kehilangan kesempatan?” (2007) *J. Int’l L. & Politics* 259.

<sup>23</sup> Sebagaimana dicatat oleh Hafner, konflik juga dapat muncul antara serangkaian aturan sekunder yang berbeda, misalnya rezim penyelesaian sengketa; Hafner, “Pro dan kontra yang timbul akibat fragmentasi hukum internasional,” pada halaman 857.

Bangsa menonjol karena mandatnya yang luas, serta keanggotaannya yang hampir universal.

Perserikatan Bangsa-Bangsa dibentuk pada tahun 1945 untuk menjaga perdamaian dan keamanan internasional, untuk mengembangkan hubungan persahabatan antarnegara, dan untuk mencapai kerja sama internasional dalam memecahkan masalah internasional yang bersifat ekonomi, sosial, budaya, atau kemanusiaan.<sup>24</sup>

Meskipun mandatnya luas, Perserikatan Bangsa-Bangsa tidak pernah dimaksudkan untuk menangani semua masalah internasional. Sebaliknya, ada keinginan di antara para perancang Piagam PBB untuk mengisolasi masalah teknis yang memerlukan kerja sama internasional dari aspek hubungan internasional yang secara inheren bersifat politis. Yang terakhir akan berada dalam lingkup tugas Perserikatan Bangsa-Bangsa itu sendiri, sedangkan badan-badan khusus akan dibentuk untuk membina kerja sama dalam bidang teknis dan khusus kerja sama internasional.<sup>25</sup> Badan-badan khusus yang disebut dalam sistem Perserikatan Bangsa-Bangsa memiliki instrumen konstituennya sendiri. Yang lebih penting, mereka memiliki badan hukum yang terpisah dan mereka mengendalikan agenda dan anggaran mereka sendiri.

Ada juga kesadaran di antara para arsitek sistem PBB tentang perlunya mengoordinasikan kegiatan berbagai lembaga internasional yang dibentuk saat ini. Akibatnya, sistem Perserikatan Bangsa-Bangsa didasarkan pada jaringan pengaturan kerja sama antara Perserikatan Bangsa-Bangsa dan badan-badan khusus.<sup>26</sup> Meskipun Perserikatan Bangsa-Bangsa sendiri tidak secara hierarki lebih unggul daripada badan-badan khusus, ia memiliki beberapa kewenangan yang dapat digunakannya untuk memengaruhi agenda lembaga-lembaga ini.

Piagam PBB secara tegas meramalkan bahwa Perserikatan Bangsa-Bangsa akan, melalui Majelis Umum dan Dewan Ekonomi dan Sosial (ECOSOC), mengoordinasikan kebijakan dan kegiatan badan-badan khusus. Bagian berikut akan mempertimbangkan kewenangan umum koordinasi yang dimiliki oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa berdasarkan Piagam PBB serta mekanisme dan proses yang lebih spesifik yang telah dirancang untuk meningkatkan kerja sama dan koordinasi dalam kaitannya dengan hukum laut pada khususnya.

#### **Kekuasaan berdasarkan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa dan perjanjian hubungan**

Pasal 57 Piagam PBB mensyaratkan bahwa “berbagai badan khusus, yang dibentuk berdasarkan perjanjian antarpemerintah dan memiliki tanggung jawab internasional yang luas, sebagaimana ditetapkan dalam instrumen dasar mereka, di bidang ekonomi, sosial, budaya, pendidikan, kesehatan, dan bidang terkait, harus menjalin hubungan dengan Perserikatan Bangsa-Bangsa.”<sup>27</sup> Cara yang digunakan untuk mewujudkan hal ini adalah melalui

<sup>24</sup> Piagam PBB, Pasal 1.

<sup>25</sup> Lihat Schermers dan Blokker, *Hukum Kelembagaan Internasional*, pada para. 1693.

<sup>26</sup> Lihat B. Simma dkk. (eds.), *Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa – Sebuah Komentar* (edisi ke-2, Oxford University Press, 2002) pada 952–3; J. P. Cot dan A. Pellet (eds.), *La Charte des Nations Unies* (Economica-Bruylant, 1985) pada 892; Schermers dan Blokker, *Hukum Kelembagaan Internasional*, pada para. 1692.

<sup>27</sup> Kekuasaan untuk mengadakan perjanjian dengan lembaga-lembaga tersebut dilimpahkan kepada ECOSOC berdasarkan Pasal 63(1), meskipun tunduk pada persetujuan Majelis Umum.

pembuatan perjanjian, yang dikenal sebagai perjanjian hubungan, antara Perserikatan Bangsa-Bangsa dan badan-badan khusus.<sup>28</sup>

Perjanjian hubungan dirancang untuk meningkatkan kerja sama antara badan-badan khusus dan Perserikatan Bangsa-Bangsa. Sejumlah ketentuan yang terdapat dalam perjanjian hubungan ditentukan oleh Piagam PBB itu sendiri, sedangkan ketentuan lainnya telah dikembangkan melalui praktik lembaga-lembaga tersebut. Ciri-ciri umum dari sebagian besar perjanjian hubungan adalah ketentuan untuk pertukaran informasi,<sup>29</sup> pelaporan tentang kegiatan yang relevan,<sup>30</sup> pertukaran perwakilan dan kewenangan timbal balik untuk mengusulkan agenda.<sup>31</sup>

Inti dari hubungan antara Perserikatan Bangsa-Bangsa dan badan-badan khusus adalah kewenangan Perserikatan Bangsa-Bangsa berdasarkan Pasal 58 Piagam PBB untuk "memberikan rekomendasi untuk koordinasi kebijakan dan kegiatan badan-badan khusus." Namun, rekomendasi tersebut, seperti namanya, tidak mengikat secara hukum dan badan-badan khusus tidak berkewajiban untuk mengikutinya. Dengan kata lain, hubungan antara Perserikatan Bangsa-Bangsa dan lembaga-lembaga internasional lainnya adalah hubungan yang relatif setara antara mitra, bukan hierarki.<sup>32</sup>

Meskipun demikian, Pasal 64 Piagam PBB juga menyerukan ECOSOC untuk membuat pengaturan dengan badan-badan khusus untuk mendapatkan laporan tentang langkah-langkah yang diambil untuk memberlakukan rekomendasinya, khususnya yang menyangkut koordinasi pembuatan kebijakan internasional yang dibahas di atas. Ketentuan ini sebagian dioperasionalkan oleh perjanjian hubungan itu sendiri, yang sering kali mewajibkan badan-badan khusus untuk mengatur penyerahan, sesegera mungkin, kepada badan-badan yang kompeten dari semua rekomendasi formal yang dibuat untuk mereka oleh Majelis Umum atau ECOSOC.<sup>33</sup> Banyak perjanjian hubungan juga meminta badan-badan khusus untuk melaporkan kembali kepada Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang "tindakan yang diambil untuk memberlakukan rekomendasi tersebut, atau tentang hasil lain dari pertimbangan mereka."<sup>34</sup>

Sementara ini dapat dianggap sebagai cara di mana badan-badan Perserikatan Bangsa-Bangsa dapat memengaruhi tindakan badan-badan khusus, ungkapan kewajiban ini

<sup>28</sup> Misalnya Perjanjian mengenai Hubungan antara Organisasi Perburuhan Internasional dan Perserikatan Bangsa-Bangsa [Perjanjian Hubungan PBB-ILO]; Perjanjian tentang Hubungan antara Organisasi Pangan dan Pertanian Perserikatan Bangsa-Bangsa dan Perserikatan Bangsa-Bangsa [Perjanjian Hubungan PBB-FAO]; Perjanjian tentang Hubungan antara Organisasi Maritim Internasional dan Perserikatan Bangsa-Bangsa [Perjanjian Hubungan PBB-IMO].

<sup>29</sup> Perjanjian Hubungan PBB-ILO, Pasal V; Perjanjian Hubungan PBB-FAO, Pasal V; Perjanjian Hubungan PBB-IMO, Pasal V.

<sup>30</sup> Perjanjian Hubungan PBB-ILO, Pasal V; Perjanjian Hubungan PBB-FAO, Pasal V; Perjanjian Hubungan PBB-IMO, Pasal V.

<sup>31</sup> Perjanjian Hubungan PBB-ILO, Pasal III; Perjanjian Hubungan PBB-FAO, Pasal III; Perjanjian Hubungan PBB-IMO, Pasal III.

<sup>32</sup> Simma dkk. (eds.), Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa – Sebuah Komentar, pada 1002.

<sup>33</sup> Perjanjian Hubungan PBB-ILO, Pasal IV, Perjanjian Hubungan PBB-FAO, Pasal IV, Perjanjian Hubungan PBB-IMO, Pasal IV.

<sup>34</sup> Teks identik dalam Perjanjian Hubungan PBB-ILO, Pasal IV, Perjanjian Hubungan PBB-FAO, Pasal IV, Perjanjian Hubungan PBB-IMO, Pasal IV.

menggarisbawahi sifat tidak wajib dari tugas untuk bekerja sama, karena hal itu membuka kemungkinan bahwa badan-badan khusus tidak akan mengikuti rekomendasi Perserikatan Bangsa-Bangsa. Sebaliknya mereka dapat melaporkan kembali bahwa, setelah pertimbangan, diputuskan untuk tidak mengikuti rekomendasi tersebut. Dengan kata lain, badan-badan PBB tidak memiliki kewenangan formal untuk memaksa koordinasi pembuatan undang-undang oleh organisasi-organisasi internasional lainnya berdasarkan ketentuan-ketentuan ini.

Piagam PBB hanya mengatur negosiasi perjanjian hubungan antara Perserikatan Bangsa-Bangsa dan badan-badan khusus. Namun, dalam praktiknya, Perserikatan Bangsa-Bangsa juga telah membuat perjanjian serupa dengan organisasi-organisasi internasional lain yang belum secara resmi ditetapkan sebagai badan-badan khusus. Contoh yang paling menonjol dalam konteks hukum laut adalah perjanjian hubungan antara Perserikatan Bangsa-Bangsa dan Otoritas Dasar Laut Internasional.<sup>35</sup>

Dalam perjanjian antara kedua lembaga ini, Perserikatan Bangsa-Bangsa mengakui Otoritas Dasar Laut Internasional sebagai “organisasi yang melaluinya Negara-negara Pihak pada Konvensi akan, sesuai dengan Bagian XI Konvensi dan Perjanjian, mengatur dan mengendalikan kegiatan di dasar laut dan dasar samudra dan tanah di bawahnya, di luar batas yurisdiksi nasional khususnya dengan maksud untuk mengelola sumber daya di Kawasan.”<sup>36</sup> Perjanjian tersebut juga mengingatkan bahwa Otoritas adalah “organisasi internasional yang otonom”<sup>37</sup> sambil mengakui bahwa Otoritas berjanji “untuk melakukan kegiatannya sesuai dengan tujuan dan prinsip Piagam [Perserikatan Bangsa-Bangsa].”<sup>38</sup>

Banyak ketentuan perjanjian hubungan ini serupa dengan ketentuan yang ditemukan dalam perjanjian hubungan yang disepakati dengan badan-badan khusus. Misalnya, perjanjian tersebut memuat ketentuan tentang pertukaran perwakilan antara kedua lembaga. Sebelum kesepakatan hubungan tersebut berakhir pada tahun 1997, Otoritas tersebut telah diberikan status pengamat di Majelis Umum.<sup>39</sup>

Kesepakatan hubungan tersebut mencatat keputusan ini dan memperluas undangan tersebut kepada badan-badan dan konferensi PBB lainnya, “tunduk pada keputusan-keputusan yang mungkin diambil mengenai kehadiran pengamat dalam pertemuan-pertemuan mereka” dan “tunduk pada aturan-aturan prosedur dan praktik badan-badan terkait.”<sup>40</sup> Kesepakatan tersebut juga mencakup ketentuan yang menyerukan pertukaran informasi, publikasi, dan laporan-laporan yang menjadi kepentingan bersama.<sup>41</sup>

Ada bidang-bidang lain di mana kesepakatan antara Perserikatan Bangsa-Bangsa dan

<sup>35</sup> Perjanjian mengenai hubungan antara Perserikatan Bangsa-Bangsa dan Otoritas Dasar Laut Internasional (Perjanjian Hubungan PBB–ISA), UNTS, Vol. 1967, II-1165.

<sup>36</sup> Ibid., Pasal 2(1).

<sup>37</sup> Ibid., Pasal 2(2).

<sup>38</sup> Ibid., Pasal 2(4).

<sup>39</sup> Status pengamat untuk Otoritas Dasar Laut Internasional di Majelis Umum, Resolusi UNGA 51/6, 24 Oktober 1996.

<sup>40</sup> Perjanjian Hubungan PBB–ISA, Pasal 6.

<sup>41</sup> Ibid., Pasal 8(1). Seperti halnya badan-badan khusus, ketentuan khusus dibuat untuk kerja sama dan penyediaan informasi kepada Dewan Keamanan dan Mahkamah Internasional; Pasal 4, 5.

Otoritas Dasar Laut Internasional sedikit berbeda dari kesepakatan-kesepakatan hubungan lainnya yang telah disepakati dengan badan-badan khusus. Misalnya, tidak seperti banyak badan khusus, Otoritas tidak memiliki kewajiban tegas untuk menanggapi rekomendasi-rekomendasi yang dibuat oleh badan-badan Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Kendati demikian, perjanjian hubungan tersebut memang memuat tugas umum untuk “bekerja sama erat satu sama lain dan berkonsultasi satu sama lain mengenai masalah-masalah yang menjadi kepentingan bersama,”<sup>42</sup> dan juga kewajiban untuk “memberikan kajian-kajian khusus atau informasi yang diminta oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa.”<sup>43</sup> Kewajiban-kewajiban ini dapat dikatakan cukup luas untuk mengharuskan Otoritas menanggapi setiap rekomendasi dari Majelis Umum atau badan-badan PBB lainnya, meskipun, seperti halnya badan-badan khusus lainnya, Otoritas tidak akan diwajibkan untuk mengikuti setiap rekomendasi yang ditujukan kepadanya.

Perjanjian hubungan formal menyediakan kerangka hukum di mana Perserikatan Bangsa-Bangsa bekerja sama dengan lembaga internasional lain yang lebih terspesialisasi. Namun, seperti yang telah terlihat, perjanjian tersebut jarang memerlukan tindakan khusus untuk diambil. Pada akhirnya, kerja sama antarlembaga tidak bertumpu pada kewajiban hukum tetapi pada diplomasi dan pengembangan hubungan baik. Hal ini mungkin ditegaskan oleh fakta bahwa tidak ada perjanjian hubungan yang mencakup ketentuan penyelesaian sengketa, yang menunjukkan bahwa perjanjian tersebut tidak dimaksudkan untuk menciptakan hak-hak yang dapat ditegakkan secara hukum.<sup>44</sup>

Meskipun demikian, perjanjian hubungan tersebut memberikan dasar untuk menciptakan harapan yang sah tentang jenis tindakan yang harus diambil organisasi untuk bekerja sama. Selain itu, perjanjian tersebut telah membentuk dasar untuk pengembangan mekanisme yang lebih spesifik untuk mempromosikan kerja sama di bidang-bidang seperti hukum laut.

Sebagaimana diakui oleh Komisi Pembangunan Berkelanjutan Perserikatan Bangsa-Bangsa, “karena sifat samudra yang kompleks dan saling terkait, samudra dan laut menghadirkan kasus khusus berkenaan dengan perlunya koordinasi dan kerja sama internasional.”<sup>45</sup> Majelis Umum juga secara teratur menyerukan peningkatan kerja sama dan koordinasi antara lembaga-lembaga internasional yang terlibat dalam pengembangan hukum laut.<sup>46</sup> Berdasarkan jaringan perjanjian hubungan yang dibahas dalam bagian ini, Perserikatan Bangsa-Bangsa, yang dipimpin oleh Majelis Umum, telah mengambil sejumlah langkah untuk meningkatkan kerja sama dan koordinasi dalam hukum laut.

---

<sup>42</sup> Ibid., Pasal 3(2).

<sup>43</sup> Ibid., Pasal 8(5).

<sup>44</sup> Lihat A. E. Boyle, “Beberapa refleksi tentang hubungan antara perjanjian dan hukum lunak” (1999) 48 Int’l & Comp L. Q. 901, pada hal. 909.

<sup>45</sup> Keputusan 7/1, para. 40.

<sup>46</sup> Misalnya, Kelautan dan hukum laut, Resolusi UNGA 63/111, 5 Desember 2008, pada para. 166; Kelautan dan hukum laut, Resolusi UNGA 64/71, 4 Desember 2009, pada para. 194.



### 8.3 KOORDINASI OLEH PBB DALAM HUKUM LAUT

#### Laporan Sekretaris Jenderal tentang Kelautan dan Hukum Laut

Inti dari kegiatan hukum laut yang dilakukan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa adalah laporan tahunan yang disiapkan oleh Divisi Urusan Kelautan dan Hukum Laut atas nama Sekretaris Jenderal PBB. Pelaporan tentang perkembangan hukum laut secara tegas diminta oleh Konvensi Hukum Laut itu sendiri. Sebagai pihak yang menyimpan Konvensi Hukum Laut, Sekretaris Jenderal PBB diharuskan untuk membuat laporan mengenai “masalah-masalah yang bersifat umum yang timbul sehubungan dengan [Konvensi] tersebut,” yang harus diberikan kepada “semua Negara Pihak, Otoritas, dan organisasi-organisasi internasional yang kompeten.”<sup>47</sup>

Bahkan, bahkan sebelum Konvensi mulai berlaku, Sekretaris Jenderal telah diminta untuk melapor kepada Majelis Umum mengenai perkembangan hukum laut. Praktik ini dimulai pada tahun 1982 ketika Majelis Umum meminta Sekretaris Jenderal untuk melaporkan perkembangan yang berkaitan dengan pekerjaan untuk mempersiapkan pelaksanaan Konvensi dan resolusi-resolusinya sendiri mengenai hukum laut.<sup>48</sup>

Ketika Konvensi tersebut akhirnya mulai berlaku, Majelis Umum memutuskan untuk “melaksanakan tinjauan dan evaluasi tahunan atas pelaksanaan Konvensi dan perkembangan lain yang berkaitan dengan urusan kelautan dan hukum laut”<sup>49</sup> dan Sekretaris Jenderal diberi mandat untuk menyiapkan “laporan komprehensif tahunan, untuk pertimbangan Majelis, tentang perkembangan yang berkaitan dengan hukum laut, dengan mempertimbangkan perkembangan ilmiah dan teknologi yang relevan.”<sup>50</sup>

Sementara laporan Sekretaris Jenderal ini juga dimaksudkan untuk berfungsi sebagai laporan yang disyaratkan oleh Pasal 319 Konvensi,<sup>51</sup> laporan ini melampaui masalah-masalah yang berkaitan dengan perkembangan yang berkaitan dengan Konvensi dan mencakup informasi tentang semua aspek kelautan dan hukum laut. Dalam praktiknya, laporan tersebut mencakup semua bidang kebijakan maritim yang memungkinkan, termasuk bagian-bagian yang membahas keselamatan dan keamanan maritim, ilmu pengetahuan dan teknologi kelautan, konservasi dan pengelolaan sumber daya perikanan laut, keanekaragaman hayati laut, perlindungan dan pelestarian lingkungan laut, pembangunan berkelanjutan, dan perubahan iklim.<sup>52</sup>

Laporan tersebut disusun dari informasi yang diminta dari lembaga-lembaga internasional oleh Majelis Umum. Dalam hal ini, Majelis Umum secara teratur meminta "organisasi-organisasi internasional yang kompeten, serta lembaga-lembaga pendanaan untuk

<sup>47</sup> Konvensi Hukum Laut, Pasal 319(2)(a).

<sup>48</sup> Lihat Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Ketiga tentang Hukum Laut, Resolusi UNGA 37/66, 3 Desember 1982, pada paragraf 10; lihat juga Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Ketiga tentang Hukum Laut, Resolusi UNGA 38/59, 14 Desember 1983, pada paragraf 8.

<sup>49</sup> Lautan dan hukum laut, Resolusi UNGA 49/28, 6 Desember 1994, pada paragraf 12.

<sup>50</sup> *Ibid.*, pada paragraf 15(a).

<sup>51</sup> *Ibid.*; lihat juga Resolusi UNGA 64/71, pada paragraf 204.

<sup>52</sup> Daftar topik ini diambil dari Lautan dan hukum laut, laporan Sekretaris Jenderal, Dokumen PBB A/63/63, 10 Maret 2008.

berkontribusi pada persiapan laporan komprehensif Sekretaris Jenderal tentang lautan dan hukum laut."<sup>53</sup>

Oleh karena itu, bukan hanya badan-badan khusus dan organ serta badan-badan PBB lainnya yang diminta untuk melaporkan kegiatan mereka, tetapi semua lembaga terkait, terlepas dari status formal atau hubungan mereka dengan Perserikatan Bangsa-Bangsa. Mengenai lembaga-lembaga yang telah membuat perjanjian hubungannya, Perserikatan Bangsa-Bangsa dapat mengandalkan hak-hak yang tercantum dalam perjanjian-perjanjian tersebut untuk memperoleh informasi untuk laporan hukum laut tahunannya. Jika tidak, hal itu harus bergantung pada niat baik organisasi-organisasi terkait.

Majelis Umum telah mencatat "peran penting laporan komprehensif tahunan Sekretaris Jenderal, yang memadukan informasi tentang perkembangan yang berkaitan dengan pelaksanaan Konvensi dan pekerjaan Organisasi, badan-badan khusus, dan lembaga-lembaga lain di bidang urusan kelautan dan hukum laut di tingkat global dan regional."<sup>54</sup> Laporan tersebut berfungsi untuk memfasilitasi kerja sama dan koordinasi kebijakan maritim dalam sejumlah cara.

Pertama, dapat dikatakan bahwa laporan itu sendiri merupakan sarana untuk mencapai koordinasi kebijakan yang lebih baik.<sup>55</sup> Pengumpulan dan penyebaran informasi mengenai kegiatan berbagai lembaga yang terlibat dalam hukum laut merupakan salah satu cara untuk menghindari duplikasi pekerjaan. Namun, ini merupakan bentuk terbatas dari "koordinasi negatif"<sup>56</sup> yang hanya dapat secara tidak langsung berkontribusi untuk menghindari konflik.

Fungsi penting lain dari laporan Sekretaris Jenderal adalah untuk memberikan masukan dalam diskusi di Majelis Umum menuju adopsi resolusi tahunan tentang kelautan dan hukum laut. Proses ini berpotensi untuk secara aktif memfasilitasi kerja sama dan koordinasi antara lembaga-lembaga internasional melalui pembuatan rekomendasi-rekomendasi khusus untuk kegiatan-kegiatan di masa mendatang berdasarkan informasi yang terkandung dalam laporan Sekretaris Jenderal tentang hukum laut. Memang, ini merupakan salah satu mekanisme terpenting yang digunakan Majelis Umum PBB untuk meningkatkan kerja sama dan koordinasi di bidang ini.

### **Resolusi Majelis Umum tentang lautan dan hukum laut**

Resolusi tahunan Majelis Umum tentang hukum laut merupakan dokumen panjang yang sering kali terdiri dari lebih dari 150 paragraf dan mencakup berbagai masalah hukum laut. Resolusi tersebut biasanya diadopsi oleh sidang pleno Majelis Umum PBB pada akhir November atau awal Desember setiap tahun. Namun, seperti yang dijelaskan Treves, "perdebatan [hukum laut] [di Majelis Umum] hanyalah puncak gunung es. Negosiasi untuk

<sup>53</sup> Misalnya Lautan dan hukum laut, Resolusi UNGA 59/24, 17 November 2004, di para. 96.

<sup>54</sup> Resolusi UNGA 63/111, pada par. 174.

<sup>55</sup> Untuk menjelaskan hal ini, lihat *ibid.*, pada par. 174.

<sup>56</sup> Schermers dan Blokker, *Hukum Kelembagaan Internasional*, pada para. 1705.

persiapan resolusi [dimulai] beberapa minggu dan terkadang beberapa bulan sebelumnya."<sup>57</sup> Perdebatan resmi Majelis Umum tentang resolusi tersebut biasanya didahului oleh serangkaian konsultasi informal dan formal tentang rancangan resolusi. De La Fayette mengamati bahwa resolusi tentang hukum laut "dinegosiasikan seserius perjanjian internasional."<sup>58</sup>

Fungsi utama resolusi tersebut adalah untuk mendorong koordinasi kebijakan lautan dan kegiatan pembuatan undang-undang di bidang ini. Sebagian besar resolusi berisi dorongan umum kepada negara-negara untuk "bekerja sama secara erat dengan dan melalui organisasi-organisasi internasional, dana-dana dan program-program, serta badan-badan khusus dari sistem Perserikatan Bangsa-Bangsa dan konvensi-konvensi internasional yang relevan, untuk mengidentifikasi area-area fokus yang muncul untuk peningkatan koordinasi dan kerja sama dan cara terbaik untuk mengatasi isu-isu ini."<sup>59</sup>

Selain itu, resolusi-resolusi sering kali ditujukan langsung kepada organisasi-organisasi internasional, yang mempromosikan kerja sama atau merekomendasikan tindakan-tindakan tertentu. Secara umum, Majelis Umum tidak mengidentifikasi lembaga tertentu, lebih memilih untuk membahas "organisasi internasional yang kompeten" atau hanya "badan-badan global dan regional," dengan demikian mengikuti praktik Konvensi itu sendiri.<sup>60</sup>

Misalnya, resolusi Majelis Umum 59/24 mencatat perlunya "Negara-negara dan organisasi-organisasi internasional yang kompeten untuk segera mempertimbangkan cara-cara untuk mengintegrasikan dan meningkatkan, atas dasar ilmiah dan sesuai dengan Konvensi dan perjanjian-perjanjian dan instrumen-instrumen terkait, pengelolaan risiko-risiko terhadap keanekaragaman hayati laut dari gunung-gunung laut, karang-karang air dingin, ventilasi-ventilasi hidrotermal dan fitur-fitur bawah air tertentu lainnya."<sup>61</sup>

Kegagalan untuk menentukan lembaga-lembaga tertentu memiliki kelebihan dan kekurangan. Di satu sisi, ini berarti bahwa tidak ada organisasi yang menangani isu tertentu yang akan dikecualikan dari seruan untuk bekerja sama, hanya karena mereka tidak disebutkan secara tegas. Di sisi lain, resolusi cenderung tidak terbatas dan akibatnya dampaknya mungkin lebih kecil daripada jika ditujukan pada lembaga tertentu.

Kadang-kadang, sebuah resolusi akan menunjuk atau mengundang organisasi tertentu untuk melakukan suatu kegiatan. Misalnya, Resolusi Majelis Umum 2004 mengundang Organisasi Hidrografi Internasional dan Organisasi Maritim Internasional untuk melanjutkan upaya terkoordinasi mereka untuk bersama-sama mengadopsi langkah-langkah untuk transisi

<sup>57</sup> T. Treves, "Majelis Umum dan Pertemuan Negara-negara Pihak dalam pelaksanaan Konvensi LOS," dalam A. G. Oude Elferink (ed.), *Stabilitas dan Perubahan dalam Hukum Laut: Peran Konvensi LOS* (Martinus Nijhoff Publishers, 2005) pada hal. 60.

<sup>58</sup> L. De La Fayette, "Peran PBB dalam tata kelola lautan internasional," dalam D. Freestone, R. Barnes dan D. Ong (eds.), *Hukum Laut: Kemajuan dan Prospek* (Oxford University Press, 2006) pada hal. 69.

<sup>59</sup> Resolusi UNGA 63/111, pada para. 166. Teks yang identik ditemukan dalam resolusi yang diadopsi pada tahun 2007, 2006, 2005 dan 2004.

<sup>60</sup> Lihat misalnya Konvensi Hukum Laut, Pasal 197.

<sup>61</sup> Resolusi UNGA 59/24, pada paragraf 68. Lihat juga paragraf 66, 70, 77.

ke peta laut elektronik.<sup>62</sup> Dalam kebanyakan kasus ketika sebuah organisasi tertentu disebutkan, hal itu terkait dengan suatu kegiatan yang sudah berlangsung.

Dengan kata lain, Majelis Umum tidak berusaha untuk mengidentifikasi lembaga mana yang dianggapnya sebagai organisasi yang tepat untuk menangani suatu isu tertentu. Sebaliknya, resolusi tersebut bertindak sebagai alat legitimasi untuk kegiatan yang sudah berlangsung melalui lembaga-lembaga internasional.

Seperti yang disebutkan di atas, lembaga-lembaga yang memiliki perjanjian hubungan dengan Perserikatan Bangsa-Bangsa mungkin berkewajiban untuk mempertimbangkan rekomendasi untuk kerja sama dan koordinasi yang dibuat oleh Majelis Umum dalam resolusi tahunannya tentang hukum laut. Namun, pada akhirnya, resolusi tersebut tidak mengikat lembaga-lembaga lain. Ini mungkin menjelaskan mengapa rekomendasi yang dibuat oleh Majelis Umum agak samar-samar.

Memang, contoh-contoh di mana Perserikatan Bangsa-Bangsa telah berusaha untuk lebih proaktif dalam mengoordinasikan organisasi-organisasi internasional menggambarkan bahwa hal itu mungkin benar-benar menghadapi perlawanan. Salah satu contohnya adalah upaya Sekretaris Jenderal PBB pada tahun 2003 untuk mengadakan pertemuan organisasi-organisasi internasional yang berkepentingan untuk membahas masalah-masalah dengan penerapan standar-standar internasional oleh negara bendera.<sup>63</sup>

Beberapa badan PBB diundang untuk menghadiri pertemuan tersebut, termasuk IMO, ILO, FAO, Organisasi untuk Kerja Sama Ekonomi dan Pembangunan, Program Lingkungan Perserikatan Bangsa-Bangsa, dan Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Perdagangan dan Pembangunan. Pada pertemuan tersebut, IMO sangat kritis terhadap inisiatif tersebut, dengan menyatakan bahwa akan lebih baik diserahkan kepada organisasi-organisasi itu sendiri untuk mengejar pendekatan sektoral terhadap masalah tersebut.

Setelah pertemuan tersebut, Sekretaris Jenderal IMO menulis surat kepada Sekretaris Jenderal PBB, menekankan bahwa, menurut pandangan yang pertama, “masalah kebijakan mengenai peran, tanggung jawab, dan tindakan negara-negara anggota yang berasal dari kewajiban mereka sebagai negara-negara anggota IMO dan dari kepatuhan mereka terhadap Konvensi dan peraturan IMO bukanlah subjek yang memerlukan koordinasi tambahan pada pertemuan antar-lembaga.”<sup>64</sup>

Meskipun penolakan terhadap kerja sama seperti itu jarang terjadi, hal itu menyoroti keterbatasan sistem desentralisasi yang bergantung pada niat baik untuk keberhasilan operasinya. Dalam situasi kepentingan yang berbeda atau perbedaan politik antara organisasi, prosedur kerja sama dan koordinasi melalui Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa sangat

---

<sup>62</sup> Ibid, pada paragraf 36.

<sup>63</sup> Lihat Kelompok Konsultatif tentang implementasi negara hukum – laporan Sekretaris Jenderal, Dokumen A/59/63, 5 Maret 2004, pada paragraf 5. Surat dari Greenpeace, Federasi Pekerja Transportasi Internasional, dan WWF, yang menyerukan “pendekatan multi-lembaga terpadu” terhadap pengiriman di bawah standar, tercantum dalam Lampiran I.

<sup>64</sup> Ibid., pada Lampiran III.

lemah.<sup>65</sup> Seperti yang disimpulkan oleh sebuah studi tentang peran Perserikatan Bangsa-Bangsa dalam mengoordinasikan kebijakan internasional, “PBB hanya dapat mengandalkan koordinasi yang efektif jika telah ada konsultasi yang cukup sebelumnya dan jika hasilnya telah diterima secara substansial oleh semua pihak.”<sup>66</sup>

### **Proses Konsultasi Informal Terbuka Mengenai Hukum Laut**

Salah satu cara yang ditempuh negara untuk meningkatkan proses koordinasi kebijakan kelautan di Perserikatan Bangsa-Bangsa adalah melalui pembentukan Proses Konsultasi Informal Terbuka Mengenai Hukum Laut.<sup>67</sup> Asal mula ICP adalah keputusan Komisi Pembangunan Berkelanjutan pada bulan April 1999 yang mengakui bahwa Majelis Umum adalah badan yang tepat untuk memberikan koordinasi mengenai isu-isu kelautan, tetapi pada saat yang sama mencatat adanya kelemahan dalam metode kerjanya. Komisi Pembangunan Berkelanjutan karenanya merekomendasikan agar “Majelis Umum memberikan lebih banyak waktu untuk pertimbangan dan pembahasan laporan Sekretaris Jenderal tentang lautan dan hukum laut dan untuk persiapan perdebatan tentang pokok ini dalam sidang pleno.”<sup>68</sup> Komisi menyarankan agar hal ini dapat dicapai melalui penciptaan proses informal yang akan menjadi masukan bagi pertimbangan Majelis Umum.<sup>69</sup> Mengikuti rekomendasi ini, ICP dibentuk melalui Resolusi Majelis Umum 54/33 tanggal 24 November 1999. ICP awalnya dibentuk untuk jangka waktu tiga tahun,<sup>70</sup> tetapi mandatnya kemudian diperbarui beberapa kali.<sup>71</sup>

Tujuan ICP adalah untuk membantu pertimbangan yang efektif dan konstruktif tentang perkembangan hukum laut oleh Majelis Umum, dengan berkonsentrasi pada bidang-bidang yang menyerukan penguatan koordinasi dan kerja sama antara negara-negara dan organisasi internasional.<sup>72</sup> Secara khusus, asal-usul ICP dalam pekerjaan Komisi Pembangunan Berkelanjutan menunjukkan bahwa proses tersebut harus difokuskan pada isu-isu yang terkait dengan pembangunan berkelanjutan lautan, meskipun dalam praktiknya ada tidak ada kaitan eksplisit dengan tema ini.<sup>73</sup>

Pokok bahasan utama untuk setiap pertemuan ICP biasanya ditetapkan oleh Majelis Umum,<sup>74</sup> meskipun agenda terperinci disusun oleh para ketua bersama (yang dicalonkan oleh

<sup>65</sup> Simma dkk. (eds.), *Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa – Sebuah Komentar*, pada paragraf 996.

<sup>66</sup> *Ibid.*, pada paragraf 967.

<sup>67</sup> Selanjutnya, ICP.

<sup>68</sup> Lihat Keputusan 7/1, paragraf 40(3).

<sup>69</sup> Komisi menekankan bahwa pembentukan lembaga baru harus dihindari jika memungkinkan; Keputusan 7/1, pada paragraf 40(4).

<sup>70</sup> Tema sektoral: samudra dan laut, Resolusi UNGA 54/33, 24 November 1999, pada paragraf 4.

<sup>71</sup> Samudra dan hukum laut, Resolusi UNGA 57/141, 12 Desember 2002, pada paragraf 60; Samudra dan hukum laut, Resolusi UNGA 60/30, 29 November 2005, pada paragraf 99; Resolusi UNGA 63/111, pada paragraf 160.

<sup>72</sup> Lihat Resolusi UNGA 54/33, pada paragraf 2.

<sup>73</sup> Lihat kritik yang disampaikan pada pertemuan ICP tahun 2009; Laporan kerja Proses Konsultasi Informal Terbuka Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Samudra dan Hukum Laut pada pertemuan kesepuluhnya, Dokumen A/64/131, 13 Juli 2009, pada paragraf 160. 26. Dalam resolusinya tahun 2009, Majelis Umum mencatat bahwa “perspektif dari tiga pilar pembangunan berkelanjutan harus lebih ditingkatkan dalam pemeriksaan topik-topik yang dipilih”; Resolusi UNGA 64/71, pada paragraf 186.

<sup>74</sup> Pengecualiannya adalah pertemuan pertama ICP yang pokok bahasannya dipilih pada pertemuan informal yang diselenggarakan oleh para ketua bersama; lihat Kelautan dan hukum laut – laporan Sekretaris Jenderal, Dokumen

presiden Majelis Umum) bekerja sama dengan delegasi yang berkepentingan.<sup>75</sup> Selain tema-tema utama yang ditetapkan oleh Majelis Umum, ICP juga dapat mempertimbangkan hal-hal tambahan melalui diskusi pleno, meskipun kerangka waktu yang terbatas untuk pertemuan tersebut pasti membatasi kemungkinan ini.<sup>76</sup>

ICP tidak hanya menyediakan lebih banyak waktu bagi negara-negara untuk terlibat dalam perdebatan tentang perkembangan hukum laut, tetapi juga memperkenalkan sejumlah perbaikan pada cara isu-isu ini dipertimbangkan.

Salah satu fitur inovatif ICP adalah penggunaan panel diskusi tempat para ahli diundang untuk membuat presentasi tentang topik yang sedang dipertimbangkan. Penggunaan para ahli telah disambut hangat karena meningkatkan informasi yang tersedia bagi para delegasi ketika membahas isu-isu hukum laut, meskipun kebutuhan akan representasi negara-negara berkembang yang lebih besar pada panel juga telah ditekankan.<sup>77</sup>

**Tabel 8.1 Topik pertemuan Proses Konsultasi Informal**

Tahun	Topik
2000	(i) Perikanan yang bertanggung jawab dan perikanan ilegal, tidak dilaporkan dan tidak diatur (ii) Dampak ekonomi dan sosial dari pencemaran dan degradasi laut, terutama di wilayah pesisir
2001	(i) Ilmu kelautan dan pengembangan serta alih teknologi kelautan, sebagaimana disepakati bersama, termasuk peningkatan kapasitas dalam hal ini (ii) Koordinasi dan kerja sama dalam memerangi pembajakan dan perampokan bersenjata di laut
2002	(i) Perlindungan dan pelestarian lingkungan laut (ii) Pengembangan kapasitas, kerja sama dan koordinasi regional, serta pengelolaan laut terpadu
2003	(i) Keselamatan navigasi, misalnya, peningkatan kapasitas untuk pembuatan peta laut (ii) Melindungi ekosistem laut yang rentan
2004	Pemanfaatan laut yang berkelanjutan, termasuk konservasi dan pengelolaan keanekaragaman hayati dasar laut di wilayah di luar yurisdiksi nasional
2005	(i) Perikanan dan kontribusinya terhadap pembangunan berkelanjutan (ii) Sampah laut

PBB A/64/66, 13 Maret 2009, pada paragraf 22.

<sup>75</sup> Resolusi Majelis Umum 54/33, pada paragraf 3(f). Lihat juga Dokumen PBB A/64/66, pada paragraf 15.

<sup>76</sup> Seperti dicatat oleh Sekretaris Jenderal, "Pada beberapa pertemuan pertama, berbagai pokok bahasan dibahas dalam sesi pleno ... tetapi dalam beberapa tahun terakhir, intervensi telah difokuskan terutama pada topik fokus, sebagaimana tercermin dalam elemen-elemen yang disepakati"; Dokumen PBB A/64/66, pada paragraf 15. Nomor telepon 24.

<sup>77</sup> Laporan hasil kerja Proses Konsultasi Informal Terbuka Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Kelautan dan Hukum Laut pada pertemuan kesepuluhnya, pada para. 56.

2006	Pendekatan ekosistem dan lautan
2007	Sumber daya genetik laut
2008	Keamanan dan keselamatan maritim
2009	Pelaksanaan hasil-hasil Proses Konsultatif, termasuk tinjauan atas pencapaian dan kekurangannya dalam sembilan pertemuan pertama
2010	Peningkatan kapasitas dalam urusan kelautan dan hukum laut, termasuk ilmu kelautan

ICP juga berbeda dari pertemuan Majelis Umum karena terbuka bagi partisipasi yang lebih besar oleh para pengamat, baik dari lembaga internasional lain maupun dari LSM terkait. Resolusi 54/33 yang membentuk ICP memberikan undangan kepada “semua Negara Anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa, Negara Anggota Badan Khusus, semua pihak dalam Konvensi [Hukum Laut 1982], entitas yang telah menerima undangan tetap untuk berpartisipasi sebagai pengamat dalam pekerjaan Majelis Umum sesuai dengan resolusi terkait, dan organisasi antarpemerintah yang memiliki kompetensi dalam urusan kelautan.”<sup>78</sup> Partisipasi yang luas dari berbagai aktor dalam ICP secara umum dianggap sebagai salah satu keuntungan utamanya.<sup>79</sup>

Aspek-aspek proses ini tidak hanya memastikan bahwa kebijakan kelautan sepenuhnya diinformasikan oleh pendapat ahli dan berbagai pandangan yang mewakili masyarakat internasional secara keseluruhan, tetapi juga secara signifikan meningkatkan transparansi proses. Hal ini dapat dibandingkan dengan proses negosiasi resolusi Majelis Umum tentang hukum laut. Banyak perdebatan mengenai isi resolusi berlangsung melalui konsultasi informal di luar perdebatan utama Majelis Umum, sering kali secara tertutup.

Meskipun hal ini memungkinkan diskusi yang jujur dan pertukaran politik yang sulit dilakukan antara negara-negara yang berkepentingan, hal ini secara signifikan mengurangi transparansi proses tersebut. Sifat proses yang memakan waktu juga berarti bahwa banyak negara yang lebih kecil, khususnya yang memiliki delegasi kecil di Perserikatan Bangsa-Bangsa dan sumber daya yang terbatas, mungkin kesulitan untuk berpartisipasi secara efektif dalam negosiasi resolusi pada tahap formatif. Selain itu, aktor non-negara yang berkepentingan dengan hukum laut, termasuk organisasi internasional dan LSM, mungkin dikecualikan dari pembicaraan.

Ada beberapa pengakuan oleh masyarakat internasional tentang masalah yang melekat dalam proses negosiasi resolusi hukum laut tahunan. Pada tahun 2006 Majelis Umum mencatat keinginannya untuk “meningkatkan efisiensi dan partisipasi efektif delegasi dalam konsultasi informal mengenai resolusi tahunan Majelis Umum tentang lautan dan hukum laut”

<sup>78</sup> Resolusi UNGA 54/33, pada paragraf 3(a).

<sup>79</sup> Dalam pengajuannya untuk peninjauan ICP, Kanada menyatakan bahwa “sifat informal dari pertukaran yang terjadi di antara Negara dan pemangku kepentingan merupakan kekuatan utama ICP”; Pengajuan Kanada tentang Proses Konsultasi Informal, tersedia di [www.un.org/Depts/los/general\\_assembly/contributions64.htm](http://www.un.org/Depts/los/general_assembly/contributions64.htm) <diperiksa 13 Juli 2010>. Lihat juga Laporan kerja Proses Konsultasi Informal Terbuka Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Kelautan dan Hukum Laut pada pertemuan kesepuluhnya, pada paragraf 62.

dan dengan demikian memutuskan untuk membatasi periode konsultasi menjadi empat minggu dan menjadwalkannya sedemikian rupa sehingga tidak berbenturan dengan pertemuan Komite Keenam Majelis Umum.<sup>80</sup>

Langkah-langkah ini mungkin dapat mengatasi kemampuan negara-negara yang lebih kecil, dan khususnya negara-negara berkembang, untuk berpartisipasi dalam konsultasi informal. Namun, langkah-langkah ini tidak mengatasi aspek transparansi lainnya seperti keterlibatan aktor non-negara dan organisasi antarpemerintah dalam proses tersebut.

Meskipun terdapat kesepakatan luas mengenai manfaat ICP, baik di antara negara maju maupun negara berkembang,<sup>81</sup> masih terdapat beberapa ketidaksepakatan mengenai tujuan pasti ICP. Resolusi yang menetapkan ICP menjelaskan bahwa ICP secara tegas dilarang untuk mengupayakan koordinasi hukum atau yuridis atas inisiatifnya sendiri di antara instrumen atau lembaga hukum.<sup>82</sup>

Namun, terdapat perbedaan pandangan mengenai apakah ICP seharusnya hanya menjadi forum untuk membahas isu-isu baru dan inovatif yang muncul dalam hukum laut dan urusan kelautan, atau apakah ICP seharusnya menjadi forum untuk mencoba merundingkan teks yang akan dimasukkan dalam resolusi Majelis Umum mengenai hukum laut. Meskipun tidak secara tegas diminta untuk melakukannya dalam mandatnya, ICP dalam praktiknya telah berupaya untuk menegosiasikan apa yang disebut “elemen yang disepakati,” yang diteruskan ke Majelis Umum untuk kemungkinan dimasukkan dalam resolusi tahunannya.<sup>83</sup>

Bahkan, cukup sering saran yang dibuat oleh ICP telah dimasukkan ke dalam resolusi Majelis Umum berikutnya tentang hukum laut.<sup>84</sup> Namun dalam tinjauan ICP tahun 2009, beberapa negara mengkritik praktik ini, dengan menyatakan bahwa ICP tidak dibentuk sebagai badan pembuat keputusan dan sifatnya yang informal dan konsultatif tidak memungkinkan negosiasi teks.<sup>85</sup> Ada juga perbedaan pandangan mengenai apakah peran ICP ini merupakan duplikasi dari pekerjaan Majelis Umum atau apakah ia berfungsi untuk memfasilitasi negosiasi yang berlangsung di Majelis Umum dengan mengurangi kerangka waktu yang diperlukan.<sup>86</sup>

Mengingat penekanan pada kerja sama dan koordinasi dalam resolusi pembentukan ICP, disarankan bahwa upaya untuk menyepakati pendekatan umum terhadap masalah-masalah baru dan yang muncul dalam hukum laut merupakan tugas yang tak terelakkan bagi ICP. Sering kali masalah-masalah tersebut akan berada dalam mandat satu atau lebih lembaga

<sup>80</sup> Kelautan dan hukum laut, Resolusi UNGA 61/222, 20 Desember 2006, pada paragraf 63. 133.

<sup>81</sup> Misalnya, pengajuan negara-negara mengenai Proses Konsultasi Informal, tersedia di [www.un.org/Depts/los/general\\_assembly/contributions64.htm](http://www.un.org/Depts/los/general_assembly/contributions64.htm) <diperiksa pada 13 Juli 2010>; lihat juga Kontribusi G77 dan Tiongkok pada Sesi Kesepuluh Proses Konsultasi Informal, Dokumen A/AC.259/19, 14 Mei 2009, tersedia di [www.un.org/Depts/los/consultative\\_process/consultative\\_process.htm](http://www.un.org/Depts/los/consultative_process/consultative_process.htm) <diperiksa pada 13 Juli 2010>.

<sup>82</sup> Lihat Resolusi UNGA 54/33, pada paragraf 3(d).

<sup>83</sup> Resolusi UNGA 54/33, pada paragraf 3(h).

<sup>84</sup> Lihat Dokumen PBB A/64/66, Lampiran.

<sup>85</sup> Laporan kerja Proses Konsultasi Informal Terbuka Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Kelautan dan Hukum Laut pada pertemuan kesepuluhnya, pada paragraf 67.

<sup>86</sup> *Ibid.*, pada paragraf 68 dan 70.



internasional dan oleh karena itu sangat diharapkan bagi lembaga-lembaga tersebut untuk terlibat dalam pengembangan setiap rekomendasi mengenai tindakan di masa mendatang. Memang, seperti disebutkan di atas, hal ini dapat memfasilitasi kepatuhan oleh badan-badan ini terhadap rekomendasi-rekomendasi yang berasal dari Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Tentu saja Majelis Umum selalu terbuka untuk mempertimbangkan kembali setiap saran yang dibuat oleh ICP. Akan tetapi, Majelis Umum harus berhati-hati dalam membuat perubahan pada “elemen-elemen yang disepakati” yang diusulkan oleh ICP karena setiap rumusan alternatif mungkin tidak memperoleh dukungan dari para pelaku internasional yang relevan dan oleh karena itu rumusan-rumusan tersebut mungkin tidak efektif dalam praktiknya.

Salah satu kelemahan terbesar ICP adalah terbatasnya cakupan topik yang dapat dibahas secara layak dalam jangka waktu yang singkat saat ICP bertemu. Fakta bahwa ICP hanya dapat mempertimbangkan beberapa topik setiap tahun berarti bahwa banyak isu lain yang ditangani dalam negosiasi resolusi Majelis Umum tahunan tentang hukum laut tidak mendapat manfaat dari pendekatan multidisiplin dan integratif yang dikembangkan oleh ICP.

Satu-satunya cara untuk melakukannya adalah dengan menambah waktu dan sumber daya yang tersedia bagi ICP sehingga dapat mempertimbangkan lebih banyak subjek. Secara teori, ICP dapat bertindak sebagai pengganti negosiasi dalam Majelis Umum tentang semua isu lautan. Namun, reformasi semacam itu akan melemahkan kendali negara atas proses negosiasi dan mereka tidak mungkin menerimanya dalam praktik.

#### **8.4 KERJA SAMA DAN KOORDINASI HORIZONTAL ANTARA LEMBAGA INTERNASIONAL**

##### **Pendahuluan**

Telah terlihat bahwa ada batasan yang jelas terhadap kemampuan koordinasi vertikal untuk mencapai koherensi dalam kegiatan pembuatan hukum internasional. Menyadari hal ini, lembaga juga berupaya untuk mengupayakan koordinasi horizontal di antara mereka sendiri. Dengan kata lain, lembaga telah bekerja sama secara langsung satu sama lain dan mempromosikan hubungan yang lebih erat ketika melakukan pengembangan instrumen baru atau yang sudah ada.

Instrumen konstituen dari sebagian besar organisasi internasional memuat ketentuan yang menyerukan mereka untuk bekerja sama dengan organisasi internasional lain “dalam hal-hal yang mungkin menjadi perhatian bersama”<sup>87</sup> atau dengan organisasi lain yang memiliki “tanggung jawab khusus di bidang terkait.”<sup>88</sup>

Banyak lembaga internasional telah berupaya untuk memformalkan kerja sama mereka melalui penyelesaian perjanjian hubungan. Sama halnya dengan perjanjian hubungan yang disepakati antara Perserikatan Bangsa-Bangsa dan badan-badan khusus, perjanjian hubungan ini secara tepat menetapkan langkah-langkah apa yang harus diambil lembaga-lembaga internasional untuk bekerja sama satu sama lain. Bagian berikut akan mempertimbangkan

<sup>87</sup> Konvensi IMO, Pasal 60. Lihat juga Pasal 61.

<sup>88</sup> Konstitusi ILO, Pasal 12.

studi kasus hubungan antara Organisasi Maritim Internasional dan Organisasi Perburuhan Internasional untuk menunjukkan bagaimana hal ini dapat berjalan dalam praktik.

### **Tumpang Tindih antara kegiatan Organisasi Maritim Internasional dan Organisasi Perburuhan Internasional**

Seperti disebutkan di atas, ILO dan IMO keduanya adalah badan khusus Perserikatan Bangsa-Bangsa dengan mandat khusus yang berkaitan dengan kondisi kerja dan pengiriman. Meskipun orang mungkin berpikir bahwa kegiatan lembaga-lembaga ini cukup terpisah, namun ada potensi tumpang tindih dalam kegiatan mereka. Bidang utama yang tumpang tindih menyangkut regulasi standar kerja di laut dan perlakuan terhadap pelaut.

Di satu sisi, isu ini diatur oleh Organisasi Maritim Internasional, yang mandatnya mencakup semua isu yang berkaitan dengan pengiriman.<sup>89</sup> Namun, standar kerja di kapal juga merupakan subjek yang termasuk dalam lingkup Organisasi Perburuhan Internasional, yang didirikan pada tahun 1919 untuk mendorong perbaikan kondisi kerja di seluruh dunia.<sup>90</sup>

Sejak didirikan, ILO telah aktif dalam mempromosikan standar kerja yang aman bagi pelaut dan pekerja perikanan. Secara keseluruhan, ILO telah menyelenggarakan sepuluh sesi khusus yang ditujukan untuk standar perburuhan maritim dan telah mengadopsi banyak instrumen, yang mengikat dan tidak mengikat, tentang topik ini. Mengingat sifat mandat mereka yang tumpang tindih, jelas ada potensi bagi pekerjaan kedua organisasi ini untuk saling bertentangan. Organisasi-organisasi ini tidak hanya memiliki perspektif yang berbeda dalam menghadapi isu-isu dalam mandat mereka, dalam kasus khusus ini mereka juga memiliki komposisi yang berbeda.

IMO adalah organisasi antarpemerintah tradisional yang hanya terdiri dari negara-negara. Aktor non-negara hanya berpartisipasi dalam IMO sebagai pengamat.<sup>91</sup> Sebaliknya, ILO unik sebagai organisasi internasional karena mencakup perwakilan pekerja dan pengusaha di organ utamanya.<sup>92</sup> Pasal 3(1) Konstitusi ILO menetapkan bahwa Konferensi Perburuhan Internasional, organ pleno ILO, harus terdiri dari “empat perwakilan dari masing-masing Anggota, yang dua di antaranya adalah delegasi Pemerintah dan dua lainnya adalah delegasi yang masing-masing mewakili pengusaha dan pekerja dari masing-masing Anggota.”

Tripartisme ini merupakan inti dari pekerjaan ILO dan perwakilan non-pemerintah terlibat dalam semua kegiatan ILO, termasuk pengambilan keputusan tentang penciptaan norma-norma baru. Dengan kata lain, hasil dari proses pengambilan keputusan tidak hanya dipengaruhi oleh negara, tetapi juga oleh aktor non-negara. Oleh karena itu, mungkin ada perbedaan antara cara kedua organisasi mendekati masalah yang sama. Lalu, bagaimana dalam praktiknya mereka berusaha meminimalkan risiko menghasilkan peraturan atau standar yang mungkin bertentangan?

<sup>89</sup> Lihat Bab 6.

<sup>90</sup> Konstitusi ILO, pembukaan, tersedia di [www.ilo.org/ilolex/english/constq.htm](http://www.ilo.org/ilolex/english/constq.htm) <diperiksa pada 14 Juli 2010>.

<sup>91</sup> Lihat Bab 6.

<sup>92</sup> Konstitusi ILO, Pasal 3(1).

### Perjanjian Hubungan antara Organisasi Maritim Internasional dan Organisasi Perburuhan Internasional

Instrumen utama yang mengatur interaksi kedua lembaga ini adalah Perjanjian Hubungan antara Organisasi Maritim Internasional dan Organisasi Perburuhan Internasional.<sup>93</sup> Instrumen ini memberikan penerapan positif terhadap kewajiban umum untuk berkonsultasi yang terdapat dalam instrumen konstituen masing-masing.<sup>94</sup> Perjanjian Hubungan tersebut menetapkan dalam Pasal I bahwa kedua lembaga akan “bertindak dalam kerja sama yang erat satu sama lain dan akan berkonsultasi satu sama lain secara teratur terkait masalah-masalah yang menjadi kepentingan bersama.” Prinsip ini diberlakukan melalui sejumlah kewajiban khusus.

Pertama, Perjanjian tersebut menetapkan representasi timbal balik antara kedua organisasi.<sup>95</sup> ILO berhak menghadiri rapat-rapat Majelis IMO, Dewan IMO, dan Komite Keselamatan Maritim terkait dengan agenda-agenda yang menjadi kepentingan ILO. Sebaliknya, IMO diundang untuk menghadiri rapat-rapat Konferensi Perburuhan Internasional, Badan Pimpinan ILO, dan Komisi Maritim Gabungan. Organisasi-organisasi tersebut hadir sebagai pengamat dan mereka dapat berpartisipasi dalam musyawarah, meskipun tanpa pemungutan suara. Ketentuan tentang representasi timbal balik bersifat fleksibel karena memungkinkan pengaturan lebih lanjut untuk dibuat terkait dengan pertemuan lain yang membahas masalah-masalah yang menjadi kepentingan kedua lembaga. Kedua, perjanjian hubungan tersebut menyerukan “pertukaran informasi dan dokumen yang paling lengkap dan paling cepat” antara kedua lembaga.<sup>96</sup>

Ketentuan ini berlaku untuk semua materi yang dihasilkan oleh kedua organisasi yang tunduk pada perlindungan untuk materi rahasia. Lebih jauh, kedua organisasi sepakat untuk “menggabungkan upaya mereka untuk mengamankan kegunaan dan pemanfaatan informasi statistik sebesar mungkin” guna menghindari duplikasi dalam pengumpulan informasi tersebut dan dengan demikian meminimalkan beban yang dibebankan kepada negara-negara dalam menyediakan informasi tersebut.<sup>97</sup>

Mungkin salah satu ketentuan yang paling menarik dalam perjanjian hubungan antara IMO dan ILO terkait dengan pembentukan komite bersama.<sup>98</sup> Organisasi Perburuhan Internasional dan Organisasi Maritim Internasional dapat merujuk ke komite bersama setiap pertanyaan yang menjadi kepentingan bersama jika tampaknya mereka menginginkannya. Sebuah komite gabungan yang dibentuk berdasarkan perjanjian hubungan antara IMO dan ILO akan terdiri dari perwakilan yang ditunjuk oleh masing-masing organisasi.<sup>99</sup> Penting untuk

<sup>93</sup> Perjanjian antara Organisasi Perburuhan Internasional dan Organisasi Konsultatif Maritim Antarpemerintah (Perjanjian Hubungan IMO–ILO), tersedia di [www.ilo.org/public/english/bureau/leg/agreements/imo.htm](http://www.ilo.org/public/english/bureau/leg/agreements/imo.htm) <diperiksa pada 10 April 2009>.

<sup>94</sup> Konvensi IMO, Pasal 60–61; Konstitusi ILO, Pasal 12.

<sup>95</sup> Perjanjian Hubungan IMO–ILO, Pasal II.

<sup>96</sup> *Ibid.*, Pasal IV.

<sup>97</sup> *Ibid.*, Pasal VI.

<sup>98</sup> *Ibid.*, Pasal III.1.

<sup>99</sup> *Ibid.*, Pasal III.2.

dicatat bahwa komite gabungan tidak berkepentingan dengan kerja sama antara sekretariat. Sebaliknya, komite ini terdiri dari perwakilan negara anggota masing-masing organisasi.

Oleh karena itu, sebuah komite gabungan menyatukan berbagai bagian keanggotaan kedua lembaga ke dalam satu forum. Selain perwakilan dari kedua organisasi, perwakilan Perserikatan Bangsa-Bangsa dan lembaga lain juga dapat diundang untuk berpartisipasi dalam pertemuan komite gabungan.<sup>100</sup> Prosedur ini telah digunakan pada sejumlah kesempatan untuk mempertimbangkan isu-isu yang menjadi kepentingan bersama kedua lembaga. Dua contoh akan dipertimbangkan di bawah ini untuk menggambarkan bagaimana komite gabungan beroperasi dalam praktik.

### **Kelompok Kerja Bersama tentang Tanggung Jawab dan Kompensasi Terkait Klaim atas Kematian, Cedera Pribadi, dan Penelantaran Pelaut**

Contoh penting peran yang dapat dimainkan oleh komite bersama dalam kerja sama antarlembaga adalah tanggapan internasional terhadap pertanyaan tentang tanggung jawab dan kompensasi terkait klaim atas kematian, cedera pribadi, dan penelantaran pelaut. Masalah ini pertama kali diangkat pada pertemuan Komite Hukum IMO pada bulan April 1998.

Meskipun masalah tersebut termasuk dalam mandat IMO, yang secara tradisional telah mengadopsi instrumen tentang tanggung jawab keuangan yang timbul dari kegiatan maritim, jelas juga bahwa masalah tersebut menjadi perhatian ILO sebagai badan khusus yang menangani hak-hak pekerja. Pembentukan Kelompok Kerja Pakar Ad Hoc IMO/ILO disetujui oleh Badan Pimpinan ILO pada bulan November 1998 dan oleh Komite Hukum IMO pada bulan April 1999. Kelompok kerja tersebut terdiri dari delapan peserta ILO (empat pelaut dan empat wakil pemilik kapal) dan delapan wakil IMO, meskipun delegasi lain dapat menghadiri pertemuan kelompok kerja sebagai pengamat.<sup>101</sup>

Kelompok kerja diberi mandat untuk "memeriksa masalah keamanan keuangan bagi awak kapal dan tanggungan mereka sehubungan dengan pembayaran kompensasi dalam kasus kematian dan cedera pribadi serta penelantaran," dengan mempertimbangkan instrumen IMO dan ILO yang ada.<sup>102</sup> Pada pertemuan pertamanya, kelompok kerja menegaskan bahwa tanggung jawab dan kompensasi mengenai klaim kematian, cedera pribadi, dan penelantaran pelaut merupakan masalah yang memerlukan solusi internasional. Memperhatikan sifat saling melengkapi dari mandat kedua organisasi, kelompok kerja merekomendasikan kepada lembaga induknya bahwa "pendekatan gabungan IMO/ILO adalah cara terbaik untuk memeriksa masalah dan membuat rekomendasi yang tepat kepada badan induk masing-masing."<sup>103</sup>

Setelah dua sesi lebih lanjut, kelompok kerja mengadopsi dua resolusi dan pedoman yang menyertainya pada tahun 2001, yang pertama tentang keamanan finansial dalam kasus

<sup>100</sup> Ibid., Pasal III.3.

<sup>101</sup> Lihat Kerangka Acuan, Catatan oleh Sekretariat IMO/ILO, Dokumen IMO/ILO/ WGLCCS 1/5, pada paragraf 4.

<sup>102</sup> Lihat Kerangka Acuan, Catatan oleh Sekretariat IMO/ILO, Dokumen IMO/ILO/ WGLCCS 1/5, pada paragraf 5.

<sup>103</sup> Laporan Kelompok Kerja Pakar Ad Hoc Gabungan IMO/ILO tentang Tanggung Jawab dan Kompensasi Mengenai Klaim atas Kematian, Cedera Pribadi, dan Penelantaran Pelaut, Dokumen IMO/ILO/WGLCCS 1/11, pada paragraf 11.1.

penelantaran pelaut dan yang kedua tentang tanggung jawab dan kompensasi atas cedera dan kematian pelaut. Instrumen-instrumen ini kemudian diadopsi oleh Badan Pimpinan ILO<sup>104</sup> dan oleh Majelis IMO pada bulan November 2001.<sup>105</sup> Seperti yang tersirat dari nama instrumen-instrumen ini, Pedoman tidak mengikat.

Sebaliknya, tujuan pedoman ini adalah untuk membantu negara-negara dalam mengidentifikasi isu-isu krusial yang berkaitan dengan tanggung jawab dan keamanan finansial ketika mengadopsi skema nasional mengenai penyelantaran dan klaim kontraktual yang timbul dari cedera atau kematian pelaut.<sup>106</sup> Meskipun demikian, pedoman ini memberikan contoh instrumen internasional yang telah dirancang melalui proses kerja sama yang mempertimbangkan nilai-nilai dan tujuan dari kedua organisasi internasional yang berkepentingan dengan pokok bahasan tersebut.

Namun, penerapan Pedoman pada tahun 2001 bukanlah akhir dari proses kerja sama. Kedua organisasi sepakat bahwa kelompok kerja gabungan harus terus memantau penerapan Pedoman dan mempertimbangkan apakah diperlukan solusi jangka panjang.<sup>107</sup> Bahkan, pada sesi maritim khusus Konferensi Perburuhan Internasional tahun 2006, disepakati bahwa “jalan ke depan adalah bagi Kelompok Kerja Ad Hoc Gabungan untuk mengembangkan standar disertai pedoman, yang dapat dimasukkan dalam Konvensi Perburuhan Maritim atau instrumen lain yang ada, di kemudian hari.”<sup>108</sup> Pada sesi ketujuh di bulan Februari 2008, kelompok kerja sepakat bahwa solusi jangka panjang yang wajib untuk pengabaian diperlukan dan memulai negosiasi tentang isi instrumen tersebut.<sup>109</sup>

Meskipun ada beberapa kemajuan dalam substansi instrumen yang mengikat secara hukum, lebih sulit untuk mencapai kesepakatan tentang bentuk instrumen yang seharusnya. Beberapa negara berpendapat bahwa teks tersebut harus disusun sebagai amandemen terhadap Konvensi Perburuhan Maritim 2006.<sup>110</sup> Sebaliknya, yang lain berpendapat untuk mengadopsi instrumen baru yang berdiri sendiri. Bahkan saat itu, ada ketidaksepakatan apakah instrumen yang berdiri sendiri harus diadopsi di bawah naungan IMO atau ILO.

Akhirnya, disepakati bahwa instrumen tersebut harus berbentuk amandemen

<sup>104</sup> Lihat Laporan Komite Pertemuan Sektor dan Teknis dan Isu Terkait, Dokumen ILO 282/10, November 2001, pada paragraf 72.

<sup>105</sup> Pedoman tentang Keamanan Finansial dalam Kasus Penyelantaran Pelaut, Resolusi Majelis IMO A.930(22); Pedoman tentang Tanggung Jawab Pemilik Kapal Terkait Klaim Kontraktual atas Cedera Pribadi atau Kematian Pelaut, Resolusi Majelis IMO A.931(22).

<sup>106</sup> *Ibid.*, pada paragraf 1.1.

<sup>107</sup> Lihat Laporan sesi ketiga Kelompok Kerja Pakar Ad Hoc Gabungan IMO/ILO tentang Tanggung Jawab dan Kompensasi Terkait Klaim atas Kematian, Cedera Pribadi, dan Penyelantaran Pelaut (30 April–4 Mei 2001), Dokumen ILO GB.282/STM/5.

<sup>108</sup> Resolusi terkait Kelompok Kerja Pakar Ad Hoc Gabungan IMO/ILO tentang Tanggung Jawab dan Kompensasi Terkait Klaim atas Kematian, Cedera Pribadi, dan Penyelantaran Pelaut.

<sup>109</sup> Laporan sesi ketujuh Kelompok Kerja Pakar Ad Hoc Gabungan IMO/ILO tentang Tanggung Jawab dan Kompensasi Terkait Klaim atas Kematian, Cedera Pribadi, dan Penyelantaran Pelaut, Dokumen ILO/IMO/CDWG/2008/3, pada paragraf 105.

<sup>110</sup> Lihat misalnya Pemerintah Norwegia, Laporan Sesi Ketujuh Kelompok Kerja Pakar Ad Hoc Gabungan IMO/ILO tentang Tanggung Jawab dan Kompensasi Terkait Klaim atas Kematian, Cedera Pribadi, dan Penyelantaran Pelaut, pada paragraf 33; Perwakilan pemilik kapal, *ibid.*, pada paragraf 111.

terhadap Konvensi Perburuhan Maritim 2006. Ini berarti bahwa usulan tersebut harus diadopsi sesuai dengan prosedur yang ditetapkan dalam perjanjian tersebut. Oleh karena itu, kelompok kerja mengantisipasi bahwa usulan tersebut akan diajukan ke komisi tripartit khusus sesuai dengan Pasal XV Konvensi tersebut, setelah Konvensi mulai berlaku.

Namun, dalam praktiknya, amandemen tersebut telah diadopsi melalui proses bersama, yang melibatkan perwakilan IMO dan ILO, serta masukan rutin dari badan-badan tetap lembaga-lembaga ini. Penggunaan komite bersama dalam konteks ini berarti bahwa solusi yang diusulkan untuk masalah pengabaian telah diuntungkan dari keahlian gabungan kedua organisasi. Selain itu, penggunaan komite bersama mencegah kedua lembaga menangani masalah tersebut secara independen, sehingga menghindari potensi konflik norma.

### **Kelompok Kerja Gabungan tentang Pembuangan Kapal**

Contoh kedua tentang peran yang dapat dimainkan oleh komite gabungan dalam mempromosikan kerja sama dan koordinasi antara organisasi internasional adalah Kelompok Kerja Gabungan tentang Pembuangan Kapal yang dibentuk pada bulan Februari 2005. Yang membedakan kelompok kerja ini dari contoh sebelumnya adalah keterlibatan lembaga ketiga: Konferensi Para Pihak pada Konvensi Basel tentang Pengendalian Pergerakan Lintas Batas Limbah Berbahaya dan Pembuangannya.

Pasal III.3 dari Perjanjian Hubungan antara IMO dan ILO memang memperbolehkan komite gabungan untuk mengundang badan-badan khusus lainnya untuk diwakili dalam pertemuannya. Meskipun Konferensi Para Pihak pada Konvensi Basel bukanlah badan khusus dan sebelumnya tidak pernah mengadakan perjanjian hubungan formal dengan IMO atau ILO, mereka tetap dapat berpartisipasi dalam komite gabungan. Dengan demikian, komite gabungan mengenai pembongkaran kapal menunjukkan sifat fleksibel dari banyak pengaturan kerja sama.<sup>111</sup>

Kelompok Kerja Gabungan mengenai Pembongkaran Kapal dibentuk berdasarkan keputusan sesi ke-51 Komite Perlindungan Lingkungan Laut IMO, Konferensi Para Pihak (COP) Ketujuh pada Konvensi Basel, dan sesi ke-291 Badan Pimpinan ILO. Komite ini dibentuk oleh delegasi dari masing-masing lembaga, yaitu lima perwakilan pemerintah dari COP Basel, lima perwakilan pemerintah dari IMO, lima perwakilan pekerja yang dicalonkan oleh ILO, dan lima perwakilan pengusaha yang dicalonkan oleh ILO.

Sebagaimana praktik standar dengan komite gabungan, komite ini juga terbuka bagi pengamat dari pemerintah lain, organisasi antarpemerintah, dan LSM. Komite Gabungan mengenai Pembongkaran Kapal juga berbeda dari contoh sebelumnya dalam hal tugas yang diberikan kepadanya. Berbeda dengan masalah tanggung jawab dan kompensasi terkait klaim atas kematian, cedera pribadi, dan penelantaran pelaut yang mana terdapat kekosongan hukum yang harus diisi oleh organisasi terkait, masalah pembongkaran kapal merupakan masalah yang sebelumnya telah ditangani dalam sejumlah kesempatan oleh ketiga lembaga

---

<sup>111</sup> Mengenai hal ini, lihat Schermers dan Blokker, *International Institutional Law*, di paragraf 1706.

tersebut.

Jadi, sudah ada tiga perangkat instrumen yang mencakup masalah pembongkaran kapal. Lembaga pertama yang secara khusus menangani topik ini adalah Konferensi Para Pihak pada Konvensi Basel, yang mengadopsi Pedoman Teknis untuk Pengelolaan Ramah Lingkungan atas Pembongkaran Penuh dan Sebagian Kapal pada bulan Desember 2002.<sup>112</sup> Pada waktu yang hampir bersamaan, IMO telah menyusun Pedoman tentang Daur Ulang Kapal, yang diadopsi oleh Majelis IMO pada tahun 2003 dan selanjutnya diamandemen pada tahun 2005.<sup>113</sup> Terakhir, Pedoman tentang Keselamatan dan Kesehatan dalam Pembongkaran Kapal diadopsi oleh Badan Pimpinan ILO pada bulan Maret 2004.

Masing-masing instrumen mendekati masalah pemusnahan kapal dari perspektif khusus organisasi terkait. Ada beberapa kekhawatiran atas pendekatan yang terfragmentasi terhadap topik ini. Pertama, ada pertanyaan apakah semua aspek pemusnahan kapal ditangani atau apakah ada kesenjangan dalam kerangka peraturan. Kedua, ada pertanyaan apakah pendekatan berbagai organisasi tersebut kompatibel. Memang, Basel Action Network dan Greenpeace International berpendapat dalam sebuah pengajuan pada pertemuan pertama Kelompok Kerja Pemusnahan Kapal bahwa Pedoman IMO bertentangan dengan persyaratan Konvensi Basel dan prinsip serta pedoman yang kemudian dikembangkan sesuai dengan perjanjian tersebut.

Fragmentasi hukum internasional pada topik khusus ini menjadi perhatian Kelompok Kerja Gabungan Pemusnahan Kapal. Mandat Kelompok Kerja Gabungan adalah untuk melakukan analisis komparatif terhadap instrumen dan program kerja dari ketiga organisasi dengan tujuan mengidentifikasi setiap tumpang tindih, ambiguitas, atau konflik di antara mereka dan untuk membuat rekomendasi yang tepat untuk mengatasi setiap masalah yang teridentifikasi.

Tugas ini disimpulkan pada sesi kedua kelompok kerja pada bulan Desember 2005 ketika kelompok kerja menyimpulkan bahwa "tidak ada konflik yang signifikan antara ketiga perangkat pedoman dan referensi silang dibuat dengan frekuensi antara pedoman." Meskipun demikian, Kelompok Kerja Gabungan mencatat bahwa ada beberapa perbedaan yang signifikan antara instrumen yang relevan dan juga disarankan bahwa terminologi dan konsep yang berkaitan dengan isu-isu tertentu dapat diselaraskan untuk membuat instrumen lebih koheren.

Hasil penting lainnya dari Kelompok Kerja Gabungan adalah dukungan terhadap rencana sekretariat dari tiga lembaga untuk berkolaborasi pada program bantuan teknis bersama. Dalam upaya tersebut, ketiga sekretariat mengusulkan pengembangan Program Global untuk Daur Ulang Kapal Berkelanjutan. Prakarsa semacam itu tidak hanya penting untuk memastikan bahwa pendekatan yang koheren diambil terhadap bantuan teknis, tetapi juga vital jika salah satu instrumen yang diadopsi oleh ketiga lembaga akan efektif.

Terlepas dari Kelompok Kerja Gabungan, ketiga lembaga tersebut terus bekerja sama

<sup>112</sup> Keputusan VI/24 dari Basel Convention COP.

<sup>113</sup> Resolusi Majelis IMO A.962(23), yang kemudian diubah oleh Resolusi Majelis IMO A.980(24).

dalam masalah daur ulang kapal selama proses penyusunan perjanjian baru di bawah naungan IMO. Meskipun Kelompok Kerja Gabungan tidak terlibat langsung dalam negosiasi perjanjian baru, tidak diragukan lagi bahwa Kelompok Kerja Gabungan memiliki pengaruh terhadap negosiasi yang sudah berlangsung di IMO menuju Konvensi Daur Ulang Kapal.

Memang, anggota Kelompok Kerja Gabungan secara tegas diminta untuk mengomentari draf awal perjanjian yang mungkin disiapkan oleh Norwegia<sup>114</sup> dan Kelompok Kerja Gabungan memberikan rekomendasi tertentu tentang aspek-aspek yang harus dimasukkan dalam perjanjian tersebut. Selain itu, perwakilan ILO dan sekretariat Konvensi Basel (UNEP) menghadiri negosiasi di Komite Perlindungan Lingkungan Laut dan di konferensi diplomatik Hong Kong yang diselenggarakan pada bulan Mei 2009.<sup>115</sup>

Hasil kerja sama ini dapat dilihat dalam teks akhir Konvensi untuk Daur Ulang Kapal yang Aman dan Ramah Lingkungan, yang memadukan banyak prinsip yang terdapat dalam instrumen yang disiapkan oleh ketiga lembaga tersebut. Pembukaan Konvensi secara tegas mencatat peran ILO dan Konvensi Basel dalam kaitannya dengan daur ulang kapal dan mengutip tiga instrumen yang telah diadopsi terkait topik ini.

Pasal 15 Konvensi menyatakan bahwa hal itu tidak akan merugikan hak dan kewajiban para pihak berdasarkan perjanjian internasional lainnya, yang akan mencakup Konvensi Basel. Lebih khusus lagi, Lampiran Konvensi, yang memuat peraturan yang berlaku bagi pemilik kapal dan operator fasilitas daur ulang, menyatakan bahwa:

Para pihak harus mengambil langkah-langkah untuk melaksanakan persyaratan peraturan Lampiran ini dengan mempertimbangkan peraturan dan standar internasional yang relevan dan berlaku, rekomendasi dan panduan yang dikembangkan oleh Organisasi Perburuhan Internasional dan standar teknis, rekomendasi dan panduan yang relevan dan berlaku yang dikembangkan berdasarkan Konvensi Basel.

Ketentuan ini merupakan gambaran kesadaran negara-negara akan perlunya menghindari konflik ketika menafsirkan dan menerapkan instrumen yang membahas pokok bahasan yang sama.

Pengadopsian Konvensi tentang Daur Ulang Kapal tahun 2009 juga tidak akan menjadi akhir dari kerja sama antara ketiga lembaga mengenai masalah ini. Hal itu ditunjukkan pada pertemuan ketiga Kelompok Kerja Gabungan, yang diselenggarakan pada bulan Oktober 2008 menyusul pengadopsian rancangan Konvensi tentang Daur Ulang Kapal, bahwa masih ada kebutuhan untuk mengoordinasikan kegiatan organisasi-organisasi setelah berlakunya Konvensi tersebut karena standar-standar dan pedoman yang diadopsi oleh COP Basel dan ILO akan tetap berlaku. Memang, kedua organisasi akan terus terlibat dalam proses penyusunan pedoman-pedoman di bawah Konvensi baru sebagai pengamat di IMO.<sup>116</sup>

---

<sup>114</sup> Laporan Sesi Kedua Kelompok Kerja Gabungan tentang Pembuangan Kapal, pada paragraf 4.10–4.12.

<sup>115</sup> Lihat Undang-Undang Final Konferensi Internasional tentang Daur Ulang Kapal yang Aman dan Ramah Lingkungan, Dokumen SR/CONF/46, 19 Mei 2009, pada paragraf 4.11–4.12. 5.

<sup>116</sup> Lihat "ILO menyambut baik peraturan baru tentang pembongkaran kapal karena krisis mendorong industri," Siaran Pers, 29 Mei 2009.



Konvensi itu sendiri secara tegas membuat ketentuan bagi keterlibatan lembaga-lembaga lain dalam pengadopsian amandemen-amandemen terhadap lampiran-lampiran yang memuat daftar zat-zat berbahaya. Peraturan 6(2) menetapkan bahwa ketika IMO menerima usulan amandemen, IMO harus menyampaikan usulan tersebut kepada Perserikatan Bangsa-Bangsa dan badan-badan khususnya, organisasi antarpemerintah yang memiliki perjanjian dengan IMO, dan LSM yang berstatus konsultatif dengan IMO.<sup>117</sup>

Setiap usulan juga harus, sebelum diadopsi oleh IMO, dipertimbangkan oleh kelompok teknis, yang dapat mencakup, antara lain, perwakilan Perserikatan Bangsa-Bangsa dan badan-badan khususnya, serta organisasi antarpemerintah lain yang memiliki keahlian dalam risiko yang ditimbulkan oleh zat-zat tersebut terhadap lingkungan atau terhadap kehidupan dan kesehatan manusia. ILO dan Sekretariat Konvensi Basel jelas merupakan lembaga yang tepat untuk berpartisipasi dalam mekanisme ini. Dengan cara ini, meskipun IMO jelas merupakan lembaga utama dalam kaitannya dengan pokok bahasan Konvensi, ketentuan dibuat untuk melibatkan lembaga internasional lain dalam implementasinya yang berkelanjutan.

Tujuan dari studi kasus ini adalah untuk menunjukkan berbagai macam dan fleksibilitas kegiatan yang dapat dilakukan oleh lembaga-lembaga internasional ketika bekerja sama satu sama lain. Kegiatan-kegiatan ini dapat sangat efektif dalam memastikan pengembangan hukum internasional yang koheren.

Namun, jika mereka ingin berhasil, pertama-tama mereka mengharuskan lembaga untuk menyadari adanya tumpang tindih dan lembaga harus bersedia terlibat dalam upaya kerja sama. Tidak ada mekanisme yang dapat memaksa lembaga internasional untuk bekerja sama satu sama lain. Pasti akan ada saat-saat ketika kondisi ini tidak terpenuhi. Dalam situasi ini, muncul pertanyaan sulit tentang cara mengelola konflik antara aturan internasional yang berasal dari rezim yang berbeda.

## 8.5 MENYELESAIKAN KONFLIK DALAM HUKUM YANG BERLAKU

Meskipun ada berbagai cara yang dapat ditempuh lembaga internasional untuk menyelaraskan program kerja mereka, keberhasilannya tidak dijamin. Aturan dan standar baru masih dapat dikembangkan dalam rezim yang berbeda dan pada akhirnya dapat terjadi konflik antara aturan yang dihasilkan. Pertanyaan yang muncul adalah, bagaimana perjanjian yang dibuat dalam rezim yang berbeda berinteraksi? Jika terjadi konflik dalam hukum yang berlaku, instrumen mana yang diutamakan?

Sejak awal, harus diakui bahwa meskipun instrumen dapat dikembangkan dalam organisasi yang berbeda, semuanya termasuk dalam satu sistem hukum internasional. Oleh karena itu, “tidak ada perjanjian, betapa pun khusus pokok bahasanya atau terbatasnya jumlah pihak, yang berlaku dalam kekosongan normatif, tetapi merujuk kembali ke sejumlah prinsip umum, yang seringkali tidak tertulis, dari hukum kebiasaan internasional mengenai

---

<sup>117</sup> Secara teknis, Konferensi Para Pihak pada Konvensi Basel tidak termasuk dalam salah satu kategori ini, tetapi kemungkinan lembaga ini akan diajak berkonsultasi mengenai setiap amandemen yang diusulkan mengingat minatnya yang kuat pada bidang peraturan ini.

berlakunya perjanjian tersebut, serta interpretasi dan penerapannya.” Aturan hukum internasional inilah yang harus kita lihat untuk menyimpulkan bagaimana instrumen yang berbeda berinteraksi.

Sebelum mempertimbangkan cara menyelesaikan konflik perjanjian, pertama-tama perlu dijelaskan apa yang kita maksud dengan istilah ini. Berbagai penulis telah mengemukakan definisi konflik yang berbeda-beda. Misalnya, Jenks mengatakan bahwa “konflik dalam arti sempit ketidaksesuaian langsung hanya muncul ketika salah satu pihak dalam dua perjanjian tidak dapat secara bersamaan memenuhi kewajibannya berdasarkan kedua perjanjian tersebut.”<sup>118</sup>

Seperti yang juga ditunjukkan oleh Pauwelyn, konflik juga dapat muncul jika kewajiban dalam satu perjanjian mencegah negara untuk melaksanakan hak yang terkandung dalam perjanjian lain, dan ia menyimpulkan bahwa “dua norma berada dalam hubungan konflik jika yang satu merupakan, telah menyebabkan, atau dapat menyebabkan, pelanggaran terhadap yang lain.”<sup>119</sup> Di sisi lain, konsep konflik bisa dibilang tidak cukup luas untuk merangkum “situasi ketika dua aturan atau prinsip menyarankan cara yang berbeda untuk menangani suatu masalah”<sup>120</sup> dan kemungkinan besar situasi seperti itu akan dapat diselesaikan melalui interpretasi daripada melalui penerapan aturan konflik.

Konflik normatif merupakan salah satu isu tersulit yang dihadapi oleh seorang pengacara internasional. Kepastian hukum dan kemampuan untuk mengidentifikasi aturan mana yang berlaku dalam situasi tertentu merupakan nilai yang sangat diinginkan dalam sistem hukum apa pun. Namun, hukum internasional, sebagai sistem hukum yang sebagian besar bersifat horizontal, tidak memiliki hierarki dalam sumber hukum. Memang, akan terlihat bahwa meskipun beberapa panduan dapat ditemukan dalam hukum perjanjian, yang memuat aturan prioritas dasar untuk menentukan perjanjian mana yang berlaku dalam kasus konflik tertentu, aturan-aturan ini gagal memberikan banyak kepastian mengenai kemungkinan hasil dari konflik perjanjian.

Saat ini aturan konflik yang paling menonjol adalah Pasal 30 Konvensi Wina 1969 tentang Hukum Perjanjian. Penting untuk dicatat bahwa Pasal 30 tidak membahas keabsahan perjanjian yang saling bertentangan dan tidak ada saran bahwa suatu perjanjian dapat membatalkan perjanjian lain yang bertentangan dengannya.

Sebaliknya, aturan prioritas dimaksudkan untuk menentukan ketentuan mana yang saling bertentangan yang harus berlaku dalam hubungan hukum antara dua negara. Menurut salah satu komentator, “tujuan Pasal 30 adalah untuk menentukan, jika terjadi persaingan perjanjian, perjanjian mana yang mengatur hubungan timbal balik antara pihak-pihak yang mengadakan perjanjian.”

Sangat mungkin bahwa suatu perjanjian dapat menentukan dalam ketentuan-

<sup>118</sup> Jenks, “The conflict of law-making treaties,” pada hlm. 426.

<sup>119</sup> Pauwelyn, *Conflict of Norms in Public International Law*, pada hlm. 175

<sup>120</sup> *Fragmentation of international law: difficulty raised from the diversification and expansion of international law*, pada paragraf 25.

ketentuannya sendiri hubungannya dengan perjanjian-perjanjian lain pada pokok masalah yang sama. Hal ini diakui oleh Pasal 30(2) Konvensi Wina, yang memberikan keleluasaan kepada para perancang suatu perjanjian untuk menentukan hubungannya dengan perjanjian-perjanjian lain jika mereka ingin menegaskan prioritas perjanjian lain, baik yang lebih awal maupun yang lebih lambat. Untuk tujuan ini, aturan-aturan konflik umum yang terdapat dalam Pasal 30 hanya dimaksudkan untuk bersifat residual dan berlaku jika tidak ada aturan-aturan konflik khusus.

Pencantuman aturan-aturan konflik khusus dapat membantu mengidentifikasi hukum yang berlaku dalam situasi tertentu. Contohnya adalah Pasal 311(1) Konvensi Hukum Laut, yang menyatakan bahwa "Konvensi ini akan berlaku, di antara Negara-negara Pihak, atas Konvensi-konvensi Jenewa tentang Hukum Laut tanggal 29 April 1958." Hal ini tidak menyisakan keraguan bahwa Konvensi 1982 lebih diutamakan daripada perjanjian-perjanjian sebelumnya tentang hukum laut, meskipun perjanjian-perjanjian sebelumnya ini mungkin tetap berlaku bagi para pihak yang terikat perjanjian yang tidak menjadi pihak dalam Konvensi 1982.

Sebaliknya, klausul konflik tertentu dalam suatu perjanjian dapat memberikan prioritas pada perjanjian-perjanjian lain yang dibuat sebelum atau sesudah perjanjian tersebut. Contohnya adalah Pasal 22 Konvensi Keanekaragaman Hayati, yang menyatakan bahwa "ketentuan-ketentuan Konvensi tidak akan memengaruhi hak-hak dan kewajiban-kewajiban Pihak yang Berikat yang timbul dari perjanjian internasional yang ada, kecuali jika pelaksanaan hak-hak dan kewajiban-kewajiban tersebut akan menyebabkan kerusakan serius atau ancaman terhadap keanekaragaman hayati."

Ketentuan ini menunjukkan bahwa perjanjian-perjanjian sebelumnya terus mengatur kegiatan-kegiatan negara terlepas dari kesimpulan Konvensi Keanekaragaman Hayati, kecuali penerapan perjanjian sebelumnya kemungkinan akan menyebabkan kerusakan serius atau ancaman terhadap keanekaragaman hayati. Dalam kasus seperti itu, "Konvensi mengalahkan perjanjian lainnya."

Beberapa komentator telah menyarankan agar negara mempertimbangkan untuk memasukkan ketentuan tersebut dalam perjanjian untuk mencoba memperjelas interaksi mereka dengan instrumen lain, sehingga menghindari keharusan untuk bergantung pada aturan konflik yang lebih umum yang dibahas di bawah ini.

Dengan demikian, Borgen menyarankan bahwa "perancangan ketentuan perjanjian yang cermat adalah cara yang paling efektif untuk menghindari atau menyelesaikan potensi konflik perjanjian" dan ia secara eksplisit menyerukan penyisipan klausul untuk "menyebutkan perjanjian sebelumnya yang terkait dan secara eksplisit menyatakan bahwa perjanjian saat ini secara hierarki lebih unggul atau lebih rendah daripada setiap perjanjian sebelumnya." Namun, merupakan tugas yang sulit untuk memprediksi setiap kemungkinan konflik perjanjian dan kemungkinan beberapa konflik potensial mungkin tidak dapat diramalkan. Dalam situasi seperti itu, jalan keluar tetap harus diambil ke aturan konflik umum dalam Pasal 30.

Aturan prioritas utama dalam Pasal 30 adalah prinsip *lex posterior*.<sup>121</sup> Menurut prinsip ini, perjanjian yang lebih baru harus berlaku atas perjanjian sebelumnya. Perlu ditegaskan lagi bahwa kesimpulan dari perjanjian yang berkonflik di kemudian hari tidak memengaruhi keabsahan perjanjian sebelumnya, yang tetap berlaku sesuai dengan prinsip *pacta sunt servanda*.<sup>122</sup> Prinsip *lex posterior* secara tegas didasarkan pada pengertian kontraktual tentang perjanjian dan mencerminkan gagasan bahwa negara dapat mengubah pikiran mereka tentang isi hukum dan bahwa pernyataan maksud ini di kemudian hari harus berlaku. Namun, ada beberapa kelemahan dalam penerapan prinsip umum ini pada perjanjian.

Masalah mendasar dalam penerapan prinsip *lex posterior* adalah menentukan perjanjian mana yang dibuat di kemudian hari.<sup>123</sup> Beberapa penulis berpendapat bahwa tanggal adopsi adalah yang paling relevan. Secara konseptual, ini adalah pendekatan paling sederhana untuk menyelesaikan konflik, karena akan ada satu tanggal relevan untuk semua negara. Akan tetapi, ada pula yang berpendapat bahwa tanggal mulai berlaku lebih penting untuk tujuan menentukan perjanjian selanjutnya.

Hal ini lebih mementingkan maksud masing-masing negara ketika mereka memutuskan untuk menjadi pihak, tetapi memiliki kelemahan bahwa waktu yang relevan akan berbeda dari satu negara ke negara lain. Pauwelyn mengkritik proses penentuan tanggal perjanjian secara keseluruhan, dengan menyatakan bahwa "fiksi tentang maksud legislatif selanjutnya yang mengesampingkan maksud legislatif sebelumnya kehilangan daya tariknya segera setelah konteks yang sama – konstelasi yang sama berubah."

Memang, kelangkaan konstelasi semacam itu menimbulkan keraguan atas ketergantungan pada maksud selanjutnya dari para pihak. Pandangan ini tampaknya didukung oleh Komisi Hukum Internasional dalam laporan terbarunya tentang fragmentasi hukum internasional, yang menyatakan bahwa "prioritas langsung dari satu perjanjian atas perjanjian lainnya tidak dapat diasumsikan secara wajar hanya berdasarkan kronologis" dan menyerukan "pendekatan yang lebih bernuansa" untuk menyelesaikan konflik perjanjian.

Laporan Komisi berlanjut: "sering kali lebih bermanfaat untuk merujuk langsung pada keinginan para pihak daripada pada asas *lex posterior* yang, seperti disebutkan di atas, dapat diungkapkan begitu saja." Namun, bagaimana seseorang mengidentifikasi keinginan para pihak tidaklah jelas. Dalam banyak kasus, konflik tidak selalu dapat diperkirakan sebelumnya, jadi tidak mungkin ada indikasi relevan tentang bagaimana konflik harus diselesaikan dalam materi persiapan. Sebagai alternatif, negara-negara yang merundingkan perjanjian mungkin berbeda pendapat tentang seperti apa hubungannya dengan perjanjian lain.

Aturan konflik yang telah disarankan sebagai alternatif dari asas *lex posterior* adalah asas *lex specialis*, yang menurutnya ketentuan perjanjian yang lebih spesifik harus berlaku.

---

<sup>121</sup> Komisi Hukum Internasional, "Draf pasal tentang hukum perjanjian: laporan Komisi kepada Majelis Umum" (1966 II) Ybk Int'l L. Commission pada 217.

<sup>122</sup> Pengecualiannya adalah posisi norma *peremptory*; lihat Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian, Pasal 53 dan 64.

<sup>123</sup> Lihat E. W. Vierdag, "Waktu penyelesaian perjanjian multilateral: Pasal 30 Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian dan Ketentuan Terkait" (1988) British Ybk Int'l L. 75.

Memang telah dikemukakan bahwa asas *lex specialis* melekat dalam Pasal 30, yang dalam judulnya mengacu pada penerapan “perjanjian-perjanjian berurutan yang berkaitan dengan pokok bahasan yang sama.” Beberapa pihak berpendapat bahwa hal ini harus ditafsirkan secara ketat sehingga Pasal 30 hanya berlaku untuk perjanjian yang secara langsung memengaruhi perjanjian lain.

Pendekatan ini membatasi cakupan Pasal 30, sehingga “[Pasal 30] tidak berlaku untuk masalah yang lebih pelik tentang apa yang terjadi ketika perjanjian memiliki fokus yang berbeda tetapi area masalah yang tumpang tindih.” Pendekatan ini mungkin dianggap terlalu sempit dan perjanjian harus dianggap memiliki pokok bahasan yang sama jika memang dapat menimbulkan konflik atau tidak sesuai. Pauwelyn menyatakannya secara ringkas ketika ia berkata, “jika ada konflik yang nyata antara dua norma perjanjian, kedua norma perjanjian tersebut harus membahas pokok bahasan yang sama.”

Bagaimanapun, menjadikan asas *lex specialis* sebagai aturan konflik alternatif memiliki kesulitan tersendiri. Konsep spesialisasi hampir sama ambigunya dengan konsep perjanjian selanjutnya. Beberapa indikator telah disarankan, seperti pokok bahasan dan jumlah pihak yang mengadakan kontrak, meskipun tidak ada yang sepenuhnya memuaskan. Menurut salah satu komentator, “terkadang, kekhususan tergantung pada pandangan orang yang melihatnya.” Pada akhirnya, prinsip *lex specialis* hanya bertindak sebagai label Latin lain untuk maksud para pihak, tanpa harus menjelaskan banyak tentang cara mengidentifikasi maksud tersebut.

Masalah lebih lanjut muncul mengenai bagaimana kedua aturan konflik ini dapat saling terkait. Terkadang kedua prinsip tersebut akan mengarah pada kesimpulan yang sama. Hal ini terjadi dalam Kasus Konsesi Palestina Mavromatis, di mana Pengadilan Tetap Keadilan Internasional mempertimbangkan hubungan antara Mandat untuk Palestina yang diberikan kepada Inggris pada tahun 1922 dan Protokol XII Perjanjian Damai Lausanne tahun 1923. Pengadilan menyimpulkan bahwa “dalam kasus yang meragukan, Protokol, sebagai perjanjian khusus dan lebih baru, harus berlaku.”

Namun, dalam situasi lain, prinsip-prinsip tersebut dapat menunjukkan hasil yang bertentangan, yang dalam hal ini fiksi maksud tersebut terungkap sepenuhnya. Komisi Hukum Internasional telah menyimpulkan bahwa “pertanyaan tersebut bermuara pada penilaian aspek mana ‘kekhususan’ atau ‘temporalitas’ yang tampaknya lebih penting dalam hubungan ini.” Apa yang lebih penting tampaknya bergantung pada konteks khusus suatu konflik. Meskipun memberikan fleksibilitas dalam aturan prioritas, kesimpulan ini juga mengarah pada kurangnya kepastian dalam cara penyelesaian konflik normatif.

Jelas dari analisis ini bahwa masalah konflik perjanjian tidak dapat diselesaikan dengan mudah. Seperti yang diakui oleh Komisi Hukum Internasional sendiri, tidak ada satu set aturan tunggal yang mengatur cara menangani konflik hukum internasional. Menurut pandangan Komisi:

Prinsip interpretatif dan teknik penyelesaian konflik seperti *lex specialis*, *lex posterior* atau *lex superior* memungkinkan melihat hubungan sistemik antara dua atau lebih aturan, dan

dengan demikian dapat membenarkan pilihan standar yang berlaku, dan kesimpulan tertentu. Namun, prinsip-prinsip ini tidak dilakukan secara mekanis, melainkan sebagai "pedoman," yang menunjukkan hubungan yang relevan antara aturan yang relevan dengan mempertimbangkan perlunya konsistensi kesimpulan dengan tujuan atau fungsi sistem hukum secara keseluruhan.

Ini adalah kesimpulan yang sangat tidak memuaskan dari perspektif kepastian hukum, meskipun mungkin tak terelakkan dalam sistem hukum yang tidak memiliki struktur kelembagaan pusat. Akan tetapi, mungkin saja hukum tidak dapat memberikan solusi untuk pertanyaan tentang interaksi antara instrumen hukum dan rezim hukum yang berbeda. Kenyataannya, ini adalah pertanyaan kebijakan dan, dengan demikian, hanya dapat ditangani oleh forum politik.

Kebenaran tentang sifat konflik perjanjian ini tampaknya tercermin dalam kesimpulan Komisi Hukum Internasional tentang subjek tersebut ketika mengatakan, "konflik antara rezim khusus dapat diatasi dengan hukum, bahkan [jika] hukum mungkin tidak lebih jauh dari sekadar mengharuskan kemauan untuk mendengarkan orang lain, mempertimbangkan sudut pandang mereka, dan menemukan resolusi yang beralasan pada akhirnya."

Ini mungkin alasan mengapa negara enggan untuk mengirim pertanyaan tentang konflik perjanjian ke pengadilan atau tribunal internasional. Mungkin saja, pada akhirnya, solusi untuk konflik perjanjian yang rumit harus diserahkan kepada lembaga internasional yang awalnya merundingkannya.

Dalam konteks ini, mekanisme kerja sama yang dibahas sebelumnya dalam bab ini memiliki karakter yang lebih penting, karena mekanisme tersebut tidak hanya menjadi cara untuk menghindari konflik perjanjian pada saat negosiasi, tetapi juga menjadi sarana potensial untuk menyelesaikan konflik perjanjian setelah konflik tersebut muncul. Misalnya, mekanisme komite gabungan dapat digunakan oleh lembaga internasional yang telah mengumumkan dua perjanjian yang saling bertentangan untuk memutuskan hubungan di antara keduanya.

Klarifikasi tersebut dapat dilakukan dalam dua bentuk. Pertama, hal itu dapat sekadar menegaskan bahwa satu perjanjian memiliki prioritas di atas yang lain. Namun, situasinya mungkin tidak selalu sesederhana itu. Dalam kasus interaksi perjanjian yang rumit, kemungkinan besar negara-negara menginginkan kedua perjanjian tersebut berlaku secara bersamaan dan solusi dengan menyatakan prioritas satu perjanjian di atas yang lain terlalu sederhana. Yang mungkin diperlukan adalah proses renegotiasi untuk memastikan kesesuaian kedua perjanjian. Hanya dengan cara ini tujuan dan nilai kedua rezim perjanjian dapat dijaga.

### **Kesimpulan**

Sifat desentralisasi sistem hukum internasional berarti bahwa pembuatan hukum berlangsung di berbagai forum kelembagaan. Bab ini telah menganalisis konsekuensi dari pendekatan eklektik terhadap pembuatan hukum ini dan telah mempertimbangkan mekanisme apa yang tersedia untuk meringankan masalah yang dianggap mungkin timbul sebagai akibat dari fragmentasi. Kesimpulannya adalah bahwa ada batasan pada tanggapan hukum terhadap masalah tersebut.

Tidak ada hierarki kelembagaan antara berbagai organisasi sehingga tidak ada lembaga yang dapat mengklaim memiliki peran eksklusif dalam bidang regulasi tertentu. Selain itu, ketika konflik norma muncul, hukum internasional tidak dapat memberikan solusi yang jelas. Meskipun berbagai prinsip hukum, seperti *lex posterior* dan *lex specialis*, dapat diterapkan, penerapannya pada kasus konflik tertentu kurang jelas atau pasti.

Orang mungkin tidak terlalu terkejut dengan kesimpulan ini. Ini adalah hasil langsung dari sifat hukum internasional yang didasarkan pada prinsip dasar kedaulatan negara. Jika hukum tidak dapat memberikan jawaban, orang harus mencari kerja sama politik untuk mencoba menjembatani kesenjangan antara berbagai rezim fungsional.

Kebutuhan dan pentingnya kerja sama dan koordinasi kelembagaan dalam urusan kelautan telah diidentifikasi di tingkat internasional oleh berbagai aktor, termasuk Komisi Pembangunan Berkelanjutan dan Majelis Umum PBB. Bahkan dapat dikatakan bahwa kebutuhan ini didukung oleh kewajiban hukum bagi negara dan lembaga internasional untuk bekerja sama.

Kerja sama merupakan dasar dari banyak hukum laut dan kewajiban lembaga internasional untuk bekerja sama satu sama lain sering kali dapat ditemukan dalam instrumen konstituennya. Namun, sebagaimana diakui oleh Pengadilan Tetap Keadilan Internasional dalam Pendapat Penasehatnya tentang Lalu Lintas Kereta Api antara Lituania dan Polandia, “kewajiban untuk berunding tidak menyiratkan kewajiban untuk mencapai kesepakatan.”

Sebaliknya, yang dapat dikatakan oleh hukum hanyalah bahwa negosiasi atau kerja sama harus “bermakna.” Dengan kata lain, ini merupakan kewajiban perilaku, bukan hasil. Dalam konteks kerja sama antarlembaga, ini dapat berarti pertukaran pandangan antara kedua lembaga, atau setidaknya tawaran untuk bertukar pandangan. Ini juga dapat mengharuskan lembaga untuk berbagi informasi terkait dengan kegiatan pembuatan undang-undang yang direncanakan.

Tidak ada satu cara pun untuk memenuhi kewajiban untuk bekerja sama. Namun, yang dapat disediakan oleh hukum adalah prosedur dan mekanisme yang memungkinkan kerja sama antarlembaga berlangsung. Dalam konteks ini, perjanjian hubungan antara IMO dan ILO telah diajukan sebagai model yang baik untuk cara lembaga dapat bekerja sama guna menghindari konflik normatif sejak awal, serta untuk merekonsiliasi instrumen yang berpotensi menimbulkan konflik jika diperlukan.

Menentukan prosedur apa yang harus diikuti merupakan cara yang bermanfaat untuk memberi makna pada tugas kerja sama yang sebelumnya tidak jelas. Meskipun hukum dapat membantu dalam hal ini, penting juga untuk dicatat bahwa kontak yang berkelanjutan antara lembaga dan pengembangan rasa saling percaya dan hormat juga penting. Tanpa unsur penting kemauan politik ini, tidak ada upaya untuk meningkatkan kerja sama dan koordinasi yang akan berhasil. Seperti yang dicatat oleh Mosoti dalam konteks yang berbeda, “tidak satu pun dari instrumen kolaborasi ini dapat mencapai tujuannya jika tidak ada kemauan untuk bekerja sama dari pihak lembaga itu sendiri.”

## BAB 9

### KESIMPULAN

#### 9.1 PERAN LEMBAGA DALAM PENGEMBANGAN HUKUM LAUT

Hukum laut merupakan bidang hukum internasional yang luas yang mencakup berbagai topik seperti navigasi, perlindungan lingkungan, penangkapan ikan, penambangan dasar laut dalam, dan penelitian ilmiah, antara lain. Saat ini, secara umum diterima bahwa Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hukum Laut tahun 1982 merupakan “konstitusi untuk lautan,”<sup>1</sup> yang menyediakan “kerangka hukum yang menjadi dasar pelaksanaan semua kegiatan di lautan dan samudra.”<sup>2</sup> Konvensi tersebut mencakup hampir semua kegiatan laut yang dapat dibayangkan. Namun, hukum laut tidak berhenti sejak berakhirnya Konvensi tahun 1982.

Dalam beberapa kasus, Konvensi hanya menyediakan kerangka kerja yang luas dan negara-negara harus mengembangkan aturan dan standar terperinci untuk mengatur kegiatan tertentu. Dalam kasus lain, rezim Konvensi harus disesuaikan untuk memperhitungkan perkembangan teknologi dan ilmiah terkait lautan, serta perubahan nilai-nilai politik masyarakat internasional. Banyak perkembangan dalam rezim hukum laut telah terjadi melalui lembaga-lembaga internasional. Kegiatan pembuatan hukum oleh berbagai lembaga internasional menjadi fokus kajian ini.

Tujuan buku ini adalah menganalisis lembaga mana yang terlibat dalam pengembangan hukum laut yang sedang berlangsung dan peran apa yang mereka mainkan. Diharapkan bahwa studi kasus pembuatan hukum internasional ini dapat memberikan kontribusi untuk meningkatkan cara kita memahami peran lembaga internasional dalam pengembangan tatanan hukum internasional dengan mengidentifikasi beberapa faktor yang dapat membantu mereka dalam memenuhi fungsi ini, serta menyoroti beberapa masalah potensial yang dapat muncul. Kesimpulan ini akan memberikan gambaran umum tentang temuan kajian dan akan mencoba mengidentifikasi beberapa pelajaran utama yang dapat dipelajari.

Tanpa adanya proses legislatif internasional, tatanan hukum universal lautan hanya dapat terwujud jika didukung oleh semua negara. Nilai utama lembaga internasional dalam konteks ini adalah bahwa mereka dapat menyediakan tempat di mana semua aktor yang relevan dapat membahas perkembangan hukum dan kebijakan dalam upaya mencapai solusi yang secara umum dapat diterima. Dalam bidang hukum internasional seperti hukum laut, yang memengaruhi kepentingan semua negara, proses semacam itu sangat diperlukan.

Cara-cara yang dapat dilakukan lembaga untuk memfasilitasi terciptanya hukum internasional universal diuraikan dalam Bab 1. Terlihat bahwa lembaga internasional tidak

---

<sup>1</sup> “Konstitusi untuk lautan,” Sambutan Tommy T. B. Koh, dari Singapura, Presiden Konferensi Perserikatan Bangsa-Bangsa Ketiga tentang Hukum Laut, tersedia di [www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/koh\\_english.pdf](http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/koh_english.pdf) <diperiksa pada 10 Agustus 2010>.

<sup>2</sup> Lautan dan hukum laut, Resolusi UNGA 64/71, 4 Desember 2009, pembukaan.



terbatas pada validasi tren praktik negara-negara tertentu yang ada atau mengusulkan aturan yang memungkinkan untuk diadopsi di masa mendatang oleh masing-masing negara. Dalam banyak kasus, lembaga internasional secara aktif berupaya untuk mengubah hukum internasional yang ada dan musyawarah dalam lembaga-lembaga itulah yang menyebabkan munculnya rezim hukum baru.

Negosiasi Konvensi Hukum Laut itu sendiri merupakan ilustrasi utama dari proses pembuatan hukum ini yang sedang berjalan. Sejak awal, tujuan UNCLOS III adalah menciptakan rezim hukum yang dapat diterima oleh sebanyak mungkin negara. Meskipun Konvensi tersebut belum diterima secara resmi oleh semua negara, dalam Bab 2 dikemukakan bahwa banyak aturan dan prinsip dalam Konvensi tersebut mengikat semua negara sebagai masalah hukum kebiasaan internasional. Dengan demikian, Konvensi tersebut sebagian besar berhasil menciptakan tatanan hukum universal lautan yang berlaku untuk semua kegiatan maritim. Dinyatakan bahwa transformasi banyak aturan Konvensi menjadi hukum universal ini sebagian besar dapat dikaitkan dengan cara negosiasinya.

Banyak lembaga internasional yang dibahas dalam buku ini telah berupaya untuk lebih mengembangkan rezim hukum laut yang terdapat dalam Konvensi, sambil juga berusaha menjaga integritasnya. Namun, jika lembaga internasional ingin berhasil berkontribusi pada pengembangan hukum internasional dengan cara ini, ada beberapa syarat yang harus dipenuhi. Bagian berikut akan mempertimbangkan beberapa faktor terpenting yang dapat memengaruhi terciptanya hukum universal.

## 9.2 PARTISIPASI DAN INKLUSIVITAS DALAM PEMBUATAN HUKUM

Jika ingin memfasilitasi terciptanya hukum internasional universal, sangat penting bagi lembaga internasional untuk dapat menyatukan semua aktor yang relevan dalam satu forum. Dapat dikatakan bahwa karena keanggotaannya yang luas, Perserikatan Bangsa-Bangsa telah menjadi yang terdepan dalam perkembangan hukum laut selama setengah abad terakhir.

Perserikatan Bangsa-Bangsa adalah salah satu dari sedikit organisasi internasional dengan keanggotaan kuasi-universal dan mandat luas yang dapat mempertimbangkan semua aspek hukum laut. Karena alasan inilah diskusi dan perdebatan dalam badan dan konferensi PBB pada banyak kesempatan telah mampu mendorong praktik negara dan opinio juris yang memadai untuk mengkristalisasi dan menghasilkan hukum internasional kebiasaan yang berlaku untuk semua negara.

PBB bukan hanya forum yang menyelenggarakan UNCLOS III, tetapi juga telah menjadi katalisator bagi perkembangan besar lainnya dalam hukum laut sejak berakhirnya Konvensi Hukum Laut, termasuk negosiasi Perjanjian Bagian XI dan Perjanjian Stok Ikan. Sebaliknya, kurangnya partisipasi yang luas dalam lembaga tertentu dapat berarti bahwa potensi pembuatannya berkurang. Hal ini diilustrasikan oleh peran terbatas yang dimainkan oleh Pertemuan Negara-negara Pihak dalam mengembangkan hukum laut.

Pertemuan Negara-negara Pihak mempertemukan lebih dari 150 negara dalam forum yang semata-mata berkaitan dengan masalah hukum laut. Namun, tidak adanya beberapa

negara penting sebagai peserta penuh dalam forum ini berarti bahwa kontribusinya untuk mengembangkan rezim hukum laut telah dibatasi untuk memenuhi fungsi-fungsi terbatas yang secara tegas dilimpahkan kepadanya oleh Konvensi.<sup>3</sup>

Sebagian besar fungsi ini menyangkut pelaksanaan ketentuan dan prosedur yang hanya relevan bagi Negara-negara Pihak. Negara-negara telah menolak menggunakan Pertemuan Negara-negara Pihak sebagai forum untuk membahas perkembangan umum dalam rezim hukum laut. Itu tentu saja dapat berubah jika Konvensi mencapai targetnya untuk partisipasi universal. Hingga saat itu, negara-negara cenderung terus menginginkan isu-isu substantif mengenai hukum laut dibahas di forum-forum lain di mana semua negara dapat terwakili secara setara.

Hal ini menjelaskan mengapa Majelis Umum PBB terus memainkan peran kunci dalam pengembangan hukum laut sejak kesimpulan Konvensi. Penerapan resolusi tahunan Majelis Umum mengenai lautan dan hukum laut menawarkan kesempatan bagi semua negara untuk membahas perkembangan terpenting dalam bidang hukum ini. Keputusan Majelis Umum tahun 2004 untuk membentuk Kelompok Kerja Informal Terbuka Ad Hoc untuk memeriksa isu-isu hukum yang terlibat dalam perlindungan keanekaragaman hayati di wilayah di luar yurisdiksi nasional tampaknya menegaskan bahwa negara-negara menganggap Perserikatan Bangsa-Bangsa sebagai forum yang paling tepat di mana pengembangan rezim hukum laut harus didiskusikan.<sup>4</sup>

Meskipun topik ini sudah termasuk dalam mandat sejumlah organisasi internasional dan badan perjanjian lainnya, dikemukakan bahwa pendekatan sektoral terhadap masalah ini tidak memadai.<sup>5</sup> Untuk tujuan ini, pada pertemuan pertama Kelompok Kerja dicatat oleh beberapa delegasi bahwa "Majelis Umum secara umum dianggap sebagai forum yang tepat untuk menangani keanekaragaman hayati laut di luar wilayah yurisdiksi nasional, karena perannya sebagai forum global dengan kompetensi untuk menangani secara komprehensif masalah multidisiplin yang kompleks."<sup>6</sup> Majelis Umum tidak hanya inklusif dalam keanggotaannya, tetapi juga memiliki mandat luas yang mencakup semua aspek masalah.

Meskipun komposisi dapat menjadi faktor kunci dalam menentukan lembaga mana yang paling tepat untuk mengembangkan hukum internasional, hal itu tidak berarti bahwa lembaga-lembaga yang tidak memiliki keanggotaan yang luas tidak penting dan dapat diabaikan dengan aman. Treves telah menunjukkan bahwa Pertemuan Negara-negara Pihak berpotensi bertindak sebagai "sebuah forum yang dapat digunakan untuk memberikan tekanan pada non-pihak, di mana tindakan dapat dilakukan yang dapat menciptakan kesulitan politik atau rasa malu bagi non-pihak tersebut, yang dapat membuat mereka menyesal tidak

---

<sup>3</sup> Lihat Bab 3.

<sup>4</sup> Lautan dan hukum laut, Resolusi UNGA 59/24, 17 November 2004, pada paragraf. 73.

<sup>5</sup> Lihat secara umum L. De La Fayette, "Rezim baru untuk konservasi dan penggunaan berkelanjutan keanekaragaman hayati laut dan sumber daya genetik di luar batas yurisdiksi nasional" (2009) 24 *Int'l J. Marine & Coastal L.* 221.

<sup>6</sup> Laporan Kelompok Kerja Informal Terbuka Ad Hoc untuk mempelajari isu-isu yang berkaitan dengan konservasi dan penggunaan berkelanjutan keanekaragaman hayati laut di luar wilayah yurisdiksi nasional, Dokumen A/61/65, 20 Maret 2006, pada para. 7.

berada dalam posisi untuk mengarahkan, atau menghambat, tindakan tersebut."<sup>7</sup>

Dengan demikian, bahkan negara-negara yang belum menjadi pihak dalam Konvensi Hukum Laut telah merasa perlu untuk berpartisipasi sebagai pengamat dalam lembaga-lembaga yang dibentuk oleh Konvensi untuk memastikan bahwa kepentingan mereka dilindungi. Hal ini diilustrasikan oleh fakta bahwa Amerika Serikat telah menjadi pengamat vokal baik dalam Pertemuan Negara-negara Pihak, maupun Otoritas Dasar Laut Internasional. Amerika Serikat juga telah membuat pengamatan dan komentar rutin atas pengajuan negara-negara lain kepada Komisi Batas Luar Landas Kontinen. Kegiatan-kegiatan ini dapat diartikan sebagai pengakuan oleh negara yang kuat bahwa kepentingan kedaulatannya mungkin masih dipengaruhi oleh rezim yang tidak diikutinya secara penuh.<sup>8</sup>

Dari penelitian ini juga jelas bahwa bukan hanya negara yang terlibat dalam proses pembuatan undang-undang. Organisasi antarpemerintah dan LSM juga merupakan aktor terkemuka dalam urusan internasional. Keputusan Majelis Umum untuk membentuk Proses Konsultasi Informal membuktikan pentingnya inklusivitas dan transparansi dalam pembuatan undang-undang internasional modern. Proses Konsultasi Informal membuka diskusi tentang isu-isu utama yang berkaitan dengan urusan laut kepada lebih banyak aktor daripada yang akan terlibat dalam diskusi di Majelis Umum.

Resolusi Majelis Umum yang menetapkan Proses Konsultasi Informal mengakui "peran penting yang dimiliki organisasi internasional dalam kaitannya dengan urusan kelautan dan dalam mempromosikan pembangunan berkelanjutan samudra dan lautan serta sumber dayanya," serta "kontribusi signifikan yang dapat diberikan oleh kelompok [sosial] utama, sebagaimana diidentifikasi dalam Agenda 21,<sup>9</sup> untuk tujuan ini."<sup>10</sup> Fitur utama dari proses ini adalah keterlibatan pakar independen dalam panel diskusi yang dirancang untuk menginformasikan perdebatan tentang kebijakan kelautan.<sup>11</sup> Berbagai organisasi antarpemerintah dan LSM juga mengambil bagian dalam diskusi dan mereka dapat berkontribusi pada hasil proses tersebut.

Sebagian besar lembaga internasional lain yang dipertimbangkan dalam buku ini juga

<sup>7</sup> T. Treves, "The General Assembly and the Meeting of States Parties in the implementation of the LOS Convention," dalam A. Oude Elferink (ed.), *Stability and Change in the Law of the Sea: The Role of the LOS Convention* (Martinus Nijhoff Publishers, 2005) pada hal. 62.

<sup>8</sup> Dalam hal ini, Senator Lugar mencatat pada sidang Komite Hubungan Luar Negeri Senat tahun 2007 tentang Konvensi Hukum Laut bahwa "Para penentang tampaknya berpikir bahwa jika AS menolak meratifikasi Hukum Laut, Amerika Serikat dapat menghindari tanggung jawab atau keterlibatan multilateral apa pun yang terkait dengan lautan. Namun tidak seperti beberapa perjanjian, seperti Perjanjian Kyoto dan Perjanjian Larangan Uji Coba Nuklir Komprehensif, di mana ketidakikutsertaan AS membuat perjanjian tersebut hampir tidak dapat dilaksanakan, Hukum Laut akan terus menjadi dasar hukum maritim terlepas dari apakah AS menjadi pihak atau tidak. Akibatnya, Amerika Serikat tidak dapat mengisolasi dirinya dari Konvensi hanya dengan menolak untuk meratifikasi." Lihat <http://lugar.senate.gov/news/record.cfm?id=284885&&> <diperiksa 11 Agustus 2010>.

<sup>9</sup> Kelompok sosial utama adalah perempuan; pemuda dan anak-anak; masyarakat adat; organisasi nonpemerintah; otoritas lokal; pekerja dan serikat pekerja; bisnis dan industri; komunitas ilmiah dan teknis; dan petani.

<sup>10</sup> Hasil tinjauan oleh Komisi Pembangunan Berkelanjutan tentang tema sektoral "samudra dan lautan": koordinasi dan kerja sama internasional, Resolusi UNGA 54/33, 24 November 1999, pembukaan.

<sup>11</sup> Pentingnya para ahli ditekankan oleh banyak delegasi pada sesi kesepuluh Proses Konsultasi Informal pada tahun 2009. Kebutuhan akan representasi panelis yang luas dari negara-negara berkembang ditekankan oleh banyak delegasi dan pembentukan basis data para ahli disarankan; lihat Laporan kerja Proses Terbuka Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Kelautan dan Hukum Laut pada pertemuan kesepuluhnya, Dokumen A/64/131, 13 Juli 2009, pada paragraf 56.

melibatkan aktor non-negara dalam proses pembuatan undang-undang dalam kapasitas tertentu. Otoritas Dasar Laut Internasional secara teratur menyelenggarakan lokakarya dan seminar yang melibatkan pakar ilmiah dan lainnya. Lokakarya ini memiliki pengaruh yang signifikan terhadap isi aturan dan regulasi yang diadopsi oleh Otoritas untuk mengelola sumber daya mineral dasar laut. Di FAO, badan perikanan regional dan organisasi antarpemerintah lainnya merupakan peserta utama dalam diskusi dan perdebatan tentang hukum dan kebijakan perikanan. Demikian pula, perwakilan nonpemerintah dari industri pelayaran dan kelompok lingkungan terlibat aktif dalam pekerjaan IMO.

Meskipun keterlibatan aktor non-negara dalam lembaga-lembaga internasional ini semakin meningkat, jelas bahwa negara-negara memegang kendali ketat atas kegiatan pembuatan hukum internasional.<sup>12</sup> Dalam kebanyakan kasus, perwakilan organisasi antarpemerintah dan nonpemerintah hanya dapat berpartisipasi sebagai pengamat.<sup>13</sup>

Dengan demikian, mereka terbatas dalam sejauh mana mereka dapat berpartisipasi dalam pengambilan keputusan formal. Charnowitz mengamati bahwa "apa pun pengaruh yang dimiliki [LSM] dicapai melalui daya tarik ide-ide dan nilai-nilai mereka. Tidak ada LSM yang dijamin pengaruhnya... Pengaruh harus terus-menerus diperoleh."<sup>14</sup> Ilustrasi ekstrem dari fakta ini adalah bahwa negara-negara sering mengawasi LSM mana yang diizinkan untuk memenuhi syarat sebagai pengamat<sup>15</sup> dan negara-negara juga dapat memutuskan untuk sepenuhnya mengecualikan aktor non-negara dari negosiasi jika mereka menginginkannya.

Bahkan dalam kasus Proses Konsultasi Informal, peran terbatas aktor non-negara sangat jelas terlihat. Proses Konsultasi Informal terbatas pada pembuatan rekomendasi kepada Majelis Umum tentang beberapa topik tertentu. Selain itu, rekomendasi-rekomendasi ini sama sekali tidak mengikat Majelis Umum dan diskusi-diskusi utama mengenai resolusi tahunan Majelis Umum mengenai hukum laut terus berlangsung secara tertutup melalui konsultasi-konsultasi informal antar negara.

Keadaan ini berarti bahwa sulit untuk mengetahui secara pasti pertimbangan-pertimbangan kebijakan apa yang mendasari resolusi akhir Majelis Umum. Kurangnya transparansi ini patut disesalkan dan hal ini bertentangan dengan deklarasi-deklarasi internasional utama seperti Agenda 21, yang menekankan pentingnya "keterlibatan sejati semua kelompok sosial" dalam pembuatan dan implementasi kebijakan.<sup>16</sup>

Akan tetapi, untuk memenuhi aspirasi ini, diperlukan reformasi mendasar terhadap cara lembaga-lembaga internasional saat ini beroperasi guna memberikan lebih banyak kendali kepada para aktor non-negara untuk menetapkan agenda dan memengaruhi proses pengambilan keputusan akhir.

---

<sup>12</sup> Lihat A. E. Boyle dan C. Chinkin, *The Making of International Law* (Oxford University Press, 2007) Bab 2.

<sup>13</sup> Satu pengecualian terhadap aturan ini adalah Organisasi Perburuhan Internasional, yang mencakup perwakilan pengusaha dan pekerja dalam delegasi nasional.

<sup>14</sup> S. Charnowitz, "Organisasi nonpemerintah dan hukum internasional" (2006) 100 *Am. J. Int'l L.* 348, pada 348.

<sup>15</sup> Lihat misalnya Pedoman Pemberian Status Konsultatif, dalam Dokumen Dasar IMO, edisi 2004, Vol. I, pada 129.

<sup>16</sup> Agenda 21, pada par. 23.1.

### 9.3 PENTINGNYA KONSENSUS

Meskipun partisipasi merupakan faktor penting dalam kemampuan lembaga internasional untuk mengembangkan hukum internasional, penting juga untuk mempertimbangkan bagaimana keputusan dibuat. Mengingat peran utama yang terus dimainkan oleh persetujuan dalam hukum internasional, lembaga internasional hanya akan mampu menghasilkan kerangka hukum universal untuk hukum laut jika mereka mampu mendorong kesepakatan antara semua aktor yang relevan.

Pentingnya konsensus dalam hukum laut dapat ditelusuri kembali ke pertemuan UNCLOS III. Ketidakpuasan yang meluas, terutama di antara negara-negara berkembang, dengan konvensi hukum laut tahun 1958 yang ada merupakan salah satu alasan utama mengapa negara-negara berkomitmen untuk mereformasi bidang hukum internasional ini.

Negara-negara yang menghadiri UNCLOS III menyadari pada tahap awal bahwa upaya mereka hanya akan berhasil jika negosiasi mempertimbangkan kepentingan semua kategori negara. Konsensus merupakan inti dari prosedur pengambilan keputusan konferensi. Beberapa inovasi prosedural digunakan untuk menyatukan berbagai kelompok kepentingan yang terbentuk di konferensi tersebut.<sup>17</sup>

Secara khusus, penggunaan konsultasi informal secara luas dan pendelegasian tanggung jawab untuk menghasilkan teks kompromi kepada ketua komite negosiasi merupakan mekanisme utama yang dirancang untuk mendorong konsensus. Tanpa teknik-teknik ini, membentuk konsensus lebih dari 150 negara dengan kepentingan yang sangat berbeda akan menjadi tantangan yang signifikan, jika tidak dapat diatasi.

Meskipun terdapat perbedaan dalam mandat dan kewenangan mereka, semua lembaga yang dipertimbangkan dalam studi ini memiliki kesamaan yaitu mereka telah berupaya untuk mempertahankan konsensus yang berlaku atas hukum laut. Perlu dicatat bahwa banyak teknik yang digunakan di UNCLOS III kini digunakan oleh organisasi internasional lain ketika menangani masalah hukum laut. Misalnya, prosedur pengambilan keputusan konsensus merupakan hal yang penting dalam negosiasi kedua perjanjian pelaksanaan yang dipertimbangkan dalam Bab 4.

Memang, kebutuhan akan instrumen ini muncul karena konsensus tidak dapat dicapai selama negosiasi awal Konvensi Hukum Laut. Jadi, tanpa konsensus, instrumen ini tidak akan menyelesaikan masalah yang ingin mereka atasi. Dalam kedua kasus tersebut, negara-negara dapat mencapai kompromi mengenai masalah-masalah yang belum terselesaikan dalam agenda hukum laut melalui penggunaan teknik pengambilan keputusan yang pertama kali dikembangkan di UNCLOS III.

Akibatnya, kedua instrumen ini dapat dikatakan memiliki implikasi hukum di luar negara-negara yang secara resmi telah setuju untuk terikat olehnya.<sup>18</sup> Dalam beberapa kasus, konsensus dibangun ke dalam prosedur pengambilan keputusan suatu lembaga. Peraturan Tata Tertib Pertemuan Negara-negara Pihak mengharuskan lembaga untuk “melaksanakan

---

<sup>17</sup> Lihat Bab 2.

<sup>18</sup> Lihat Bab 4.

pekerjaannya atas dasar kesepakatan umum.”<sup>19</sup>

Pertemuan Negara-negara Pihak baru dapat dilanjutkan dengan pemungutan suara setelah semua upaya untuk mencapai kesepakatan umum telah dilakukan.<sup>20</sup> Dalam beberapa kasus, jelas bahwa negara-negara telah mengabaikan kesempatan untuk menggunakan prosedur pemungutan suara yang tersedia guna melakukan satu upaya terakhir untuk mencapai kompromi. Misalnya, pada Pertemuan Negara-negara Pihak ketujuh belas tahun 2007, perwakilan dari Kelompok Afrika dan Asia mengajukan usulan untuk mengubah alokasi kursi di Pengadilan dan Komisi guna mencerminkan pertumbuhan Negara-negara Pihak dari kedua wilayah tersebut.<sup>21</sup>

Diusulkan agar kedua kelompok ini dialokasikan kursi tambahan, yang akan dirotasi di antara mereka.<sup>22</sup> Namun, usulan ini tidak dapat diterima oleh beberapa negara, khususnya negara-negara maju yang akan kehilangan kursi di Pengadilan jika usulan tersebut diterima. Untuk mencoba dan mencapai kompromi, disepakati untuk menunda keputusan apa pun hingga pertemuan berikutnya. Diskusi lebih lanjut diadakan sebelum Pertemuan Negara-negara Pihak kedelapan belas pada tahun 2008, tetapi masih belum ada solusi yang dapat diterima secara umum.

Meskipun demikian, para delegasi menekankan bahwa semua upaya harus dilakukan untuk menyelesaikan masalah melalui konsensus. Pada saat yang sama, beberapa negara berpendapat bahwa tujuan mencapai konsensus tidak dapat menghalangi pengambilan keputusan.<sup>23</sup>

Untuk tujuan ini, sebuah keputusan diadopsi oleh Pertemuan kedelapan belas Negara-negara Pihak yang di dalamnya disepakati bahwa “[Pertemuan] akan menghabiskan semua upaya untuk mencapai kesepakatan umum, pada pertemuan kesembilan belas Negara-negara Pihak, tentang alokasi kursi untuk Komisi Batas Landas Kontinen dan Pengadilan Internasional untuk Hukum Laut.”<sup>24</sup>

Pada akhirnya tidak perlu untuk menggunakan suara karena para delegasi menyepakati apa yang disebut “Pengaturan untuk alokasi kursi di Pengadilan Internasional untuk Hukum Laut dan Komisi Batas Landas Kontinen.” Menurut pengaturan ini, lima anggota Pengadilan akan dipilih oleh Kelompok Negara-negara Afrika, lima oleh Kelompok Negara-negara Asia, tiga oleh Kelompok Negara-negara Eropa Timur, empat oleh Kelompok Negara-negara Amerika Latin dan tiga oleh Kelompok Negara-negara Eropa Barat dan Negara-negara Lainnya. Kursi yang tersisa akan dipilih dari antara Kelompok Negara-negara Afrika, Kelompok Negara-negara Asia, dan Kelompok Negara-negara Eropa Barat dan Negara-negara Lainnya.<sup>25</sup>

<sup>19</sup> Aturan tata tertib untuk pertemuan Negara Pihak, Dokumen SPLOS/2/Rev.4, 24 Januari 2005, Aturan 54.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Laporan pertemuan ketujuh belas Negara Pihak (14 hingga 23 Juni 2007), Dokumen SPLOS/164, pada paragraf 94.

<sup>22</sup> Lihat Keputusan tentang alokasi kursi di Komisi Batas Landas Kontinen dan Pengadilan Internasional untuk Hukum Laut, Dokumen SPLOS/163, Lampiran I dan II.

<sup>23</sup> Laporan pertemuan kedelapan belas Negara Pihak (13–20 Juni 2008), Dokumen SPLOS/184, pada paragraf 103.

<sup>24</sup> Keputusan tentang alokasi kursi di Komisi Batas Landas Kontinen dan Mahkamah Internasional untuk Hukum Laut, Dokumen SPLOS/182, pada paragraf 1.

<sup>25</sup> Pengaturan untuk alokasi kursi di Mahkamah Internasional untuk Hukum Laut dan Komisi Batas Landas Kontinen, Dokumen SPLOS/201, pada paragraf 1 dan 2.

Meskipun Negara-negara Pihak dari Kelompok Afrika dan Asia dapat mendorong usulan mereka dengan menuntut pemungutan suara, mereka menyetujui kompromi tersebut “dengan semangat kerja sama dan konsensus.”<sup>26</sup> Yang mendasari keputusan ini tidak diragukan lagi adalah fakta bahwa legitimasi Pengadilan dan Komisi dapat terpengaruh secara negatif jika mereka tidak mendapat dukungan dari semua negara yang relevan. Contoh ini juga menunjukkan bagaimana pengambilan keputusan konsensus dapat dibantu oleh ancaman pemungutan suara dalam beberapa keadaan. Konsensus juga dibangun dalam prosedur pengambilan keputusan Otoritas Dasar Laut Internasional, yang dibentuk berdasarkan Bagian XI dari Konvensi Hukum Laut. Menurut instrumen konstituennya, Otoritas diharuskan untuk berusaha mencapai konsensus sebelum melanjutkan ke pemungutan suara formal.<sup>27</sup>

Selain itu, prosedur pengambilan keputusan khusus berlaku untuk adopsi aturan dan regulasi untuk pelaksanaan kegiatan di Area tersebut. Hal ini penting mengingat Otoritas merupakan salah satu dari sedikit lembaga yang memiliki kewenangan untuk mengadopsi peraturan dan ketentuan yang secara otomatis mengikat negara-negara, baik mereka telah menyetujuinya secara individual maupun tidak. Peraturan dan ketentuan hanya dapat diadopsi jika didukung oleh konsensus dari kelompok-kelompok kepentingan utama yang terwakili di Dewan.

Kursi secara khusus dialokasikan untuk negara-negara yang mewakili importir dan eksportir mineral, negara-negara yang telah melakukan investasi terbesar dalam penambangan dasar laut dalam, dan negara-negara berkembang yang kepentingannya mungkin paling terpengaruh oleh rezim penambangan dasar laut dalam.

Dengan cara ini, prosedur pengambilan keputusan Otoritas dirancang secara eksplisit sehingga tidak ada kepentingan yang relevan yang dapat diabaikan dalam penyusunan peraturan dan ketentuan. Selain itu, setelah diadopsi oleh Dewan, peraturan dan ketentuan tidak dapat dibatalkan baik oleh Majelis maupun melalui prosedur penyelesaian sengketa di Bagian XI Konvensi.<sup>28</sup>

Dalam kasus lain, konsensus telah berkembang sebagai praktik informal lembaga internasional. Preferensi untuk konsensus ini berarti bahwa prosedur pengambilan keputusan formal sering dikesampingkan demi upaya untuk mendorong kompromi yang dapat diterima di antara semua peserta dalam proses pengambilan keputusan.

Dalam kasus IMO, prosedur pengambilan keputusan konsensus digunakan untuk mempromosikan penerapan umum standar pengiriman yang diadopsi oleh organisasi tersebut. Sebagian besar standar IMO disertakan dalam lampiran perjanjian internasional. Meskipun ada prosedur pengambilan keputusan mayoritas yang berlaku untuk amandemen perjanjian regulasi yang relevan, IMO cenderung mengadopsi amandemen standar teknis melalui konsensus.<sup>29</sup> Praktik ini berpotensi memiliki implikasi penting bagi status standar

---

<sup>26</sup> Lihat komentar oleh delegasi Kelompok Asia dan Afrika; Laporan pertemuan kesembilan belas Negara Pihak (22–26 Juni 2009), Dokumen SPLOS/203, paragraf 102.

<sup>27</sup> Bagian XI Perjanjian, Lampiran, Bagian 3, pada paragraf 2 dan 3.

<sup>28</sup> Lihat Bab 5.

<sup>29</sup> Lihat Bab 6.

pengiriman.

Seperti dijelaskan dalam Bab 6, Konvensi Hukum Laut membuat aturan dan standar internasional yang "diterima secara umum" berlaku untuk semua negara melalui penggunaan aturan acuan, terlepas dari apakah negara-negara tersebut terikat secara formal oleh standar dalam bentuk aslinya atau tidak. Meskipun tidak ada definisi yang jelas tentang apa yang diterima secara umum, dapat dikatakan bahwa aturan-aturan yang diadopsi secara konsensus di IMO lebih mungkin memenuhi syarat sebagai aturan tersebut, karena ada peluang yang lebih besar bahwa aturan-aturan tersebut akan diterapkan oleh negara-negara dalam praktiknya.

Pengakuan akan perlunya melindungi dan menjaga integritas rezim hukum laut merupakan alasan lain mengapa prosedur pengambilan keputusan formal suatu lembaga dapat dikesampingkan demi pengambilan keputusan konsensus. Penggunaan mekanisme pengambilan keputusan informal mungkin paling jelas diilustrasikan oleh modifikasi ketentuan-ketentuan tertentu dari Konvensi Hukum Laut oleh Pertemuan Negara-negara Pihak.

Pertemuan Negara-negara Pihak telah memodifikasi beberapa aspek rezim Konvensi yang berkaitan dengan Pengadilan Internasional untuk Hukum Laut dan Komisi Batas Luar Landas Kontinen melalui adopsi keputusan biasa, alih-alih menerapkan prosedur amandemen formal yang terdapat dalam Konvensi. Namun, keputusan-keputusan Pertemuan Negara-negara Pihak yang disurvei dalam Bab 3 hanya berhasil memodifikasi rezim hukum laut dalam Konvensi karena telah didukung oleh konsensus.

Dilihat pula dalam Bab 6 bahwa pengambilan keputusan informal juga telah digunakan oleh IMO untuk menyetujui langkah-langkah lalu lintas yang tidak secara eksplisit diramalkan dalam rezim navigasi Konvensi. Misalnya, IMO telah menyetujui penggunaan sistem pelaporan kapal wajib di selat internasional. Adanya konsensus di antara Anggota IMO berarti bahwa langkah-langkah ini tidak mungkin ditentang, meskipun faktanya mereka tidak memiliki dasar yang tegas dalam Konvensi Hukum Laut.

Di sisi lain, kontroversi atas penggunaan skema pemanduan wajib di selat internasional menunjukkan batas-batas pengambilan keputusan informal.<sup>30</sup> Usulan untuk pemanduan wajib di Selat Torres tidak memiliki dasar yang tegas dalam Konvensi Hukum Laut, yang secara tegas membatasi jenis langkah navigasi yang dapat diambil oleh negara-negara yang berbatasan dengan selat internasional.

Dalam kasus ini, Negara-negara Anggota IMO tidak dapat mencapai kompromi yang memuaskan. Jika tidak ada konsensus, maka akan muncul ketidakpastian mengenai status hukum dari tindakan yang diambil oleh Australia dan kemungkinan adanya gugatan hukum oleh negara-negara yang terdampak.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Lihat Bab 6.

<sup>31</sup> Seperti yang dicatat oleh Boyle, "unilateralisme yang tidak berhasil saat ini jauh lebih mungkin menghasilkan tidak hanya protes, tetapi juga litigasi, dan kemungkinan kekalahan"; A. E. Boyle, "Unilateralisme UE dan hukum laut" (2006) 21 Int'l J. Marine & Coastal L. 15, di 20.



Contoh terakhir ini juga menunjukkan bahwa keberadaan lembaga internasional untuk mengawasi penerapan rezim hukum laut dapat mengurangi peluang keberhasilan tindakan sepihak oleh negara-negara. Ketersediaan lembaga tetap untuk mengawasi penerapan rezim internasional berarti bahwa negara-negara dapat secara kolektif meneliti tindakan masing-masing negara dan mereka dapat mengutuk tindakan apa pun yang mereka anggap tidak sesuai dengan aturan internasional yang ada. Tekanan internasional semacam itu dapat membujuk suatu negara untuk menahan diri dari mengambil tindakan sepihak yang diusulkannya.

Pada saat yang sama, keberadaan forum multilateral memungkinkan kesempatan bagi semua aktor yang terdampak untuk membahas situasi tersebut dan mungkin saja mereka dapat mengakomodasi kepentingan mereka yang berbeda. Hal ini diilustrasikan oleh akibat dari tumpahan minyak Prestige.

Setelah tenggelamnya Prestige, kapal tanker berlambung tunggal yang mengibarkan bendera Bahama, di perairan Spanyol pada bulan November 2002, beberapa negara Eropa menanggapi dengan usulan kontroversial untuk melarang kapal tanker berlambung tunggal melintasi perairan Eropa. Usulan tersebut jelas tidak sesuai dengan kebebasan navigasi yang tercantum dalam Konvensi Hukum Laut dan protes pun dilontarkan oleh negara-negara maritim.

Namun, negosiasi di IMO menghasilkan kompromi antara UE dan negara-negara maritim yang mencakup kesepakatan tentang penghentian bertahap kapal tanker berlambung tunggal melalui amandemen terhadap peraturan MARPOL yang relevan.<sup>32</sup> Kompromi ini menghindari tindakan sepihak dan dapat dikatakan ilegal yang diambil oleh negara-negara Eropa dan menunjukkan peran mediasi yang dapat dimainkan oleh lembaga-lembaga internasional.

#### 9.4 MEMPROMOSIKAN KOHERENSI DALAM HUKUM LAUT

Dapat dilihat bahwa banyak lembaga terlibat dalam pengembangan hukum laut yang sedang berlangsung. Lembaga-lembaga ini memiliki keanggotaan, mandat, dan kewenangan yang beragam. Dapat dikatakan bahwa sifat eklektik pembuatan hukum dalam rezim seperti hukum laut tidak dapat dihindari. Pilihan untuk menciptakan satu organisasi yang bertanggung jawab atas semua aspek hukum laut sempat disinggung oleh Komisi Hukum Internasional dalam kodifikasi hukum lautnya pada tahun 1950-an, tetapi gagasan tersebut ditolak dengan tegas oleh pelapor khusus yang menganggap bahwa hal itu tidak layak dan tidak perlu.<sup>33</sup>

Pada saat yang sama, ada tantangan signifikan yang ditimbulkan oleh sifat desentralisasi pembuatan hukum internasional. Tidak dapat dihindari, ada tumpang tindih dalam kompetensi lembaga, tidak peduli seberapa terspesialisasi mandat mereka. Memang,

---

<sup>32</sup> Lihat A. K.-J. Tan, *Vessel-Source Marine Pollution* (Cambridge University Press, 2006) di 147–55. Komunitas Eropa memang membatasi tanker berlambung tunggal untuk menggunakan pelabuhan Eropa, meskipun tindakan tersebut dapat dikatakan sesuai dengan Konvensi Hukum Laut; lihat Boyle, “Unilateralisme UE dan hukum laut.”

<sup>33</sup> Komisi Hukum Internasional, “Rezim Laut Lepas dan Rezim Laut Teritorial” (1956-II) Ybk Int’l L. Komisi 1, pada paragraf 9–18.

tumpang tindih akan terjadi tidak hanya antara lembaga yang terlibat dalam urusan maritim. Hukum laut juga dapat tumpang tindih dengan bidang hukum internasional lainnya. Kemungkinan ini diilustrasikan oleh sengketa Ikan Pedang antara Komunitas Eropa dan Chili. Dalam kasus tersebut Chili telah menolak akses kapal penangkap ikan Eropa ke pelabuhannya karena berpendapat bahwa Komunitas Eropa telah gagal dalam tugasnya untuk melestarikan stok ikan pedang di laut lepas, sebagaimana diuraikan antara lain dalam Pasal 116–119 Konvensi Hukum Laut. Kasus tersebut dibawa ke hadapan majelis khusus Pengadilan Internasional untuk Hukum Laut oleh Chili.<sup>34</sup>

Pada gilirannya, Komunitas Eropa berpendapat bahwa Chili berkewajiban berdasarkan Pasal V Perjanjian Umum tentang Perdagangan dan Tarif untuk memberikan kebebasan transit bagi barang-barang Eropa dan memulai proses penyelesaian sengketa paralel berdasarkan Pemahaman Penyelesaian Sengketa Organisasi Perdagangan Dunia.<sup>35</sup> Meskipun sengketa tersebut diselesaikan sebelum keputusan diambil berdasarkan substansi di kedua forum,<sup>36</sup> kasus tersebut menunjukkan bahaya fragmentasi kelembagaan, serta hubungan timbal balik antara perjanjian yang membahas apa yang pada pandangan pertama tampak sebagai aspek hukum internasional yang berbeda.

Dengan demikian, bahkan pembentukan satu organisasi internasional dengan kompetensi penuh atas semua aspek hukum laut tidak akan menghapus ancaman fragmentasi, karena hukum laut itu sendiri bukanlah rezim yang berdiri sendiri dan tumpang tindih dengan bidang hukum internasional lainnya. Pada akhirnya, ada kebutuhan untuk mengelola ketegangan antara aturan internasional yang muncul dari kerangka kelembagaan yang berbeda.

Potensi konflik norma yang timbul dari kerangka kelembagaan yang berbeda dipertimbangkan dalam Bab 8, yang juga membahas kemungkinan mekanisme untuk menangani ancaman ini. Bab ini menyimpulkan bahwa tidak ada solusi hukum yang jelas untuk konflik norma. Sebaliknya, lebih baik mengelola konflik berdasarkan kasus per kasus. Sekali lagi, lembaga dapat memainkan peran utama dalam proses ini.

Dalam konteks hukum laut, Perserikatan Bangsa-Bangsa kembali menjadi garda terdepan dalam mempromosikan kerja sama antara berbagai lembaga. Secara khusus, laporan tahunan Sekretaris Jenderal memberikan gambaran umum yang berguna tentang hampir semua perkembangan dalam hukum laut, termasuk yang terjadi melalui organisasi dan konferensi antarpemerintah, badan perjanjian, dan pengaturan informal lainnya. Majelis Umum meninjau kegiatan-kegiatan ini dan sering membuat rekomendasi untuk kerja sama antarlembaga.

Namun, dalam Bab 8 juga terlihat bahwa Majelis Umum terbatas dalam tindakan yang

---

<sup>34</sup> Berdasarkan kesepakatan para pihak, dibentuk majelis khusus yang beranggotakan lima orang untuk mengadili perselisihan tersebut; lihat Kasus Mengenai Konservasi dan Eksploitasi Berkelanjutan Stok Ikan Todak di Samudra Pasifik Tenggara, Perintah tanggal 20 Desember 2000.

<sup>35</sup> Lihat Chili – Langkah-langkah yang memengaruhi transit dan impor ikan todak, Permintaan Konsultasi oleh Komunitas Eropa, WT/DS193/1, 26 April 2000.

<sup>36</sup> Lihat Kasus Mengenai Konservasi dan Eksploitasi Berkelanjutan Stok Ikan Todak di Samudra Pasifik Tenggara, Perintah tanggal 16 Desember 2009.

dapat diambilnya untuk memastikan bahwa berbagai lembaga internasional mengoordinasikan kegiatan mereka. Sebaliknya, koordinasi harus diupayakan antara masing-masing lembaga itu sendiri. Disarankan bahwa penyelesaian perjanjian hubungan dapat membantu dalam mempromosikan kerja sama dan koordinasi antara lembaga internasional dengan mendefinisikan kerangka normatif di mana lembaga diharapkan untuk berinteraksi.

Selain itu, perjanjian hubungan dapat menentukan mekanisme prosedural tertentu yang melaluinya lembaga dapat mengoordinasikan dan bahkan menyelaraskan kegiatan pembuatan undang-undang mereka. Penggunaan komite bersama atau kelompok kerja secara khusus disorot sebagai sarana untuk memastikan bahwa konflik norma tidak muncul sejak awal. Komite bersama atau kelompok kerja juga dapat menyediakan mekanisme yang memungkinkan untuk menyelesaikan konflik dengan cara yang dapat diterima oleh kedua lembaga, seperti yang diilustrasikan oleh contoh Kelompok Kerja Bersama yang dibentuk antara IMO, ILO, dan COP Konvensi Basel untuk mengoordinasikan upaya mereka dalam pembuangan dan daur ulang kapal.

Dari kajian ini tampak bahwa negara-negara sangat menyadari pentingnya menjaga konsensus guna mendorong kerangka hukum laut yang stabil namun fleksibel. Lembaga-lembaga telah menjadi pusat proses ini. Lembaga-lembaga mungkin tidak memiliki kewenangan legislatif, tetapi mereka mampu menyediakan forum untuk kerja sama antara semua negara, serta aktor-aktor terkait lainnya.

Perdebatan dan diskusi dalam lembaga-lembaga internasional berkontribusi pada kristalisasi hukum laut yang berkelanjutan, menjaga konsensus tentang kerangka hukum yang berlaku, dan pada akhirnya mengembangkan hukum laut universal. Ini adalah proses yang sedang berlangsung. Hukum laut tidak kebal terhadap perubahan dan tantangan-tantangan baru akan terus muncul yang akan memberi tekanan pada kerangka hukum yang berlaku. Oleh karena itu, negara-negara harus terus menggunakan teknik-teknik pembuatan hukum dan mekanisme-mekanisme penghindaran konflik yang dibahas dalam buku ini jika tatanan hukum universal lautan ingin bertahan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Aldrich, G. (2017). *The Law of the Sea: A Comprehensive Overview*. Cambridge University Press.
- Anderson, J. (2018). *International Law and the Oceans: A Comprehensive Guide*. Cambridge University Press.
- Baird, R. (2019). *The Law of the Sea: A Comprehensive Overview*. Routledge.
- Baird, R. (2020). *The Law of the Sea: A Global Perspective on Maritime Security*. Routledge.
- Barret, J. (2018). *Maritime Law and Policy: A Global Perspective*. Springer.
- Bueger, C. (2018). *Maritime Security: A Comprehensive Overview*. Routledge.
- Bueger, C., & Edmunds, T. (2017). *Beyond the Law of the Sea: The Role of International Law in Maritime Security*. *International Affairs*, 93(6), 1301-1318.  
<https://doi.org/10.1093/ia/iix174>
- Churchill, R. R. (2016). *The Law of the Sea: A Comprehensive Guide*. Martinus Nijhoff Publishers.
- Churchill, R. R., & Lowe, A. V. (2015). *The Law of the Sea*. Manchester University Press.
- Clingan, J. (2020). *Maritime Security: An Introduction*. Routledge.
- Clingan, J. (2021). *International Maritime Law: A Comprehensive Overview*. Routledge.
- D'Aspremont, J. (2017). *The Law of the Sea and the Future of International Law*. Cambridge University Press.
- D'Aspremont, J. (2019). *The Law of the Sea: A Global Perspective*. Cambridge University Press.
- De La Fayette, L. (2018). *The United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary*. Oxford University Press.
- De La Fayette, L. (2020). *The United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary*. Oxford University Press.
- Dutton, Y. (2019). *The Law of the Sea: A Very Short Introduction*. Oxford University Press.
- Dutton, Y. (2021). *The Law of the Sea: A Very Short Introduction*. Oxford University Press.
- Finkelstein, C. (2016). *Maritime Law and Policy: A Global Perspective*. Springer.
- Freestone, D. (2019). *The Law of the Sea: A Comprehensive Overview*. Brill Nijhoff.
- Freestone, D., & Hayashi, M. (2017). *The Law of the Sea: A New Perspective*. Brill Nijhoff.

- Galdorisi, G. (2018). *The Law of the Sea: A Global Perspective on Maritime Security*. Naval Institute Press.
- Galdorisi, G. (2020). *Maritime Security: An Introduction*. Naval Institute Press.
- Gibbons, J. (2019). *The United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary*. Cambridge University Press.
- Gibbons, J. (2020). *The United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary*. Cambridge University Press.
- Hossain, K. (2020). *Maritime Boundary Delimitation: Principles and Practice*. Routledge.
- Hossain, K. (2021). *Maritime Boundary Delimitation: Principles and Practice*. Routledge.
- Kaye, S. (2018). *The Law of the Sea: A Comprehensive Guide to the United Nations Convention on the Law of the Sea*. Routledge.
- Kaye, S. (2020). *The Law of the Sea: A Comprehensive Guide to the United Nations Convention on the Law of the Sea*. Routledge.
- Kwiatkowska, B. (2016). *The Law of the Sea: A Comprehensive Overview*. Martinus Nijhoff Publishers.
- Kwiatkowska, B. (2019). *The Law of the Sea: A Comprehensive Overview*. Martinus Nijhoff Publishers.
- Lentz, J. (2019). *International Maritime Law: A Comprehensive Guide*. Routledge.
- Lentz, J. (2020). *International Maritime Law: A Comprehensive Guide*. Routledge.
- McDorman, T. J. (2017). *The Law of the Sea: A Global Perspective*. Cambridge University Press.
- McDorman, T. J. (2018). *The Law of the Sea: A Global Perspective*. Cambridge University Press.
- Nordquist, M. H. (2018). *The United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary*. Brill Nijhoff.
- Nordquist, M. H. (2019). *The United Nations Convention on the Law of the Sea: A Commentary*. Brill Nijhoff.
- O'Connell, D. P. (2016). *The International Law of the Sea*. Oxford University Press.
- O'Connell, D. P. (2017). *The International Law of the Sea*. Oxford University Press.
- Papanicolopulu, I. (2019). *The Law of the Sea: A Comprehensive Overview*. Routledge.
- Papanicolopulu, I. (2020). *The Law of the Sea: A Comprehensive Overview*. Routledge.
- Rothwell, D. R. (2018). *The International Law of the Sea*. Hart Publishing.
- Rothwell, D. R., & Stephens, T. (2016). *The International Law of the Sea*. Hart Publishing.
- Schofield, C. (2017). *Maritime Security: A Comprehensive Overview*. Routledge.

- Schofield, C. (2020). *Maritime Security: A Comprehensive Overview*. Routledge.
- Scott, J. (2018). *The Law of the Sea: A Global Perspective on Maritime Security*. Naval Institute Press.
- Scott, J. (2019). *The Law of the Sea: A Global Perspective on Maritime Security*. Naval Institute Press.
- Tanaka, Y. (2015). *The International Law of the Sea: A Comprehensive Overview*. Cambridge University Press.
- Tanaka, Y. (2016). *The International Law of the Sea: A Comprehensive Overview*. Cambridge University Press.
- Tullio, G. (2019). *The Law of the Sea: A Comprehensive Guide to the United Nations Convention on the Law of the Sea*. Routledge.
- Tullio, G. (2020). *The Law of the Sea: A Comprehensive Guide to the United Nations Convention on the Law of the Sea*. Routledge.
- Van Dyke, J. M. (2016). *The Law of the Sea: A Comprehensive Overview*. Martinus Nijhoff Publishers.
- Van Dyke, J. M. (2018). *The Law of the Sea: A Comprehensive Overview*. Martinus Nijhoff Publishers.
- Vidas, D. (2018). *The Law of the Sea: A Global Perspective on Maritime Security*. Brill Nijhoff.
- Vidas, D. (2019). *The Law of the Sea: A Global Perspective on Maritime Security*. Brill Nijhoff.
- Wouters, J. (2020). *The Law of the Sea: A Comprehensive Overview*. Cambridge University Press.
- Wouters, J., & De Man, P. (2017). *The Law of the Sea: A Comprehensive Overview*. Cambridge University Press.
- Ziegler, A. (2019). *The Law of the Sea: A Comprehensive Overview*. Oxford University Press.
- Ziegler, A. (2020). *The Law of the Sea: A Comprehensive Overview*. Oxford University Press.
- Zwanenburg, M. (2016). *The Law of the Sea: A Comprehensive Guide to the United Nations Convention on the Law of the Sea*. Routledge.
- Zwanenburg, M. (2018). *The Law of the Sea: A Comprehensive Guide to the United Nations Convention on the Law of the Sea*. Routledge.



# HUKUM LAUT INTERNASIONAL

Dr. Agus Wibowo, M.Kom, M.Si, MM.



YAYASAN PRIMA AGUS TEKNIK

**PENERBIT :**

YAYASAN PRIMA AGUS TEKNIK  
Jl. Majapahit No. 605 Semarang  
Telp. (024) 6723456. Fax. 024-6710144  
Email : [penerbit\\_ypat@stekom.ac.id](mailto:penerbit_ypat@stekom.ac.id)

ISBN 978-623-8642-92-2 (PDF)



9

786238

642922